

Numéro du rôle : 7074
Arrêt n° 31/2019 du 28 février 2019

ARRÊT

En cause : la demande d'interprétation de l'arrêt n° 35/2018 du 22 mars 2018 (questions préjudicielles relatives aux articles 479 *unctis* 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle), introduite par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par arrêt du 6 décembre 2018 en cause du ministère public contre T.B., J.L. et S. D.V., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 décembre 2018, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 35/2018 du 22 mars 2018 doit-il être interprété en ce sens que seule une initiative du législateur peut remédier à la violation, constatée, des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle ou en ce sens qu'à supposer que la Cour constitutionnelle juge que le constat de la lacune est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application des dispositions en cause dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, la chambre des mises en accusation doit se déclarer compétente, en vertu d'une interprétation conforme à la Constitution, pour régler la procédure dans des affaires impliquant des personnes soumises au privilège de juridiction, et ce, dans l'attente d'une intervention du législateur ? ».

Le 19 décembre 2018, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à la demande d'interprétation de l'arrêt n° 35/2018 du 22 mars 2018 par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- S. D.V., assistée et représentée par Me W. Van Steenbrugge, avocat au barreau de Gand;
- S. D.V., assistée et représentée par Me J. Meese, avocat au barreau de Gand;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me Y. Peeters, avocats au barreau de Flandre occidentale.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 9 février 2016, T.B., juge de paix, J.L., juge de paix et juge suppléant au tribunal de première instance, et, par connexité, S. D.V., greffier en chef, sont cités par le procureur général près la Cour d'appel de Gand devant cette Cour pour s'être rendus coupables de concussion (infraction sanctionnée par l'article 243 du Code pénal).

Par arrêt du 15 décembre 2016, la Cour d'appel de Gand constate que l'infraction reprochée aux magistrats concernés se rapporte à des actes accomplis dans l'exercice de leur fonction, de sorte que la procédure à charge des prévenus est régie par les articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle. La Cour d'appel décide ensuite de poser à la Cour quatre questions préjudicielles relatives à ces dispositions.

Par son arrêt n° 35/2018 du 22 mars 2018, la Cour a répondu que les articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle violent les articles 10 et 11 de la Constitution « en ce qu'ils ne prévoient pas, au terme de l'instruction, l'intervention d'une juridiction d'instruction qui procède, dans le cadre d'une procédure contradictoire, au règlement de la procédure et examine ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière ».

À la suite de cet arrêt, la Cour d'appel de Gand a jugé, par arrêt du 21 juin 2018, qu'elle avait été saisie de l'affaire de manière irrégulière et que l'action publique était irrecevable.

Dans son réquisitoire du 23 juillet 2018, le procureur général près la Cour d'appel de Gand a demandé à la chambre des mises en accusation de cette même Cour de renvoyer les inculpés devant la Cour d'appel de Gand pour les préventions décrites dans le réquisitoire, après avoir entendu le conseiller-juge d'instruction en son rapport. C'est dans ce cadre que la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Gand a introduit la demande d'interprétation présentement examinée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions établies par application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pouvaient être amenés à proposer à la Cour de mettre fin, par un arrêt rendu sur procédure préliminaire, à l'examen des demandes d'interprétation de l'arrêt n° 35/2018 du 22 mars 2018 formulées par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Gand.

Les juges-rapporteurs ont estimé pouvoir proposer à la Cour de répondre à la demande d'interprétation en disant pour droit que l'arrêt n° 35/2018 doit être interprété en ce sens que, dans l'attente d'une intervention du législateur, la chambre des mises en accusation doit se déclarer compétente, conformément aux règles de droit commun de la procédure pénale, pour régler, au terme de l'instruction, la procédure à charge des magistrats visés par l'article 479 du Code d'instruction criminelle autres que ceux visés à l'article 481 et des auteurs d'une infraction connexe et examiner ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière.

A.2.1. S. D.V., troisième inculpé devant la juridiction *a quo*, souligne que, par son arrêt n° 35/2018, la Cour n'a pas constaté une interprétation conforme à la Constitution, mais a jugé que l'inconstitutionnalité résulte d'une lacune dans la loi, qui doit être comblée par le législateur. Le pouvoir judiciaire ne peut combler une lacune que dans le cadre des dispositions législatives existantes. En revanche, si la lacune est de nature à requérir un règlement procédural totalement différent, le juge ne peut se substituer au législateur.

En l'espèce, la lacune peut être comblée de différentes manières. En effet, la procédure pourrait être réglée devant la Cour de cassation (par analogie avec les magistrats de rang supérieur), devant la chambre des mises en accusation (comme l'a suggéré le Conseil des ministres) ou devant la chambre du conseil avec une possibilité de recours (conformément aux règles de droit commun). En outre, lorsque la procédure est réglée devant la chambre des mises en accusation, la réponse à la question de savoir quelle chambre des mises en accusation est territorialement compétente ne va pas de soi. En effet, pour éviter que le contrôle de la régularité de la procédure soit réalisé par des conseillers qui sont les collègues directs du conseiller-juge d'instruction qui était chargé de mener l'instruction, la procédure pourrait être réglée par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles ou d'une cour d'appel dans un autre ressort. Il s'agit là de choix politiques importants, qu'il appartient au législateur de faire et non au ministère public ou au juge.

En juger autrement serait contraire à la jurisprudence européenne. En effet, une règle de procédure ne peut être appliquée « par analogie » ou être laissée à la discrétion des autorités judiciaires. Le principe de légalité et l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que les règles de procédure soient fixées par la loi avec clarté et précision.

A.2.2. Si la Cour devait estimer qu'il est possible de combler la lacune constatée en faisant application des règles de droit commun de la procédure pénale, S. D.V. demande que la Cour précise que cela signifie que ces règles doivent être appliquées de manière parfaitement analogue. D'après ce raisonnement, ce serait la chambre du conseil qui devrait être saisie de l'affaire, conformément à l'article 127 du Code d'instruction criminelle.

A.3.1. Le Conseil des ministres se rallie pour l'essentiel aux conclusions des juges-rapporteurs.

Quant au fond, le Conseil des ministres ajoute que l'article 484 du Code d'instruction criminelle peut être interprété en ce sens que la chambre des mises en accusation doit être saisie de l'affaire en vue du règlement de la procédure au terme de l'instruction menée vis-à-vis du magistrat visé à l'article 479 du même Code et de ses coauteurs et complices.

En outre, le Conseil des ministres souligne l'arrêt de la Cour n° 9/2018, qui porte sur le contrôle de la régularité de la procédure durant l'instruction. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que, dans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient à la chambre des mises en accusation de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, par l'application des règles de droit commun de la procédure pénale. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas pourquoi il faudrait en juger autrement en ce qui concerne l'arrêt n° 35/2018, qui porte sur le règlement de la procédure à la fin de l'instruction.

Le Conseil des ministres renvoie ensuite à l'arrêt de la Cour de cassation n° P.18.0467.N/1 du 19 juin 2018, par lequel cette dernière s'est déclarée incompétente pour connaître d'un recours qui avait été introduit contre une ordonnance d'un conseiller-juge d'instruction chargé d'une instruction sur la base des articles 479 et 480 du Code d'instruction criminelle, dans le cadre d'une demande de levée d'une mesure d'instruction introduite en vertu de l'article 61^{quater} du même Code. Cet arrêt s'inscrit donc dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, selon laquelle il appartient à la chambre des mises en accusation de se déclarer compétente.

Enfin, l'explication qui figure dans les conclusions des juges-rapporteurs correspondrait à la *ratio legis* des règles relatives au « privilège de juridiction », qui ont été mises en place pour des motifs d'intérêt général et non dans l'intérêt personnel des personnes auxquelles les règles sont applicables. Eu égard à cette *ratio legis*, il serait logique, en ce qui concerne les magistrats visés par l'article 479 du Code d'instruction criminelle autres que ceux visés par l'article 481 et les auteurs d'une infraction connexe, que la chambre des mises en accusation contrôle la régularité de la procédure et statue, en tant qu'instance de recours, sur les décisions du magistrat désigné en tant que juge d'instruction (situation dans l'arrêt n° 9/2018), tout en procédant au règlement de la procédure et en examinant ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière (situation dans l'arrêt n° 35/2018).

A.3.2. En ce qui concerne la formulation de l'arrêt d'interprétation et de son dispositif, le Conseil des ministres demande à la Cour de préciser, de manière claire et univoque, que la chambre des mises en accusation doit se déclarer compétente pour mettre fin à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution constatée dans l'arrêt n° 35/2018 et qu'il y a lieu de le faire par l'application des règles de droit commun de la procédure pénale.

- B -

B.1. La Cour est invitée à statuer sur la demande d'interprétation de l'arrêt n° 35/2018 du 22 mars 2018. Par cet arrêt, la Cour a statué sur les questions préjudicielles concernant

l'article 479, lu en combinaison avec les articles 483 et 503*bis*, du Code d'instruction criminelle, posées par la Cour d'appel de Gand.

Par cet arrêt, la Cour a jugé que les articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle violent les articles 10 et 11 de la Constitution « en ce qu'ils ne prévoient pas, au terme de l'instruction, l'intervention d'une juridiction d'instruction qui procède, dans le cadre d'une procédure contradictoire, au règlement de la procédure et examine ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière ».

B.2. Par sa demande d'interprétation, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Gand demande à la Cour si l'arrêt n° 35/2018 « doit être interprété en ce sens que seule une initiative du législateur peut remédier à la violation, constatée, des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle ou en ce sens qu'à supposer que la Cour constitutionnelle juge que le constat de la lacune est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application des dispositions en cause dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, la chambre des mises en accusation doit se déclarer compétente, en vertu d'une interprétation conforme à la Constitution, pour régler la procédure dans des affaires impliquant des personnes soumises au privilège de juridiction, et ce, dans l'attente d'une intervention du législateur ».

B.3. Le dispositif précité de l'arrêt n° 35/2018 doit être lu en combinaison avec les considérants B.11 et B.12 de cet arrêt, qui constituent le fondement nécessaire du dispositif et qui sont formulés comme suit :

« B.11. Par dérogation à la procédure pénale de droit commun, les dispositions en cause ne prévoient pas, pour les magistrats, l'intervention d'une juridiction d'instruction afin de régler la procédure au terme de l'instruction.

[...]

B.12.2. En ce qui concerne les magistrats visés par l'article 479 du Code d'instruction criminelle autres que ceux visés à l'article 481, en confiant les fonctions de juge d'instruction à un magistrat désigné à cette fin par le premier président de la cour d'appel et en prévoyant

que les magistrats concernés doivent être jugés par le plus haut juge du fond, le législateur a entendu leur offrir des garanties déterminées de nature à assurer une administration de la justice impartiale et sereine, conformément à l'objectif mentionné en B.6.1.

B.12.3. Cependant, comme il est dit en B.6.2, le procureur général près la cour d'appel est seul compétent pour décider, au terme de l'instruction requise, si l'affaire doit ou non être renvoyée à la juridiction de jugement. Dans la mesure où, au terme de l'instruction, il n'y a pas, pour les magistrats visés par l'article 479 du Code d'instruction criminelle autres que ceux visés à l'article 481 et les auteurs d'une infraction connexe, d'intervention d'une juridiction d'instruction qui procède, dans le cadre d'une procédure contradictoire, au règlement de la procédure et examine ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière, comme c'est le cas de la Cour de cassation pour les magistrats des cours d'appel, les dispositions en cause portent une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées.

B.12.4. Les articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle ne sont dès lors pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution ».

B.4. Dès lors que le constat de la lacune qui a été fait en B.12.3 de l'arrêt de la Cour n° 35/2018 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application des articles 479, 483 et 503*bis* du Code d'instruction criminelle dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, il appartient à tout juge – dans l'attente d'une intervention du législateur – de mettre fin à la violation de ces normes par l'application des règles de droit commun de la procédure pénale.

La chambre des mises en accusation doit ainsi se déclarer compétente pour régler, au terme de l'instruction, la procédure à charge des magistrats visés par l'article 479 du Code d'instruction criminelle – autres que ceux visés à l'article 481 – et des auteurs d'une infraction connexe, et examiner ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière, conformément aux règles de droit commun de la procédure pénale.

B.5. Contrairement à ce que fait valoir l'inculpé devant la juridiction *a quo*, le principe de légalité en matière pénale ne s'oppose pas à ce que la Cour précise qu'il appartient au juge de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée dans l'attente d'une intervention du législateur. En effet, la clarification de la lacune constatée, indiquée en B.4, ne donne pas lieu à de nouvelles incriminations ou à des peines plus lourdes. Cette clarification ne donne pas lieu

non plus à un risque d'arbitraire, qui aurait pour effet de violer le principe de prévisibilité tel qu'il découle du principe de légalité, mais elle tend uniquement à créer la sécurité juridique et à donner à l'intéressé les garanties procédurales requises.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'arrêt n° 35/2018 du 22 mars 2018 doit être interprété en ce sens que, dans l'attente d'une intervention du législateur, la chambre des mises en accusation doit se déclarer compétente pour régler, au terme de l'instruction, la procédure à charge des magistrats visés par l'article 479 du Code d'instruction criminelle – autres que ceux visés à l'article 481 – et des auteurs d'une infraction connexe et examiner ce faisant si les charges sont suffisantes et si la procédure est régulière, conformément aux règles de droit commun de la procédure pénale.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 février 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen