

Numéro du rôle : 5415
Arrêt n° 49/2013 du 28 mars 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 144^{ter}, §§ 1er et 5, du Code judiciaire, posées par le Tribunal correctionnel de Termonde.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 21 mai 2012 en cause de l'Etat belge, en la personne du ministre de la Défense, du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et du ministère public contre T.B. et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 juin 2012, le Tribunal correctionnel de Termonde a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 144ter, § 5, du Code judiciaire viole-t-il les articles 10 et/ou 11 de la Constitution en ce que ni le justiciable contre lequel l'action publique [est exercée] par le procureur fédéral ni le juge du fond saisi de l'affaire ne peuvent soulever/constater des nullités ou des exceptions d'incompétence, alors que cette possibilité existe lorsque l'action publique est exercée par le procureur du Roi ? »;

« Les articles 144ter, § 1er, du Code judiciaire et 144ter, § 5, du Code judiciaire, combinés, violent-ils l'article 12 de la Constitution en ce que l'article 144ter, § 5, du Code judiciaire interdit tout contrôle de régularité des critères de compétence auxquels le procureur fédéral est soumis conformément à l'article 144ter, § 1er, du Code judiciaire ? »;

« Les articles 144ter, § 1er, du Code judiciaire et 144ter, § 5, du Code judiciaire, combinés, violent-ils l'article 12 de la Constitution, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et/ou l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce que les articles 144ter, § 1er, du Code judiciaire et/ou l'article 144ter, § 5, du Code judiciaire privent le justiciable du droit d'accès au juge pour ce qui est des règles de compétence contenues dans l'article 144ter, § 1er, du Code judiciaire en ce qui concerne le procureur fédéral ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- M.H.;
- S. V.M.;
- S.S.;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 20 février 2013 :

- ont comparu :
- . Me P. Noë, avocat au barreau de Gand, pour M.H.;
- . Me F. Scheerlinck, avocat au barreau de Gand, pour S. V.M.;
- . Me P. Malumgré, avocat au barreau de Hasselt, pour S.S.;
- . Me S. Ronse, avocat au barreau de Courtrai, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

T.B., J. V.D.P., M.H., S. V.M., G.P., J. V.I., K.H., S.S., N. D.B., R.R., S. V.M., T.B., C.M., R.P., G. D.H., J.E., H.M., R. D.P. et W.M. sont poursuivis devant le Tribunal correctionnel de Termonde, entre autres pour appartenance à un groupe terroriste, faux en écritures, vol, association de malfaiteurs, coups et blessures, infraction à la législation sur les armes, infractions à la loi contre le racisme et à la loi contre le révisionnisme, trafic de stupéfiants et de médicaments et menace.

Dans le cadre de cette procédure, la juridiction *a quo* pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. M.H., prévenu devant le juge *a quo*, observe que le parquet fédéral est distinct des parquets de première instance et des parquets généraux et qu'il dispose d'une compétence *ratione materiae* propre. Il en déduit qu'il convient de veiller soigneusement à la répartition de compétence et que, lorsqu'elle est exercée par un magistrat du parquet non compétent, l'action publique devrait être déclarée irrecevable. Il compare les dispositions en cause aux règles applicables aux parquets du procureur du Roi et aux auditorats du travail.

A.1.2. Le Conseil des ministres répond que les prévenus devant la juridiction *a quo* établissent, à tort, une comparaison avec la répartition de compétence entre d'autres acteurs pouvant exercer l'action publique, eu égard à la spécificité de la compétence du procureur fédéral.

A.2.1. M.H. estime que les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, combinés ou non 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. Dans la mesure où il ne peut contester la compétence du parquet fédéral, il est discriminé par rapport à tout autre prévenu pouvant contester la compétence du procureur du Roi et il y a violation de l'article 12 de la Constitution en ce qu'il n'est pas poursuivi dans un des cas prévus par la loi et sous la forme qu'elle prescrit. Il y a également violation, selon lui, de l'article 12 de la Constitution, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.2.2. Le Conseil des ministres répond que les prévenus devant la juridiction *a quo* omettent d'indiquer la différence de traitement qui découlerait de l'article 144ter, § 5, du Code judiciaire et qu'ils n'exposent pas pourquoi il y aurait violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Selon le Conseil des ministres, ces parties considèrent à tort qu'une éventuelle violation des règles de compétence doit toujours conduire à l'irrecevabilité de l'action. Elles ne démontrent toutefois pas que les droits de la défense et/ou le droit d'accès au juge seraient violés et que ceci constituerait une violation des dispositions invoquées dans les questions préjudicielles.

A.3.1. M.H. fait également valoir que le procureur fédéral peut déléguer ses compétences dans des cas exceptionnels, lorsque les nécessités du service le justifient, par une décision motivée, après concertation avec le procureur compétent, le procureur général ou l'auditeur du travail. Selon cette partie, le ministre peut, par un arrêté ministériel et après concertation entre le ministre de la Justice et le procureur compétent, dans des cas exceptionnels et lorsque les nécessités du service le justifient, charger, sur proposition du procureur fédéral, un membre du parquet d'exercer les compétences du ministère public au sein du parquet fédéral. Dans le litige au fond, un magistrat du parquet local est intervenu, selon M.H., sans que lui-même ait connaissance d'une délégation de compétence du procureur fédéral à ce magistrat du parquet ou d'une concertation entre le procureur fédéral et le procureur du Roi à ce sujet et sans qu'il ait été satisfait aux exigences de la procédure.

A.3.2. le Conseil des ministres répond que cet argument n'est pas pertinent.

A.4. S.S. fait valoir que le législateur peut seulement édicter une loi et une procédure pénales qui sont conformes à la Constitution, à la Convention européenne des droits de l'homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il souligne que les éventuelles infractions que le législateur doit lui-même prévoir peuvent, selon les vues du ministère public, être poursuivies par le procureur du Roi ou le procureur général compétents ou par le procureur fédéral. Il n'est pas justifié que le juge pénal ne puisse pas vérifier la légalité des poursuites pénales engagées par le procureur fédéral, alors qu'il peut effectivement le faire lorsque le procureur compétent ou le procureur général engagent les poursuites.

A.5. Le mémoire introduit par S. V.M. correspond, quant à son contenu, au mémoire introduit par M.H.

A.6.1. Après avoir exposé la genèse de la disposition en cause et résumé les travaux préparatoires relatifs à cette dernière, le Conseil des ministres fait valoir, en ce qui concerne la première question préjudicielle, que l'article 144, § 5, en cause, du Code judiciaire ne fait naître aucune différence de traitement. Le Conseil des ministres conteste qu'une exception d'incompétence puisse être soulevée lorsque l'action publique est exercée par le procureur du Roi. Il souligne qu'en vertu de l'article 144, § 1er, du Code judiciaire, le procureur fédéral dispose d'une compétence facultative pour exercer l'action publique, que le procureur fédéral décide, après concertation avec le procureur ou avec le procureur général, qui exercera l'action publique et, qu'en vertu de l'article 144, § 3, du même Code, aucune voie de recours n'est ouverte contre la décision du procureur fédéral. Il en déduit qu'une exception d'incompétence ne saurait en aucun cas être soulevée, que l'action publique soit exercée par le procureur fédéral ou par le procureur du Roi.

A.6.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir, en ce qui concerne la première question préjudicielle, que, dans la mesure où la comparaison est faite avec la répartition de compétence entre le procureur du Roi et l'auditeur du travail, laquelle peut effectivement être contestée, il s'agit de catégories de personnes qui ne sont pas comparables. Il estime que le rapport entre le procureur fédéral et les autres personnes qui exercent l'action publique est d'un autre ordre que le rapport entre ces autres personnes entre elles. Ceci ressort, selon lui, du fait que le procureur fédéral dispose d'une compétence subsidiaire qu'il peut exercer facultativement, ce qui suppose un examen d'opportunité, alors que la répartition de compétence entre le procureur du Roi et l'auditeur du travail dépend de la matière en cause. Selon le Conseil des ministres, la compétence du procureur fédéral a un but spécifique, à savoir une administration de la justice de meilleure qualité et plus efficace, eu égard à la complexité, au degré de spécialisation requis ou au caractère international de certains dossiers pénaux. Il insiste également sur la situation particulière du procureur fédéral, qui est placé sous la seule autorité, directe, du ministre de la Justice, sur le fait que le procureur fédéral est aussi responsable de la coordination de l'exercice de l'action publique, de sorte qu'il peut, dans certains cas, donner des injonctions à un ou plusieurs procureurs ou auditeurs du travail, et sur le fait que le procureur fédéral peut prendre des mesures urgentes qui lient le procureur.

A.6.3.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement est en tout cas raisonnablement justifiée. Il estime que la disposition en cause poursuit un but légitime, qui est d'éviter que l'intervention du procureur fédéral donne lieu à des conflits qui invalideraient la procédure pénale. Selon lui, le critère distinctif est objectif et pertinent, eu égard à la définition spécifique de compétence du procureur fédéral. Enfin, le moyen employé est proportionné au but poursuivi, puisque l'exercice de l'action publique ne modifie pas la situation du justiciable. Le Conseil des ministres insiste sur le fait que le justiciable n'est atteint dans aucun de ses droits lorsque le procureur fédéral exerce l'action publique, étant donné que le procureur fédéral a les mêmes compétences et obligations que le procureur du Roi, que son indépendance est garantie de la même manière et

qu'il peut tout aussi bien classer l'affaire ou opter pour une médiation. Le Conseil des ministres ajoute que la situation juridique du justiciable reste également inchangée à l'égard du juge statuant sur le fond, étant donné qu'il peut invoquer les mêmes vices de forme, qu'il peut se défendre de la même manière et peut utiliser les mêmes voies de recours. Le Conseil des ministres souligne également que, eu égard aussi à l'article 138 du Code judiciaire, la répartition de compétence entre les différentes composantes du ministère public n'est en tout état de cause pas absolue. Enfin, il fait valoir que le non-respect d'une disposition législative ne conduit pas nécessairement à la nullité de la procédure.

A.6.3.2. S.S. répond que le point de vue du Conseil des ministres selon lequel les dispositions en cause ne portent pas préjudice au justiciable ne saurait être suivi, puisqu'il existe, en tout état de cause, une inégalité de traitement et que cette situation est inconstitutionnelle.

A.6.3.3. S. V.M. et M.H. répondent qu'il ne saurait exister aucun lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi, puisque la disposition en cause permet de vider de sa substance la compétence attribuée au parquet fédéral. Ces parties font également valoir que la règle de compétence relative à l'exercice de l'action publique par le procureur fédéral est effectivement comparable à celle de la compétence des autres instances, eu égard également à la répartition de compétence et à la compétence *ratione materiae* propre au parquet fédéral. Elles contestent le caractère légitime de l'objectif invoqué par le Conseil des ministres, étant donné que les droits de la défense s'en trouveraient limités et que l'action publique serait exercée par un magistrat non compétent, sans que cette action puisse être déclarée irrecevable.

A.7.1. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que la manière dont les différentes composantes du ministère public exercent l'action publique ne relève pas du champ d'application du principe de légalité garanti par l'article 12 de la Constitution. Selon cette partie, l'article 12 de la Constitution ne s'applique pas aux aspects purement procéduraux, tels que la répartition interne des compétences entre le procureur fédéral et le procureur du Roi.

A.7.2. En tout état de cause, selon le Conseil des ministres, il n'y a pas violation de l'article 12 de la Constitution, puisque le fait qu'aucune nullité ne peut être invoquée en matière de répartition de compétence entre le procureur du Roi et le procureur fédéral, en ce qui concerne l'exercice de l'action publique, découle du texte même de la loi. Le Conseil des ministres estime que l'article 144^{ter}, § 5, en cause, du Code judiciaire satisfait aux exigences de prévisibilité et de sécurité juridique. Il répète que le justiciable n'est pas atteint défavorablement par la disposition en cause et que rien n'exige que la violation d'une règle établissant la répartition interne des compétences au sein du ministère public entraîne la nullité de la procédure.

A.7.3. Le Conseil des ministres ajoute encore que la définition de la compétence du procureur fédéral est suffisamment claire au regard de l'article 12 de la Constitution.

A.7.4. S. V.M. et M.H. admettent que la loi ne doit pas régler tous les aspects de la politique en matière de poursuites, mais ils estiment que la compétence d'une partie au procès est, en l'espèce, d'une importance telle qu'elle doit pouvoir être contestée. Ils font valoir que la loi n'est nullement prévisible. Selon eux, il y a bien un réel impact sur la procédure pénale ou sur les droits de la défense, puisqu'en cas d'incompétence du parquet fédéral, les droits de la défense sont violés. Ils soulignent qu'en cas de défaut, l'opposition doit être formée auprès du parquet fédéral, à peine d'irrecevabilité. Ils en déduisent que le justiciable peut être affecté par la disposition en cause.

A.8.1.1. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir que les dispositions en cause ne limitent pas le droit d'accès au juge, étant donné que le justiciable n'est pas privé de la possibilité de porter sa cause devant un juge indépendant et impartial, ayant plénitude de compétence. Le Conseil des ministres estime que la répartition de compétence au sein du ministère public est indépendante du droit d'accès au juge. Il souligne également que les dispositions en cause n'ont aucune répercussion sur la compétence du juge du fond et qu'elles règlent uniquement la répartition de compétence entre les composantes du ministère public. Selon cette partie, le droit d'accès au juge ne requiert pas que ce juge doive pouvoir conclure à la nullité de la procédure sur la base de chaque aspect envisageable de celle-ci.

A.8.1.2. S.S. répond que le Conseil des ministres donne, à tort, l'impression que la troisième question préjudicielle est limitée au droit d'accès au juge au sens strict du terme. Selon cette partie, la juridiction *a quo* demande en réalité si les droits du justiciable ne sont pas excessivement limités en ce que ce dernier ne peut

contester la compétence du procureur fédéral. L'accès au juge implique, selon cette partie, que le justiciable puisse soulever l'incompétence du procureur fédéral.

A.8.1.3. S. V.M. et M.H. répondent que c'est précisément en raison de l'indépendance et de l'impartialité du juge du fond qu'il doit être possible de s'adresser à ce juge pour contester la compétence de la partie poursuivante. Selon eux, l'accès au juge est effectivement limité lorsque la loi interdit au juge de se prononcer sur des questions de compétence. Ils estiment que le Code d'instruction criminelle doit recevoir sa pleine application et que le juge doit aussi se prononcer sur le droit pénal formel.

A.8.2. A supposer qu'il y ait ingérence dans le droit d'accès au juge, celle-ci serait raisonnablement justifiée, selon le Conseil des ministres. Celui-ci renvoie à sa réponse à la première question préjudicielle pour démontrer que la disposition en cause poursuit un but légitime, repose sur un critère de distinction pertinent et objectif et est proportionnée au but poursuivi.

A.9.1. Pour autant que la Cour examine d'office la compatibilité des dispositions en cause avec l'article 13 de la Constitution, le Conseil des ministres fait valoir que le pouvoir d'appréciation du ministère public ne constitue pas une atteinte au droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par cette disposition constitutionnelle. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard aux arrêts n^{os} 190/2004, du 24 novembre 2004, et 70/2005, du 20 avril 2005.

A.9.2. S. V.M. et M.H. répondent que les arrêts cités ne sont pas pertinents, étant donné que les cas dont ils traitent concernent une décision d'opportunité du ministère public, alors que la question qui se pose en l'espèce est de savoir si le procureur fédéral est effectivement compétent ou non et s'il peut exercer l'action publique.

- B -

Les dispositions en cause

B.1. L'article 144^{ter} du Code judiciaire, inséré par l'article 7 de la loi du 21 juin 2001 modifiant diverses dispositions en ce qui concerne le parquet fédéral, et modifié par l'article 7 de la loi du 23 avril 2003 modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire et l'article 144^{ter} du Code judiciaire, par l'article 24 de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire et par l'article 27 de la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, dispose :

« § 1er. Si une bonne administration de la justice l'exige, sauf dans les cas prévus par la loi spéciale du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des membres des gouvernements de communauté ou de région et la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres, le procureur fédéral exerce l'action publique pour :

1° les infractions visées :

- aux articles 101 à 136 du Code pénal;
- aux articles 331*bis*, 477 à 477*sexies* et 488*bis* du Code pénal;
- aux articles 433*sexies*, 433*septies* et 433*octies* du Code pénal et aux articles 77*ter*, 77*quater* et 77*quinquies* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
- [...];

2° les infractions commises avec usage de violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces;

3° les infractions qui, dans une large mesure, concernent plusieurs ressorts ou qui ont une dimension internationale, en particulier celles de la criminalité organisée;

4° les infractions commises à l'occasion de l'importation, [de] l'exportation et [du] transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, dans les cas où le ministère public exerce l'action publique;

5° les infractions visées au chapitre Ier du titre VI du livre II du Code pénal;

6° les infractions connexes aux infractions visées aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5°.

§ 2. Le procureur du Roi ou, dans les cas prévus par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, le procureur général, informe d'office le procureur fédéral lorsqu'il est saisi d'une infraction visée au § 1er. Il informe en outre le procureur fédéral chaque fois que cette information revêt un intérêt pour l'action publique exercée par celui-ci.

§ 3. Dans les cas visés au § 1er, le procureur fédéral détermine qui, du procureur du Roi ou, dans les cas prévus par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, du procureur général ou de lui-même, exerce l'action publique. Sauf en cas d'urgence impérieuse, la décision est prise après concertation respectivement avec le procureur du Roi ou avec le procureur général. La décision n'est susceptible d'aucun recours.

§ 4. Le procureur fédéral informe respectivement le procureur du Roi ou le procureur général chaque fois que cette information revêt un intérêt pour l'action publique exercée respectivement par le procureur du Roi ou par le procureur général.

§ 5. Aucune nullité ne peut être invoquée en ce qui concerne la répartition de compétence, quant à l'exercice de l'action publique, entre le procureur du Roi ou le procureur général, d'une part, et le procureur fédéral, d'autre part ».

Quant au fond

B.2.1. La juridiction *a quo* demande si l'article 144ter, § 5, du Code judiciaire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (première question préjudicielle) et si l'article 144ter, §§ 1er et 5, du même Code est compatible avec l'article 12 de la Constitution (deuxième question préjudicielle), combiné 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 (troisième question préjudicielle).

B.2.2. Les deuxième et troisième questions préjudicielles concernent l'article 144ter, §§ 1er et 5, du Code judiciaire. Pour répondre à ces deux questions, la Cour doit vérifier si ces dispositions sont compatibles, entre autres, avec l'article 12 de la Constitution, dans la mesure où la répartition de compétence entre le procureur du Roi ou le procureur général et le procureur fédéral ne peut être contestée. Par conséquent, les deux questions doivent être traitées conjointement.

B.2.3. Dans la mesure où les prévenus font valoir que, dans le litige au fond, un membre du parquet du procureur du Roi est intervenu sans qu'il ait été satisfait aux conditions prévues à l'article 144bis, § 3, du Code judiciaire, il convient de constater qu'outre le fait que la Cour n'est pas compétente pour contrôler l'application d'une disposition législative dans le litige au fond, l'article 144bis, § 3, précité, du Code judiciaire ne fait pas l'objet des questions préjudicielles posées par la juridiction *a quo*.

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.3. La juridiction *a quo* demande si l'article 144ter, § 5, du Code judiciaire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution « en ce que ni le justiciable contre lequel l'action publique [est exercée] par le procureur fédéral ni le juge du fond saisi de l'affaire ne peuvent soulever/constater des nullités ou des exceptions d'incompétence, alors que cette possibilité existe lorsque l'action publique est exercée par le procureur du Roi ».

B.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement en cause n'existerait pas puisqu'aucune exception d'incompétence ne pourrait être soulevée lorsque l'action publique n'est pas exercée par le procureur fédéral, mais par le procureur du Roi.

B.4.2. Il ressort de la décision de renvoi qu'il est demandé à la Cour de comparer le fait qu'aux termes de la disposition en cause, aucune nullité ne peut être soulevée en matière de répartition de compétence entre le procureur du Roi ou le procureur général et le procureur fédéral avec la répartition de compétence entre le procureur du Roi, d'une part, et l'auditeur du travail, d'autre part.

B.4.3. L'article 155 du Code judiciaire dispose :

« Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 138, alinéas 3 à 5, l'action publique du chef d'une infraction aux lois et règlements dans l'une des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail, est exercée devant les tribunaux de police et devant les tribunaux de première instance par les membres de l'auditorat du travail, et devant les cours d'appel, par les membres de l'auditorat général du travail.

En cas de concours ou de connexité desdites infractions avec une ou plusieurs infractions à d'autres dispositions légales qui ne sont pas de la compétence des juridictions de travail, le procureur général désigne le parquet du procureur du Roi ou l'auditorat du travail et, le cas échéant, le parquet général ou l'auditorat général du travail qui est compétent pour exercer l'action publique, sans préjudice de l'application de l'article 149 ».

B.4.4. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, lorsque les membres de l'auditorat du travail ou de l'auditorat général du travail poursuivent des infractions qui ne sont pas de la compétence des juridictions du travail, sans qu'il soit question de concours ou de connexité au sens de l'article 155, alinéa 2, du Code judiciaire, ou sans que le procureur général ait indiqué, en cas de concours ou de connexité, l'auditorat du travail ou l'auditorat général du travail compétent, l'action est irrecevable (cf. e.a. Cass., 28 janvier 1975, *Pas.*, 1975, I, pp. 550-552). Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* lorsque le procureur du Roi poursuit des infractions qui sont de la compétence des juridictions du travail.

B.4.5. Dans la mesure où, en vertu de la jurisprudence précitée, il est possible de contester la recevabilité de l'action introduite par le procureur du Roi ou par l'auditeur du travail, parce que les infractions sont ou non de la compétence des juridictions du travail, alors qu'en vertu de la disposition en cause, il est impossible de contester la répartition de compétence entre le procureur du Roi ou le procureur général et le procureur fédéral en ce qui concerne l'exercice de l'action publique, il existe effectivement une différence de traitement dont la Cour doit vérifier la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir qu'en ce que la comparaison est faite entre, d'une part, la répartition de compétence entre le procureur du Roi et le procureur fédéral, laquelle ne peut être contestée, et, d'autre part, la répartition de compétence entre le procureur du Roi et l'auditeur du travail, laquelle peut effectivement faire l'objet d'une contestation, les catégories de personnes en cause ne seraient pas comparables, puisque le procureur fédéral dispose d'une compétence subsidiaire qu'il peut exercer facultativement, ce qui suppose un examen d'opportunité.

B.5.2. Le fait que le procureur fédéral puisse confier la poursuite des infractions énoncées à l'article 144ter, § 1er, du Code judiciaire au procureur du Roi ou au procureur général n'a pas pour effet qu'il s'agisse de deux catégories qui ne sont pas comparables.

B.6.1. Dans les développements de la proposition de loi ayant conduit à la loi du 21 juin 2001, l'article 144ter du Code judiciaire est justifié comme suit :

« L'article 144ter du Code Judiciaire concerne la définition des compétences *ratione materiae* pour l'exercice de l'action publique.

La compétence du parquet fédéral ' d'exercer lui-même l'action publique ' doit être considérée comme subsidiaire : les parquets locaux sont les parquets de droit commun, et ce n'est que lorsqu'il y a une plus-value pour une bonne administration de la justice, pour autant qu'il ne concerne pas un des cas prévus par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, la loi spéciale du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des membres des gouvernements de communauté ou de région et la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres, qu'il est indiqué que le parquet fédéral traite lui-même l'affaire. Dans l'autre cas, soit une coordination entre ou un support aux parquets locaux concernés, soit une

meilleure gestion au niveau local devrait suffire. Les compétences de fonction du procureur du Roi et de l'auditeur du travail ne sont donc pas affectées.

Le point de départ de la constitution d'un parquet fédéral est le besoin qui a été ressenti de pouvoir dans certains cas, traiter certaines affaires pénales au niveau central en vue d'une administration de la justice meilleure et plus efficace. Le motif de ce besoin a été défini par une référence à la complexité, au degré de spécialisation requis ou au dépassement du cadre du ressort de certains dossiers pénaux. Les exemples fournis sont des dossiers à caractère supranational et des dossiers ayant un lien avec la criminalité organisée.

Après examen des diverses approches possibles, il a été opté pour une définition des compétences basée sur le principe d'une liste limitative de délits, avec en outre alternativement, deux critères qualitatifs (critère géographique et critère de sécurité). Toutes les infractions, connexes aux infractions dont le parquet fédéral est chargé, sur base des éléments susmentionnés, appartiennent également à la compétence du parquet fédéral.

Lorsque dans une affaire pénale concrète, il existe des indices qu'est commis un délit qui peut être qualifié comme l'un des délits de la liste, le traitement de ce dossier pénal incombe au domaine de compétence du parquet fédéral. Le parquet local devra donc, dans tous les cas où il existe dans un dossier pénal, des indices qu'il s'agit d'un délit repris dans la liste, en informer le parquet fédéral.

En ce qui concerne les critères qualitatifs, un critère géographique et un critère de sécurité sont retenus. Lorsqu'un de ces critères est présent dans un dossier pénal, ce dossier pénal relève du domaine de compétence du parquet fédéral, nonobstant la qualification du délit spécifique qui en fait l'objet.

Le critère géographique implique qu'il y a, dans une mesure importante, un aspect international ou dépassant le ressort dans un dossier pénal. Dans la mesure où un dossier pénal concerne plusieurs arrondissements du même ressort, il faut partir du principe que les Procureurs du Roi concernés, avec l'aide ou non du Procureur-général, doivent être en mesure de trouver, en concertation, une solution satisfaisante pour l'action pénale. Par rapport aux infractions qui concernent plusieurs ressorts, le parquet fédéral exercera l'action publique lui-même quand une simple coordination ne suffit pas. Notamment dans les cas où ces faits qui dépassent plusieurs ressorts se rattachent à la criminalité organisée, il sera indiqué que le procureur fédéral vérifie s'il n'est pas indiqué que l'action publique soit exercée par son parquet.

Le critère de sécurité doit être différencié des délits spécifiques dans le code pénal concernant la protection de la sûreté de l'état. Certaines activités délictueuses terroristes ou délits à tendance politique ne peuvent en effet pas toujours être catalogués sous ces qualifications ou relèvent plutôt de qualifications de droit commun (par ex. Ecoterrorisme). Il est donc renvoyé à la définition du 'terrorisme' à l'art. 8, 1°, b), de la loi portant réglementation des services de renseignements et de sûreté » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0897/001, pp. 6-8).

B.6.2. En ce qui concerne la répartition de compétence entre le parquet fédéral et les parquets locaux, il a encore été ajouté ce qui suit :

« La question de la délimitation des compétences entre le parquet fédéral et les parquets locaux surgit à divers égards.

Elle concerne tout d'abord la réglementation du rapport entre parquet fédéral et local, lorsqu'il s'agit du traitement d'une affaire pénale pour laquelle en principe, les deux sont compétents pour 'exercer l'action publique'. Cette proposition de loi précise les modalités en cas de compétence concurrente » (*ibid.*, pp. 8-9).

B.6.3. S'agissant de l'article 7 de la proposition de loi visée en B.6.1, il a été exposé ce qui suit :

« Cet article concerne la délimitation des compétences *ratione materiae* quant à 'l'exercice de l'action publique'.

Il s'indique que le parquet fédéral traite uniquement l'affaire si son intervention signifie une plus-value pour une bonne administration de la justice, pour autant qu'il ne concerne pas un des cas prévus par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, la loi spéciale du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des membres des gouvernements de communauté ou de région et la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres : la proposition de loi indique un nombre de matières clairement définies où le parquet fédéral exerce l'action publique.

Entre le parquet fédéral et les parquets locaux, il existe une obligation mutuelle d'information. Les parquets locaux sont officiellement contraints d'informer le parquet fédéral, lorsqu'ils prennent connaissance d'un délit relevant du domaine de compétences du parquet fédéral. Le procureur fédéral de son côté informe le procureur du Roi, chaque fois que cela s'avère important pour l'exercice de l'action publique par le procureur du Roi. Il revient au procureur fédéral de décider du traitement définitif d'un dossier pénal concret, soit par un parquet local, soit par le parquet fédéral. Il n'existe aucune voie de recours contre cette décision, ni pour les magistrats en question, ni pour les parties du procès. Chaque décision définitive du parquet fédéral sur l'attribution de compétence doit être soumise à une concertation préalable sous la réserve de circonstances urgentes et nécessaires » (*ibid.*, p. 13).

B.6.4. L'amendement ayant conduit à la disposition en cause a été justifié comme suit :

« Cet amendement vise à adapter sur quelques points l'attribution de compétence au procureur fédéral :

[...]

3° La compétence *ratione materiae* du procureur fédéral est une compétence d'attribution et n'est donc pas entièrement concurrente de la compétence des parquets de droit commun. Afin de prévenir les contestations procédurales sur l'incompétence éventuelle du procureur fédéral, il est prévu explicitement que la répartition de compétence ne peut avoir d'effets sur la régularité de la procédure pénale. C'est seulement une question de répartition légale des tâches entre les différentes entités du ministère public, qui peut, en cas de non-respect, donner lieu à une évaluation négative ou à une action disciplinaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0897/004, p. 6).

B.7. Dès lors que le procureur fédéral et le procureur du Roi disposent de compétences concurrentes et que l'intervention du procureur fédéral revêt un caractère subsidiaire, la différence de traitement mentionnée en B.4.2 est raisonnablement justifiée. La répartition de compétence entre le procureur du Roi et l'auditeur du travail est en effet exclusive.

B.8.1. Pour le surplus, le législateur pouvait raisonnablement considérer que, pour éviter que la compétence du procureur fédéral soit contestée pour des raisons dilatoires, il ne serait pas possible de soulever des nullités en matière de répartition de compétence entre le procureur du Roi ou le procureur général et le procureur fédéral, en ce qui concerne l'exercice de l'action publique. Le président du collège des procureurs généraux a insisté sur le fait que la compétence du parquet fédéral devait « être définie de manière à être opérationnelle et de manière à ne permettre, ni au prévenu ni à la partie civile, de faire valoir une quelconque cause d'irrecevabilité de l'action publique ou tout autre recours contre la décision d'examiner le dossier soit au niveau fédéral, soit au niveau local » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0897/012, p. 19). Il a également ajouté :

« L'intervenant a toujours préconisé que la décision du procureur fédéral concernant sa compétence ne puisse jamais être attaquée. Il faut en effet se mettre à la place du ou des prévenus. Si elle est traitée par le procureur fédéral, l'affaire retiendra bien davantage l'attention, tant de la magistrature elle-même que de la presse.

L'intervenant conçoit parfaitement que des avocats ou des prévenus tentent de se soustraire à cette attention en contestant la compétence du procureur fédéral. Il convient d'éviter à tout prix de telles dérives » (*ibid.*, p. 33).

Selon le ministre de la Justice, la disposition en cause a été insérée pour répondre à cette préoccupation (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-691/4, pp. 29-30).

B.8.2. Le législateur voulait donc éviter que des conflits concernant la répartition de compétence entre le parquet fédéral et les autres parquets rendent plus difficile le déroulement de la procédure ou conduisent à la nullité de cette dernière. Ceci ressort également de l'article 144ter, § 3, du Code judiciaire, qui dispose que, dans les cas visés au paragraphe 1er de cet article, le procureur fédéral décide qui, du procureur du Roi ou, dans les cas visés aux articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, du procureur général ou de lui-même, exerce l'action publique, que la décision est prise, sauf en cas d'urgence impérieuse, après concertation et que cette décision n'est susceptible d'aucun recours. A cet égard, un membre de la Chambre des représentants a déclaré ce qui suit :

« [...] Le principe de la concertation prévu dans la proposition de loi est justement destiné à éviter les longueurs de procédure. Il a précisément été renoncé à toute forme d'arbitrage, tel que prévu pour régler les conflits de compétence entre procureur du Roi et auditeur du travail, afin de pouvoir agir dans l'urgence » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0897/12, p. 46).

Un autre membre a encore ajouté que :

« En prévoyant un système de concertation et de décision du procureur fédéral, [la proposition de loi] se conforme au vieux principe d'unité du ministère public. Il ne sera pas possible de plaider la nullité des poursuites pour cause d'incompétence de l'un ou l'autre membre du ministère public. Les éventuelles dérives dans la répartition des dossiers devront être exclusivement réglées par voie disciplinaire » (*ibid.*).

Au Sénat, un membre a estimé qu'une procédure d'appel porterait « atteinte à la rapidité d'intervention qui est une condition *sine qua non* d'efficacité de l'action du parquet fédéral (cf., notamment, le cas des carrousels TVA) » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-691/4, p. 27).

B.9.1. Comme il a été observé à juste titre au cours des travaux préparatoires cités en B.6.4, la répartition de compétence entre le procureur fédéral et le procureur du Roi est une question de répartition légale des tâches entre les différentes entités du ministère public, lequel est indivisible.

B.9.2. Toute irrégularité commise par le ministère public n'entraîne pas nécessairement une violation du droit à un procès équitable. Il convient de vérifier si la procédure dans son

ensemble s'est déroulée équitablement. A cet effet, il y a lieu d'examiner si les droits de la défense ont été respectés (CEDH, 28 juillet 2009, *Lee Davies c. Belgique*, §§ 41-42; 11 octobre 2012, *Abdelali c. France*, §§ 37-38).

B.9.3. En l'espèce, le non-respect de la répartition des tâches entre le procureur fédéral et le procureur du Roi ne met nullement en péril les droits de défense de la personne poursuivie. En effet, la disposition en cause n'empêche pas cette partie de se défendre devant le juge pénal et ce, tant en ce qui concerne la régularité de la procédure, à l'exception de cette répartition des tâches, qu'en ce qui concerne le fond de l'affaire. Lors de la discussion de la disposition en cause, il a été souligné que « le cadre légal de toutes les normes et règles de procédure a été fixé et que le procureur fédéral doit également s'y conformer » et que « les initiatives d'un membre du ministère public sont suivies non seulement par les intéressés (droits de la défense), mais également par le siège » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0897/012, p. 50). Le ministre de la Justice a déclaré, dans le même sens, que « le procureur fédéral sera soumis aux mêmes règles de procédure que ses collègues des parquets [de première] instance, notamment celle de requérir un juge d'instruction pour instruire le dossier à charge et à décharge » (*ibid*, p. 53).

B.10. Eu égard à ce qui précède, la différence de traitement en cause n'est pas sans justification raisonnable.

B.11. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne les deuxième et troisième questions préjudicielles

B.12.1. La juridiction *a quo* demande si l'article 144ter, §§ 1er et 5, du Code judiciaire est compatible avec l'article 12 de la Constitution (deuxième question préjudicielle), combiné 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 (troisième question préjudicielle), en ce que la répartition de compétence entre le procureur du Roi ou le procureur général et le procureur fédéral ne peut être contestée.

B.12.2. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, remplacé par l'article 9, a), de la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour contrôler les normes législatives au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » de la Constitution.

Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause.

Il s'ensuit que, lors du contrôle au regard de ces dispositions constitutionnelles, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.12.3. En l'espèce, il ne saurait toutefois être considéré que les garanties contenues dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques aient une portée analogue à celle de l'article 12 de la Constitution.

Dans la mesure où la Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec le principe de légalité en matière pénale, garanti par l'article 12 de la Constitution, il convient de constater qu'à cet égard, l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et non l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ont une portée analogue à celle de cette disposition constitutionnelle.

Dans la mesure où la Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec le droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il convient de constater que ce droit est garanti par l'article 13, et non par l'article 12, de la Constitution.

B.12.4. Par conséquent, la Cour ne doit pas contrôler les dispositions en cause au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, combinés avec l'article 12 de la Constitution.

B.13.1. Il découle de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est punissable ou non et la peine éventuellement encourue. Les principes de légalité et de prévisibilité sont applicables à l'ensemble de la procédure pénale. Ces dispositions entendent ainsi exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines.

B.13.2. Etant donné que la disposition en cause prévoit expressément qu'en matière de répartition de compétence entre le procureur du Roi ou le procureur général et le procureur fédéral, aucune nullité ne peut être soulevée en ce qui concerne l'exercice de l'action publique, elle est, contrairement à ce que font valoir les parties défenderesses devant la juridiction *a quo*, compatible avec la condition de prévisibilité de la procédure pénale.

B.13.3. Le fait que, par suite de la disposition en cause, aucune nullité ne peut être soulevée lorsque le procureur fédéral exerce l'action publique pour des infractions qui ne comptent manifestement pas parmi celles visées à l'article 144*ter*, § 1^{er}, 1^o à 6^o, du Code judiciaire ne change rien à ce constat. Dans ce cas, en effet, ce n'est pas la prévisibilité de la loi elle-même qui est en cause mais l'application que le procureur fédéral fait de cette dernière.

B.14. Les deuxième et troisième questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 144*ter*, §§ 1er et 5, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10, 11 et 12 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 28 mars 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt