# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 28 janvier 2015 (Belgique). RG 9/2015

* Date : 28-01-2015
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20150128-5
* Role number : 9/2015

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des recours et procédure
a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 septembre 2013 et parvenue au greffe le 5 septembre 2013, un recours en annulation de l'article 4 et des mots « sans justification » dans l'article 8 de la loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Ierter du Code pénal (publiée au Moniteur belge du 4 mars 2013) a été introduit par la Fédération générale du travail de Belgique, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne, assistés et représentés par Me J. Buelens, avocat au barreau d'Anvers, et Me T. Mitevoy, avocat au barreau de Bruxelles.
b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 septembre 2013 et parvenue au greffe le 5 septembre 2013, un recours en annulation des articles 4 à 8 de la loi du 18 février 2013 précitée a été introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et la Centrale Nationale des Employés, assistées et représentées par Me D. Alamat et Me O. Venet, avocats au barreau de Bruxelles.
Ces affaires, inscrites sous les numéros 5710 et 5711 du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
II. En droit
(...)
Quant au contexte des recours
B.1.1. La loi du 19 décembre 2003 « relative aux infractions terroristes » a inséré dans le livre II du Code pénal un « Titre Iter », intitulé « Des infractions terroristes », comprenant les articles 137 à 141ter.
B.1.2. L'article 137 du Code pénal, inséré par l'article 3 de la loi du 19 décembre 2003 et modifié par l'article 7 de la loi du 30 décembre 2009 « relative à la lutte contre la piraterie maritime », et par l'article 2 de la loi du 18 février 2013 « modifiant le livre II, titre Ierter du Code pénal », dispose :
« § 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, 405bis, 405ter 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, 417ter et 417quater;
2° la prise d'otage visée à l'article 347bis;
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, 550bis, § 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 ainsi que les actes de piraterie visés à l'article 3 de la loi du 30 décembre 2009 relative à la lutte contre la piraterie 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 déflagrer 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 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes;
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;
11° la tentative, au sens des articles 51 à 53, de commettre les délits visés au présent paragraphe.
§ 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 ».
B.1.3. L'article 139 du Code pénal, inséré par l'article 5 de la loi du 19 décembre 2003, dispose :
« Constitue un groupe terroriste l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, et qui agit de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes visées à l'article 137.
Une organisation dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ne peut, en tant que telle, être considérée comme un groupe terroriste au sens de l'alinéa 1er ».
B.1.4. L'article 140 du Code pénal, inséré par l'article 6 de la loi du 19 décembre 2003, dispose :
« § 1er. Toute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, en ayant connaissance que cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros.
§ 2. Tout dirigeant du groupe terroriste est passible de la réclusion de quinze ans à vingt ans et d'une amende de mille euros à deux cent mille euros ».
B.1.5. L'article 141ter du Code pénal, inséré par l'article 9 de la loi du 19 décembre 2003, disposait :
« Aucune disposition du présent Titre 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 ».
Quant à l'objet des recours
B.2.1. Les articles 4 à 7 de la loi du 18 février 2013 « modifiant le livre II, titre Ierter du Code pénal » insèrent les articles 140bis à 140quinquies du Code pénal.
B.2.2. L'article 4 de la loi du 18 février 2013 insère dans ce titre du Code pénal un article 140bis, libellé comme suit :
« Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui diffuse ou met à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ».
B.2.3. L'article 5 de la loi du 18 février 2013 insère un article 140ter, libellé comme suit :
« Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui recrute une autre personne pour commettre l'une des infractions visées à l'article 137 ou à l'article 140, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ».
B.2.4. L'article 6 de la loi du 18 février 2013 insère un article 140quater, libellé comme suit :
« Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui donne des instructions ou une formation pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ».
B.2.5. L'article 7 de la loi du 18 février 2013 insère un article 140quinquies, libellé comme suit :
« Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui, en Belgique ou à l'étranger, se fait donner des instructions ou suit une formation visées à l'article 140quater, en vue de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros ».
B.3. L'article 8 de la même loi remplace l'article 141ter du Code pénal par le texte suivant :
« Aucune disposition du présent titre ne peut être interprétée comme visant à réduire ou entraver sans justification des droits ou libertés fondamentales tels que le droit de grève, la liberté de réunion et d'association, 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, la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse et la liberté d'expression dans d'autres médias, 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.4. Il ressort des développements des deux recours en annulation que la Cour est, entre autres, invitée à annuler les mots « sans justification » de cette version de l'article 141ter du Code pénal.
Or, l'article 2 de la loi du 25 avril 2014 « portant des dispositions diverses en matière de Justice » supprime les mots « sans justification » de l'article 141ter du Code pénal.
B.5. En ce qu'ils demandent l'annulation de ces mots, les recours en annulation sont dès lors devenus sans objet.
Quant à la recevabilité du recours dans l'affaire n° 5711
B.6. L'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle exige, entre autres, que la requête portant un recours en annulation expose, pour chaque moyen, en quoi les règles dont la violation est alléguée devant la Cour auraient été transgressées par la disposition législative attaquée.
B.7.1. Le deuxième moyen est, dans l'affaire n° 5711, pris entre autres de la violation, par les articles 140bis à 140quinquies du Code pénal, de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 10 et 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
B.7.2. L'article 19 de la Constitution dispose :
« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».
L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».
L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.
2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.
3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.
4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».
L'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice ».
L'article 22 de la même Charte dispose :
« L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ».
B.7.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 n'expose pas en quoi les articles 140bis à 140quinquies du Code pénal porteraient atteinte à la liberté des cultes et à celle de leur exercice public, garanties par l'article 19 de la Constitution, au droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion reconnu par les trois conventions internationales précitées, au droit à l'objection de conscience reconnu par l'article 10, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la diversité culturelle, religieuse et linguistique affirmée par l'article 22 de la même Charte.
B.8. Dans la mesure où il est pris de la violation de cette disposition constitutionnelle, lue en combinaison avec ces dispositions conventionnelles, le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 est irrecevable.
Quant au fond
A. En ce qui concerne l'article 140bis du Code pénal
Sur la compatibilité avec le principe de la légalité en matière pénale
B.9. Il ressort des développements des requêtes en annulation que la Cour est invitée par le premier moyen formulé tant dans l'affaire n° 5710 que dans l'affaire n° 5711, à statuer sur la compatibilité de l'article 140bis du Code pénal avec l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que cette disposition législative tend à punir l'« incitation indirecte » ou la « provocation indirecte » à commettre une infraction terroriste et utilise le mot « risque ».
B.10. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :
« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, [...] ».
B.11.1. L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.
2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ».
B.11.2. L'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :
« 1. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.
2. Rien dans le présent article ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations ».
B.11.3. L'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :
« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.
2. Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux reconnus par l'ensemble des nations.
3. L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ».
B.12. En ce qu'ils exigent que tout délit soit prévu par la loi, l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.
Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.
B.13. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.
En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelle et internationales précitées 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. 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 des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.
La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.
Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.
B.14. Il ressort du libellé de l'article 140bis du Code pénal que cette disposition érige en infraction le fait de mettre à la disposition du public un message avec l'« intention d'inciter » à la commission d'une infraction terroriste, à condition que cette mise à disposition « préconise directement ou non » la commission de cette infraction et qu'elle crée le « risque » que cette infraction « puisse [...] être commise [...] ».
B.15. L'article 140bis du Code pénal tend à assurer l'exécution de l'obligation formulée par l'article 3, paragraphe 2, a), de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 « relative à la lutte contre le terrorisme », tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008 « modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, pp. 4-6, 11; ibid., DOC 53-2502/004, p. 8), qui dispose :
« Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient également considérés comme des infractions liées aux activités terroristes les actes intentionnels suivants :
a) la provocation publique à commettre une infraction terroriste; ».
L'article 3, paragraphe 1, a), de la décision-cadre du 13 juin 2002, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre du 28 novembre 2008, précise :
« 1. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par :
a) ' provocation publique à commettre une infraction terroriste ', la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, points a) à h), lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises; ».
B.16. Les termes de l'article 140bis du Code pénal qui sont à l'origine des moyens pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution sont identiques aux termes utilisés par l'article 3, paragraphe 1, a), de la décision-cadre 2002/475/JAI et les travaux préparatoires de la disposition attaquée n'indiquent pas que le législateur aurait entendu se départir de la conception ayant guidé l'adoption des dispositions précitées du droit de l'Union.
B.17.1. Le considérant 14 précédant la décision-cadre 2008/919/JAI indique que l'infraction qu'elle prévoit est une infraction intentionnelle. L'exigence de ce dol spécial est également prise en compte par le législateur (Doc. parl. Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 13). Il s'agit de « l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6° ».
Lorsqu'un terme n'est pas défini par le législateur, il y a lieu de lui donner son sens usuel, sauf lorsqu'il apparaît que le législateur a voulu s'en écarter (Cass., 27 avril 1999, Pas., 1999, I, n° 242), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.
« Inciter » signifie pousser quelqu'un à faire quelque chose (en néerlandais : aanzetten). En conséquence, il ne suffit pas que le message diffusé ou mis à la disposition du public préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes et crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. Il faut encore qu'il soit prouvé que la personne qui diffuse le message ou le met à la disposition du public ait eu pour intention de pousser autrui à commettre une infraction terroriste.
Il appartient au juge d'apprécier le dol spécial requis. Il ne peut être fait grief à un texte de portée générale de ne pas donner une définition plus précise de l'intention qu'il exige. Le juge, comme il lui appartient de le faire lorsqu'il doit mesurer la gravité de faits qui lui sont soumis, doit apprécier cette intention non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition attaquée mais en considération des éléments objectifs constitutifs de l'infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire.
B.17.2. « Préconiser » signifie recommander vivement (en néerlandais : aansturen). En incriminant le comportement qui préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, la disposition attaquée permet à la personne qui diffuse le message ou le met à la disposition du public de savoir qu'elle se met en infraction, que ce message dise clairement (préconisation directe) ou non (préconisation indirecte) que des infractions terroristes doivent être commises, ce qu'il appartient au juge d'apprécier en fonction de tous les éléments de la cause.
B.17.3. La référence faite dans l'article 140bis au risque que soient commises une ou plusieurs des infractions visées par cette disposition et qui est aussi faite, mutatis mutandis, par la décision-cadre 2008/919/JAI n'est pas non plus inconciliable avec les exigences du principe de légalité. Un « risque » signifie un danger prévisible (en néerlandais : risico). Il appartient au juge d'exercer à cet égard le pouvoir d'appréciation évoqué en B.17.1 et d'examiner si ce risque se fonde sur des « indices sérieux » en tenant compte de l'identité de la personne qui diffuse le message ou le met à la disposition du public, de son destinataire, de sa nature et du contexte dans lequel il est formulé (Doc. parl, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 12-13).
B.18. Enfin, il convient de rappeler le souci constant du législateur de ne pas porter atteinte, en incriminant les infractions terroristes, à l'exercice des libertés fondamentales, raison pour laquelle les articles 139, alinéa 2, et 141ter précités ont été insérés dans le Code pénal.
Dans son appréciation des éléments constitutifs de l'infraction, il appartient dès lors au juge de tenir compte de ces articles.
B.19. Il s'ensuit que, même s'il laisse au juge un large pouvoir d'appréciation, l'article 140bis du Code pénal ne lui confère pas un pouvoir autonome d'incrimination qui empiéterait sur les compétences du législateur et que ses termes sont suffisamment précis et clairs pour permettre à chacun de savoir quel est le comportement passible de la peine prévue.
B.20. En ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, lu en combinaison avec les dispositions conventionnelles citées en B.9, les moyens ne sont pas fondés.
Sur la compatibilité avec la liberté d'expression et avec la liberté d'association
B.21. Il ressort des développements du deuxième moyen pris dans l'affaire n° 5710 que la Cour est aussi invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140bis du Code pénal avec les articles 19 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et avec les articles 11 et 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 est pris de la violation, par l'article 140bis du Code pénal, des articles 19, 25 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions conventionnelles précitées.
B.22.1. L'article 25 de la Constitution dispose :
« La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.
Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi ».
L'article 27 de la Constitution dispose :
« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».
B.22.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».
L'article 11 de la même Convention dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».
La liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, est l'un des objectifs de la liberté d'association reconnue par l'article 11 de la même Convention (CEDH, 30 juin 2009, Herri Batasuna et Barasuna c. Espagne, § 74; grande chambre, 12 août 2011, Palomo Sssnchez et autres c. Espagne, § 52; 25 septembre 2012, Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia, § 51; 18 juin 2013, Gün et autres c. Turquie, § 76; 8 juillet 2014, Nedim Sener c. Turquie, § 112).
B.22.3. L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :
« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».
L'article 22 du même Pacte dispose :
« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite convention ».
B.22.4. L'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.
2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ».
L'article 12 de la même Charte dispose :
« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.
2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ».
B.22.5. L'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :
« 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
[...]
3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ».
B.23.1. En ce qu'ils reconnaissent le droit à la liberté d'expression, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 11, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière, et à celle de l'article 25 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de la presse.
Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.
B.23.2. En ce qu'ils reconnaissent le droit à la liberté d'association, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 27 de la Constitution, qui reconnaît le droit de s'associer.
Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.
B.24. Ainsi qu'il a été constaté en B.22.2, la liberté d'expression est l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association.
La liberté d'expression constituant l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, les exceptions à la liberté d'expression doivent s'interpréter strictement. Il doit être démontré que les restrictions sont nécessaires dans une société démocratique, qu'elles répondent à un besoin social impérieux et qu'elles demeurent proportionnées aux buts légitimes poursuivis.
B.25.1. Ainsi qu'il a déjà été indiqué en B.15, l'article 140bis du Code pénal tend à assurer l'exécution de l'obligation formulée par l'article 3, paragraphe 2, a), de la décision-cadre 2002/475/JAI, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI.
Les notions essentielles utilisées à l'article 140bis du Code pénal pour définir les éléments essentiels de l'infraction qui pourraient limiter la mise en oeuvre du droit à la liberté d'expression sont identiques à celles utilisées à l'article 3, paragraphe 1, sub a), de la décision-cadre 2002/475/JAI.
B.25.2. L'article 140bis du Code pénal érige en infraction la diffusion de certains messages ou toute autre manière de les mettre à la disposition du public.
La disposition attaquée constitue dès lors une limitation de l'exercice du droit à la liberté d'expression reconnu par l'article 19 de la Constitution, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
B.25.3. Pour être justifiée, la restriction de la liberté d'expression, telle qu'elle est instaurée par l'article 140bis du Code pénal, doit répondre aux conditions contenues dans l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique qu'elle doit répondre à une nécessité sociale impérieuse.
B.25.4. D'une part, dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger les valeurs et les principes qui fondent la Convention européenne des droits de l'homme contre les personnes ou les organisations qui tentent de saper ces valeurs et principes en incitant à commettre des violences et par conséquent à commettre des actes terroristes (CEDH, 23 septembre 2004, Feriduin c. Turquie, § 27; 8 juillet 1999, Sürek c. Turquie, § 63; 19 décembre 2006, Falakaoglu et Saygili c. Turquie, § 28). Lorsqu'une opinion exprimée justifie que soient commis des actes terroristes afin d'atteindre les objectifs de l'auteur de cette opinion, l'autorité nationale peut imposer des restrictions à la liberté d'expression (CEDH, 8 juillet 2014, Nedim Sener c. Turquie, § 116). Le législateur a, à cet égard, considéré que cette possibilité n'allait pas jusqu'à permettre que l'incrimination de l'incitation publique à commettre des actes terroristes puisse aboutir à la répression d'actes n'ayant aucun rapport avec le terrorisme, répression « risquant de porter atteinte à la liberté d'expression » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 12). Cette préoccupation a été traduite dans les articles 139, alinéa 2, et 141ter du Code pénal.
B.25.5. D'autre part, ainsi qu'il a été observé en B.17.3, le juge doit prendre en compte l'identité de la personne qui diffuse le message ou le met à la disposition du public, le destinataire, la nature du message et le contexte dans lequel il est formulé. Le juge qui doit apprécier ce message ne peut sanctionner la personne qui le diffuse ou le met de toute autre manière à la disposition du public que lorsque cette personne agit avec un dol spécial consistant à inciter à commettre des infractions terroristes. Dès lors, même si un large pouvoir d'appréciation est laissé au juge, celui-ci ne peut en aucun cas prononcer une condamnation qui emporterait une atteinte injustifiée à la liberté d'expression.
B.26. En ce qu'ils sont pris de la violation des articles 19, 25 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions conventionnelles citées en B.21, les moyens ne sont pas fondés.
B. En ce qui concerne l'article 140ter du Code pénal
Sur la compatibilité avec le principe de légalité en matière pénale
B.27. Il ressort des développements du premier moyen pris dans l'affaire n° 5711 que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140ter du Code pénal avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'une part, en ce que les éléments constitutifs de l'infraction instaurée par la disposition législative attaquée ne pourraient être établis et, d'autre part, en ce que cette disposition rendrait imprévisible le niveau de la peine à appliquer au cas de recrutement au profit d'une troupe étrangère prévu par l'article 1er de la loi du 1er août 1979 « concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un Etat étranger ».
B.28. L'article 14 de la Constitution dispose :
« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».
B.29.1. L'article 140ter du Code pénal tend à donner suite aux engagements formulés par l'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mai 2005, et par l'article 3, paragraphe 2, b), de la décision-cadre 2002/475/JAI (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 14).
B.29.2. L'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme dispose :
« 1. Aux fins de la présente Convention, on entend par ' recrutement pour le terrorisme ' le fait de solliciter une autre personne pour commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste, ou pour se joindre à une association ou à un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe.
2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le recrutement pour le terrorisme, tel que défini au paragraphe 1 de cet article, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement ».
B.29.3. L'article 3, paragraphe 2, b), de la décision-cadre 2002/475/JAI, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI, dispose :
« Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient également considérés comme des infractions liées aux activités terroristes les actes intentionnels suivants :
[...]
b) le recrutement pour le terrorisme; ».
L'article 3, paragraphe 1, b), de la décision-cadre 2002/475/JAI, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI, précise :
« 1. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par :
[...]
b) ' recrutement pour le terrorisme ', le fait de solliciter une autre personne pour commettre l'une des infractions énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, points a) à h), ou à l'article 2, paragraphe 2; ».
B.30.1. L'article 140ter du Code pénal permet la poursuite de toute personne qui recrute une autre personne, soit pour commettre une infraction terroriste visée par cet article, soit pour participer à une activité d'un groupe terroriste ou diriger celui-ci.
La disposition attaquée autorise donc la condamnation d'une personne n'appartenant pas à un groupe terroriste.
Elle autorise aussi la condamnation du recruteur, même lorsqu'il n'est pas établi que la personne recrutée a effectivement participé à la commission d'une infraction terroriste ou qu'elle s'est jointe à un groupe terroriste dans le but de commettre une telle infraction. L'application de l'article 140ter du Code pénal exige seulement que la proposition du recruteur ait été accueillie par la personne approchée (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 14). Quand le recruteur n'a pas persuadé la personne approchée ou quand il a été arrêté avant de la persuader, il ne peut être poursuivi que pour tentative de recrutement (ibid.).
Les termes de l'article 140ter du Code pénal ne permettent pas la condamnation de toute personne approchant une autre avec un discours considéré par l'autorité poursuivante comme illégitime, radical ou extrême.
B.30.2. Les termes de l'article 140ter du Code pénal sont suffisamment précis et clairs pour permettre à chacun de savoir quel est le comportement passible de la peine prévue. Ces termes ne laissent pas un trop grand pouvoir d'appréciation au juge chargé d'appliquer cette disposition législative.
Ni le fait qu'il puisse, dans certaines circonstances, être malaisé pour l'autorité poursuivante de rapporter la preuve de l'un ou l'autre élément constitutif de l'infraction instaurée par ce texte, ni le fait que le comportement visé par ce dernier puisse être réprimé sur la base d'autres dispositions du Code pénal ne rendent l'article 140ter du Code pénal incompatible avec le principe de la légalité pénale.
B.31.1. L'article 1er de la loi du 1er août 1979, remplacé par l'article 2 de la loi du 22 avril 2003 « de mise en conformité du droit belge avec la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, adoptée à New York le 4 décembre 1989 », dispose :
« A l'exception de l'assistance technique militaire accordée à un Etat par un Etat étranger et sans préjudice des obligations internationales d'un Etat ou de sa participation à des opérations de police internationales décidées par des organisations de droit public dont il est membre, le recrutement et tous actes de nature à provoquer ou faciliter le recrutement de personnes au profit d'une armée ou d'une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un Etat étranger sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.
Il n'y a toutefois pas d'infraction lorsqu'il s'agit :
1° du recrutement, par un Etat, de ses propres ressortissants; ou
2° du recrutement par un Etat, sur son territoire, d'un étranger en tant que membre régulier des forces armées de cet Etat, pour autant qu'il ne soit pas utilisé ultérieurement, hors du territoire de cet Etat, autrement que dans le cadre de l'assistance technique militaire accordée à un Etat par un autre Etat et sans préjudice des obligations internationales de l'Etat de recrutement ou de sa participation à des opérations de police internationales décidées par des organisations de droit public dont il est membre; sans préjudice de l'application des articles 135quater et 135quinquies du Code pénal ».
Cette disposition permet, dans certaines circonstances, la poursuite d'un individu qui recrute une autre personne au profit d'une troupe étrangère.
B.31.2. L'article 140ter du Code pénal autorise aussi la poursuite d'un individu qui recrute une autre personne au profit d'une troupe étrangère, dans certaines circonstances.
Mais ces dernières ne sont pas les mêmes que les circonstances qui permettent la poursuite sur la base de l'article 1er de la loi du 1er août 1979. Le recrutement visé par l'article 140ter du Code pénal a pour but la commission d'une infraction terroriste au sens de l'article 137, § 1er, du Code pénal, alors que le recrutement visé par l'article 1er de la loi du 1er août 1979 peut poursuivre d'autres objectifs.
B.31.3. L'article 65 du Code pénal dispose :
« Lorsqu'un même fait constitue plusieurs infractions [...], la peine la plus forte sera seule prononcée.
[...] ».
Une personne qui recrute une autre personne au profit d'une troupe étrangère dans des circonstances visées à la fois par l'article 1er de la loi du 1er août 1979 et par l'article 140ter du Code pénal est donc en mesure de savoir qu'elle est passible de la peine de réclusion prévue par cette disposition attaquée.
La disposition attaquée ne laisse dès lors pas un trop grand pouvoir d'appréciation au juge chargé de l'appliquer.
B.32. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la validité ou l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, b), de la décision-cadre 2002/475/JAI, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI.
B.33. En ce qu'il vise l'article 5 de la loi du 18 février 2013 insérant l'article 140ter du Code pénal, le premier moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.
Sur la compatibilité avec la liberté d'expression et avec la liberté d'association
B.34. Il ressort des développements du deuxième moyen pris dans l'affaire n° 5711 que la Cour est aussi invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140ter du Code pénal avec, d'une part, les articles 19 et 25 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec, d'autre part, l'article 27 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la disposition attaquée ne serait ni prévue par la loi, ni nécessaire dans une société démocratique.
B.35. Comme il est relevé en B.30.1, l'article 140ter du Code pénal permet la poursuite de toute personne qui recrute une autre personne, soit pour commettre une infraction terroriste visée par cet article, soit pour participer à une activité d'un groupe terroriste ou diriger celui-ci, mais ne permet pas la condamnation de toute personne approchant une autre avec un discours considéré par l'autorité poursuivante comme illégitime, radical ou extrême.
B.36. L'article 140ter du Code pénal ne constitue pas une restriction à la liberté d'expression, de sorte qu'il n'y a pas lieu de le contrôler au regard de l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.
B.37. Dans la mesure où il permet la poursuite de toute personne qui recrute une autre personne pour participer à une activité d'un groupe terroriste ou diriger celui-ci, l'article 140ter du Code pénal pourrait être compris comme restreignant l'exercice du droit à la liberté d'association, reconnu par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
La restriction prévue par la disposition législative attaquée est nécessaire, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre, à la prévention du crime, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
B.38. En ce qu'il vise l'article 5 de la loi du 18 février 2013 insérant l'article 140ter du Code pénal, le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.
C. En ce qui concerne l'article 140quater du Code pénal
Sur la compatibilité avec le principe de la légalité en matière pénale
B.39. Il ressort des développements du premier moyen pris dans l'affaire n° 5711 que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140quater du Code pénal avec l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que ni les termes utilisés par cette disposition législative pour définir l'élément matériel de l'infraction créée, ni ceux qui sont utilisés pour définir l'élément moral de cette infraction ne sont suffisamment clairs et précis.
B.40.1. L'article 140quater du Code pénal tend à donner suite aux engagements formulés par l'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et par l'article 3, paragraphe 2, c), de la décision-cadre 2002/475/JAI (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 15; ibid., DOC 53-2502/004, p. 4).
B.40.2. L'article 7 de cette Convention du Conseil de l'Europe dispose :
« 1. Aux fins de la présente Convention, on entend par ' entraînement pour le terrorisme ' le fait de donner des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission, sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif.
2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, l'entraînement pour le terrorisme, tel que défini au paragraphe 1 de cet article, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement ».
B.40.3. L'article 3, paragraphe 2, c), de la décision-cadre 2002/475/JAI, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI, dispose :
« Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient également considérés comme des infractions liées aux activités terroristes les actes intentionnels suivants :
[...]
c) l'entraînement pour le terrorisme; ».
L'article 3, paragraphe 1, c), de la décision-cadre 2002/475/JAI, tel qu'il a été inséré par l'article 1er, 1), de la décision-cadre 2008/919/JAI, précise :
« 1. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par :
[...]
c) ' entraînement pour le terrorisme ', le fait de fournir des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu, d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes ou techniques spécifiques, aux fins de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, points a) à h), en sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif; ».
B.41.1. L'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine de l'article 140quater du Code pénal présente cette disposition comme suit :
« L'article 6 du projet de loi insère un nouvel article [...] qui incrimine la fourniture de savoir-faire en ayant pour but de commettre ou de contribuer à la commission d'une infraction terroriste.
Cette incrimination vise uniquement la personne qui donne des instructions, à savoir le formateur.
La formation visée par cet article [...] recouvre non seulement le fait de donner des instructions pour des méthodes et techniques propres à être utilisées à des fins terroristes, y compris pour la fabrication d'armes ou substances nocives ou dangereuses, mais également d'autres méthodes ou techniques, telles que, par exemple, des cours de conduite ou de pilotage ou de hacking de site internet. En effet, le [quatrième] considérant de la décision-cadre précise que l'internet est utilisé pour stimuler et mobiliser les réseaux terroristes locaux et les personnes en Europe et sert également de source d'informations sur les moyens et les méthodes terroristes, faisant ainsi office de 'camp d'entraînement virtuel'.
Le champ d'application relativement large de cette nouvelle infraction est cependant restreint par la nécessité d'un dol spécial. Il n'y a infraction que lorsque le formateur sait que la formation est dispensée avec l'intention de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celles prévues par l'article 137, § 3, 6° » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 15).
B.41.2. A l'instar de l'article 3, paragraphe 1, c), de la décision-cadre 2002/475/JAI, le texte de l'article 140quater du Code pénal ne vise que les instructions ou la formation relatives à des « méthodes et techniques spécifiques », c'est-à-dire des méthodes et des techniques qui sont propres à la commission d'infractions terroristes.
Le commentaire de cette disposition législative indique certes que celle-ci vise non seulement les « instructions pour des méthodes et techniques propres à être utilisées à des fins terroristes », mais aussi « d'autres méthodes ou techniques ». Toutefois, en se référant à la fabrication ou à l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses ou d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre les infractions qu'il vise, le législateur a adopté des termes qui sont suffisamment précis et clairs pour permettre à chacun de savoir quel est le comportement passible de la peine prévue.
L'imprécision éventuelle des termes qui auraient été utilisés lors de l'élaboration d'une loi et qui, en l'espèce, conduiraient à considérer que le législateur entendait également viser des méthodes et techniques qui ne sont pas propres à la commission d'infractions terroristes, ne saurait en tout cas prévaloir sur les termes clairs que cette loi utilise.
B.41.3. Le texte de l'article 140quater du Code pénal vise les instructions ou la formation données « en vue de commettre l'une des infractions » terroristes auxquelles il est renvoyé.
Ainsi que cela a été relevé en B.40.1, la disposition attaquée tend à donner suite aux engagements formulés, notamment par l'article 3, paragraphe 2, c), de la décision-cadre 2002/475/JAI, lequel se réfère à des actes intentionnels. Rien n'indique que le législateur aurait entendu s'écarter de cette prescription, le commentaire précité de l'article 140quater du Code pénal indiquant au contraire que la formation visée peut avoir pour but non seulement « de commettre » une infraction terroriste mais aussi de « contribuer à la commission d'une infraction terroriste ». Il indique aussi que l'infraction créée par cette disposition législative n'existe « que lorsque le formateur sait que la formation est dispensée avec l'intention de commettre l'une des infractions ».
B.41.4. Il ressort de ce qui précède que l'élément matériel et l'élément moral de l'infraction créée par l'article 140quater du Code pénal sont définis dans des termes suffisamment clairs et précis pour mettre chacun en mesure de savoir si son comportement constitue une infraction au sens de cette disposition législative.
B.42. Sous réserve de l'interprétation formulée en B.41.3, en ce qu'il vise l'article 6 de la loi du 18 février 2013 insérant l'article 140quater du Code pénal, le premier moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.
Sur la compatibilité avec la liberté d'expression et avec la liberté d'association
B.43. Il ressort des développements du deuxième moyen pris dans l'affaire n° 5711 que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140quater du Code pénal avec les articles 19, 25 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions internationales visées en B.34, en ce que la disposition attaquée ne serait ni prévue par la loi, ni nécessaire dans une société démocratique.
B.44. L'article 140quater du Code pénal permet la poursuite de toute personne qui donne les instructions ou la formation décrites par cette disposition. Il ne permet pas la condamnation de toute personne approchant une autre avec un discours considéré comme illégitime, radical ou extrême par l'autorité poursuivante.
B.45. L'article 140quater du Code pénal ne constitue pas une restriction à la liberté d'expression, de sorte qu'il n'y a pas lieu de le contrôler au regard de l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.
B.46. En tant qu'il permet la poursuite de toute personne qui donne les instructions ou la formation qu'il vise, l'article 140quater pourrait être compris comme restreignant l'exercice du droit à la liberté d'association, reconnu par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
La restriction prévue par la disposition législative attaquée est nécessaire, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre, à la prévention du crime, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
B.47. En ce qu'il vise l'article 6 de la loi du 18 février 2013 insérant l'article 140quater du Code pénal, le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.
D. En ce qui concerne l'article 140quinquies du Code pénal
Sur la compatibilité avec le principe de la légalité en matière pénale
B.48. Il ressort des développements du premier moyen pris dans l'affaire n° 5711 que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140quinquies du Code pénal avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 49, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
B.49. L'article 140quinquies du Code pénal est justifié par la volonté « logique et opérationnelle » d'incriminer la « personne qui bénéficie du savoir-faire fourni par le formateur » incriminé par l'article 140quater du Code pénal (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p. 16). Ces deux dispositions législatives sont dès lors indissociablement liées.
L'élément matériel de l'infraction créée par l'article 140quinquies du Code pénal est, entre autres, défini par une référence aux instructions et à la formation « visées à l'article 140quater » du Code pénal. Comme il est dit en B.41.2 et B.41.4, l'élément matériel de l'infraction créée par cette dernière disposition a été défini dans des termes suffisamment clairs et précis.
B.50. En ce qu'il vise l'article 7 de la loi du 18 février 2013 insérant l'article 140quinquies du Code pénal, le premier moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.
Sur la compatibilité avec la liberté d'expression et avec la liberté d'association
B.51. Il ressort des développements du deuxième moyen pris dans l'affaire n° 5711 que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 140quinquies du Code pénal avec les articles 19, 25 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions internationales visées en B.34, en ce que la disposition attaquée ne serait ni prévue par la loi, ni nécessaire dans une société démocratique.
B.52. L'article 140quinquies du Code pénal permet la poursuite de toute personne qui se fait donner les instructions ou la formation décrites par cette disposition.
B.53. L'article 140quinquies étant indissociablement lié à l'article 140quater, il ne viole pas les dispositions invoquées par le moyen, pour les motifs indiqués en B.44 à B.46.
B.54. En ce qu'il vise l'article 7 de la loi du 18 février 2013 insérant l'article 140quinquies du Code pénal, le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.
Quant aux demandes visant à poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne
B.55. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles concernant la validité et l'interprétation de la décision-cadre 2002/475/JAI.
Par ces motifs,
la Cour
- constate que les recours n'ont plus d'objet, en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 8 de la loi du 18 février 2013 « modifiant le livre II, titre Ierter du Code pénal »;
- sous réserve de l'interprétation formulée en B.41.3, rejette les recours pour le surplus.
Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 28 janvier 2015.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
J. Spreutels