

Numéros du rôle : 897 et 935
Arrêt n° 46/96 du 12 juillet 1996

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, modifié par l'article 25 de la loi-programme du 24 décembre 1993.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

A. Par arrêt du 6 octobre 1995 en cause du ministère public contre J. Steppe, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'allongement du délai de prescription de l'action publique relative à un délit prévu par l'article 25 de la loi du 24 décembre 1993, en tant qu'il s'applique immédiatement à toutes les actions publiques nées avant son entrée en vigueur et non encore prescrites à cette date et qu'il instaure dans le chef d'un prévenu pour qui la prescription de l'action publique a déjà été interrompue selon les critères de la loi ancienne (trois ans), un second délai plus long (cinq ans), crée-t-il une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, par rapport à la situation de prévenus qui connaissent, en fonction de la date de la commission des faits, des périodes de prescription de même durée (soit 2 x 3 ans ou 2 x 5 ans) ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 897 du rôle de la Cour.

B. Par jugement du 7 février 1996 en cause du ministère public contre H. Brichard et R. Raeymackers, le tribunal correctionnel de Charleroi a posé la question préjudicielle suivante :

« L'allongement du délai de prescription de l'action publique relative à un délit prévu par l'article 25 de la loi du 24 décembre 1993, en tant qu'il s'applique immédiatement à toutes les actions publiques nées avant son entrée en vigueur et non encore prescrites à cette date et qu'il instaure dans le chef d'un prévenu pour qui la prescription de l'action publique a déjà été interrompue selon les critères de la loi ancienne (trois ans), un second délai plus long (cinq ans), crée-t-il une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, par rapport à la situation des prévenus qui connaissent, en fonction de la date des faits, des périodes de prescription de même durée (soit 2 x 3 ans ou 2 x 5 ans) ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 935 du rôle de la Cour.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

### *Affaire portant le numéro 897 du rôle*

Prévenu de divers délits commis les 31 janvier 1989, 23 avril 1989, 31 mai 1989, 14 avril 1990, 19 septembre 1990, 19 octobre 1990, 10 mai 1991 et 14 janvier 1992 - la prescription de l'action publique de certains de ces délits ayant été interrompue notamment par des apostilles du juge d'instruction des 7 février et 3 mai 1991 -, J. Steppe a fait valoir devant la juridiction *a quo* qu'en vertu du principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle, l'allongement du délai de prescription des délits, résultant de la modification, par l'article 25 de la loi-programme du 24 décembre 1993, de l'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, fait courir, après un premier délai de trois ans, un second délai de cinq ans, alors que les deux délais sont identiques en ce qui concerne les faits prescrits avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle (deux fois trois ans) ou en ce qui concerne les faits commis moins de trois ans avant cette entrée en vigueur (deux fois cinq ans). C'est à la demande du prévenu que la juridiction *a quo* a adressé à la Cour la question préjudicielle dont les termes figurent ci-dessus.

### *Affaire portant le numéro 935 du rôle*

Prévenue de divers délits commis les 13 juillet 1987, 14 octobre 1987 et 23 janvier 1988 - la prescription de l'action publique de ces délits ayant été interrompue notamment par une apostille du juge d'instruction du 12 septembre 1990 -, R. Raeymackers a fait valoir devant la juridiction *a quo* la motivation de l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 6 octobre 1995 par lequel la Cour est interrogée dans l'affaire portant le numéro 897 du rôle. Faisant droit à la demande de la prévenue, le tribunal a adressé à la Cour la question préjudicielle dont les termes figurent ci-dessus.

## III. *La procédure devant la Cour*

### *a) Dans l'affaire inscrite sous le numéro 897 du rôle*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 16 octobre 1995.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 14 et 20 novembre 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 novembre 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Steppe, demeurant à 6030 Marchienne-au-Pont, place des Combattants 5 C, par lettre recommandée à la poste le 5 décembre 1995;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 janvier 1996.

b) *Dans l'affaire portant le numéro 935 du rôle*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 26 février 1996.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 29 février 1996, le président en exercice a abrégé le délai pour introduire un mémoire à trente jours.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er mars 1996; l'ordonnance d'abréviation de délai a été notifiée aux parties par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 9 mars 1996.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1996.

c) *Dans les deux affaires*

Par ordonnance du 29 février 1996, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnance du 26 mars 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 16 octobre 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 mai 1996, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 13 juin 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à l'avocat par lettres recommandées à la poste le 22 mai 1996.

A l'audience publique du 13 juin 1996 :

- a comparu :
  - . Me I. Traest *loco* Me Ph. Traest, avocats du barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *Objet de la disposition en cause*

L'article 25 de la loi-programme du 24 décembre 1993 dispose :

« A l'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, modifié par la loi du 30 mai 1961, les mots ' trois ans ' sont remplacés par les mots ' cinq ans ' . »

L'article 21 précité dispose désormais :

« L'action publique sera prescrite après dix ans, cinq ans ou six mois à compter du jour où l'infraction a été commise, selon que cette infraction constitue un crime, un délit ou une contravention. »

#### V. *En droit*

- A -

##### *Mémoire du prévenu devant la juridiction a quo (affaire portant le numéro 897 du rôle)*

A.1.1. C'est injustement que le jugement dont appel décide qu'une loi allongeant le délai de prescription s'applique à toutes les actions nées avant la date de son entrée en vigueur et non encore prescrites à cette date : les lois pénales et de procédure pénale ne peuvent en effet rétroagir, ainsi que la Cour l'a décidé dans son arrêt n° 82/93, à propos de l'article 52 de la loi du 3 août 1992 modifiant le Code judiciaire, relatif aux amendes pour appel téméraire ou vexatoire.

A.1.2. La loi du 24 décembre 1993 viole l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme puisqu'en violation de la notion du délai raisonnable, elle rend artificieusement extensible la durée du temps pendant lequel une personne peut être poursuivie, c'est-à-dire deux fois cinq ans au lieu de deux fois trois ans. Elle viole en particulier l'article 6.3.a (qui garantit le droit de l'accusé à « être informé, dans le plus court délai... »), 6.3.b et 6.3.d, le prévenu étant incapable de préparer sa défense plusieurs années après que se soient produits des faits mineurs. Elle viole enfin l'article 7 de la même Convention parce que le simple fait de l'allongement du délai de prescription est comparable à la condamnation à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

A.1.3. Avant la loi du 24 décembre 1993, il n'existait que trois catégories de citoyens face à la prescription commune. Depuis cette loi, sans aucun critère objectif et raisonnable, on crée plusieurs sortes de prévenus correctionnels face à la prescription sans qu'il en ait été de même pour ceux qui commettent

des contraventions ou des crimes. Il y a, tout d'abord, ceux qui commettent une infraction depuis la loi nouvelle (prescription de deux fois cinq ans); ensuite, ceux qui ont commis une infraction avant la loi mais dans le premier délai théorique de la prescription de trois ans et qui tombent dans le système des deux fois cinq ans; enfin, ceux qui, comme l'intéressé, étaient soumis à la loi ancienne et ont vu succéder illégalement au premier délai de prescription de trois ans un second délai de cinq ans (au total huit ans).

*Mémoires du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 897 du rôle et dans l'affaire portant le numéro 935 du rôle*

A.2.1. Sur la base du principe qu'une loi concernant la prescription de l'action publique doit être considérée comme une loi de procédure qui ne touche pas au fond de l'affaire et qui n'a pas comme conséquence d'alourdir les peines, la Cour de cassation a adopté une jurisprudence constante selon laquelle, en vertu du principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle, la loi qui prolonge le délai de prescription de l'action publique doit s'appliquer à toutes les actions publiques nées avant la date de son entrée en vigueur et non encore prescrites à cette date. Cette jurisprudence repose également sur le texte de l'article 3 du Code judiciaire selon lequel les lois d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure sont applicables aux procès en cours. Ce principe s'applique à la procédure pénale en vertu de l'article 2 du même Code judiciaire.

Il est par ailleurs évident qu'une loi nouvelle allongeant le délai de prescription de l'action publique ne peut faire revivre l'action publique éteinte par la prescription avant la mise en vigueur de ladite loi.

A.2.2. L'application immédiate de la nouvelle disposition est conforme à la jurisprudence constante de la Cour de cassation et a été expressément voulue par le législateur (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1.211/1, pp. 6 et 7, et n° 1.211/8, p. 13); la majorité des cours et tribunaux s'y sont conformés.

A.2.3. La question préjudicielle porte sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution du principe de l'entrée en vigueur immédiate de la nouvelle loi allongeant le délai de prescription et sur le fait que le second délai de la prescription d'une action publique qui a déjà été interrompue selon les critères de la loi ancienne (trois ans) est un délai plus long de cinq ans. Ces deux aspects se confondent puisque le second ne résulte que de l'application du premier.

A.2.4. Le principe de l'application immédiate du nouveau délai allongé de prescription de l'action publique, qui résulte de l'article 26, § 3, de la loi-programme du 24 décembre 1993 et de l'article 3 du Code judiciaire et qui semble accepté par la Cour d'appel de Mons, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour d'arbitrage ayant décidé à diverses reprises que la distinction entre les rapports juridiques qui tombent dans le champ d'application d'une loi nouvelle et les rapports qui y échappent n'implique pas en soi la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.5. En l'espèce, la loi en cause ne crée pas de discrimination puisque le nouveau délai de cinq ans peut s'appliquer à toute personne contre laquelle il existait le 31 décembre 1993 une action publique non encore prescrite. La distinction opérée dans la nouvelle loi entre les actions publiques qui tombent sous l'application du nouveau délai de cinq ans et celles qui y échappent repose en effet sur un critère objectif, c'est-à-dire la réponse à la question de savoir si oui ou non l'action publique était prescrite le 31 décembre 1993. Cette distinction est également raisonnablement justifiée en tenant compte de ce que la mesure critiquée visait à adapter le délai de prescription des délits à la réalité des enquêtes judiciaires et à son but social. Elle est également raisonnablement justifiée en tenant compte de la nature des principes en cause et plus spécialement des deux principes suivants.

A.2.6. Selon le premier, une loi réglant le délai de prescription de l'action publique peut être considérée comme une loi de procédure et doit donc être appliquée immédiatement. La situation créée par une nouvelle loi allongeant le délai de prescription de l'action publique est régie par l'article 3 du Code judiciaire et non par l'article 2 du Code pénal. Il n'existe pas de disposition particulière dans le Code d'instruction criminelle qui ferait obstacle à l'application de cet article 3 en cette matière. De plus, l'article 2 du Code pénal n'est pas un principe constitutionnel mais un principe légal qui ne concerne que les peines.

Selon le second, une prescription acquise sous le régime de la loi ancienne ne peut pas être mise en question par une loi nouvelle allongeant le délai de prescription.

A.2.7. La distinction entre, d'une part, la situation dans laquelle semble se trouver le prévenu devant la Cour d'appel de Mons, c'est-à-dire une action publique dont la prescription a déjà été interrompue selon les critères de la loi ancienne (trois ans) et dont le délai de prescription est allongé d'un second délai plus long (cinq ans) et, d'autre part, la situation des prévenus qui connaissent, en fonction de la date de la commission des faits, des périodes de prescription de l'action publique de même durée, soit deux fois trois ans, soit deux fois cinq ans, est justifiée.

La distinction faite entre les prévenus d'un délit commis moins de trois ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et les prévenus d'un délit déjà prescrit à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi repose sur des critères objectifs et raisonnablement justifiés. Pour les premiers, l'action publique se trouve déjà prescrite à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (et il est essentiel dans un Etat de droit qu'une action publique déjà prescrite ne puisse revivre suite à une nouvelle loi allongeant le délai de prescription de l'action publique), tandis que ce n'est pas le cas pour les personnes poursuivies pour un délit commis moins de trois ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

A.2.8. La question préjudicielle concerne la situation d'un prévenu pour qui la prescription de l'action publique a déjà été interrompue selon les critères de la loi ancienne (trois ans) et pour qui un second délai plus long (cinq ans) commence à courir. Dans l'interprétation de la Cour d'appel de Mons, qui semble accepter que le délai de prescription soit, dans cette hypothèse, fixé à (trois plus cinq) huit ans, la nouvelle disposition ne crée pas de discrimination entre un prévenu se trouvant dans cette situation et le prévenu d'un délit déjà prescrit le 31 décembre 1993 puisque la distinction entre ces deux catégories de prévenus repose clairement sur des critères objectifs et raisonnablement justifiés. Il doit être rappelé que, pour le second au contraire du premier, l'action publique était déjà prescrite au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

A.2.9. La nouvelle disposition n'en crée pas davantage entre le prévenu se trouvant dans la même situation (trois ans plus cinq ans) et le prévenu qui, se trouvant le 31 décembre 1993 encore dans le premier délai de prescription, connaît deux délais de prescription de cinq ans.

La date de l'infraction commise constitue un premier critère de distinction, les prévenus se trouvant dans l'une ou l'autre catégorie selon qu'ils ont ou non commis les délits plus de trois ans avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, le 31 décembre 1993.

Le deuxième critère qui détermine l'application éventuelle d'un second délai plus long de cinq ans résulte de la manière dont l'instruction ou la poursuite sont menées. La durée réelle du délai de prescription de l'action publique dépend non seulement du texte de l'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale mais également de l'application de l'article 22 du même titre, c'est-à-dire de la fréquence et des dates de l'interruption de la prescription de l'action publique par des actes d'instruction ou de poursuite faits dans les délais déterminés par l'article 21. D'une manière générale, l'article 22 du titre préliminaire du même Code et la possibilité d'interrompre la prescription de l'action

publique auront toujours pour conséquence que les délais réels de la prescription de l'action publique seront spécifiques pour chaque affaire et pour chaque prévenu. Le problème, posé par la Cour d'appel de Mons, ne peut pas être analysé comme un problème purement mathématique (deux fois trois ans, deux fois cinq ans ou trois ans plus cinq ans). Même sans aucun changement du délai de prescription, il est clair que deux prévenus, qui auront commis un délit à la même date, connaîtront en réalité un délai différent de prescription de l'action publique en raison de la manière dont ce délai de prescription est interrompu ou non.

A.2.10. L'article 26 de la loi-programme du 24 décembre 1993 peut cependant faire l'objet d'une autre interprétation, préférée par le Conseil des ministres.

Dans cette interprétation, le juge est obligé d'opérer un nouveau contrôle de la prescription de l'action publique, en ce sens qu'il devra contrôler à quelle date le délai de cinq ans à compter du délit se termine afin de pouvoir déterminer quels actes d'instruction ou de poursuite ont interrompu la prescription dans le courant de ce premier délai de cinq ans.

Cette interprétation est celle du législateur, le ministre de la Justice ayant précisé devant la Commission de la justice que le fait que l'acte interruptif intervienne avant ou après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'a guère d'importance. Ce sont toujours les faits qui doivent servir de base pour le calcul du délai total (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1.211/8, p. 13). Dans cette interprétation, il n'y a que deux catégories de prévenus et non trois : la première est celle pour laquelle la prescription était acquise à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi et pour laquelle celle-ci n'aura aucun effet; la seconde est celle pour laquelle la prescription n'est pas acquise à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi et qui tombe sous l'application du délai allongé de cinq ans. Dans cette interprétation, il n'y a pas lieu de faire une distinction selon que les prévenus se trouveraient dans le premier délai de trois ans ou dans le second délai de trois ans. Le seul élément qui compte dans cette interprétation est la constatation que l'action publique n'est pas encore prescrite. Dans cette hypothèse, on devra faire un nouveau calcul du délai de prescription à partir de la date de l'infraction, en adoptant le délai de cinq ans. Ceci pourrait avoir comme conséquence que des actes d'instruction ou de poursuite, faits dans la quatrième ou la cinquième année de la prescription mais avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, deviennent *a posteriori* pour l'application de la nouvelle loi des actes d'instruction ou de poursuite interrompant la prescription de l'action publique.

- B -

B.1. L'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale a été modifié par l'article 25 de la loi-programme du 24 décembre 1993, entrée en vigueur (article 26, § 3) le 31 décembre 1993 : le délai de prescription des délits est porté de trois à cinq ans. L'article 22, qui n'a pas été modifié, du même titre dispose pour sa part que les actes d'instruction et de poursuite faits dans le délai déterminé par l'article 21 font courir un nouveau délai « d'égale durée ».

B.2. Contrairement à ce qui est soutenu dans le mémoire du prévenu devant la juridiction *a quo* dans l'affaire portant le numéro 897 du rôle, la disposition critiquée ne rétroagit pas, en ce sens qu'elle ne met pas en cause les prescriptions acquises avant son entrée en vigueur. En réalité, cette disposition est d'application immédiate en ce qu'elle s'applique aux actions publiques non prescrites au moment où elle entre en vigueur - 31 décembre 1993 - même si l'infraction a été commise, et la prescription interrompue, avant ce moment. Si la prescription n'est pas acquise lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, tout acte interrompant la prescription avant ou après cette entrée en vigueur, moins de cinq ans après l'infraction, fait courir un délai de cinq ans.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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.

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 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.4. Les questions préjudicielles ne mettent en cause ni le droit qu'a le législateur d'allonger les délais de prescription, ni la différence fondamentale qui existe entre les actions prescrites et celles qui ne le sont pas encore au moment où la loi modificative entre en vigueur.

B.5. Les termes des questions « a déjà été interrompue selon les critères de la loi ancienne (trois ans) » font allusion à ce que lesdits critères ont pu faire naître dans l'esprit du prévenu, en premier lieu au moment de l'infraction, en second lieu au moment de l'interruption, l'expectative d'une prescription dans les trois ans. 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.6. Il eût certes été concevable d'avoir égard à de telles attentes 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.

B.7. En ne prévoyant pas de mesure transitoire, le législateur n'a violé les articles 10 et 11 de la Constitution, ni lus isolément, ni combinés avec l'article 2 du Code pénal ou les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, modifié par l'article 25 de la loi-programme du 24 décembre 1993, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior