



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 28/2024
du 7 mars 2024
Numéro du rôle : 7921**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 12, alinéa 1er, 2°, *juncto* l'article 10, 5°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, posée par la chambre du conseil du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par ordonnance du 19 octobre 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 janvier 2023, la chambre du conseil du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Bruges, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 12, alinéa 1er, 2°, *juncto* l'article 10, 5°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte de l'Union européenne et avec les articles 36, 44 et 62, paragraphe 2, de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (à savoir la ' Convention d'Istanbul '), en ce que l'infraction de viol, visée à l'article 375 du Code pénal, commise hors du territoire belge contre une victime belge ne peut pas faire l'objet de poursuites en vertu de la loi pénale belge lorsque l'inculpé ne peut pas être trouvé en Belgique dans le cadre des poursuites, alors que l'infraction de prise d'otages, visée à l'article 347*bis* du Code pénal, l'infraction d'homicide, visée aux articles 393 à 397 du Code pénal, ou l'infraction de meurtre pour faciliter le vol, visée à l'article 475 du Code pénal, peuvent quant à elles être poursuivies en vertu de la loi pénale belge, que l'inculpé puisse être trouvé ou non en Belgique lors des poursuites ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- S.V., assistée et représentée par Me Joris Van Cauter, avocat au barreau de Gand;
- L.B., assisté et représenté par Me Virginie Cottyn, avocate au barreau de Flandre occidentale, et par Me Tom Bauwens et Me Bart Martel, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Emmanuel Jacobowitz et Me Patrik De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 4 octobre 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a :

- décidé que l'affaire était en état et fixé l'audience au 8 novembre 2023;
- invité les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 6 novembre 2023 au plus tard et à communiquer aux autres parties dans le même délai, leur point de vue sur la question de savoir si l'arrêt de la Cour de cassation française du 21 juin 2023, par lequel le non-lieu relatif à la plainte pénale qui a été introduite auprès de la justice française est devenu définitif, doit amener la Cour à renvoyer l'affaire devant la juridiction *a quo*, afin que celle-ci puisse juger s'il a été satisfait aux conditions d'application du principe *non bis in idem*, tel qu'il est garanti à l'article 54 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes et à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans l'interprétation que leur donne la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 5 juin 2014 en cause de *M.* (C-398/12, ECLI:EU:C:2014:1057), et si, à la lumière de ces éléments, la question préjudicielle appelle encore une réponse.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- S.V.;
- L.B.;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Patrik De Maeyer et Me Daisy Daniels, avocats au barreau de Bruxelles.

À l'audience publique du 8 novembre 2023 :

- ont comparu :
 - . Me Joris Van Cauter et Me Catherine Gysels, avocate au barreau de Gand, pour S.V.;
 - . Me Tom Bauwens et Me Bart Martel, également *loco* Me Virginie Cottyn, pour L.B.;

. Me Adrien Neyrinck et Me Julien Jouve, avocats au barreau de Bruxelles, *loco* Me Patrik De Maeyer et Me Daisy Daniels, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

S.V., qui a la nationalité belge, dépose plainte avec constitution de partie civile, le 15 avril 2022, auprès du juge d'instruction à l'encontre de L.B., qui a la nationalité française, pour faits allégués de viol, d'attentat à la pudeur et de coups et blessures volontaires, qui auraient été commis à Londres en 2016 et à Paris en 2018. Pour ces faits, S.V. a également introduit une plainte pénale auprès de la justice française. Cette plainte a abouti à un non-lieu.

Dans le cadre du règlement de la procédure, le ministère public demande à la chambre du conseil du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Bruges, de déclarer irrecevable la constitution de partie civile, étant donné que la poursuite d'un inculpé étranger qui n'a pas pu être trouvé dans le Royaume pour ces préventions, qui portent toutes sur des faits qui auraient été commis à l'étranger, est impossible en vertu des articles 10, 10^{ter} et 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

À la demande de S.V., la chambre du conseil pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

A.1.1. S.V. estime que, si la Cour devait constater l'inconstitutionnalité des dispositions en cause, ce constat reviendrait à constater une lacune auto-réparatrice que la juridiction *a quo* peut combler dans l'attente d'une intervention du législateur.

A.1.2. L.B. et le Conseil des ministres font valoir que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. En effet, la question préjudicielle tend au constat, par la Cour, d'une lacune législative, en ce que les dispositions en cause ne prévoient pas d'exception à l'application territoriale de la loi pénale belge pour l'infraction de viol. Le principe de légalité en matière pénale s'oppose toutefois à ce que la juridiction *a quo* comble elle-même cette lacune et déclare l'action publique contre L.B. recevable.

A.2.1. S.V. estime que la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige soumis à la juridiction *a quo*. Il appartient au ministère public de prendre les mesures nécessaires après l'arrêt de la Cour. Il n'est actuellement pas encore possible de savoir si la partie civile peut tirer avantage de la réponse de la Cour.

A.2.2. L.B. et le Conseil des ministres considèrent que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige soumis à la juridiction *a quo*. Même si la Cour conclut à l'inconstitutionnalité des dispositions

en cause, l'action publique est irrecevable étant donné qu'elle a été engagée, en contradiction avec l'article 10, 5°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, par S.V. et non par le ministère public.

Quant au principe non bis in idem

A.3.1. Dans son mémoire complémentaire, S.V. fait valoir que le principe *non bis in idem*, tel qu'il est garanti par l'article 54 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (ci-après : la Convention d'application de l'Accord de Schengen) et par l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne saurait être appliqué à l'affaire présentement examinée. Premièrement, l'arrêt de la Cour de cassation française du 21 juin 2023 porte uniquement sur les faits allégués des 24 et 25 septembre 2016 et sur ceux du 18 mai 2018, mais ne porte pas sur ceux du 10 avril 2018, de sorte qu'il n'est pas question d'un non-lieu pour « les mêmes faits ». Deuxièmement, l'arrêt précité de la Cour de cassation française ne saurait être considéré, à l'égard des faits allégués des 24 et 25 septembre 2016 et de ceux du 18 mai 2018, comme une « décision définitive » au sens de l'article 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et de l'article 50 de la Charte, dès lors que, selon le droit de la procédure pénale français, une décision de non-lieu ne revêt pas un caractère définitif, compte tenu du fait qu'une enquête pénale peut toujours être rouverte en cas de nouvelles charges. Enfin, il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qu'un non-lieu ne peut être considéré comme une décision définitive que si cette décision a été prise à l'issue d'une enquête approfondie sur l'affaire, ce qui n'est pas le cas dans le litige au fond. Selon S.V., la question préjudicielle appelle dès lors une réponse.

A.3.2. Dans son mémoire complémentaire, L.B. relève que l'arrêt de la Cour de cassation française du 21 juin 2023, qui constitue une « décision définitive » au sens de l'article 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et de l'article 50 de la Charte, porte sur les faits allégués des 24 et 25 septembre 2016 et sur ceux du 18 mai 2018, de sorte qu'à l'égard de ces faits, le principe *non bis in idem* est applicable et la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. L'arrêt précité de la Cour de cassation française ne porte toutefois pas sur les faits allégués du 10 avril 2018, de sorte qu'à l'égard de ces faits, il n'est pas satisfait aux conditions d'application du principe *non bis in idem* et la question préjudicielle appelle effectivement une réponse.

A.3.3. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres fait valoir que les faits pour lesquels S.V. a introduit une plainte pénale auprès de la justice française sont identiques aux faits pour lesquels elle a déposé plainte en Belgique avec constitution de partie civile et qui font l'objet du litige au fond. Dès lors qu'à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation française, la première plainte pénale a fait l'objet d'une décision définitive, la Cour doit, compte tenu de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 juin 2014 en cause de *M.* (C-398/12, ECLI:EU:C:2014:1057), renvoyer la cause devant la juridiction *a quo*, de sorte que cette dernière puisse vérifier s'il est satisfait aux conditions d'application du principe *non bis in idem*, tel qu'il est garanti par l'article 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

Quant au fond

A.4.1. S.V. fait valoir que la victime de l'infraction de viol (article 375 du Code pénal), d'une part, et la victime des infractions de prise d'otages (article 347*bis* du Code pénal), de meurtre (articles 393 à 397 du Code pénal) ou de meurtre pour faciliter le vol (article 475 du Code pénal), d'autre part, sont comparables. Elle relève à cet égard la ratification, par la Belgique, de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après : la Convention d'Istanbul), la décision récente du législateur de renforcer les peines pour l'infraction de viol, ces peines se trouvant dorénavant au niveau des peines pour les infractions de prise d'otages, de meurtre et de meurtre pour faciliter le vol, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui déduit des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme une obligation positive, pour les États membres, d'examiner et de poursuivre efficacement les faits de viol. Par ailleurs, l'article 17, paragraphe 2, de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 « établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil » impose aux

États membres l'obligation de veiller à ce que la victime d'une infraction commise dans un État membre autre que celui de sa résidence puisse déposer plainte auprès des autorités compétentes de l'État membre de sa résidence.

A.4.2. S.V. fait ensuite valoir que la différence de traitement entre les deux catégories de victimes ne poursuit pas d'objectif légitime. L'objectif budgétaire consistant à limiter la charge de travail de la justice, qui ressort des travaux préparatoires de la loi du 6 février 2012 « modifiant la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la poursuite de certaines infractions commises à l'étranger » (ci-après : la loi du 6 février 2012), qui a établi cette distinction, ne convainc pas, dès lors qu'il a été observé dans la doctrine qu'une extension de l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale aux infractions de viol et de torture n'aboutirait qu'à une augmentation très limitée du nombre d'affaires. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires précités que la loi du 6 février 2012 a été adoptée à la suite de l'assassinat d'un Belge à l'étranger, la justice du pays où les faits ont eu lieu n'ayant toutefois déployé aucun effort pour enquêter sur leurs circonstances. Selon S.V., ce motif est également applicable à l'affaire présentement examinée, dans laquelle la justice française a fait preuve d'inertie, alors que l'auteur est connu et qu'il existe des preuves matérielles évidentes.

A.4.3. S.V. estime enfin que la différence de traitement en cause ne repose pas sur un critère de distinction objectif. En effet, le législateur se fonde pour cette différence sur les infractions les plus graves qui portent une atteinte sérieuse à l'intégrité physique de ressortissants belges à l'étranger mais applique ensuite ce critère de manière arbitraire en ne visant que la prise d'otages, le meurtre et le meurtre pour faciliter le vol et non les infractions sexuelles les plus graves. La différence de traitement précitée n'est dès lors pas raisonnablement justifiée.

A.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que la victime de l'infraction de viol, d'une part, et la victime de l'infraction de prise d'otages, de meurtre ou de meurtre pour faciliter le vol, d'autre part, ne sont pas suffisamment comparables du point de vue des cours et tribunaux belges. En effet, le législateur entendait prévoir un seul régime cohérent pour l'infraction de terrorisme. Contrairement aux infractions de prise d'otages, de meurtre et de meurtre pour faciliter le vol, l'infraction de viol ne présente aucun lien avec l'infraction de terrorisme.

A.5.2. Le Conseil des ministres observe ensuite que la différence de traitement en cause repose sur un critère de distinction objectif. Il souligne également que les dispositions en cause poursuivent un but légitime. En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 6 février 2012 que la restriction de cette exception aux infractions de prise d'otages, de meurtre et de meurtre pour faciliter le vol est dictée par la volonté de poursuivre uniquement les infractions les plus graves qui ont été commises à l'étranger par une personne étrangère contre un Belge et qui sont comparables aux violations du droit humanitaire qui étaient visées sous l'empire de la législation antérieure. Il ressort également de ces travaux préparatoires que le législateur a tenu compte, d'une part, du risque que la Cour constate des violations du principe d'égalité et de non-discrimination si l'on s'écartait du caractère limité de l'exception et, d'autre part, du risque de surcharge de la justice. Pour cette dernière raison, il a également été prévu dans le régime exceptionnel pour les infractions de prise d'otages, de meurtre et de meurtre pour faciliter le vol que l'action publique puisse uniquement être intentée par le ministère public, à l'exclusion de la partie civile, afin de prévoir un système de filtrage.

A.5.3. Enfin, selon le Conseil des ministres, les dispositions en cause ne produisent pas des effets disproportionnés. Il relève à cet égard que l'application territoriale de la loi pénale belge constitue le point de départ, que ni l'article 13 de la Constitution ni l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne garantissent le droit de faire poursuivre ou de faire condamner un tiers et que les faits qui fondent la procédure soumise à la juridiction *a quo* ont déjà été examinés à deux reprises par la justice française. Il convient dès lors de prendre en compte le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice au sein de l'Union européenne.

A.6.1. En ce qui concerne le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, L.B. relève en premier lieu que le législateur dispose, en matière pénale, d'un large pouvoir d'appréciation. Il examine ensuite la *ratio legis* de la loi du 6 février 2012, qui est à l'origine de l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, et se réfère en particulier aux motifs invoqués par le Conseil des ministres et reproduits en A.5.2 concernant la volonté de permettre uniquement la poursuite des infractions les plus graves qui ont été commises à l'étranger par une personne étrangère contre un Belge et d'éviter une surcharge de la justice. En ce qui concerne ce dernier objectif, L.B. relève que les autorités judiciaires belges dépendent de la coopération des autorités étrangères. L.B. souligne ensuite que, même si une application extraterritoriale de la loi pénale belge devait être possible pour

l'infraction de viol, le procureur du Roi devra toujours classer l'affaire sans suite lorsque, eu égard à la bonne administration de la justice et aux obligations internationales, il existe une juridiction mieux placée pour connaître de l'infraction commise à l'étranger, ce qui est le cas pour les faits en cause dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*. Enfin, la différence de traitement en cause ne produit pas des effets disproportionnés, étant donné qu'un ressortissant belge qui est victime d'une infraction à l'étranger peut saisir les juridictions de ce pays. La circonstance que ces autorités n'ont pas procédé à des poursuites ou à une condamnation n'implique pas que les autorités judiciaires belges deviennent compétentes pour refaire l'instruction.

A.6.2. En ce qui concerne le contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, L.B. observe que le droit d'accès au juge ne va pas jusqu'à imposer à un État de poursuivre toutes les infractions commises par une personne d'une autre nationalité à l'étranger contre un ressortissant national et sans que l'auteur puisse être trouvé sur le territoire de cet État. Selon L.B., les raisons données en A.5.2 sont dictées par la bonne administration de la justice. Il est évident que les poursuites pénales sont moins efficaces en l'absence de l'inculpé, de sorte qu'il n'est pas déraisonnable de réserver les poursuites en pareil cas aux situations où il est probable que celles-ci aboutissent à un résultat.

A.6.3. Enfin, selon L.B., le contrôle au regard des articles 36, 44 et 62, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul ne conduit pas à une autre conclusion. Ainsi, l'article 36 de cette Convention ne saurait être violé, puisque la loi pénale belge réprime l'infraction de viol. L'article 44, paragraphe 1, de cette Convention oblige les États parties à la Convention à prendre les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour établir la compétence en ce qui concerne les infractions visées dans la Convention, comme l'infraction de viol, mais uniquement dans la mesure où l'infraction a été commise sur leur territoire, par un de leurs ressortissants ou par une personne qui y a sa résidence habituelle. Par conséquent, cette obligation n'est pas applicable à la situation telle que celle dont il s'agit dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*. L'article 44, paragraphe 2, de la Convention impose uniquement aux États contractants de s'efforcer de prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour établir une compétence à l'égard des infractions qui ont été commises contre un de leurs ressortissants ou une personne qui y a sa résidence habituelle. Une obligation d'extension de l'application extraterritoriale de la loi pénale belge à l'infraction de viol ne peut, selon L.B., pas davantage être déduite de l'article 44, paragraphe 6, de la Convention d'Istanbul. Par ailleurs, en ce que cette disposition impose aux parties contractantes, lorsqu'elles l'estiment nécessaire, de se concerter lorsque plusieurs parties revendiquent la compétence en ce qui concerne une infraction visée par cette Convention afin de déterminer la compétence la plus adéquate, cet article constitue plutôt un argument en faveur de la compétence de la justice française, étant donné que les infractions alléguées ont eu lieu en France. Enfin, l'article 62, paragraphe 2, de la Convention impose uniquement aux parties contractantes de veiller à ce que les victimes des infractions visées par cette Convention commises sur le territoire d'une partie autre que la partie sur le territoire de laquelle celles-ci ont leur résidence puissent porter plainte auprès des autorités compétentes de l'État de résidence. Il n'en résulte toutefois pas que ce dernier État soit tenu d'établir sa compétence pour l'examen de ces faits.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la compétence extraterritoriale des juridictions pénales belges *in absentia*, c'est-à-dire la possibilité pour les juridictions pénales belges de se prononcer sur des infractions commises à l'étranger alors que l'inculpé ne peut pas être trouvé sur le territoire belge.

B.1.2. En vertu de l'article 3 du Code pénal, l'infraction commise sur le territoire du Royaume, par des Belges ou par des étrangers, est punie conformément aux dispositions des lois belges. L'article 4 du Code pénal dispose 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. Ces dispositions consacrent ainsi le principe de territorialité en tant que règle générale et la compétence extraterritoriale en tant qu'exception.

B.1.3. Les cas dans lesquels la poursuite d'une infraction commise à l'étranger devant une juridiction pénale belge est possible sont principalement prévus au chapitre II du titre préliminaire du Code de procédure pénale, qui contient les articles 6 à 14.

B.1.4. L'article 10, 5°, en cause, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 6 février 2012 « modifiant la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la poursuite de certaines infractions commises à l'étranger » (ci-après : la loi du 6 février 2012), 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 :

[...]

5° Un crime contre un ressortissant belge, si le fait est punissable en vertu de la législation du pays où il a été commis d'une peine dont le maximum dépasse cinq ans de privation de liberté.

Si l'inculpé n'est pas trouvé en Belgique, les poursuites, en ce compris l'instruction, pour les infractions visées par les articles 347*bis*, 393 à 397, et 475 du Code pénal et commises contre une personne qui, au moment des faits, est un ressortissant belge, ne peuvent être engagées qu'à la requête du procureur fédéral ou du procureur du Roi, qui apprécie les plaintes éventuelles.

Saisi d'une plainte en application de l'alinéa précédent, le procureur fédéral ou le procureur du Roi 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 aux articles 347*bis*, 393 à 397 et 475 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.

S'il est d'avis qu'une ou plusieurs des conditions énoncées à l'alinéa 3, 1°, 2° et 3°, sont remplies, le procureur fédéral ou le procureur général prend devant la chambre des mises en accusation des réquisitions tendant à faire déclarer, selon les cas, qu'il n'y a pas lieu à poursuivre ou que l'action publique n'est pas recevable. Seul le procureur fédéral ou le procureur du Roi est entendu.

Lorsque la chambre des mises en accusation constate qu'aucune des conditions énoncées à l'alinéa 3, 1°, 2° et 3°, n'est remplie, elle désigne le juge d'instruction territorialement compétent et indique les faits sur lesquels portera l'instruction.

Il est ensuite procédé conformément au droit commun.

Le procureur fédéral ou le procureur général a le droit de former un pourvoi en cassation contre les arrêts rendus en application des alinéas 4 et 5. Dans tous les cas, ce pourvoi sera formé dans les quinze jours à compter du prononcé de l'arrêt.

Dans le cas prévu à l'alinéa 3, 4°, le procureur fédéral ou le procureur du Roi classe l'affaire sans suite et notifie sa décision au Ministre de la Justice. Cette décision de classement sans suite n'est susceptible d'aucun recours ».

La disposition précitée établit de manière générale la compétence extraterritoriale de la juridiction pénale belge en vertu de la qualité de la victime d'un crime commis à l'étranger, qui doit avoir la nationalité belge (principe de la personnalité passive).

B.1.5. L'article 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, également en cause, tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi du 6 février 2012, dispose :

« La poursuite des infractions dont il s'agit dans le présent chapitre n'aura lieu que si l'inculpé est trouvé en Belgique, sauf dans les cas visés par :

[...]

2° l'article 10, 1°, 1°*bis* et 2° ainsi que l'article 10, 5°, en ce qui concerne les infractions prévues par les articles 347*bis*, 393 à 397, et 475 du Code pénal ».

B.1.6. Il découle des articles 10, 5°, et 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale qu'un crime qui a été commis par une personne qui n'a pas la nationalité belge, hors du territoire belge, contre un ressortissant belge et qui, en vertu de la législation du pays où il a été commis, est puni d'une peine dont le maximum dépasse cinq ans de privation de liberté ne peut, en règle, être poursuivi en Belgique que si l'inculpé est trouvé en Belgique. Il s'agit d'une condition de recevabilité pour l'exercice de l'action publique (Cass., 30 mai 2007, P.07.0216.F, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070530.3). Il est satisfait à cette exigence lorsque l'inculpé se trouve sur le territoire belge au moment où les poursuites en lien avec le fait punissable sont engagées; il n'est pas nécessaire qu'il s'y trouve encore lors de la décision (Cass., 18 septembre 2007, P.07.0571.N, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070918.7; 30 mai 2007, P.07.0216.F, précité). Par exception, les poursuites ne sont pas subordonnées à la présence de l'inculpé sur le territoire belge lorsqu'elles portent sur une des infractions visées aux articles 347*bis* (prise d'otages), 393 à 397 (meurtre, assassinat, parricide, infanticide et empoisonnement) et 475 (meurtre pour faciliter le vol) du Code pénal. Enfin, il découle de l'article 10, 5°, alinéa 2, que les poursuites à l'égard de ces infractions peuvent uniquement être engagées à la requête du procureur général ou du procureur du Roi, à l'exclusion de la partie civile.

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.2.1. L'inculpé devant la juridiction *a quo* et le Conseil des ministres font valoir que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors qu'elle contraint la Cour à constater une lacune législative que la juridiction *a quo* ne peut pas elle-même combler, eu égard au principe de légalité en matière pénale.

B.2.2. Étant donné que la question préjudicielle vise précisément à savoir si les dispositions en cause, en ce qu'elles limitent la suppression de la condition de la présence de l'inculpé sur le territoire belge aux infractions de prise d'otages, de meurtre, d'assassinat, de

parricide, d'infanticide, d'empoisonnement et de meurtre pour faciliter le vol, sont compatibles avec les normes de contrôle mentionnées dans la question préjudicielle, l'exception porte sur le fond de l'affaire et doit être rejetée.

B.2.3. L'inculpé devant la juridiction *a quo* et le Conseil des ministres font également valoir que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige soumis à la juridiction *a quo*, étant donné que, contrairement à ce qui est prévu à l'article 10, 5°, en cause, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'action publique a été engagée par la partie civile devant la juridiction *a quo* et non par le ministère public.

B.2.4. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.2.5. Il suffit, comme c'est le cas en l'espèce, qu'une juridiction ait des doutes quant à la constitutionnalité des dispositions pénales qu'elle estime devoir appliquer pour qu'une question préjudicielle qui vise à écarter ces doutes ne puisse pas être considérée comme manifestement dénuée de pertinence pour la solution du litige.

Il appartient en outre à la juridiction *a quo*, et non à la Cour, d'apprécier la recevabilité de l'action publique.

La réponse à la question préjudicielle n'est donc pas manifestement inutile à la solution du litige qui est pendant devant la juridiction *a quo*.

B.2.6. En ce qui concerne la question de l'éventuelle application du principe *non bis in idem*, tel qu'il est garanti par l'article 54 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes et par l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il suffit de constater qu'il ressort des mémoires complémentaires déposés par l'inculpé et par la partie civile devant la juridiction *a quo* que les faits mis à charge dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo* ne font pas tous

l'objet du non-lieu qui a été prononcé par la justice française. Il s'ensuit que la réponse à la question préjudicielle présente encore une utilité pour la solution du litige pendant devant la juridiction *a quo*.

Quant au fond

B.3.1. La juridiction *a quo* interroge la Cour au sujet de la compatibilité, avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 36, 44 et 62, paragraphe 2, de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après : la Convention d'Istanbul), des articles 10, 5°, et 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, en ce que ces dispositions autorisent la poursuite devant le juge pénal belge, sans que l'inculpé, lors de l'engagement des poursuites, doive être trouvé en Belgique, en ce qui concerne les infractions de prise d'otages (article 347bis du Code pénal), de meurtre, d'assassinat, de parricide, d'infanticide et d'empoisonnement (articles 393 à 397 du Code pénal) et de meurtre pour faciliter le vol (article 475 du Code pénal) qui sont commises par une personne qui n'a pas la nationalité belge, hors du territoire belge à l'encontre d'une victime belge, et non en ce qui concerne l'infraction de viol (article 375 du Code pénal) commise dans les mêmes circonstances.

Il ressort de la décision de renvoi que l'affaire soumise à la juridiction *a quo* porte sur la poursuite en Belgique d'une personne de nationalité française pour des faits allégués de viol et d'attentat à la pudeur, qui aurait commis ces faits hors du territoire belge à l'encontre d'une ressortissante belge, alors que cette personne, lors de l'engagement des poursuites pénales, n'a pas pu être trouvée sur le territoire belge.

B.3.2. Étant donné qu'il ressort de la décision de renvoi que les faits mis à charge auraient été commis en 2016 et en 2018, la Cour examine la question préjudicielle à la lumière de l'incrimination de l'infraction de viol, contenue dans l'article 375 du Code pénal, tel qu'il était

applicable avant son abrogation par l'article 117, 6°, de la loi du 21 mars 2022 « modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel » (ci-après : la loi du 21 mars 2022).

B.3.3. Comme il est dit en B.1.6, les articles 10, 5°, alinéa 2, et 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne contiennent une exception à l'exigence selon laquelle l'inculpé doit être trouvé en Belgique que pour les infractions de prise d'otages (article 347*bis*), de meurtre, d'assassinat, de parricide, d'infanticide et d'empoisonnement (articles 393 à 397) et de meurtre pour faciliter le vol (article 475). Cette exigence est en revanche applicable en ce qui concerne l'infraction de viol, qui, en vertu de l'article 375 du Code pénal, tel qu'il était applicable avant son abrogation par la loi du 21 mars 2022, est punissable d'une réclusion de cinq à dix ans et est donc qualifiée de crime au sens de l'article 10, 5°, alinéa 1er, mais qui n'est pas mentionnée parmi les exceptions visées à l'article 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Les dispositions en cause établissent dès lors une différence de traitement entre les victimes de nationalité belge qui demandent d'engager des poursuites devant une juridiction pénale belge pour des faits commis à leur encontre par une personne qui n'a pas la nationalité belge, hors du territoire belge, selon que ces faits portent sur les infractions de prise d'otages, de meurtre, d'assassinat, de parricide, d'infanticide, d'empoisonnement ou de meurtre pour faciliter le vol, d'une part, ou sur l'infraction de viol, d'autre part. Ce n'est que pour la première catégorie de victimes que la recevabilité des poursuites pénales n'est pas subordonnée à la présence de l'inculpé sur le territoire belge.

B.4.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.2.1. L'infraction de viol est une infraction grave, dont le caractère répréhensible et spécifique a expressément été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 25 septembre 1997, *Aydin c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:1997:0925JUD002317894, §§ 83 à 86; 4 décembre 2003, *M.C. c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, § 166; 24 janvier 2012, *P.M. c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0124JUD004966907, § 63; 15 mars 2016, *M.G.C. c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2016:0315JUD006149511, § 59). La Cour européenne des droits de l'homme a déduit de la spécificité de la catégorie des infractions sexuelles une obligation positive dans le chef des États membres d'organiser une répression effective (CEDH, 2 mai 2017, *B.V. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2017:0502JUD006103008, § 55). Cette obligation positive commande la criminalisation et la répression effective de tout acte sexuel non consensuel (CEDH, 12 décembre 2023, *Vučković c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2023:1212JUD001579820, § 50). Lorsque l'exécution d'un engagement assumé en vertu de la Convention appelle des mesures positives de l'État, celui-ci ne saurait se borner à demeurer passif (CEDH, 30 janvier 2018, *Enver Şahin c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD002306512, § 65, avec référence à CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, § 31).

B.4.2.2. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Le droit d'accès au juge est également garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit également le droit à un recours effectif. Il convient de donner à cette disposition la même portée qu'aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, *A. K.*, ECLI:EU:C:2019:982, point 117).

L'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant pas aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble

du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

Les normes de contrôle précitées ne permettent toutefois pas de déduire un droit général d'engager ou de faire engager des poursuites pénales. Ces normes de contrôle ne permettent pas davantage de déduire un droit d'engager ou de faire engager des poursuites pénales devant une juridiction pénale belge pour une infraction commise hors du territoire belge par une personne qui n'a pas la nationalité belge à l'encontre d'un ressortissant belge. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la compétence des États est en règle limitée par le principe de territorialité et que les fondements juridiques d'une compétence extraterritoriale, même lorsqu'ils tendent à protéger leurs propres ressortissants, doivent être exceptionnels et nécessitent une justification spéciale, fonction des circonstances de l'espèce (CEDH, grande chambre, décision, 12 décembre 2001, *Banković e.a. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, §§ 59 à 61, 67, 71; grande chambre, 7 juillet 2011, *Al-Skeini e.a. c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD005572107, § 131; grande chambre, 19 octobre 2012, *Catan e.a. c. la République de Moldavie et la Russie*, ECLI:CE:ECHR:2012:1019JUD004337004, § 104; grande chambre, 16 septembre 2014, *Hassan c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2014:0916JUD002975009, § 74; grande chambre, 29 janvier 2019, *Güzelyurtlu e.a. c. Chypre et Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2019:0129JUD003692507, §§ 178 à 188).

B.4.3.1. Les articles 36, 44 et 62, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, qui a été signée par la Belgique le 11 septembre 2012 et ratifiée par celle-ci le 14 mars 2016, disposent :

« Article 36 – Violence sexuelle, y compris le viol

1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale, lorsqu'ils sont commis intentionnellement :

a) la pénétration vaginale, anale ou orale non consentie, à caractère sexuel, du corps d'autrui avec toute partie du corps ou avec un objet;

- b) les autres actes à caractère sexuel non consentis sur autrui;
- c) le fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers.

2. Le consentement doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la personne considérée dans le contexte des circonstances environnantes.

3. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également à des actes commis contre les anciens ou actuels conjoints ou partenaires, conformément à leur droit interne ».

« Article 44 – Compétence

1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour établir leur compétence à l'égard de toute infraction établie conformément à la présente Convention, lorsque l'infraction est commise :

- a) sur leur territoire; ou
- b) à bord d'un navire battant leur pavillon; ou
- c) à bord d'un aéronef immatriculé selon leurs lois internes; ou
- d) par un de leurs ressortissants; ou
- e) par une personne ayant sa résidence habituelle sur leur territoire.

2. Les Parties s'efforcent de prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour établir leur compétence à l'égard de toute infraction établie conformément à la présente Convention, lorsque l'infraction est commise contre l'un de leurs ressortissants ou contre une personne ayant sa résidence habituelle sur leur territoire.

3. Pour la poursuite des infractions établies conformément aux articles 36, 37, 38 et 39 de la présente Convention, les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'établissement de leur compétence ne soit pas subordonné à la condition que les faits soient également incriminés sur le territoire où ils ont été commis.

4. Pour la poursuite des infractions établies conformément aux articles 36, 37, 38 et 39 de la présente Convention, les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'établissement de leur compétence au titre des points d et e du paragraphe 1 ne soit pas subordonné à la condition que la poursuite soit précédée d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation de l'Etat du lieu où l'infraction a été commise.

5. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour établir leur compétence à l'égard de toute infraction établie conformément à la présente Convention, dans

les cas où l'auteur présumé est présent sur leur territoire et ne peut être extradé vers une autre Partie uniquement en raison de sa nationalité.

6. Lorsque plusieurs Parties revendiquent leur compétence à l'égard d'une infraction présumée établie conformément à la présente Convention, les Parties concernées se concertent, le cas échéant, afin de déterminer la mieux à même d'exercer les poursuites.

7. Sans préjudice des règles générales de droit international, la présente Convention n'exclut aucune compétence pénale exercée par une Partie conformément à son droit interne ».

« Article 62 – Principes généraux

[...]

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes d'une infraction établie conformément à la présente Convention et commise sur le territoire d'une Partie autre que celui sur lequel elles résident puissent porter plainte auprès des autorités compétentes de leur Etat de résidence ».

B.4.3.2. Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions, lues en combinaison avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a un effet direct dans l'ordre interne mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique.

B.4.3.3. Les engagements internationaux qui sont pertinents pour répondre à la question préjudicielle sont contenus notamment dans le paragraphe 2 de l'article 44 de la Convention d'Istanbul en ce qu'il incite les parties à établir leur compétence à l'égard de faits qui ont été commis contre l'un de leurs ressortissants. La Cour inclut également dans son examen l'article 36 de cette Convention, qui porte sur l'incrimination de l'infraction de viol.

Les autres paragraphes de l'article 44 de la Convention d'Istanbul concernent des aspects qui ne font pas l'objet de la question préjudicielle. En particulier, l'article 44, paragraphe 5, de cette Convention, lu en combinaison avec son article 36, oblige seulement les Parties à cette Convention à établir leur compétence à l'égard de l'infraction de viol dans les cas où « l'auteur présumé est présent sur leur territoire et ne peut être extradé vers une autre Partie uniquement

en raison de sa nationalité ». Cette disposition ne concerne donc pas l'établissement d'une compétence extraterritoriale *in absentia*.

B.4.3.4. À propos de l'article 44, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, le rapport explicatif de la Convention indique :

« Le paragraphe 2 est lié à la nationalité ou au statut de résident de la victime. Il se fonde sur l'hypothèse que les intérêts particuliers des ressortissants victimes débordent l'intérêt général de l'Etat à poursuivre des infractions pénales commises à l'encontre de ses ressortissants ou résidents. Par conséquent, si un ressortissant ou une personne ayant sa résidence habituelle sur le territoire d'un Etat partie est victime d'une infraction à l'étranger, la Partie concernée devra s'efforcer d'établir sa compétence afin d'engager une procédure. Cependant, il ne s'agit pas d'une obligation imposée aux Parties, comme en témoigne l'emploi du terme ' s'efforcent ' ».

B.4.3.5. Interrogée, entre autres, sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 36 et 44, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, la Cour est compétente pour apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire ces dispositions.

B.4.4. La Cour limite dès lors son examen aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 36 et 44, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

B.5. Les dispositions en cause ont été introduites par les articles 2 et 4 de la loi du 6 février 2012. Les travaux préparatoires de cette loi mentionnent :

« Conformément à l'actuel article 12 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, une personne inculpée d'infractions terroristes ou de certaines infractions violentes graves telles que le meurtre ne peut être poursuivie que si elle est trouvée en Belgique. Dans la pratique, les poursuites s'avèrent dès lors souvent impossibles. Premièrement, conformément à l'article 12, le parquet fédéral n'est pas habilité à ouvrir une information. Un mandat d'arrêt international ou une demande d'extradition ne peut pas non plus être demandé auprès du juge d'instruction. Enfin, il est également impossible de saisir un juge pénal en vue de réprimer de tels agissements. Si l'inculpé n'est pas trouvé en Belgique, les poursuites effectives dépendent donc du pays où les infractions ont été commises. Dans la pratique, il s'avère que les poursuites restent dès lors lettre morte, étant donné que les inculpés séjournent souvent dans des pays qui n'assurent pas efficacement le maintien de l'ordre et le respect des règles de droit. En outre, les autorités locales du pays où l'infraction a été commise

ne sont généralement disposées à collaborer que moyennant une demande officielle émanant d'une instance judiciaire belge.

Les conséquences de cette impunité sont importantes. Les parents de victimes décédées demeurent dans l'ignorance des circonstances précises dans lesquelles certains faits se sont produits. De même, la victime et sa famille restent souvent frustrées en raison de l'absence de sanctions effectives, alors que l'identité et le domicile de l'auteur sont connus. À cause de l'impossibilité d'ouvrir une instruction ou une information, il manque également des informations qui pourraient être essentielles pour garantir la sûreté de l'État ou celle d'autres Belges à l'étranger. C'est particulièrement important pour la protection des militaires et services de police belges qui effectuent des missions à l'étranger. Dans ce dernier cas, des poursuites menant à une condamnation revêtent également une grande importance pour que la victime ou ses parents puissent faire appel au Fonds d'aide aux victimes (Fonds d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels).

La présente proposition de loi vise à obvier à ces conséquences. Il est inacceptable que des infractions terroristes ou des infractions violentes graves commises à l'étranger demeurent impunies [...]. Pour permettre des sanctions et poursuites effectives, il convient d'adapter l'exigence posée par l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, qui prévoit qu'une personne inculpée ne peut être poursuivie en Belgique que si elle est trouvée en Belgique. La présente proposition de loi vise dès lors à abroger l'exigence stipulée par l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale pour deux catégories d'infractions: d'abord pour les infractions terroristes visées par les articles 137, 140 et 141 du Code pénal, et ensuite pour certaines infractions violentes graves, telles que la prise d'otages (article 347*bis* du Code pénal), le meurtre, l'assassinat, le parricide, l'infanticide et l'empoisonnement (articles 393 à 397 du Code pénal) et le meurtre commis pour faciliter le vol ou l'extorsion (article 475 du Code pénal)» (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1541/001, pp. 3-4).

Les auteurs de la proposition qui a abouti à la loi du 6 février 2012 ont justifié comme suit le fait que l'abrogation de la condition selon laquelle l'inculpé doit être trouvé en Belgique soit limitée à l'infraction de terrorisme et aux infractions violentes graves précitées :

« Pour ce qui concerne l'ajout de l'article 10, 5^o, l'on a choisi de limiter ce champ d'application aux seules infractions les plus lourdes représentant une atteinte grave à l'intégrité physique de ressortissants belges à l'étranger. Il ne serait ni raisonnable ni opportun d'étendre le champ d'application à tous les cas d'infractions commises contre des ressortissants belges à l'étranger. La capacité d'enquête en souffrirait alors que le but poursuivi, en l'occurrence des poursuites effectives, ne pourrait être atteint » (*ibid.*, p. 6).

À la suggestion faite par un expert au cours d'une audition relative à la proposition de loi organisée afin d'étendre la liste des infractions à d'autres infractions internationales, comme l'infraction de torture (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1541/006, pp. 31-32), l'une des auteures de la proposition de loi a répondu qu'une extension du champ d'application des règles proposées risquait de créer des situations d'inégalité qui pourraient difficilement se

justifier à la lumière du principe d'égalité et de non-discrimination (*ibid.*, pp. 5 et 10). Elle a déclaré à cet égard donner la préférence à l'approche du responsable du service de droit international humanitaire auprès du Service public fédéral Justice qui avait été entendu concernant la proposition de loi. Celui-ci avait dit que les infractions pour lesquelles la proposition de loi prévoyait une extension de la compétence extraterritoriale correspondaient en termes de gravité aux infractions pour lesquelles cette compétence extraterritoriale s'appliquait déjà, ce qui ne serait toutefois plus le cas si le champ d'application de la proposition de loi était étendu aux « faits ne constituant pas en soi des crimes de sang ou des crimes d'une gravité comparable » (*ibid.*, pp. 36-37). Selon l'orateur concerné, en cas d'extension, « il n'y aurait plus de cohérence avec le système existant » (*ibid.*, p. 37).

Il ressort également des travaux préparatoires que les dispositions en cause, en ce compris le champ d'application limité, sont intervenues à la demande du Collège des procureurs généraux (*ibid.*, p. 16).

B.6. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en matière de politique pénale. Il lui 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 commises en dehors du territoire contre un ressortissant belge.

B.7. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.5 que le législateur entendait réprimer plus efficacement les infractions graves commises à l'étranger par une personne n'ayant pas la nationalité belge contre des ressortissants belges, mais qu'il souhaitait en même temps tenir compte de l'incidence sur la charge de travail de la justice et conserver la cohérence avec les règles existantes de compétence extraterritoriale contenues dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale. Ces objectifs sont légitimes.

B.8. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir la nature de l'infraction.

B.9.1. L'octroi d'une compétence *in absentia* aux juridictions belges pour connaître de certaines infractions graves favorise la répression de ces infractions lorsque l'État dans lequel ces infractions ont été commises ne poursuit pas les auteurs. En effet, les dispositions en cause permettent au procureur fédéral et au procureur du Roi, malgré l'absence de l'inculpé, de requérir un juge d'instruction et d'ouvrir une instruction, ce qui permet de lancer un mandat d'arrêt aboutissant à la demande d'extrader l'inculpé ou de porter l'affaire devant le tribunal, de sorte que l'auteur pourrait être condamné, le cas échéant par défaut (*ibid.*, pp. 4, 19 et 31). En soi, à la lumière de cet objectif, une extension de la compétence extraterritoriale *in absentia* à l'infraction de viol pourrait également augmenter l'effectivité des poursuites pénales pour ces infractions.

B.9.2. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.5, le législateur entendait toutefois aussi, par les dispositions en cause, assurer le caractère exceptionnel et la cohérence des règles existantes de compétence extraterritoriale.

B.9.3. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, il découle des articles 3 et 4 du Code pénal que l'établissement d'une compétence extraterritoriale est l'exception. Ce caractère exceptionnel requiert un lien suffisant entre l'infraction et la Belgique. Pour démontrer ce lien, il ne suffit pas, en règle, que l'auteur ou la victime ait la nationalité belge, mais il faut également que l'inculpé puisse être trouvé sur le territoire belge.

Si l'établissement de la compétence extraterritoriale présente en soi déjà un caractère exceptionnel, tel est *a fortiori* le cas pour l'établissement d'une compétence extraterritoriale *in absentia*. Lors de l'instauration des règles générales de compétence extraterritoriale en vertu de la nationalité belge de la victime, dans le cadre de la loi du 12 juillet 1984 « modifiant les articles 10 et 13 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale », le législateur avait déjà indiqué qu'il était souhaitable de subordonner cette extension de la compétence extraterritoriale à la condition générale existante selon laquelle la poursuite des infractions ne peut avoir lieu que lorsque l'inculpé est trouvé en Belgique (*Doc. parl.*, Chambre, 1982-1983, n° 641/1, p. 2). La condition selon laquelle l'inculpé doit être trouvé sur le territoire belge vise en premier lieu à garantir la souveraineté de l'État où l'infraction a été

commise. Cette condition, qui a toujours figuré dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale et qui était considérée comme « incontestable » par les auteurs de celui-ci (*Doc. parl.*, Chambre, 23 janvier 1877, n° 70, p. 28), a également pour but, en tant que condition supplémentaire par rapport à la condition de la nationalité belge de l’auteur ou de la victime, de créer un lien suffisant entre l’infraction et la Belgique. Pour cette raison, le législateur a toujours maintenu l’exigence de présence sur le territoire, sauf pour les infractions précitées pour lesquelles ce lien découle du fait que l’État est directement lésé (article 10, 1° et 2°), du fait que l’infraction a été commise en temps de guerre (article 10, 4°, article 10*bis* et article 12, alinéa 2), du droit international humanitaire (article 10, 1°*bis*) ou d’une obligation internationale ou supranationale (article 12*bis*).

B.9.4. Eu égard à ce qui précède, le législateur pouvait raisonnablement considérer que la suppression de l’exigence selon laquelle l’inculpé doit être trouvé sur le territoire belge pour ce qui concerne les infractions visées à l’article 10, 5°, alinéa 1er, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, et donc l’extension de la compétence extraterritoriale *in absentia* des juridictions pénales belges, devait être limitée aux infractions de prise d’otages, de meurtre, d’assassinat, de parricide, d’infanticide, d’empoisonnement et de meurtre pour faciliter le vol.

Les infractions précitées sont punies de la réclusion de vingt à trente ans ou de la réclusion à perpétuité. À l’exception de l’infraction de la prise d’otages, ces infractions ne sont pas susceptibles de correctionnalisation (article 2, alinéa 3, de la loi du 4 octobre 1867 « sur les circonstances atténuantes ») et n’entrent pas en compte pour l’octroi de la suspension (article 3 de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation »). En vertu de l’article 375 du Code pénal, tel qu’il est applicable dans l’affaire soumise à la juridiction *a quo*, l’infraction de viol est punie de la réclusion de cinq à dix ans. Cette infraction est par ailleurs correctionnalisable et entre en compte pour l’octroi de la suspension.

Dans la catégorie des infractions qui, contrairement aux autres catégories d’infractions énumérées à l’article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, ne trouvent pas leur origine dans le droit international humanitaire ou ne portent pas directement sur la sûreté de l’État ou la foi publique, ces infractions relèvent des infractions les plus graves. Le législateur

a dès lors raisonnablement pu considérer qu'une limitation du champ d'application des dispositions en cause aux infractions de prise d'otages, de meurtre, d'assassinat, de parricide, d'infanticide, d'empoisonnement et de meurtre pour faciliter le vol correspondait le mieux aux catégories existantes d'infractions pour lesquelles, en vertu de l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'exigence selon laquelle l'inculpé doit être trouvé en Belgique n'est pas applicable et que cette limitation était la plus adéquate pour prendre en compte le caractère exceptionnel de l'établissement de la compétence extraterritoriale *in absentia* et pour assurer la cohérence de ces règles.

B.10.1. La Cour doit encore examiner si les dispositions en cause ne portent pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes concernées en ce qu'elles n'établissent pas de compétence extraterritoriale *in absentia* pour l'infraction de viol.

B.10.2. Il convient tout d'abord d'observer à cet égard que les dispositions en cause n'empêchent pas qu'en l'absence de l'inculpé sur le territoire belge, des poursuites pénales soient intentées pour faits de viol. Eu égard au principe de territorialité, il appartient à l'État où de tels faits ont été commis d'engager des poursuites pénales.

B.10.3. Par ailleurs, il ressort de ce qui est dit en B.1.6 qu'en ce qui concerne la condition de la présence de l'inculpé sur le territoire belge, il suffit que l'inculpé se trouve sur le territoire belge au moment de l'engagement des poursuites en raison du fait punissable sans qu'il faille que tel soit également le cas au moment de la décision.

B.10.4. Enfin, il suffit, pour la localisation d'une infraction en Belgique et donc pour la compétence du juge pénal belge sur la base du principe de territorialité, qu'un des éléments constitutifs ou aggravants de l'infraction puisse être localisé entièrement ou partiellement sur le territoire belge (Cass., 24 janvier 2001, P.00.1627.F, ECLI:BE:CASS:2001:ARR.20010124.11; 7 juin 2011, P.11.0172.N, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20110607.6).

B.10.5. Eu égard à ce qui précède, les dispositions en cause ne limitent pas de manière disproportionnée les droits des victimes concernées.

B.11. Il ressort de ce qui est dit en B.9 et en B.10 qu'en subordonnant l'établissement d'une compétence extraterritoriale à l'égard de l'infraction de viol au sens de l'article 375 du Code pénal, tel qu'il est applicable dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, commise par une personne qui n'a pas la nationalité belge à l'encontre d'une victime belge à la condition de la présence de l'inculpé sur le territoire belge, le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire l'article 44, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

B.12. Les articles 10, 5°, et 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne sont pas incompatibles avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 36 et 44, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, en ce que ces dispositions autorisent les poursuites devant le juge pénal belge sans que l'inculpé doive être trouvé en Belgique uniquement en ce qui concerne les infractions de prise d'otages, de meurtre, d'assassinat, de parricide, d'infanticide, d'empoisonnement et de meurtre pour faciliter le vol, et donc pas pour ce qui concerne l'infraction de viol, visée à l'article 375 du Code pénal, tel qu'il était applicable avant son abrogation par la loi du 21 mars 2022, commise par une personne qui n'a pas la nationalité belge hors du territoire belge à l'encontre d'une victime belge.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 10, 5°, et 12, alinéa 1er, 2°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne violent pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 36 et 44, paragraphe 2, de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

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 7 mars 2024.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen