

|                                     |
|-------------------------------------|
| Numéro du rôle : 2913               |
| Arrêt n° 62/2005<br>du 23 mars 2005 |

## A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 16, 2°, et 18, 4°, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire, introduit par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et l'a.s.b.l. Liga voor Mensenrechten.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*      \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 février 2004 et parvenue au greffe le 10 février 2004, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1190 Bruxelles, chaussée d'Alseberg 303, et l'a.s.b.l. Liga voor Mensenrechten, dont le siège social est établi à 9000 Gand, Van Stopenberghestraat 2, ont introduit un recours en annulation des articles 16, 2°, et 18, 4°, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire (publiée au *Moniteur belge* du 7 août 2003, deuxième édition).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 30 novembre 2004 :

- ont comparu :

. Me V. Sran, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me S. Sarolea, avocat au barreau de Nivelles, pour les parties requérantes;

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

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Les parties requérantes sont des associations sans but lucratif qui visent à promouvoir les droits de l'homme en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel et dont l'objet social est notamment de combattre toute « atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ».

Rappelant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, elles estiment dès lors justifier de l'intérêt à agir en annulation des dispositions entreprises, qui diminuent considérablement la compétence des juridictions belges pour statuer sur les violations graves du droit international et qui confient au seul procureur fédéral la maîtrise des poursuites, créant ainsi des discriminations inadmissibles entre citoyens et portant atteinte au droit au procès équitable.

A.2. Le Conseil des ministres estime que, contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, les dispositions entreprises ne portent pas arbitrairement atteinte aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Compte tenu de la nécessité de faire preuve d'un intérêt personnel, direct et certain, les parties requérantes devront démontrer concrètement que les dispositions entreprises mettent en péril leur objectif social de « lutter contre toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ».

#### *Quant au fond*

A.3. Les parties requérantes développent un moyen unique pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En réservant au procureur fédéral le pouvoir d'engager des poursuites dans les cas et pour les infractions qu'elles désignent, ce qui exclut par conséquent la possibilité de mise en mouvement de l'action publique par constitution de partie civile, et en prévoyant en outre qu'il n'y a pas de voie de recours contre la décision du procureur fédéral de ne pas engager de poursuites, les dispositions entreprises créeraient une différence de traitement injustifiée et disproportionnée entre les victimes des infractions visées dans ces dispositions et les victimes d'infractions du droit commun.

Les dispositions entreprises violeraient également le droit au procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.1. La première branche du moyen porte sur l'article 16, 2°, alinéas 3 et suivants, de la loi du 5 août 2003, qui concerne les poursuites contre un étranger qui a commis en dehors du territoire du Royaume une violation grave du droit international humanitaire contre une personne qui, au moment des faits, est ressortissant belge ou une personne qui, depuis au moins trois ans, séjourne effectivement, habituellement et légalement en Belgique.

A.4.2. Les parties requérantes réfutent les arguments présentés par le Gouvernement, suite à une remarque du Conseil d'Etat, en vue de justifier l'impossibilité de constitution de partie civile pour les infractions graves au droit international humanitaire.

Tout d'abord, selon le Gouvernement, le droit international n'impose pas le principe de personnalité passive comme critère de rattachement : en permettant des poursuites dans cette hypothèse en cas de violation grave du droit international humanitaire, le droit belge s'étend donc au-delà de ses obligations internationales. Ensuite, ces infractions trouvent leur source dans le droit international; or, le droit international ne requiert pas le principe de double incrimination, de telle sorte qu'une infraction peut exister en droit international sans que l'Etat ait intégré cette incrimination dans son droit interne. Enfin, contrairement aux infractions de droit commun, les infractions de droit international humanitaire peuvent être poursuivies même si l'auteur n'est pas trouvé en Belgique, alors qu'il ne s'agit pas d'infractions qui mettent en péril un élément essentiel de la souveraineté de la Belgique.

Les parties requérantes ne voient pas en quoi le principe de personnalité passive, qui se rapporte à la victime de nationalité belge ou résidant effectivement en Belgique depuis trois ans, justifierait l'impossibilité de se constituer partie civile. Elles ne comprennent pas davantage en quoi l'absence de principe de double incrimination ou le fait que les auteurs puissent être poursuivis même s'ils n'ont pas été trouvés en Belgique justifieraient l'exclusion de constitution de partie civile.

A.4.3. Compte tenu de la finalité de la constitution de partie civile « par action », qui est de permettre à la victime d'une infraction de mettre en mouvement l'action publique et de pallier ainsi, le cas échéant, l'inaction du ministère public, les victimes des infractions de droit international humanitaire sont incontestablement une catégorie comparable aux victimes d'infractions du droit commun. En insérant les infractions de droit international humanitaire dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale et dans le Code d'instruction criminelle, le Gouvernement a d'ailleurs manifesté sa volonté de réserver un traitement identique aux victimes de ces deux types d'infractions.

A.4.4. La différence de traitement qui en résulte n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi de mettre fin à une utilisation politique abusive de la législation antérieure, objectif qui peut être considéré comme légitime, mais qui ne serait cependant pas atteint par l'adoption des dispositions en cause. Cette différence de traitement

est d'autant plus disproportionnée que les infractions les plus graves sont en jeu et qu'il n'y a pas de voie de recours contre la décision de ne pas poursuivre qui serait prise par le procureur fédéral, alors que ce dernier sera par définition dans l'impossibilité d'appréhender toutes les situations qui pourraient être poursuivies, puisqu'elles concernent des infractions commises en dehors du territoire du Royaume par un étranger.

A.4.5. L'impossibilité de se constituer partie civile et l'absence de voie de recours contre la décision du procureur fédéral violent également le droit au procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5. La seconde branche du moyen porte sur l'article 18, 4°, de la loi du 5 août 2003, qui concerne les infractions commises hors du territoire du Royaume et qu'une règle de droit international conventionnelle ou coutumière impose à la Belgique de poursuivre.

Les parties requérantes développent les mêmes motifs que ceux évoqués précédemment.

A.6.1. Le Conseil des ministres estime le recours irrecevable en ce qu'il invoque la violation directe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, norme dont la Cour n'assure pas directement le contrôle.

A.6.2. Pour le surplus, le Conseil des ministres réfute la méconnaissance des articles 10 et 11 de la Constitution.

D'une part, compte tenu du principe de territorialité consacré à l'article 3 du Code pénal - principe auquel, en vertu de l'article 4 du Code pénal, il ne peut être dérogé que dans les cas déterminés par la loi -, les infractions de « droit commun » commises sur le territoire belge et celles commises en dehors du territoire belge représentent des catégories non comparables.

D'autre part, les infractions commises par un étranger en dehors du territoire belge, visées à l'article 10 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, ne sont pas toutes comparables entre elles. Dès lors que pour les infractions relatives aux violations graves du droit international humanitaire, les possibilités de poursuites ont été conçues de manière beaucoup plus large que pour les autres infractions - l'auteur ne doit pas être trouvé en Belgique et l'infraction ne doit pas exister dans le pays où elle a été commise -, il est justifié de mettre en place un régime particulier pour ces infractions, en l'espèce un mécanisme de contrôle préalable à l'instruction et à la mise en mouvement des poursuites.

Si par ailleurs ces infractions étaient suffisamment comparables aux infractions de droit commun ou aux autres infractions commises par un étranger en dehors du territoire belge, le Conseil des ministres estime que la distinction établie repose sur un critère objectif.

A.6.3. En adoptant la législation entreprise, le législateur visait à mettre fin à une utilisation abusive de la loi antérieure en instaurant une procédure de filtre afin d'éviter qu'une multiplication des plaintes avec constitution de partie civile empêche une politique cohérente en matière de lutte contre la criminalité. Le but poursuivi par le législateur est légitime.

A.6.4. Les dispositions entreprises sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Compte tenu de la multiplication sous l'empire de la loi antérieure de plaintes avec constitution de partie civile dont plusieurs étaient motivées par des considérations politiques, étrangères aux objectifs de répression des violations graves du droit international humanitaire, le législateur a décidé de revoir la place accordée aux parties civiles dans deux situations bien précises seulement.

Par ailleurs, les victimes peuvent toujours saisir d'une plainte le procureur fédéral, qui devra requérir une instruction, sauf dans quatre hypothèses limitativement énumérées. En outre, un éventuel classement sans suite n'est qu'un acte provisoire, puisque les violations graves du droit international humanitaire sont imprescriptibles.

Enfin, bien que peu idéale, l'absence de voie de recours contre la décision du procureur fédéral est le corollaire nécessaire de la volonté d'instaurer un équilibre entre le droit (maintenu) de la victime de demander qu'une instruction soit ouverte et l'objectif légitime de mettre fin à l'utilisation abusive de la loi antérieure. Il est dès lors demandé aux plaignants de faire confiance au procureur fédéral.

- B -

*Quant aux dispositions entreprises*

B.1.1. L'article 10 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tel qu'il a été modifié par l'article 16, 2°, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire (ci-après : loi du 5 août 2003), qui a inséré un point 1°*bis*, dispose :

« Hormis dans les cas visés aux articles 6 et 7, § 1er, pourra être poursuivi en Belgique l'étranger qui aura commis hors du territoire du Royaume :

[...]

1°*bis*. une violation grave du droit international humanitaire visée au livre II, titre *Ibis* du Code pénal, commise contre une personne qui, au moment des faits, est un ressortissant belge ou une personne qui, depuis au moins trois ans, séjourne effectivement, habituellement et légalement en Belgique.

Les poursuites, en ce compris l'instruction, ne peuvent être engagées qu'à la requête du procureur fédéral qui apprécie les plaintes éventuelles. Il n'y a pas de voie de recours contre cette décision.

Saisi d'une plainte en application des alinéas précédents, le procureur fédéral requiert le juge d'instruction d'instruire cette plainte sauf si :

1° la plainte est manifestement non fondée; ou

2° les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une qualification des infractions visées au livre II, titre *Ibis*, du Code pénal; ou

3° une action publique recevable ne peut résulter de cette plainte; ou

4° des circonstances concrètes de l'affaire, il ressort que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et dans le respect des obligations internationales de la Belgique, cette affaire devrait être portée soit devant les juridictions internationales, soit devant la juridiction du lieu où les faits ont été commis, soit devant la juridiction de l'Etat dont l'auteur est ressortissant ou celle du lieu où il peut être trouvé, et pour autant que cette juridiction présente les qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité, tel que cela peut notamment ressortir des engagements internationaux relevant liant la Belgique et cet Etat.

Si le procureur fédéral classe une affaire sans suite, il le notifie au ministre de la Justice en visant les points énumérés à l'alinéa précédent sur lesquels se fonde ce classement.

Si le classement sans suite se fonde uniquement sur les points 3° et 4° précités ou uniquement sur le point 4° précité et lorsque ces faits ont été commis après le 30 juin 2002, le ministre de la Justice informe la Cour pénale internationale de ces faits ».

B.1.2. L'article 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tel qu'il a été complété par l'article 18, 4°, de la même loi et avant sa modification par l'article 378 de la loi-programme du 22 décembre 2003 – modification qui n'a pas d'incidence sur le présent recours –, dispose :

« Hormis les cas visés aux articles 6 à 11, les juridictions belges sont également compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une règle de droit international conventionnelle ou coutumière liant la Belgique, lorsque cette règle lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites.

Les poursuites, en ce compris l'instruction, ne peuvent être engagées qu'à la requête du procureur fédéral qui apprécie les plaintes éventuelles. Il n'y a pas de voie de recours contre cette décision.

Saisi d'une plainte en application des alinéas précédents, le procureur fédéral requiert le juge d'instruction d'instruire cette plainte sauf si :

- 1° la plainte est manifestement non fondée; ou
- 2° les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une qualification des infractions visées au livre II, titre *Ibis*, du Code pénal; ou
- 3° une action publique recevable ne peut résulter de cette plainte; ou
- 4° des circonstances concrètes de l'affaire, il ressort que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et dans le respect des obligations internationales de la Belgique, cette affaire devrait être portée soit devant les juridictions internationales, soit devant la juridiction du lieu où les faits ont été commis, soit devant la juridiction de l'Etat dont l'auteur est ressortissant ou celle du lieu où il peut être trouvé, et pour autant que cette juridiction présente les qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité, tel que cela peut notamment ressortir des engagements internationaux relevant la Belgique et cet Etat.

Si le procureur fédéral classe une affaire sans suite, il le notifie au ministre de la Justice en visant les points énumérés à l'alinéa précédent sur lesquels se fonde ce classement.

Si le classement sans suite se fonde uniquement sur les points 3° et 4° précités ou uniquement sur le point 4° précité et lorsque ces faits ont été commis après le 30 juin 2002, le ministre de la Justice informe la Cour pénale internationale de ces faits ».

### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Selon le Conseil des ministres, le recours devrait être déclaré irrecevable à défaut pour les parties requérantes, associations sans but lucratif, de démontrer concrètement que les dispositions entreprises portent atteinte à leur objet social.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage 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 entreprise.

B.2.3. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; enfin, qu'il n'apparaisse pas que l'objet social ne soit pas ou plus réellement poursuivi.

B.2.4. Selon leurs statuts, les a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et Liga voor Mensenrechten ont pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Elles défendent les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme consacrés notamment par la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme.

Sans qu'une telle définition de l'objet social d'une a.s.b.l. doive être prise à la lettre comme un moyen qu'elle se donne d'attaquer n'importe quelle norme sous le prétexte que toute norme a une incidence sur les droits de quelqu'un, il peut être admis que les dispositions attaquées de la loi du 5 août 2003 sont d'une nature telle qu'elles peuvent affecter défavorablement l'objet social des associations requérantes. Ces dispositions confèrent en

effet au procureur fédéral le monopole d'engager des poursuites en particulier contre certaines violations graves du droit international humanitaire et suppriment par conséquent la possibilité pour les victimes de ces infractions de mettre en mouvement l'action publique par constitution de partie civile.

B.2.5. Il s'ensuit que les a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et Liga voor Mensenrechten justifient d'un intérêt à demander l'annulation des dispositions précitées.

### *Quant au fond*

B.3. Dans leur moyen unique, les parties requérantes estiment qu'en réservant au procureur fédéral le pouvoir d'engager des poursuites dans les cas et pour les infractions qu'elles désignent, ce qui exclut par conséquent la possibilité de mise en mouvement de l'action publique par constitution de partie civile, et en prévoyant en outre qu'il n'y a pas de voie de recours contre la décision du procureur fédéral de ne pas engager de poursuites, les dispositions entreprises créeraient une différence de traitement injustifiée et disproportionnée entre les victimes des infractions visées dans ces dispositions et les victimes d'infractions de droit commun, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.1. La première branche du moyen unique est dirigée contre le 1<sup>o</sup>*bis* de l'article 10 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, introduit par l'article 16, 2<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2003.

Cette disposition confie au procureur fédéral, sans possibilité de recours, le monopole de l'engagement des poursuites en Belgique contre un étranger qui a commis hors du territoire du Royaume une violation grave du droit international humanitaire visée au livre II, titre *Ibis*, du Code pénal contre une personne qui, au moment des faits, est un ressortissant belge ou une personne qui, depuis au moins trois ans, séjourne effectivement, habituellement et légalement en Belgique.

B.4.2. La seconde branche du moyen unique est dirigée contre les compléments apportés à l'article 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Cette disposition confie au procureur fédéral, sans possibilité de recours, le monopole de l'engagement des poursuites contre les infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une règle de droit international conventionnelle ou coutumière liant la Belgique, lorsque cette règle impose à celle-ci, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites.

B.5.1. La loi du 5 août 2003 a pour objectif de mettre fin aux problèmes suscités par l'application de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, notamment « une utilisation politique manifestement abusive de cette loi » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2003, DOC 51-103/001, p. 3).

B.5.2. L'article 7 de la loi du 16 juin 1993 précitée, modifiée par les lois du 10 février 1999 et du 23 avril 2003, reconnaissait en effet au juge belge une compétence universelle en matière de crimes de guerre, de crimes de génocide et de crimes contre l'humanité.

Cette compétence dérogeait donc au principe de territorialité puisque les juridictions belges étaient compétentes, indépendamment du lieu de perpétration de l'infraction, de la nationalité de l'auteur ou de celle de la victime et même si l'auteur présumé du crime n'était pas trouvé en Belgique.

Le législateur visait ainsi à protéger certaines valeurs essentielles en luttant contre l'impunité des crimes considérés parmi les plus graves.

B.5.3. La loi du 5 août 2003 entreprise maintient, « sur la base d'une étude comparative », une large possibilité de poursuites contre les auteurs d'infractions en matière de droit pénal humanitaire, en intégrant ces infractions dans le droit commun, « tout en

conservant les règles d'immunité du droit international et du droit coutumier ainsi qu'un point de rattachement personnel (auteur et/ou victime) ou territorial clair avec le pays » (*ibid.*).

B.5.4. En ce qui concerne le critère de rattachement personnel avec le pays, si la loi entreprise a décidé d'appliquer le principe de personnalité active (l'auteur prétendu est de nationalité belge ou a sa résidence principale en Belgique) de manière illimitée, le législateur a par contre jugé nécessaire d'instaurer certaines limites en ce qui concerne le principe de personnalité passive (la victime doit, au moment des faits, être de nationalité belge ou résider effectivement, habituellement et légalement en Belgique depuis au moins trois ans), en supprimant, par la première disposition entreprise, la possibilité de mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile.

Cette possibilité a également été supprimée, par la seconde disposition entreprise, en ce qui concerne les infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une règle de droit international conventionnelle ou coutumière liant la Belgique, lorsque cette règle impose à celle-ci, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites.

B.6.1. Dérogeant au principe de territorialité posé par l'article 3 du Code pénal, l'article 4 du même Code prévoit que l'infraction commise hors du territoire du Royaume, par des Belges ou par des étrangers, n'est punie, en Belgique, que dans les cas déterminés par la loi.

B.6.2. C'est au législateur qu'il appartient de déterminer, dans le respect des obligations internationales et du principe d'égalité et de non-discrimination, les modalités d'exercice de l'action publique contre des infractions graves du droit international humanitaire ou d'autres infractions graves commises en dehors du territoire.

La circonstance que le législateur ait opté pour une compétence universelle ne l'empêche pas de revenir sur cette option en limitant les possibilités de poursuites contre ces crimes qui trouvent leur source dans le droit international.

B.6.3. En raison des problèmes qui ont surgi à l'occasion de l'application de la loi du 16 juin 1993 précitée, le législateur a pu raisonnablement estimer que des limitations à la

compétence pénale extra-territoriale relative aux violations graves du droit international humanitaire s'imposaient, et instaurer notamment un critère de rattachement personnel de l'auteur ou de la victime avec le pays. Il a également pu raisonnablement estimer nécessaire de limiter dans certains cas les possibilités de mise en mouvement de l'action publique, en réservant ce pouvoir au procureur fédéral.

La Cour doit toutefois examiner si, en supprimant dans certains cas la possibilité de mise en mouvement de l'action publique par constitution de partie civile, les normes attaquées n'ont pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits des victimes concernées.

B.7.1. La constitution de partie civile prévue par l'article 63 du Code d'instruction criminelle a pour objectif de permettre aux parties lésées de mettre elles-mêmes en mouvement l'action publique, afin de pallier une éventuelle inertie des parquets.

En supprimant la possibilité de mise en mouvement de l'action publique par constitution de partie civile dans les cas qui y sont visés, les articles 10, 1<sup>o</sup>*bis*, et 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale établissent une différence de traitement entre les victimes d'infractions à ces dispositions et les autres victimes d'infractions, en particulier celles visées aux articles 10, 5<sup>o</sup>, 10<sup>ter</sup> et 10<sup>quater</sup>, du titre préliminaire précité.

B.7.2. En réponse aux remarques formulées par la section de législation du Conseil d'Etat, le Gouvernement a justifié en ces termes la nécessité de modifier pour les infractions graves au droit international humanitaire les règles du droit commun de la mise en mouvement de l'action publique :

« Il n'a pas été jugé opportun de maintenir la possibilité de se constituer partie civile dans les cas visés à l'article 10, 1*bis* notamment pour les trois raisons essentielles suivantes. Premièrement, le droit international n'exige pas de prévoir le principe de personnalité passive comme critère de rattachement. Deuxièmement, il s'agit, à la différence des autres infractions visées à l'article 10, d'infractions qui trouvent leur source dans le droit international. Le droit international requiert de poursuivre ces infractions sans requérir l'exigence de la double incrimination (obligation de poursuivre les crimes commis sur le territoire d'un Etat pour

lequel l'infraction existe sur le plan international, même si le droit interne de cet Etat n'a pas intégré cette incrimination dans son droit interne, contrairement aux infractions visées aux autres points de l'article 10), ce qui justifie un règlement spécifique, ainsi que l'exclusion de la possibilité de constitution de partie civile. Troisièmement, à la différence des autres infractions visées à l'article 10, les infractions internationales visées à l'article 10, 1<sup>bis</sup> peuvent faire l'objet de poursuites même si l'auteur présumé n'est pas trouvé en Belgique (exception à l'article 12), bien qu'il ne s'agisse pas d'infractions qui, en soi, mettent en péril un élément essentiel de la souveraineté du Royaume (contrairement aux autres exceptions énumérées à l'article 12) » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2003, DOC 51-103/001, pp. 5-6).

En ce qui concerne l'article 12<sup>bis</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale, les travaux préparatoires indiquent qu'« ici également la constitution de partie civile n'est plus possible - sans empêcher les victimes de porter plainte, mais cette plainte n'engage plus automatiquement des poursuites » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2003, DOC 51-103/003, p. 8).

B.7.3. Compte tenu de ce qui précède, le législateur a pu estimer nécessaire de créer un filtre aux possibilités de poursuites contre ces infractions.

B.7.4. En réservant au procureur fédéral le pouvoir d'engager des poursuites dans les hypothèses visées aux articles 10, 1<sup>o</sup><sup>bis</sup> et 12<sup>bis</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale, la mesure incriminée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des victimes.

Ce monopole de l'exercice des poursuites correspond à la volonté d'instaurer un organe de centralisation et de coordination de l'exercice de l'action publique en ce qui concerne ces infractions.

Par ailleurs, le procureur fédéral, loin de disposer d'une compétence discrétionnaire en la matière, ne peut décider d'un classement sans suite que pour un des quatre motifs exhaustivement énumérés par la loi : non fondement manifeste, erreur de qualification, irrecevabilité ou circonstances concrètes de l'affaire révélant une autre juridiction davantage indiquée.

B.7.5. Il reste encore à examiner si les mesures incriminées ne portent pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes en ce qu'il n'est organisé aucun contrôle de la décision du procureur fédéral de classer sans suite.

B.7.6. Eu égard à la nature des infractions visées par les dispositions attaquées, le législateur a pu redouter que des personnes qui prétendent être les victimes de telles infractions déposent plainte pour des raisons qui sont étrangères à une bonne administration de la justice et aux objectifs de la loi. L'introduction d'une procédure de recours contre la décision du procureur fédéral de ne pas poursuivre et le débat auquel cette procédure donnerait lieu pourraient nuire gravement aux relations internationales de la Belgique, voire mettre en péril la sécurité de citoyens belges à l'étranger. Lorsque le législateur étend la saisine des juridictions pénales belges, par dérogation aux règles de compétence de droit commun, il peut également, pour éviter les conséquences d'un usage abusif des possibilités offertes par la loi, déroger au droit commun de la constitution de partie civile et confier l'intentement de l'action publique au seul procureur fédéral, spécialisé en la matière.

Toutefois, en ne permettant dans aucun cas que la décision du procureur fédéral de ne pas poursuivre soit contrôlée par un juge indépendant et impartial, il a pris une mesure qui va au-delà de l'objectif qu'il poursuit.

B.7.7. Les raisons exprimées en B.7.6 justifient que soit abrogé le recours prévu par la loi du 23 avril 2003, qui permettait qu'un refus de poursuivre puisse faire l'objet d'un recours devant la chambre des mises en accusation statuant, si elle le décide, en audience publique.

Il n'est pas déraisonnable de prévoir que le procureur fédéral, qui dispose de moyens d'investigation permettant de faire les vérifications utiles, puisse décider, sous sa seule responsabilité, que l'affaire ne doit pas être traitée par les juridictions belges parce qu'elle peut l'être, soit devant une juridiction internationale, soit devant un juge national indépendant et impartial ainsi que le prévoient le 4<sup>o</sup> des articles 10, 1<sup>o</sup>*bis*, alinéa 3, et 12*bis*, alinéa 3.

De tels classements, qui ne préjugent pas du fondement de la plainte, répondent au souci d'écarter, avant même toute mesure d'instruction, des plaintes déposées devant les autorités judiciaires belges dans le but de susciter artificiellement un débat politique mettant en cause des personnalités étrangères.

B.7.8. En revanche, les motifs de classement énumérés aux 1°, 2° et 3° des articles 10, 1°*bis*, alinéa 3, et 12*bis*, alinéa 3, concernent l'accès aux juridictions belges rendues compétentes par ces mêmes articles et ils ne permettent pas au procureur fédéral de prendre en considération les répercussions que pourrait avoir le traitement pénal d'une affaire sur les relations internationales de la Belgique.

S'il peut être admis que soit examiné, avant même qu'un juge d'instruction ne puisse être saisi, s'il est satisfait aux conditions énoncées aux 1°, 2° et 3° des dispositions précitées, il n'est pas raisonnablement justifié, alors que la constitution de partie civile ne peut mettre en mouvement l'action publique, que la décision de ne pas poursuivre ne soit pas prise par un juge indépendant et impartial, sur réquisition du procureur fédéral, le législateur restant libre de maintenir l'absence de recours contre la décision juridictionnelle et d'écarter les mesures de convocation et de publicité que prévoyait l'article 5 de la loi du 23 avril 2003, pour éviter les dérives évoquées en B.7.6.

B.8. Le moyen est fondé dans la seule mesure où les dispositions attaquées ne prévoient pas que la décision de ne pas engager des poursuites est prise par un juge indépendant et impartial dans les hypothèses visées aux 1°, 2° et 3° des articles 10, 1°*bis*, alinéa 3, et 12*bis*, alinéa 3, du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

B.9. Il convient d'annuler, dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'alinéa 2 de l'article 10, 1°*bis*, et l'alinéa 2 de l'article 12*bis* qui disposent, en des termes identiques :

« Les poursuites, en ce compris l'instruction, ne peuvent être engagées qu'à la requête du procureur fédéral qui apprécie les plaintes éventuelles. Il n'y a pas de voies de recours contre cette décision. »

B.10. Afin de laisser au législateur le temps nécessaire pour modifier la loi, il convient, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, de maintenir les effets des dispositions annulées jusqu'au 31 mars 2006.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'alinéa 2 de l'article 10, 1<sup>o</sup>*bis*, et l'alinéa 2 de l'article 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tels qu'ils ont été modifiés respectivement par l'article 16, 2°, et par l'article 18, 4°, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire;

- maintient les effets des dispositions annulées jusqu'au 31 mars 2006.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 23 mars 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior