



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 15/2022  
du 3 février 2022  
Numéro du rôle : 7525**

*En cause* : les questions préjudicielles relatives au livre Ier et à l'article 136 du Code d'instruction criminelle, posées par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J.-P. Moerman, R. Leysen, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 25 février 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mars 2021, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Le livre Ier du Code d'instruction criminelle viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il ne reconnaît pas à la personne visée par une information pénale le droit de demander à la chambre des mises en accusation, dans le cadre d'une information qui n'est pas encore clôturée après un an, qu'elle exerce, en tant que juridiction indépendante, un contrôle sur l'avancement de cette information, alors qu'un inculpé qui fait l'objet d'une instruction qui n'est pas encore clôturée après un an bénéficie de cette possibilité ? »;

« L'article 136 du Code d'instruction criminelle viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'un suspect qui fait l'objet d'une information qui n'est pas encore clôturée après un an ne peut pas saisir la chambre des mises en accusation afin qu'elle exerce un contrôle sur

l'avancement de la procédure, alors qu'un inculpé qui fait l'objet d'une instruction qui n'est pas encore clôturée après un an bénéficie de cette possibilité ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- L.G., N.J., B.J., T.J. et S.J., assistés et représentés par Me J. Van Cauter, avocat au barreau de Gand, et par Me G. D. Goyvaerts, avocat au barreau d'Anvers;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 24 novembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Detienne, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 décembre 2021.

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

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

Plusieurs personnes faisant l'objet d'une information non encore clôturée après une année demandent à la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Gand d'exercer un contrôle sur l'avancement de la procédure, sur la base de l'article 136, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle. Elles sont conscientes du fait que cette disposition ne trouve à s'appliquer que dans le cadre d'une instruction, mais elles estiment que l'absence de ce droit à un contrôle formel par la chambre des mises en accusation en ce qui concerne les informations de longue durée est discriminatoire et contraire au droit à un procès équitable. Pour cette raison, elles demandent à la juridiction *a quo* d'interroger la Cour à ce sujet.

La juridiction *a quo* estime que la réponse est indispensable pour qu'elle statue sur l'exception d'incompétence soulevée par le ministère public à l'encontre de la requête introduite en vue du contrôle de l'information de longue durée, et pour qu'il puisse être mis fin à une inconstitutionnalité qui serait éventuellement constatée, en complétant l'article 136 du Code d'instruction criminelle.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les requérants dans le litige au fond, qui font l'objet d'une information entamée en 2018, affirment que les deux questions portent en substance sur la même question de droit. Ils critiquent le fait qu'il n'existe pas, dans le cadre d'une information, une possibilité d'intervention du juge qui contribuerait à ce que l'information pénale soit clôturée dans un délai raisonnable. D'autant que le ministère public dispose d'une autonomie et d'une discrétion totales pour décider d'engager ou non une action publique en demandant une instruction. La distinction critiquée repose dès lors sur l'arbitraire, avec des conséquences particulièrement néfastes pour les droits des justiciables.

A.1.2. Les différences entre une information et une instruction ne sont pas de nature à justifier raisonnablement qu'un contrôle de l'avancement de l'enquête par une instance judiciaire indépendante et impartiale soit uniquement prévu dans le cadre de l'instruction. Premièrement, le degré d'intrusion d'actes d'investigation posés dans le cadre d'une information ne saurait justifier la distinction, dès lors que cet aspect est indépendant d'un contrôle de l'avancement de l'enquête. Une information peut du reste aussi donner lieu à des mesures coercitives et à des atteintes à des droits fondamentaux. Deuxièmement, le constat de ce que le juge d'instruction doit instruire à charge et à décharge ne peut pas non plus justifier la distinction critiquée, dès lors que cette règle vaut aussi pour le ministère public lorsque celui-ci conduit une information (comme le prévoient, par exemple, les articles 28*bis*, § 3, et 37, § 1er, du Code d'instruction criminelle).

A.1.3. En outre, l'importance de l'impossibilité pour la chambre des mises en accusation de contrôler l'avancement de l'information doit être comprise à la lumière du droit à un recours effectif dans le cadre d'un grief défendable au sujet de la violation du délai raisonnable. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme permet aux pouvoirs publics d'opter pour une voie de recours susceptible d'accélérer les procédures pendantes, comme celle que prévoit la disposition en cause, ou pour une voie de recours *post factum*, pour des retards qui ont déjà été accusés. La préférence va toutefois aux voies de recours préventives qui permettent d'éviter une violation du délai raisonnable. Les requérants dans le litige au fond soulignent que des initiatives législatives visant à remédier à cette inégalité de traitement ont déjà été prises. Ils estiment dès lors que les deux questions préjudicielles appellent des réponses affirmatives.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime également que les deux questions doivent être examinées conjointement. Il pointe tout d'abord la distinction entre information et instruction, et allègue que cette distinction est également reconnue par la Cour dans une jurisprudence récente. Ainsi, la Cour, par son arrêt n° 97/2020 du 25 juin 2020, a jugé qu'il n'est pas discriminatoire que les personnes qui font l'objet d'une information n'aient pas le droit de solliciter des actes d'information complémentaires, alors que les personnes qui font l'objet d'une instruction ont le droit de solliciter des actes d'instruction complémentaires. Si la Cour apportait une autre réponse aux questions préjudicielles présentement examinées, elle ferait preuve d'une incohérence difficile à justifier. On n'aperçoit en effet pas pourquoi les personnes qui sont visées par une information pourraient être constitutionnellement privées de la possibilité de solliciter des actes d'information complémentaires, alors que tel ne serait pas le cas en ce qui concerne la possibilité de solliciter l'exercice d'un contrôle juridictionnel d'informations non encore clôturées après un an. D'autant que la chambre des mises en accusation, à supposer qu'elle puisse être saisie au cours de l'information conformément à la disposition en cause, pourrait ordonner des actes d'information complémentaires en application de l'article 235 du Code d'instruction criminelle.

A.2.2. Il appartient au législateur de mettre en balance les intérêts publics qui sous-tendent l'organisation de la procédure pénale. Il dispose d'une grande marge d'appréciation, qui n'est limitée que lorsque les choix posés sont manifestement déraisonnables, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le critère de distinction entre les deux catégories est objectif : dans un cas, des personnes sont visées par une information, et dans l'autre, elles sont visées par une instruction. L'octroi d'une voie de recours à des personnes qui sont visées par une instruction non encore clôturée après une année sert un objectif légitime. Il permet le contrôle de l'avancement de l'instruction par la chambre des mises en accusation, de sorte que les droits des intéressés sont garantis.

A.2.3. Compte tenu du fait que les deux formes d'enquête diffèrent par leurs natures et par leurs modalités, le législateur a fait un choix pertinent en n'octroyant pas cette voie de recours aux personnes qui font uniquement l'objet d'une information. L'objet et le but plus larges de l'information ont en effet amené le législateur à considérer que le ministère public, dans le cadre d'une telle enquête, ne peut pas imposer des mesures coercitives de sa seule initiative ni poser des actes entraînant une violation des droits et libertés individuels. Les conséquences de l'information étant par nature moins intrusives, il n'est pas nécessaire dans une même mesure, après une période d'un an durant laquelle des actes d'information déterminés ont été posés, de faire contrôler par la chambre des mises en accusation que l'information a été clôturée.

A.2.4. Le choix du législateur est en outre proportionné. Les effets ne sont pas aussi importants que ce que les requérants dans le litige au fond suggèrent. Dès la phase d'information déjà, les personnes qui en font l'objet bénéficient de plusieurs garanties procédurales. En outre, le procureur du Roi doit effectivement veiller à la légalité des moyens de preuve et à la loyauté avec laquelle ceux-ci sont rassemblés. S'il ne le fait pas, le juge de jugement en tirera les conclusions appropriées en ce qui concerne la recevabilité de l'action publique ou la possibilité d'ordonner des actes d'information complémentaires. Compte tenu de ces garanties procédurales, le droit à un procès équitable des intéressés est assorti de garanties suffisantes. Il ne saurait dès lors être question d'une violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.5. Enfin, il est manifestement inexact que le dépassement du délai raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme resterait sans conséquence. Le dépassement du délai raisonnable ne doit pas encore être apprécié par un juge au stade de l'information. Si cette phase dépasse un délai raisonnable, une réparation peut être obtenue en application de l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Si la durée de l'action publique excède le délai raisonnable, le juge de jugement peut prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité ou prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi. Les questions préjudicielles appellent dès lors des réponses négatives.

– B –

B.1.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si le livre Ier du Code d'instruction criminelle et l'article 136 du même Code sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils ne prévoient pas le droit pour le suspect dans le cadre d'une information de demander à la chambre des mises en accusation de contrôler l'avancement de cette information si celle-ci n'est pas encore clôturée après une année.

B.1.2. La Cour est invitée à comparer cette situation avec celle de l'inculpé dans le cadre d'une instruction, qui, lui, bénéficie d'un tel droit. Si l'instruction n'est pas encore clôturée après une année, la chambre des mises en accusation peut en effet être saisie de l'affaire sur la base de l'article 136 du Code d'instruction criminelle, qui dispose :

« La chambre des mises en accusation contrôle d’office le cours des instructions, peut demander des rapports sur l’état des affaires et peut prendre connaissance des dossiers. Elle peut déléguer un de ses membres et statuer conformément aux articles 235 et 235*bis*.

Si l’instruction n’est pas clôturée après une année, la chambre des mises en accusation peut être saisie par requête adressée au greffe de la cour d’appel par l’inculpé ou la partie civile. La chambre des mises en accusation agit conformément à l’alinéa précédent et à l’article 136*bis*. La chambre des mises en accusation statue sur la requête par arrêt motivé, qui est communiqué au procureur général, à la partie requérante et aux parties entendues. Le requérant ne peut déposer de requête ayant le même objet avant l’expiration du délai de six mois à compter de la dernière décision. »

B.2. La disposition précitée a été insérée dans le Code d’instruction criminelle par l’article 31 de la loi du 12 mars 1998 « relative à l’amélioration de la procédure pénale au stade de l’information et de l’instruction ». En ce qui concerne l’article 136 du Code d’instruction criminelle, les travaux préparatoires mentionnent :

« On a [...] considéré qu’il était nécessaire d’exercer une certaine forme de contrôle sur le déroulement des instructions. Ceci est conforme à la fonction déterminante que le projet tend à attribuer à la chambre des mises en accusation, de même qu’avec les origines de cette institution qui ‘ constitue le centre d’instruction des affaires criminelles et correctionnelles ’ (1). Le projet tend donc, en son article 136, de donner la possibilité à la chambre des mises en accusation de contrôler d’office le déroulement des instructions, de demander un rapport sur l’état des affaires en cours, de prendre connaissance des dossiers et de décider conformément aux dispositions relatives aux mises en accusation (chapitre 1er du titre II du livre II). Il a en outre été accordé à l’inculpé et à la partie civile la possibilité de saisir la chambre des mises en accusation lorsque l’instruction n’est pas clôturée après une année. La chambre des mises en accusation disposera aussi des compétences reprises dans l’article 235*bis* du Code d’Instruction criminelle actuel (pouvoir d’évocation). Il y a lieu d’insister sur le pouvoir de la chambre des mises en accusation d’exercer d’office ce contrôle » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 857/1, pp. 66-67).

Et :

« Par ailleurs, dès que l’instruction dure plus d’une année, la chambre des mises en accusations peut également être saisie par l’inculpé et par la partie civile. Cette possibilité est instaurée pour le cas où le procureur général ne saisirait pas la chambre des mises en accusation. Le délai d’une année est fixé pour éviter que les parties ne compliquent, voir rendent même impossible le travail du juge d’instruction » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 857/17, p. 16).

B.3. Dans la législation actuelle, la phase préparatoire du procès pénal peut prendre la forme soit d'une information, soit d'une instruction. La différence de traitement en cause, en ce qu'elle est fondée sur le critère du stade auquel se trouve la procédure pénale dans sa phase préparatoire, repose sur un critère de distinction objectif.

Il convient encore d'examiner si ce critère est pertinent au regard de l'objectif poursuivi par l'article 136 du Code d'instruction criminelle de permettre aux parties de veiller à ce que la procédure pénale soit clôturée dans un délai raisonnable, sans pour autant rendre l'enquête pénale plus difficile, voire impossible.

B.4.1. Le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable s'applique à l'ensemble de la procédure et peut déjà être irrémédiablement compromis au cours de l'information préliminaire (CEDH, 15 juillet 2002, *Stratégies et communications et Dumoulin c. Belgique*, § 39).

B.4.2. La période qui doit être prise en considération lors de l'appréciation du délai raisonnable débute dès qu'une personne prend conscience de l'accusation pénale dirigée contre elle, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou dès que des mesures prises dans le cadre d'une enquête pénale ont des répercussions importantes sur sa situation (voy. notamment CEDH, 27 février 1980, *Deweert c. Belgique*, §§ 42-46; 22 juin 2000, *Coeme e.a. c. Belgique*, § 133; 15 juillet 2002, *Stratégies et communications et Dumoulin c. Belgique*, § 42; 25 septembre 2007, *De Clerck c. Belgique*, § 49).

B.4.3. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure pénale doit toujours s'apprécier suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement du suspect ou de l'inculpé et le comportement des autorités compétentes (voy. notamment CEDH, grande chambre, 25 mars 1999, *Pélissier et Sassi c. France*, § 67; 28 octobre 2014, *Panju c. Belgique*, § 81; 24 janvier 2017, *J.R. c. Belgique*, § 59; 14 septembre 2021, *Brus c. Belgique*, § 41).

B.5.1. L'article 13, lu en combinaison avec l'article 6, de la Convention européenne des droits de l'homme, garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale dans le cas d'un grief défendable concernant la durée déraisonnable d'une procédure pénale. Il

appartient au juge compétent, compte tenu des éléments de fait propres au litige, de vérifier si la durée de l'enquête pénale constitue *prima facie* un grief défendable (CEDH, 28 octobre 2014, *Panju c. Belgique*, § 52).

B.5.2. Un recours préventif est préférable, étant donné qu'un recours indemnitaire permet uniquement d'obtenir une compensation pour des retards déjà accumulés et n'accélère pas la procédure (CEDH, 28 octobre 2014, *Panju c. Belgique*, § 53; 24 janvier 2017, *J.R. c. Belgique*, § 71; 24 janvier 2017, *Hiernaux c. Belgique*, § 50).

B.6.1. La possibilité offerte à l'inculpé par l'article 136, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle de saisir la chambre des mises en accusation dans le cadre d'une instruction si cette dernière n'est pas encore clôturée après une année constitue un recours préventif qui vise à accélérer une instruction en cours (CEDH, 24 janvier 2017, *Hiernaux c. Belgique*, § 51; 24 janvier 2017, *J.R. c. Belgique*, § 77).

B.6.2. Lorsqu'elle contrôle des enquêtes de longue durée, la chambre des mises en accusation peut prendre des mesures visant à accélérer la procédure, conformément aux articles 136, 136*bis*, 235 et 235*bis* du Code d'instruction criminelle. Il en résulte notamment qu'elle peut charger le juge d'instruction de prendre certaines mesures ou qu'elle peut, dans des situations graves, évoquer l'affaire (article 235 du Code d'instruction criminelle) et purger le dossier (article 235*bis* du Code d'instruction criminelle). De plus, elle peut entendre le juge d'instruction, ainsi que la partie civile, l'inculpé et leurs conseils (article 136*bis*, alinéa 5, du Code d'instruction criminelle).

B.6.3. Une telle voie de recours peut se révéler efficace dans le cadre d'un grief défendable relatif à la durée déraisonnable d'une enquête pénale, mais son effectivité pour ce qui est d'accélérer une enquête en cours doit être démontrée dans les circonstances de l'espèce (CEDH, 24 janvier 2017, *Hiernaux c. Belgique*, § 52; 24 janvier 2017, *J.R. c. Belgique*, §§ 78-79).

B.7.1. Le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable peut être irrémédiablement compromis au cours de la phase préparatoire du procès pénal (cf. B.3), que celle-ci prenne la

forme d'une information ou d'une instruction. Dans les deux cas, cette enquête peut en effet avoir des répercussions importantes sur les droits fondamentaux des personnes visées, d'autant plus si elle n'est pas clôturée dans un délai raisonnable.

B.7.2. En outre, il ne saurait être admis que l'information soit par définition moins complexe de nature et qu'elle ne puisse dès lors durer déraisonnablement longtemps. Ainsi, le procureur du Roi peut, en vertu de l'article 28<sup>septies</sup> du Code d'instruction criminelle, qui instaure ce qu'il est convenu d'appeler la « mini-instruction », requérir du juge d'instruction l'accomplissement d'actes d'instruction pour lesquels seul ce juge est compétent, sans qu'une instruction soit ouverte.

B.7.3. L'absence d'une voie de recours préventive pour le suspect dans le cadre d'une information de longue durée, alors qu'un tel recours est prévu pour l'inculpé dans le cadre d'une instruction, n'est dès lors pas pertinente.

B.8.1. Dès lors, il appartient au législateur d'organiser une telle voie de recours préventive, dans le cadre de laquelle il doit veiller en particulier à ce qu'elle soit effective et à ce que les mesures qui peuvent être prises dans le cadre d'une enquête pénale de longue durée visent spécifiquement à accélérer l'avancement de l'enquête en cours (voy. CEDH, 28 octobre 2014, *Panju c. Belgique*, § 72).

B.8.2. Dès lors que le constat de la lacune qui a été fait en B.7.3 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, il appartient toutefois à la juridiction *a quo*, dans l'attente de l'intervention du législateur, de mettre fin à la violation de ces normes, en appliquant par analogie, dans le cadre d'une information, l'article 136, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 136, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne prévoit pas pour le suspect une voie de recours préventive effective qui vise à accélérer une information en cours si cette information n'est pas encore clôturée après une année.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen