

Numéro du rôle : 3035
Arrêt n° 125/2005 du 13 juillet 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, introduit par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et autres.

La Cour d'arbitrage,

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

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 29 juin 2004 et parvenue au greffe le 30 juin 2004, un recours en annulation de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes (publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2003, troisième édition) a été introduit par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1190 Bruxelles, chaussée d'Alsemberg 303, l'a.s.b.l. Liga voor Mensenrechten, dont le siège social est établi à 9000 Gand, Van Stopenberghestraat 2, et l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue Berckmans 83.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 23 février 2005, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 avril 2005 après avoir invité les parties à s'expliquer sur la nécessité d'interroger la Cour de justice de Luxembourg dans un mémoire complémentaire à introduire le 7 avril 2005 au plus tard et dont elles échangeront une copie dans le même délai.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire complémentaire.

A l'audience publique du 13 avril 2005 :

- ont comparu :

. Me T. Mitevov, Me M. Beys et Me P. Robert, avocats au barreau de Bruxelles, et Me P. Bekaert, avocat au barreau de Bruges, pour les parties requérantes;

. Me M. Mareschal *loco* Me D. Gérard, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen 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 -

Position des parties requérantes

Quant au premier moyen

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation par la loi attaquée des articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Selon les parties requérantes, la définition de l'infraction terroriste établie par l'article 137 nouveau du Code pénal violerait le principe de légalité en ce qu'elle contiendrait des termes flous et imprécis, ne permettant pas à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Les parties requérantes ajoutent que les travaux préparatoires ne peuvent en rien clarifier la portée de ces notions. Il en résulte que le pouvoir d'interprétation donné aux juges serait beaucoup trop vaste et trop vaguement balisé.

A.1.2. Les quatre premières branches du premier moyen portent sur le paragraphe 1er de l'article 137 du Code pénal.

La première branche du premier moyen s'attache plus particulièrement à la définition de l'infraction de terrorisme « qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale ».

Les parties requérantes considèrent que les termes « nature » et « contexte » ne sont pas suffisamment précis. Ainsi, elles s'interrogent sur la qualification d'infractions terroristes dans l'hypothèse d'actes de vandalisme commis lors d'une manifestation alter-mondialiste.

Les parties requérantes estiment également que le terme « peut » implique un trop large pouvoir d'appréciation laissé au pouvoir judiciaire. En conséquence, certains actes pourraient être considérés comme terroristes, malgré leur dangerosité très faible.

La deuxième branche du premier moyen porte plus particulièrement sur les termes « est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ».

Les parties requérantes soutiennent que la notion d'intimidation grave d'une population est trop imprécise et permet une interprétation trop large.

La troisième branche du premier moyen porte plus particulièrement sur les termes « dans le but [...] de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte ».

Les parties requérantes affirment que la volonté de contraindre indûment est une notion floue. Elles s'interrogent dès lors sur la possibilité d'incriminer une activité sociale ou politique indésirable par le gouvernement en place. En particulier, elles envisagent l'hypothèse d'une manifestation contre l'intervention militaire d'un pays, manifestation au cours de laquelle des dégradations seraient commises.

La quatrième branche du premier moyen porte plus particulièrement sur les termes « dans le but [...] de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale ».

Selon les parties requérantes, les notions de « gravement déstabiliser » et de « structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays » sont susceptibles d'évoluer en fonction du climat dominant et des opinions du juge. L'intention de déstabiliser lesdites structures d'un pays pourrait ainsi être décelée lors d'une manifestation monarchique dans un régime républicain.

A.1.3. La cinquième branche du premier moyen porte sur la nouvelle incrimination consacrée par la loi litigieuse dans l'article 137, § 3, 1^o, du Code pénal en ces termes : « la destruction ou la dégradation massives, ou la provocation d'une inondation d'une infrastructure, d'un système de transport, d'une propriété publique ou privée, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables, autres que celles visées au § 2 ».

Les parties requérantes estiment que les adjectifs « massives » et « considérables » n'apportent pas de garantie suffisante dès lors que l'interprétation du texte pourrait être trop large.

A.1.4. La sixième branche du premier moyen porte sur la nouvelle incrimination consacrée par la loi litigieuse dans l'article 137, § 3, 2^o, du Code pénal en ces termes : « la capture d'autres moyens de transport que ceux visés aux 5^o et 6^o du § 2 ».

Les parties requérantes soutiennent que le champ d'application de cette incrimination est trop large à leurs yeux. Il ne rencontrerait pas le principe de légalité.

A.1.5. La septième branche du premier moyen porte sur la nouvelle incrimination consacrée par la loi litigieuse dans l'article 137, § 3, 6^o, du Code pénal en ces termes : « la menace de réaliser l'une des infractions énumérées au § 2 ou au présent paragraphe ».

Les parties requérantes considèrent que l'incrimination de la simple menace de réaliser une infraction n'est pas adéquate dès lors que la définition de l'infraction elle-même ne répond pas à l'exigence de prévisibilité de la loi pénale.

Quant au second moyen

A.2.1. Le second moyen est pris de la violation par la loi entreprise des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, combinés avec son article 22 et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pour les cinquième à quinzième branches. Les dix-sept branches du moyen sont toutes fondées sur la différence de traitement qui, selon les parties requérantes, existe entre les situations de l'auteur soupçonné d'avoir commis une infraction, selon que celle-ci se verra ou non reconnaître la qualification d'infraction terroriste par les autorités judiciaires. Ce traitement serait différent au stade de l'information et de l'instruction, au stade du jugement ainsi que du point de vue des sanctions prévues. Dès lors que la définition de la notion d'infraction terroriste n'est pas suffisamment précise, elle ne peut constituer un critère objectif et pertinent justifiant la différenciation de traitement entre les deux situations. Partant, la différence de traitement ne serait pas proportionnée aux objectifs poursuivis.

A.2.2. La première branche du second moyen se rapporte à l'aggravation des peines selon qu'une infraction prévue à l'article 137, § 2, du Code pénal est qualifiée de terroriste ou non.

A.2.3. Les deuxième à quatrième branches du second moyen concernent les conséquences de cette aggravation des peines.

Les parties requérantes font grief à la législation entreprise d'entraîner un élargissement - discriminatoire - du champ d'application de la détention préventive aux infractions prévues à l'article 137, § 2, du Code pénal lorsque la qualification d'infraction terroriste entraîne un dépassement du seuil de la peine d'un an d'emprisonnement. Il en irait notamment ainsi de l'infraction de coups et blessures volontaires simples.

Dans la troisième branche du second moyen, les parties requérantes soutiennent qu'il est discriminatoire de restreindre le champ d'application de la transaction pénale en raison du seul fait qu'il s'agit d'une infraction terroriste lorsque cette qualification entraîne une majoration du maximum de la peine au-dessus de cinq ans d'emprisonnement.

Enfin, les requérantes fondent la quatrième branche du second moyen sur la restriction du champ d'application de la correctionnalisation des crimes, organisée par l'article 2 de la loi du 4 octobre 1867 sur les circonstances atténuantes. Il ressort de cette disposition que, si la peine prévue par la loi excède 20 ans, le crime

ne peut être correctionnalisé. Par conséquent, un crime de droit commun puni de la réclusion de 15 à 20 ans, s'il est qualifié d'infraction terroriste, sera puni de la réclusion de 20 à 30 ans et ne pourra faire l'objet d'une correctionnalisation.

A.2.4. Les cinquième à septième branches du second moyen décrivent trois méthodes particulières d'enquête qui ne peuvent être mises en œuvre que s'il existe des indices sérieux indiquant que les infractions sont de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde. En raison de la qualification d'infraction terroriste d'un fait visé à l'article 137, § 2, du Code pénal, ces mesures intrusives dans la vie privée pourront être mises en œuvre.

Les parties requérantes se fondent sur l'exemple de coups et blessures volontaires qui n'entraînent pas d'incapacité pour la victime, lesquels seraient qualifiés d'infraction terroriste.

Les cinquième, sixième et septième branches portent successivement sur :

- l'interception et la saisie du courrier, organisées par l'article 46*ter* du Code d'instruction criminelle;
- l'observation à l'aide de moyens techniques, organisée par l'article 47*sexies* du Code d'instruction criminelle;
- la récolte de données bancaires, organisée par l'article 46*quater* du Code d'instruction criminelle.

Les normes violées seraient, plus particulièrement, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.5. Les huitième à quinzième branches du second moyen se fondent sur huit méthodes d'enquête portant atteinte aux libertés individuelles applicables à toute infraction terroriste dès lors qu'elles ont été insérées par l'article 15 de la loi entreprise à l'article 90*ter* du Code d'instruction criminelle.

Il s'agit des méthodes suivantes :

- les écoutes téléphoniques, organisées par l'article 90*ter*, § 1er, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle;
- les écoutes directes, organisées par l'article 90*ter*, § 1er, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle;
- le contrôle visuel discret, organisé par l'article 89*ter* du Code d'instruction criminelle;
- l'observation à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans l'habitation, organisée par l'article 56*bis*, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle;
- l'infiltration, organisée par l'article 47*octies* du Code d'instruction criminelle;
- le repérage téléphonique ordonné par le procureur du Roi au lieu du juge d'instruction en cas de flagrant délit et moyennant confirmation par le juge d'instruction dans les 24 heures, organisé par l'article 88*bis* du Code d'instruction criminelle;
- l'octroi d'une valeur probante limitée aux déclarations de témoins anonymes, tel que le prévoient les articles 86*bis*, § 2, et 86*quinquies* du Code d'instruction criminelle;
- la mise en œuvre d'une enquête proactive, au sens de l'article 28*bis*, § 2, du Code d'instruction criminelle.

A.2.6. Dans la seizième branche du second moyen, les parties requérantes invoquent le caractère disproportionné de la circonstance que la compétence extraterritoriale des juridictions belges sera justifiée pour les auteurs, belges ou ayant leur résidence principale en Belgique, d'une infraction commise à l'étranger si la qualification terroriste est retenue.

A.2.7. Enfin, les parties requérantes développent une dix-septième branche au second moyen en ce qu'il serait disproportionné de retenir la compétence extraterritoriale universelle des juridictions belges pour les infractions terroristes lorsque la personne victime de l'infraction est un ressortissant belge, ou une institution de l'Union européenne ou un organisme créé conformément au Traité instituant la Communauté européenne ou au Traité sur l'Union européenne et qui a son siège dans le Royaume.

Mémoire du Conseil des ministres

Quant au premier moyen

A.3.1. Le Conseil des ministres commence par rappeler certains textes internationaux ainsi que des exemples de législations nationales qui ont trait au terrorisme. Il considère que la loi attaquée dérive de ces textes internationaux mais qu'elle est plus précise qu'eux. En particulier, le Conseil des ministres reproduit la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

Le Conseil des ministres reproche aux parties requérantes de confondre à plusieurs reprises le grief qui consiste à considérer que le champ d'application de l'infraction terroriste est trop large et le caractère imprécis de la définition.

Par ailleurs, il considère que la Cour européenne des droits de l'homme estime qu'il existe toujours, aussi claire que soit la loi, un élément d'interprétation judiciaire. Le Conseil des ministres reprend aussi à son compte et cite longuement l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le respect de la légalité par l'avant-projet qui lui avait été soumis et qui, selon le Conseil des ministres, concluait au respect de ce principe. Définir le terrorisme nécessite, selon le Conseil des ministres, l'utilisation de concepts non pas flous ou imprécis mais souples et susceptibles d'une interprétation judiciaire. Qui plus est, il appartiendra aux juridictions d'interpréter l'article 137 du Code pénal de manière restrictive et ce, d'autant plus qu'il faudra tenir compte des causes d'exclusion prévues aux articles 139, alinéa 2, et 141^{ter} du Code pénal. Ensuite, l'article 139, alinéa 2, de ce même Code protège tout particulièrement les organisations dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux.

A.3.2. Le Conseil des ministres considère que la première branche est non fondée. D'abord, les termes « de par sa nature ou son contexte » ont déjà été utilisés dans l'article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1999. Il appartiendra au juge d'apprécier l'atteinte grave à un pays ou à une organisation internationale au regard de l'ensemble des circonstances dans lesquelles s'insère le fait ainsi que le degré de gravité et les caractéristiques essentielles de l'infraction. Il est évident, poursuit le Conseil des ministres, que la nature de l'infraction de droit commun dont il est question est essentielle dans cette interprétation. Un attentat à l'explosif est de nature à porter gravement atteinte à un pays alors qu'une manifestation alter-mondialiste n'est pas susceptible, de par la nature de l'infraction, d'avoir une telle incidence.

A.3.3. La deuxième branche est, elle aussi, non fondée. Comme tout élément constitutif d'une infraction, l'élément moral spécifique qui doit exister dans le chef de l'auteur d'un acte terroriste est suffisamment clair : il est directement lié à la notion de terreur qui est incluse dans le principe que l'infraction de terrorisme est celle qui est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population.

A.3.4. La troisième branche n'est pas non plus fondée. L'élément moral peut également consister en l'intention que l'infraction commise contraigne indûment les pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte. Le Conseil des ministres cite quelques exemples pour illustrer le terme « contraindre ». Quant à l'adverbe « indûment », il consacrerait, selon le Conseil des ministres, une interprétation restrictive de la notion de contraindre.

A.3.5. Selon le Conseil des ministres, la quatrième branche du premier moyen est tout aussi non fondée : la notion de « gravement déstabiliser les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale » n'est nullement imprécise. C'est l'infraction qui doit être commise dans cet objectif. Par conséquent, ce qui importe n'est pas la motivation politique réelle de l'auteur de l'infraction mais le fait que l'auteur espère que l'infraction qu'il commet aura pour incidence de gravement déstabiliser les structures fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale.

A.3.6. La cinquième branche est non fondée. L'adjectif « massives » qui qualifie, dans l'article 137, § 3, 1°, du Code pénal, la destruction ou la dégradation est couramment usité sur le plan international, en particulier quant à la notion d'armes de destruction massive, et n'a, à la connaissance du Conseil des ministres, jamais fait l'objet de critiques quant à son caractère trop imprécis pour justifier une définition. Tout comme la notion de gravité, elle laisse une marge d'appréciation légitime au juge.

La notion de « destruction massive » existe d'ailleurs déjà dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 15 décembre 1997. Il en va de même pour la notion de « pertes économiques considérables ».

A.3.7. Quant à la sixième branche, elle aussi est non fondée, selon le Conseil des ministres. Elle concerne l'article 137, § 3, 2°, du Code pénal qui prévoit une infraction nouvelle, savoir la capture d'autres moyens de transport qu'un aéronef ou un navire. Les parties requérantes ne contestent pas son manque de précision mais son absence d'opportunité. Le Conseil des ministres considère que la capture d'un moyen de transport ne pourra constituer une infraction terroriste que si, notamment, par sa nature ou son contexte, cette infraction peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale. Il va de soi que la nature du moyen de transport capturé sera prise en considération.

A.3.8. Enfin, la septième branche du premier moyen, qui porte sur l'infraction consistant en la menace de réaliser une des infractions énumérées à l'article 137, § 2, du Code pénal, n'a aucune incidence sur la légalité de la norme contrôlée. Par ailleurs, il appartiendra, bien entendu, aux parties poursuivantes d'apporter la preuve de ces menaces, de simples actes préparatoires à une éventuelle et ultérieure menace ne suffisant pas.

Quant au second moyen

A.4.1. De manière générale, le second moyen est fondé sur le constat erroné, du point de vue du Conseil des ministres, selon lequel la définition de la notion d'infraction terroriste ne respecte pas le principe de légalité. Pour le surplus, il entend démontrer que, contrairement aux exemples présentés par les parties requérantes à l'appui de leur second moyen, les infractions terroristes présentent toutes une gravité particulière, même s'il existe, naturellement, une échelle de gravité entre elles.

En effet, les autorités judiciaires n'accorderont la qualification d'infraction terroriste, quelle que soit sa qualification en droit commun, que si les conditions suivantes sont remplies :

- par sa nature ou son contexte, l'infraction peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale;
- l'intention de son auteur est de la commettre dans l'un des buts visés à l'article 137 du Code pénal.

Le Conseil des ministres entend insister sur la légitimité de la lutte contre le terrorisme.

A.4.2. La majoration des peines critiquée est justifiée en raison de la plus grande gravité de l'infraction considérée, estime le Conseil des ministres.

A.4.3. Les deuxième à quatrième branches ne sont pas fondées non plus : les conséquences liées à l'aggravation des peines sont justifiées par cette gravité particulière. Il s'agit, selon le Conseil des ministres, du critère même de proportionnalité. Plus une infraction est grave, plus il est légitime de pouvoir décerner un mandat d'arrêt, d'interdire la transaction pénale ou d'interdire la correctionnalisation de l'infraction.

A.4.4. Pour l'examen des cinquième à septième branches, l'introduction de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution comme normes de contrôle n'apporte, selon le Conseil des ministres, pas grand-chose au débat, qui consiste uniquement à examiner si la gravité de l'infraction est proportionnée à la mesure intrusive dans la vie privée organisée par la loi. Celle-ci est, elle aussi,

justifiée par la gravité de l'infraction terroriste. Il en est de même pour les autres mesures d'intrusion mentionnées par les parties requérantes (huitième à quinzième branches), qui sont proportionnées par rapport au danger que représentent les infractions terroristes et à la nécessité d'organiser la sécurité de la population.

A.4.5. Enfin, estime le Conseil des ministres, les modifications apportées par la législation litigieuse aux fins d'élargir la compétence extraterritoriale du pouvoir judiciaire belge constituaient un élément essentiel de la décision-cadre adoptée le 13 juin 2002 par le Conseil de l'Union européenne.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.5. A titre liminaire, les parties requérantes font observer que la légitimité que les actes internationaux donneraient, selon le vœu du Conseil des ministres, à la loi belge relative aux infractions terroristes n'emporte pas *ipso facto* la preuve du respect par cette loi du principe de légalité. La transposition de l'incrimination en droit interne doit être conforme aux principes constitutionnels ainsi qu'aux principes de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes entendent encore rappeler l'arrêt de principe de la Cour (n° 69/2003), lequel a été prononcé après l'avis du Conseil d'Etat reproduit dans le mémoire du Conseil des ministres. Elles considèrent que la thèse du Conseil des ministres selon laquelle il est nécessaire que la loi utilise des termes souples susceptibles d'une interprétation judiciaire ne répond pas aux exigences formulées par la Cour. En outre, elles insistent sur le fait qu'avant d'être interprétée par les juges, la loi entreprise sera appliquée par les services de police, qui auront notamment la possibilité d'entreprendre des mesures particulières de recherche intrusive dans la vie privée. Le respect de l'exigence de légalité est, selon elles, beaucoup plus difficile à contrôler au niveau du parquet et des services de police. Les parties requérantes considèrent aussi, avec une partie de la doctrine, qu'il est troublant que le législateur ait senti la nécessité de définir dans les articles 139, alinéa 2, et 141^{ter} nouveaux du Code pénal ce qu'on ne saurait qualifier de groupe terroriste et aussi qu'aucune des dispositions insérées ne saurait porter atteinte à des droits ou libertés fondamentales tels que le droit de grève, la liberté de réunion, d'association ou d'expression.

A.6.1. Sur la défense du Conseil des ministres quant à la première branche du premier moyen, les parties requérantes considèrent que l'argument selon lequel les notions « de par sa nature ou son contexte » sont inspirées de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, n'est pas opportun dès lors que cette Convention ne vise qu'un seul type d'acte, à savoir le fait de tuer ou de blesser grièvement un civil. Elles insistent encore sur la circonstance qu'il appartiendra essentiellement aux services de police d'apprécier le contexte et la nature de l'infraction. Ensuite, elles relèvent que le danger d'étendre la portée de la loi attaquée est d'autant plus grand que la Commission européenne indique dans un mémoire explicatif relatif à la décision-cadre que de simples faits de violence urbaine peuvent être constitutifs d'infractions terroristes. Enfin, elles abordent la question de la tentative d'une infraction en réaction à l'exemple du dossier « Trabelsi » cité par le Conseil des ministres dans son mémoire.

A.6.2. Sur la deuxième branche, les parties requérantes tiennent à rappeler que définir le terrorisme par rapport à la terreur est une tautologie.

A.6.3. Sur la troisième branche, les exemples cités par le Conseil des ministres pour expliquer le terme « contraindre » prêtent à discussion. En ce qui concerne l'adverbe « indûment », les parties requérantes ne considèrent nullement qu'il consacrerait une interprétation restrictive de la notion de « contraindre ».

A.6.4. Sur la quatrième branche, les parties requérantes considèrent que l'intention « de gravement déstabiliser ou détruire les structures [...] » est synonyme de « changer radicalement ». Dans l'appréciation de cette intention, les opinions personnelles des magistrats seront déterminantes.

A.6.5. Sur la cinquième branche, les parties requérantes font valoir que la « Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif » invoquée par le Conseil des ministres n'a pas encore été ratifiée par la Belgique.

A.7.1. Quant au second moyen, à titre préliminaire, les parties requérantes souhaitent faire remarquer qu'un constat de violation du principe de légalité, tel qu'il est développé dans le premier moyen, doit entraîner *ipso facto* un constat de la violation des dispositions visées au second moyen. En effet, les éléments constitutifs d'une infraction, qui sont à ce point vagues et définis de manière large, ne peuvent en aucun cas être considérés comme des critères objectifs justifiant de telles différences de traitement pour le justiciable, telles qu'énoncées dans le deuxième moyen de la requête.

Par contre, le raisonnement inverse ne peut bien évidemment être appliqué. Dans l'hypothèse où le premier moyen serait rejeté, il faudrait - d'où le motif des dix-sept branches - effectuer un examen de compatibilité avec les dispositions au moyen de chacune des dix-sept branches développées dans la requête.

Les parties requérantes font remarquer que ni le législateur ni le Conseil des ministres n'ont procédé à cet examen systématique.

A.7.2. Pour le reste, elles estiment que l'ensemble de l'argumentation du Conseil des ministres relative au second moyen repose sur une pétition de principe : les différences de traitement dénoncées sont justifiées parce que les infractions terroristes visées par la loi attaquée sont particulièrement graves. Tout d'abord, il est faux de prétendre que les infractions terroristes comportent toujours des conséquences très graves puisqu'une simple menace et des coups et blessures n'entraînant aucune incapacité entrent dans le champ d'application de la loi.

Quant à la légitimité, invoquée par le Conseil des ministres, de la lutte contre le terrorisme, les parties requérantes tiennent à rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a assigné des limites aux moyens utilisés pour pratiquer celle-ci.

Les parties requérantes donnent plusieurs exemples de dérives en matière de lutte contre le terrorisme et tentent de prouver que le risque de porter atteinte aux libertés fondamentales n'est pas purement théorique.

Mémoire en réplique du Conseil des ministres

A.8.1. Selon le Conseil des ministres, et contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 prévoit explicitement que la définition des infractions terroristes doit être harmonisée dans tous les Etats. Ceci implique que l'objectif même du législateur européen était de formuler une définition minimale commune à tous les Etats membres; la décision-cadre ne laisserait pas le choix au législateur belge de retenir une définition plus restrictive. Si la Cour d'arbitrage devait annuler la loi attaquée, le législateur belge se trouverait en violation flagrante de ses obligations internationales. C'est la Cour de justice des Communautés européennes qui est seule compétente pour connaître à titre préjudiciel de la question de la validité de la décision-cadre que les parties requérantes contestent.

A.8.2. Pour le surplus, le Conseil des ministres rappelle les arguments qu'il a développés pour terminer son mémoire, en demandant, à titre principal, que la Cour déclare non fondé le recours en annulation et, à titre infiniment subsidiaire, à supposer que la Cour considère le recours en annulation comme fondé, qu'elle interroge la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel en lui posant les questions suivantes :

« L'article 34, § 2, b), du traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne disposant que les décisions-cadres lient les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens, permet-il aux Etats membres de retenir une définition plus restrictive d'une infraction pénale retenue par une décision-cadre ?

Plus particulièrement, la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 impose-t-elle l'incrimination par chaque Etat membre de l'ensemble des comportements visés par la définition de la notion d'infractions terroristes retenue par le Conseil de l'Union ?

Dans l'affirmative, la décision cadre est-elle valide au regard de l'article 6, 2, du Traité sur l'Union européenne, garantissant les droits fondamentaux notamment tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, dont le principe de légalité des incriminations pénales fait manifestement partie ? ».

Mémoire complémentaire des parties requérantes

A.9. Invitées par la Cour à s'expliquer sur la nécessité d'interroger la Cour de justice des Communautés européennes, les parties requérantes ont introduit un mémoire complémentaire dans lequel elles estiment, à titre principal, que la Cour dispose de suffisamment d'éléments pour annuler la loi attaquée, sur la base des moyens développés dans la requête et le mémoire en réponse.

Selon la proposition de décision-cadre faite par la Commission européenne elle-même, la rédaction de l'article 3 du projet, qui définit la notion d'infraction terroriste, « autorise les Etats membres à introduire, dans leur législation nationale, une définition précise des infractions, dans le but de mettre en œuvre la présente décision-cadre ».

Dans cette logique, le fait que la loi attaquée constitue la transposition d'une décision-cadre n'exonère pas le législateur de son obligation de respecter le principe de légalité et n'enlève pas à la Cour sa compétence pour assurer le contrôle de ce respect.

A titre subsidiaire, si la Cour devait estimer ne pas pouvoir annuler la loi attaquée sans violer les obligations internationales de la Belgique telles qu'elles découlent notamment des articles 31, paragraphe 1, point e), et 34, paragraphe 2, point b), du Traité sur l'Union européenne, les parties requérantes considèrent que les questions suivantes devraient être posées à titre préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes :

« 1) La décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, prise sur base de l'article 31, e) du Traité de l'Union européenne, qui impose l'adoption de mesures nécessaires [...] minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du terrorisme, laisse-t-elle aux Etats une possibilité de définir les nouvelles incriminations (ou de modifier les dispositions existantes) sans suivre la lettre de la définition proposée par la décision-cadre contenue dans l'article 1er, premier alinéa, ou de compléter ou de préciser celle-ci, en vertu de l'article 34 alinéa 2 b du Traité qui laisse aux Etats une compétence quant à la forme et aux moyens ?

2) Le Conseil de l'Union européenne est-il soumis, en vertu de l'article 6.2 du Traité de l'Union européenne, au respect du principe de légalité des incrimination pénales, consacré en droit international par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lorsqu'il définit les règles minimales relatives aux éléments constitutifs d'infractions pénales, dans l'article 1er, premier alinéa, de la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme ?

3) La définition contenue dans l'article 1er, premier alinéa, de la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme viole-t-elle les droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux états membres, dont le principe de légalité des incriminations pénales, consacré par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'article 15, paragraphe 1, du Pacte International relatif aux droits civils et politiques et par l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? ».

- B -

Quant à l'étendue du recours

B.1. Les parties requérantes, qui demandent l'annulation de l'ensemble de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, précisent toutefois qu'elles analyseront essentiellement les articles 3, 4, 13, 14 et 15 de la loi précitée. Elles ajoutent qu'elles postulent l'annulation des articles de la loi attaquée non spécifiquement analysés dans la requête dans la mesure où ceux-ci se réfèrent directement ou indirectement à l'article 3 de la loi attaquée. La Cour limite l'examen du recours à l'objet ainsi circonscrit par les parties requérantes.

Quant aux dispositions entreprises

B.2. Les articles 3, 4, 13, 14 et 15 de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes disposent :

« Art. 3. Un article 137, rédigé comme suit, est inséré au Titre Ier^{ter} du Livre II du [...] Code [pénal] :

‘ Art. 137. § 1er. Constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale.

§ 2. Constitue, aux conditions prévues au § 1er, une infraction terroriste :

1° l'homicide volontaire ou les coups et blessures volontaires visés aux articles 393 à 404, 405^{bis}, 405^{ter} dans la mesure où il renvoie aux articles précités, 409, § 1er, alinéa 1er, et §§ 2 à 5, 410 dans la mesure où il renvoie aux articles précités, 417^{ter} et 417^{quater};

2° la prise d'otage visée à l'article 347^{bis};

3° l'enlèvement visé aux articles 428 à 430, et 434 à 437;

4° la destruction ou la dégradation massives visées aux articles 521, alinéas 1er et 3, 522, 523, 525, 526, 550*bis*, § 3, 3°, à l'article 15 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime, ainsi qu'à l'article 114, § 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;

5° la capture d'aéronef visée à l'article 30, § 1er, 2°, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne;

6° le fait de s'emparer par fraude, violence ou menaces envers le capitaine d'un navire, visé à l'article 33 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime;

7° les infractions visées par l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs, modifié par l'arrêté royal du 1er février 2000, et punies par les articles 5 à 7 de la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflager et aux engins qui en sont chargés;

8° les infractions visées aux articles 510 à 513, 516 à 518, 520, 547 à 549, ainsi qu'à l'article 14 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

9° les infractions visées par la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions;

10° les infractions visées à l'article 2, alinéa premier, 2°, de la loi du 10 juillet 1978 portant approbation de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, faite à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972.

§ 3. Constitue également, aux conditions prévues au § 1er, une infraction terroriste :

1° la destruction ou la dégradation massives, ou la provocation d'une inondation d'une infrastructure, d'un système de transport, d'une propriété publique ou privée, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables, autres que celles visées au § 2;

2° la capture d'autres moyens de transport que ceux visés aux 5° et 6° du § 2;

3° la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture d'armes nucléaires ou chimiques, l'utilisation d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, ainsi que la recherche et le développement d'armes chimiques;

4° la libération de substances dangereuses ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

5° la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou en toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

6° la menace de réaliser l'une des infractions énumérées au § 2 ou au présent paragraphe. '.

Art. 4. Un article 138, rédigé comme suit, est inséré dans le même Titre :

' Art. 138. § 1er. Les peines prévues aux infractions énumérées à l'article 137, § 2, sont remplacées comme suit, si ces infractions constituent des infractions terroristes :

1° l'amende, par la peine d'emprisonnement d'un an à trois ans;

2° la peine d'emprisonnement de six mois au plus, par la peine d'emprisonnement de trois ans au plus;

3° la peine d'emprisonnement d'un an au plus, par la peine d'emprisonnement de trois ans au plus;

4° la peine d'emprisonnement de trois ans au plus, par la peine d'emprisonnement de cinq ans au plus;

5° la peine d'emprisonnement de cinq ans au plus, par la réclusion de cinq ans à dix ans;

6° la réclusion de cinq ans à dix ans, par la réclusion de dix ans à quinze ans;

7° la réclusion de dix ans à quinze ans, par la réclusion de quinze ans à vingt ans;

8° la réclusion de dix ans à vingt ans par la réclusion de quinze ans à vingt ans;

9° la réclusion de quinze ans à vingt ans, par la réclusion de vingt ans à trente ans;

10° la réclusion de vingt ans à trente ans, par la réclusion à perpétuité.

§ 2. Les infractions terroristes visées à l'article 137, § 3, seront punies de :

1° dans le cas visé au 6°, l'emprisonnement de trois mois à cinq ans lorsque la menace porte sur une infraction punissable d'une peine correctionnelle, et la réclusion de cinq ans à dix ans lorsque la menace porte sur une infraction punissable d'une peine criminelle;

2° la réclusion de quinze ans à vingt ans dans les cas visés aux 1°, 2° et 5°;

3° la réclusion à perpétuité dans les cas visés aux 3° et 4°. ' ».

« Art. 13. Il est inséré à l'article 6 de la loi du 17 avril 1878, modifié par les lois des 4 août 1914, 12 juillet 1932, 4 avril 2001 et 5 août 2003, contenant le Titre préliminaire du Code de Procédure pénale, entre le 1^o*bis* et le 2^o, un 1^o*ter*, rédigé comme suit :

‘ 1^o*ter* d'une infraction terroriste visée au Livre II, Titre I*ter*, du Code pénal. ’

Art. 14. L'article 10*ter* de la même loi, inséré par la loi du 28 novembre 2000, est complété comme suit :

‘ 4^o une des infractions prévues aux articles 137, 140 et 141 du Code pénal commise contre un ressortissant ou une institution belge, ou contre une institution de l'Union européenne ou d'un organisme créé conformément au traité instituant la Communauté européenne ou au traité sur l'Union européenne et qui a son siège dans le Royaume. ’

Art. 15. Dans l'article 90*ter*, § 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 30 juin 1994 et modifié par les lois des 7 et 13 avril 1995, 10 juin 1998, 28 novembre 2000, 29 novembre et 11 décembre 2001, 7 juillet 2002, 6 janvier et 5 août 2003, les 1^o*ter* à 1^o*septies* sont remplacés comme suit :

‘ 1^o*ter* aux articles 137, 140 et 141 du même Code;

1^o*quater* à l'article 210*bis* du même Code;

1^o*quinquies* aux articles 246, 247, 248, 249, 250 et 251 du même Code;

1^o*sexies* à l'article 259*bis* du même Code;

1^o*septies* à l'article 314*bis* du même Code;

1^o*octies* aux articles 324*bis* et 324*ter* du même Code. ’ ».

Quant à la portée de la décision-cadre du 13 juin 2002

B.3.1. La loi du 19 décembre 2003 a notamment pour objet de transposer, en droit belge, la décision-cadre du 13 juin 2002 arrêtée, aux termes de l'article 34, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, par le Conseil.

La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (*J.O.C.E.*, L, 164, 22 juin 2002) impose aux Etats membres de rendre punissables trois catégories d'infractions : les « infractions terroristes », les « infractions relatives à un groupe terroriste » et les « infractions liées aux activités terroristes ». Seules, toutefois, les deux premières catégories ont fait l'objet d'une transposition en droit belge par la loi attaquée. La

troisième catégorie visant des comportements préparatoires à des infractions terroristes déjà incriminés en Belgique, le législateur a estimé qu'il ne devait pas compléter la législation belge sur ce point (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0258/001, pp. 7 et 8). Le législateur a cependant aussi repris dans la loi précitée un article 7 qui introduit un article 141 dans le Code pénal, et ce dans le but de mettre le droit belge en conformité avec la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme faite à New York le 9 décembre 1999 et alors non encore ratifiée par la Belgique. Enfin, l'article 141*bis* nouveau du même Code, inséré par l'article 8 de la loi du 19 décembre 2003, prévoit la non-application de la loi aux activités des forces armées tandis que l'article 9 de la même loi introduit l'article 141*ter* nouveau dans le Code pénal, qui a pour objet de garantir l'exercice de certains droits fondamentaux.

B.3.2. Il résulte de ceci que la loi du 19 décembre 2003 entreprise a un objet à la fois plus large et plus restreint que la décision-cadre précitée du 13 juin 2002. Aux termes de l'article 34, paragraphe 2, b), du Traité sur l'Union européenne, « les décisions-cadres lient les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct ».

Quant au premier moyen

B.4. Les parties requérantes soutiennent, dans un premier moyen, que l'article 3 de la loi du 19 décembre 2003 violerait les articles 12 et 14 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elles estiment d'abord que le principe de légalité aurait été violé parce que l'infraction terroriste serait trop largement définie ou de manière imprécise. Elles critiquent en particulier le caractère indéterminé des termes utilisés dans l'article 137, § 1er, du Code pénal, inséré par l'article 3, pour qualifier une infraction terroriste. Celle-ci est définie comme l'infraction qui, « de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale ».

Les travaux préparatoires ne donnant pas d'indication au sujet du contenu de ces termes, les parties requérantes soutiennent qu'il appartiendra au juge mais aussi aux services de police de leur en donner un, ce qui ne permettrait pas à chacun d'avoir connaissance du contenu réel de l'infraction nouvelle. Les parties requérantes considèrent encore que l'élément intentionnel, le dol spécial requis comme deuxième élément de l'infraction terroriste, est, lui aussi, trop imprécisément défini. La formulation de cette intention serait à plusieurs égards incertaine, l'infraction terroriste étant celle qui « est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale ». Cette indétermination de la définition de l'élément intentionnel porterait, elle aussi, atteinte au principe de légalité en matière pénale qui procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.

B.5. La loi attaquée a, notamment, pour objet de transposer la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 précitée. Selon l'exposé des motifs, l'objectif de ces deux normes est triple : « tout d'abord, offrir une assise juridique solide afin d'aborder efficacement la question de la poursuite des ' infractions terroristes ' par la définition du phénomène proprement dit. Ensuite, le renforcement des peines pour certains types d' infractions terroristes '. Enfin, le dernier objectif visé est la définition de groupe terroriste et l'incrimination des personnes qui participent aux activités d'un groupe terroriste ou qui en assument la direction » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0258/001, pp. 6 et 7).

B.6.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.6.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité et de la variabilité des situations, ainsi que des matières auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

B.6.3. La Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence analogue en ce qui concerne l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre le principe de légalité en matière pénale. Dans son arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993 (série A, n° 260-A, §§ 40 et 52), elle constate :

« [...] le libellé de bien des lois ne présente pas une précision absolue. Beaucoup d'entre elles, en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins floues (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Müller et autres c. Suisse* du 24 mai 1988, série A n° 133,

p. 20, par. 29). [...] L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique ».

Ensuite, elle considère que l'article 7 « consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines [...] » et qu'« il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi ». Dans cet arrêt, la Cour a ajouté que « cette condition se trouve remplie lorsque l'individu peut savoir, à partir du libellé de la clause pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité [pénale] ».

Dans son arrêt *S.W. c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995 (série A, n° 335-B, § 36), la Cour a précisé :

« Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire. [...] On ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible ».

Dans l'arrêt *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996 (Recueil 1996-V), après avoir confirmé que la condition de légalité « se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente (art. 7) et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale » (§ 29), la Cour a rappelé :

« [...] en raison même du principe de généralité des lois, le libellé de celles-ci ne peut présenter une précision absolue. L'une des techniques types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi de nombreuses lois se servent-elles par la force des choses de formules plus ou moins floues, afin d'éviter une rigidité excessive et de pouvoir s'adapter aux changements de situation. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique » (§ 31).

Enfin, la Cour a observé :

« [...] la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires [...]. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé » (§ 35).

B.7.1. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments mentionnés en B.6.2 *in fine* et en particulier des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.7.2. En l'espèce, s'inspirant du texte de l'article premier, paragraphe 1, de la décision-cadre précitée du 13 juin 2002, la définition donnée à la notion d'« infraction terroriste » par l'article 137, § 1er, du Code pénal, inséré par l'article 3 de la loi attaquée, renvoie au « contexte » dans lequel elle est commise et à sa « nature ». Interrogée au cours des travaux préparatoires, la ministre de la Justice a précisé que le mot « contexte » est repris tel quel de la décision-cadre :

« Ce mot permet de prendre en compte non seulement la nature de l'infraction, mais aussi ses conséquences sur l'organisation et la gestion d'un pays. Il appartiendra aux cours et tribunaux d'apprécier au cas par cas si, par le contexte dans lequel l'infraction est commise, celle-ci porte gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0258/004, p. 14).

Quant à l'élément intentionnel de l'infraction terroriste, il est vrai que la définition qui en est donnée, à savoir celle « commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale », pourrait dans certains cas donner lieu à des difficultés d'interprétation.

Cependant, le choix des termes « gravement », utilisé à deux reprises, « indûment » ou « détruire » et l'obligation d'interpréter strictement les textes pénaux ne peuvent conduire les juges chargés de les interpréter à qualifier des faits comme tombant sous le coup de l'infraction terroriste que s'ils manifestent une intention de porter substantiellement atteinte aux éléments visés, ce qui circonscrit de manière suffisante les éléments constitutifs de l'infraction et permet raisonnablement à toute personne physique ou morale de connaître à l'avance les conséquences pénales des comportements, ainsi définis, qu'elle adopterait.

Il en est de même du terme « massives » qui qualifie, à l'article 137, § 3, 1^o, du Code pénal, inséré par le même article 3, la destruction ou la dégradation d'une infrastructure, d'un système de transport, d'une propriété publique ou privée, et du terme « considérables » qui qualifie l'intensité des pertes économiques que ces actes entraîneraient. Ces termes ne permettent pas aux juges chargés de les interpréter de considérer comme infractions terroristes des actes dont les effets ne seraient pas manifestement importants.

Il ne peut être fait grief à un texte de portée générale de ne pas donner une définition plus précise de l'intention exigée pour un ensemble d'infractions susceptibles d'être réprimées comme infractions terroristes. Le juge, comme il lui appartient de le faire lorsqu'il doit mesurer la gravité de faits qui lui sont soumis, devra apprécier cette intention non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en considération des éléments objectifs constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire. De même, il appartient au juge d'apprécier le dol spécial requis. Quant aux pouvoirs excessifs qui seraient, selon les parties requérantes, attribués, en raison de l'indétermination des termes utilisés, aux services de police, la Cour observe que les missions de la police s'exercent, en matière pénale, sous le contrôle des cours et tribunaux.

B.7.3. Enfin, l'article 139, alinéa 2, du Code pénal, inséré par l'article 5 de la loi attaquée, interdit de considérer comme un groupe terroriste « une organisation dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ».

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur s'est aperçu des risques d'abus que pouvait entraîner l'adoption d'une loi pénale réprimant les actes terroristes et que, malgré l'avis du Conseil d'Etat qui estimait que cette disposition constituait un « truisme qui n'a pas sa place dans le Code pénal », c'est à dessein que cette disposition a été maintenue, afin de préserver l'équilibre entre l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et le respect des libertés fondamentales : « En cette matière, il vaut mieux être inutilement explicite que dangereusement silencieux et ambigu » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0258/004, pp. 10-11; voir également *ibid.*, pp. 4-5). Ensuite, une proposition a été faite d'insérer un article complémentaire à portée générale relatif aux libertés fondamentales (*ibid.*, pp. 16 à 19). Ainsi, l'article 9 de la loi attaquée a introduit un article 141^{ter} dans le Code pénal aux termes duquel aucune disposition du titre I^{er}ter du livre II de ce Code ne peut être « interprétée comme visant à réduire ou à entraver des droits ou libertés fondamentales tels que le droit de grève, la liberté de réunion, d'association ou d'expression, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache, et tels que consacrés notamment par les articles 8 à 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

B.7.4. Il s'ensuit que, même s'il laisse au juge un large pouvoir d'appréciation, l'article 3 de la loi du 19 décembre 2003 ne lui confère pas un pouvoir autonome d'incrimination qui empiéterait sur les compétences du législateur.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant aux demandes de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice des Communautés européennes

B.8. Il découle de ce qui précède que, conformément à l'article 35 du Traité sur l'Union européenne, il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice des Communautés européennes des questions préjudicielles portant sur la validité et l'interprétation de la décision-cadre du 13 juin 2002.

Quant au second moyen

B.9. Les parties requérantes prennent un second moyen tiré de la violation des articles 10, 11 et 12 de la Constitution combinés avec l'article 22 de la Constitution et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles considèrent que si la Cour ne déclare pas fondé le premier moyen, elle doit examiner toutes les différences de traitement que la loi attaquée génère, en raison « du caractère flou et vague » de la définition de l'infraction terroriste, entre les personnes soupçonnées d'avoir commis les infractions visées au paragraphe 2 de l'article 137 du Code pénal introduit par l'article 3 de la loi, selon que celles-ci sont qualifiées ou non de terroristes. Ces différences de traitement se manifesteraient au cours de l'enquête préliminaire, en raison des méthodes particulières de recherche que les infractions terroristes autorisent, dans la phase du jugement, parce que des témoignages anonymes peuvent servir de preuves à part entière et, enfin, en raison des sanctions infligées qui sont toujours aggravées pour les infractions terroristes.

B.10. Le premier moyen n'étant pas fondé, on ne peut admettre que « le caractère flou et vague » de la définition de l'infraction terroriste est discriminatoire. En effet, le critère de distinction qui est établi entre les personnes qui sont poursuivies selon que l'infraction est qualifiée ou non de terroriste a été considéré par la Cour, au terme de l'examen du premier moyen, comme conforme au principe de légalité.

B.11.1. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier s'il était opportun, compte tenu des obligations internationales de la Belgique, d'aggraver les peines et d'étendre dès lors le

champ d'application de la détention préventive et, partant, de restreindre le champ d'application de la transaction pénale et celui de la correctionnalisation. De même, l'application prétendument discriminatoire des trois méthodes d'enquête critiquée par les parties requérantes dans les cinquième, sixième et septième branches du second moyen n'est que la conséquence logique du choix fait par le législateur de réprimer par une loi particulière les infractions terroristes et d'aggraver systématiquement le taux des peines par rapport aux infractions équivalentes quand elles sont des infractions de droit commun. Le même raisonnement s'applique aux huit méthodes d'enquête, telles qu'elles ont été insérées à l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle, applicables, selon la loi attaquée, aux auteurs présumés d'infractions terroristes et qui sont critiquées dans les huitième à quinzième branches du second moyen. Le moyen, en ces branches, ne peut viser directement la constitutionnalité de la loi du 6 janvier 2003 « concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête », qui ne fait pas l'objet de l'actuel recours. En ce qui concerne la constitutionnalité de cette loi, la Cour s'est déjà prononcée dans son arrêt n° 202/2004 du 21 décembre 2004. Le moyen, en ces branches, doit donc s'interpréter comme critiquant l'extension de ces méthodes aux auteurs présumés d'infractions terroristes. Vu la nécessité de combattre efficacement les actes de terrorisme, cette extension est justifiée.

B.11.2. Le principe de l'aggravation des peines qui a été introduit par l'article 4 de la loi attaquée est inscrit dans l'article 5 de la décision-cadre du 13 juin 2002. Au cours des travaux préparatoires de la loi, la question de l'aggravation des peines a été débattue. Conscient de la nécessité de combattre efficacement le terrorisme, le législateur a estimé qu'il fallait punir plus sévèrement des actes également punissables selon le droit pénal commun lorsqu'ils sont considérés comme des actes terroristes (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0258/004, pp. 3, 4, 5, et *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3-332/3, p. 1). Examinant plus particulièrement les conséquences de cette aggravation systématique des peines, il s'interrogea notamment sur la portée des articles 140 et 141 nouveaux du Code pénal qui punissent la participation à une activité d'un groupe terroriste, ou la fourniture de moyens matériels à celui-ci, de la réclusion de cinq à dix ans, alors que l'article 138 nouveau du même Code, qui vise la commission elle-

même de ces infractions, prévoit, lui, une échelle de peines dont certaines sont sensiblement inférieures. La ministre de la Justice répondit à cet égard :

« [...] il faut établir une distinction entre la commission d'infractions terroristes en tant que telles, et l'infraction consistant à participer aux activités criminelles du groupe terroriste, cette infraction pouvant ne pas directement consister à commettre une infraction terroriste. Lorsqu'une personne participe sciemment aux activités criminelles d'un groupe terroriste, le degré de la peine, établi par comparaison avec la participation à une organisation criminelle, doit être plus élevé. Pour les infractions terroristes elles-mêmes, l'échelle de peine appliquée est plus importante que celle prévue dans le Code pénal actuel pour un acte similaire commis sans intention terroriste.

Il est vrai que certaines de ces dernières peines sont parfois moins importantes que celles qui sanctionnent la participation à une activité du groupe terroriste, mais cela ne vaut que pour les actes terroristes d'une dangerosité extrêmement faible. Des situations de concours d'infractions pourront donc apparaître, où une personne pourra à la fois être poursuivie pour la commission d'une infraction terroriste, pour laquelle la peine est faible, et pour la participation à un acte terroriste, pour laquelle la peine sera plus importante. Dans de tels cas, la reconnaissance de culpabilité et la condamnation pourra être prononcée pour les deux infractions, mais, par application des dispositions du Livre premier du Code pénal, on appliquera les règles du concours » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0258/004, pp. 21-22).

D'autres situations ont été évoquées qui permettent d'affirmer que le législateur a voulu punir sévèrement des infractions qu'il estimait particulièrement graves, tout en étant conscient que le juge devait pouvoir apprécier le degré de gravité dans chaque cas. Il convient de rappeler à cet égard le souci constant que le législateur a poursuivi qu'il ne soit pas porté atteinte, en incriminant les infractions terroristes, à l'exercice des libertés fondamentales, raison pour laquelle les articles 139, alinéa 2, et 141^{ter} nouveaux ont été insérés dans le Code pénal. Dans le même esprit, le législateur n'a pas souhaité transposer en droit belge le principe du recours aux repentis, pourtant préconisé dans la décision-cadre comme une mesure utile pour déjouer des attentats en préparation ou pour démonter des filières. Il a, en effet, été objecté que le recours à cette mesure « se heurte à des objections d'ordre éthique, puisque le principe même de cette méthode est d'offrir une récompense aux auteurs d'une infraction » (*ibid.*, pp. 9 et 12).

Enfin, comme il a été exposé en B.11.1, la possibilité d'ouvrir le recours à la détention préventive dans le cas de commission d'infractions terroristes est la conséquence de l'aggravation des peines prévues par le législateur. En outre, le juge d'instruction n'est jamais

tenu de mettre une personne en détention et la loi attaquée ne change rien aux conditions qui ont été établies notamment par l'article 16 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

B.11.3. Les parties requérantes reprochent encore à l'article 14 de la loi entreprise d'étendre, au mépris des articles 10 et 11 de la Constitution, la compétence territoriale du juge belge aux infractions prévues aux articles 137, 140 et 141 du Code pénal lorsqu'elles sont commises contre un ressortissant ou une institution belge, ou contre une institution de l'Union européenne ou d'un organisme créé conformément au Traité instituant la Communauté européenne ou au Traité sur l'Union européenne et qui a son siège en Belgique.

Partant du constat que le terrorisme résulte de plus en plus d'activités de réseaux opérant au niveau international, la décision-cadre du 13 juin 2002 enjoint aux Etats membres de prendre des mesures en matière de terrorisme qui tiennent compte de l'absence de frontières dans l'Union européenne et du droit de circulation des personnes. Le législateur a pu, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, mettre en œuvre la décision-cadre en choisissant comme critère de rattachement de la compétence du juge belge celui de la personnalité passive. Le choix de ce critère est d'autant plus justifié que la Belgique est le siège de nombreuses institutions de l'Union européenne qui peuvent être la cible d'actes de terrorisme incriminés par la loi entreprise.

B.11.4. Le second moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 13 juillet 2005.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens