

Numéros du rôle : 5710 et 5711
Arrêt n° 9/2015 du 28 janvier 2015

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Ier du Code pénal, introduits par la Fédération générale du travail de Belgique et autres et par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et autres.

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 Ier 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. Mitevov, 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, assistés et représentés 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.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 juillet 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 août 2014 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 17 septembre 2014, a fixé l'audience au 8 octobre 2014.

A l'audience publique du 8 octobre 2014 :

- ont comparu :
 - . Me J. Buelens et Me T. Mitevov, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5710;
 - . Me L. Laperche, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me D. Alamat et Me O. Venet, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5711;
 - . Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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. *En droit*

- A -

En ce qui concerne l'affaire n° 5710

Sur la recevabilité du recours en annulation

Quant à la capacité et à l'intérêt de la première requérante

A.1. La Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) expose, d'abord, qu'en tant qu'organisation interprofessionnelle représentée au Conseil national du travail, elle a la capacité de demander l'annulation de l'article 4 de la loi du 18 février 2013 « modifiant le livre II, titre Ier du Code pénal », ainsi que l'annulation des mots « sans justification » de l'article 141ter du Code pénal tel qu'il est remplacé par l'article 8 de la même loi.

A.2. La FGTB soutient ensuite qu'elle a intérêt à demander l'annulation de ces dispositions législatives.

Elle observe, à cet égard, que l'infraction prévue par l'article 140bis du Code pénal, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2013, porte atteinte aux libertés d'expression et d'association, qui sont étroitement liées à sa fonction. Elle relève aussi que le nouvel article 141ter du Code pénal, inséré par l'article 8 de la loi du 18 février 2013, fait référence à deux droits fondamentaux exercés particulièrement par tout syndicat, à savoir le droit de grève et la liberté syndicale.

La FGTB soutient que ces nouvelles dispositions du Code pénal portent directement atteinte à son objet social. Poursuivant l'émancipation des travailleurs par l'action syndicale, elle rappelle que sa mission consiste notamment à favoriser la création de syndicats, à assurer le développement du mouvement syndical, à éditer une presse syndicale ou à publier tous les documents nécessaires à la réalisation de ces objectifs. La requérante ajoute que tant l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que la loi du 24 mai 1921 « abrogeant l'article 310 du Code pénal » tendent à protéger la liberté syndicale. Elle estime que cette loi donne à toute organisation représentative des travailleurs le droit de contester les limites fixées à l'exercice de cette liberté.

Quant à l'intérêt des deuxième et troisième requérants

A.3. Rudy De Leeuw et Anne Demelenne justifient leur intérêt à demander l'annulation de l'article 4 de la loi du 18 février 2013 ainsi que des deux mots précités de l'article 8 de la même loi par leur qualité de mandataire syndical, et plus particulièrement de représentant et de porte-parole de la FGTB. Ils soulignent agir, à titre professionnel, pour assurer la défense des intérêts des travailleurs, affiliés à ce syndicat. Rudy De Leeuw ajoute qu'il est l'éditeur responsable du magazine « Syndicats », principale publication de la FGTB s'adressant aux membres de cette association.

Les deuxième et troisième requérants estiment que les dispositions législatives attaquées affectent directement et défavorablement leur situation, en ce qu'elles limitent les libertés d'expression et d'association qui sont, de surcroît, primordiales dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles. Ils déduisent aussi de la jurisprudence de la Cour (C. const., n° 5/92, 5 février 1992; n° 145/12, 6 décembre 2012) que tout citoyen a intérêt à demander l'annulation d'une loi pénale qui prévoit une peine privative de liberté et qui, de ce fait, autorise les autorités compétentes à placer en détention préventive une personne suspectée d'avoir commis l'infraction en cause ou à recourir à des mesures de police particulièrement attentatoires à la vie privée.

Sur le premier moyen, pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, et de l'article 14 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Quant à l'article 4 de la loi du 18 février 2013

A.4.1. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne soutiennent que certains termes de l'article 140bis du Code pénal, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2013, sont à ce point vagues qu'ils ne satisfont pas à l'exigence de prévisibilité découlant du principe de légalité en matière pénale. Ils estiment que cette exigence est d'autant plus importante en l'espèce que la peine attachée à l'infraction définie par cette disposition législative est particulièrement lourde et permet aux autorités poursuivantes d'avoir recours à la détention préventive et à des méthodes de recherche particulièrement attentatoires à la vie privée.

Les requérants observent aussi que, compte tenu du fait que certains comportements visés par cette disposition étaient déjà érigés en infraction par l'article 66 du Code pénal et par l'article 1er de la loi du 25 mars 1891 « portant répression de la provocation à commettre des crimes ou des délits », la redondance partielle de la nouvelle intervention du législateur est source de confusion et, de ce fait, préjudiciable à la prévisibilité requise en la matière.

A.4.2. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne précisent que la notion d'« incitation indirecte » et le mot « risque », utilisés par cette disposition législative, heurtent l'exigence de prévisibilité découlant du principe de la légalité en matière pénale.

Cette notion laisserait une marge d'appréciation considérable aux services de police et aux magistrats qui, sur la base de leur appréciation subjective, devront rechercher ce que l'auteur du message suspect a voulu dire sans l'exprimer clairement.

Quant au mot « risque », il obligerait les magistrats compétents à se mettre à la place du récepteur du message afin de déterminer, avec leur propre subjectivité et en théorie, si ledit message a pu faire naître chez cette personne le risque d'un passage à l'acte. Les requérants relèvent qu'une poursuite ou une condamnation pénale peut donc résulter d'une mauvaise compréhension d'un message par le public ou par les autorités en charge de l'application de l'article 140bis du Code pénal. Ils exposent, en outre, que les quatre éléments à prendre en compte pour apprécier l'existence d'un « risque » qui ont été évoqués lors des travaux préparatoires de cette disposition législative ne permettent pas d'atténuer l'imprévisibilité découlant de ce mot. Ils précisent que les considérations émises à ce sujet par le Gouvernement à propos de l'auteur, du destinataire, de la nature ou du contexte du message sont, soit caricaturales, soit sources d'incertitudes supplémentaires, en plus du fait qu'elles ne ressortent pas du texte de l'article 140bis du Code pénal. Les requérants observent, à cet égard, que ces considérations semblent, entre autres, indiquer qu'un message n'incitant ni à la haine ni à la violence pourrait créer un risque au sens de cette disposition législative, alors que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'absence d'une telle incitation est une donnée déterminante au moment de juger de la compatibilité d'une restriction à l'exercice de la liberté d'expression.

La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne considèrent que l'imprécision des termes de la disposition attaquée invite le responsable syndical à la plus grande retenue dans l'expression de propos critiques ou subversifs.

A.4.3. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne remarquent, enfin, que les premières dispositions pénales portant spécifiquement sur les infractions terroristes, introduites par la loi du 19 décembre 2003 « relative aux infractions terroristes » et jugées compatibles avec le principe de la légalité en matière pénale par l'arrêt n° 125/2005 de la Cour, ont, par la suite, donné lieu à de grandes difficultés d'interprétation et d'application, lors de quelques actions publiques soumises aux juridictions belges dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les requérants évoquent notamment plusieurs jurisprudences divergentes qui nuisent à la prévisibilité de la loi pénale.

Les requérants s'étonnent donc, dans ce contexte, de l'adoption de nouvelles dispositions pénales relatives aux infractions terroristes dont le manque de précision ne fera, selon eux, qu'aggraver l'insécurité juridique en la matière.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, l'article 140*bis* du Code pénal n'octroie pas au juge un pouvoir autonome d'incrimination empiétant sur les compétences du législateur, même s'il lui laisse un large pouvoir d'appréciation.

A.5.2. Il remarque, d'abord, que cette disposition législative résulte de la transposition obligatoire de l'article 3, paragraphe 1, a), de la décision-cadre 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 de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre du 13 juin 2002.

Il souligne que les mots utilisés dans l'article 140*bis* du Code pénal pour définir les éléments constitutifs de l'infraction litigieuse sont ceux de la décision-cadre. Il estime, à ce sujet, que la précision des termes de la décision-cadre ne laissait qu'une marge de manœuvre théorique au législateur soucieux de respecter son obligation internationale de transposition de cet acte du Conseil de l'Union européenne.

A.5.3. Le Conseil des ministres remarque, ensuite, que les notions d'« incitation indirecte » et de « risque » sont étroitement liées.

Il souligne aussi que la spécificité des infractions terroristes, l'évolution et la multitude des formes du terrorisme, ainsi que la nécessité pour l'Etat de protéger sa population contre l'une des violations les plus graves de certaines valeurs universelles autorisent la loi à laisser au juge un pouvoir d'appréciation. Plus généralement, il relève que le souci de précision du rédacteur d'une loi pénale ne permet jamais d'éviter une interprétation judiciaire. Il rappelle que, en l'espèce, les travaux préparatoires de la disposition législative attaquée contiennent des éléments de nature à circonscrire cette interprétation, par la référence qu'ils font à l'exigence d'indices sérieux du « risque » ou à la nécessité de tenir compte de l'auteur, du destinataire, du contenu et du contexte du message litigieux. Le Conseil des ministres souligne que ces quatre derniers paramètres objectifs sont aussi utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme lors de l'examen des allégations de violation de la liberté d'expression.

A.5.4. Le Conseil des ministres observe, en outre, que c'est la section de législation du Conseil d'Etat qui a incité le législateur à introduire la notion de « risque » dans l'article 140*bis* du Code pénal, afin de faire coïncider le texte de cette disposition législative avec la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008.

Il note cependant que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux restrictions à l'exercice de la liberté d'expression n'exigeait pas l'introduction de cette notion.

A.5.5. Le Conseil des ministres relève aussi que l'article 139, alinéa 2, et l'article 141*ter* du Code pénal offrent à l'auteur d'un message des garanties relatives au pouvoir d'appréciation du juge.

A.5.6. Le Conseil des ministres observe enfin que de futures difficultés d'interprétation de l'article 140*bis* du Code pénal, incompatibles avec l'exigence de prévisibilité, ne peuvent être déduites avec certitude des divergences de vues déjà relevées dans la jurisprudence relative au sens des dispositions pénales introduites par la loi du 19 décembre 2003.

Relevant que les requérants renvoient essentiellement à des jugements ou arrêts de juridictions de première instance ou d'appel, le Conseil des ministres évoque, de surcroît, trois arrêts postérieurs à la loi du 19 décembre 2003 par lesquels la Cour de cassation a, conformément à sa mission, assuré l'unité de la jurisprudence relative à la législation pénale liée à la lutte contre le terrorisme.

A.6.1. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne rétorquent que le législateur belge disposait d'une réelle marge de manœuvre pour la transposition de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008.

Ils rappellent qu'un acte de ce type lie le Royaume de Belgique « quant au résultat à atteindre », mais lui laisse « la compétence quant à la forme et aux moyens ». Ils estiment que l'opinion du Parlement fédéral est d'autant plus importante que la décision-cadre précitée n'avait été adoptée que par les gouvernements de l'Union européenne. Les requérants soulignent aussi que tant l'article 3, paragraphe 1, de cette décision-cadre que ses considérants 13 à 15 renforcent la marge de manœuvre du législateur belge, notamment en ce qu'ils obligent les Etats membres de l'Union européenne à exclure toute forme d'arbitraire lors de la transposition de la décision-cadre.

A.6.2. En outre, la FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne relativisent la spécificité de la matière du terrorisme. Ils observent que d'autres types de criminalité font l'objet d'une harmonisation européenne et présentent des formes aussi variées qu'évolutives.

A.7. Le Conseil des ministres réplique que, même si le législateur disposait d'une certaine marge de manœuvre lors de la transposition des dispositions de la décision-cadre du 28 novembre 2008 relatives aux nouvelles infractions, il devait néanmoins tenir compte de l'intérêt d'une définition commune de celles-ci pour améliorer l'indispensable coopération policière et judiciaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne, mais aussi de la nécessité de prévoir la répression de la provocation indirecte à commettre une infraction terroriste exprimée lors des travaux préparatoires de la décision-cadre, ainsi que de la menace d'un rappel à l'ordre de la Commission européenne, compétente pour contraindre les Etats membres à harmoniser leur législation pénale.

Quant à l'article 8 de la loi du 18 février 2013

A.8. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne soutiennent que l'insertion, par l'article 8 de la loi du 18 février 2013, des mots « sans justification » dans l'article 141^{ter} du Code pénal ne satisfait pas à l'exigence de prévisibilité découlant du principe de la légalité en matière pénale.

Ils observent, d'abord, que les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2013 n'expliquent pas pourquoi la locution « de façon injustifiée » qui était utilisée dans le projet de loi et qui semblait formuler la nécessité d'un examen de proportionnalité a été abandonnée au profit des mots « sans justification », qui semblent exprimer davantage une simple exigence de motivation. Les requérants s'étonnent aussi du fait que la version néerlandaise du projet de loi n'ait pas subi une modification similaire.

Les requérants exposent ensuite que le sens des mots « sans justification » est imprévisible et que les travaux préparatoires de l'article 8 de la loi du 18 février 2013 ne permettent pas de déterminer les critères de justification qui permettraient d'interpréter les dispositions du titre I^{er}ter du livre II du Code pénal dans le sens d'une réduction ou d'une entrave autorisée aux droits de l'homme ou aux libertés fondamentales. Les requérants estiment que la locution litigieuse peut, à tout le moins, être comprise comme une volonté des auteurs du nouvel article 141^{ter} du Code pénal de faire référence aux conditions d'ingérence ou de restriction des droits énoncés dans les articles 8 à 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou comme la volonté d'introduire un critère autonome de limitation des droits fondamentaux. Ils soutiennent que, dans la première hypothèse, une référence expresse et explicite aurait évité l'incertitude et que, dans la deuxième hypothèse, se posent notamment la question des particularités de ce critère autonome par rapport aux conditions découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la question de l'éventuelle incompatibilité de ce critère avec cette Convention.

A.9. Le Conseil des ministres répond que l'article 141^{ter} du Code pénal ne heurte pas le principe de la légalité en matière pénale.

Il rappelle que l'insertion des mots « sans justification » vise à donner suite à une observation formulée par la section de législation du Conseil d'Etat, qui relevait que, sans ces mots, l'article 141^{ter} du Code pénal indiquait erronément que les nouvelles dispositions du titre I^{er}ter du livre II du Code pénal ne restreignaient ni la liberté d'expression ni la liberté d'association.

Le Conseil des ministres ajoute que les mots litigieux n'ont nullement pour but d'introduire dans la loi un critère autonome de limitation des droits fondamentaux. Il déduit de la référence expresse à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, formulée dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine du nouvel article 141^{ter} du Code pénal, que le législateur souhaite renvoyer aux limitations et restrictions autorisées par l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil des ministres souligne que l'article 141^{ter} du Code pénal vise à rappeler expressément l'attachement du législateur au respect des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

A.10. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne rétorquent qu'un simple rappel de l'attachement au respect des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne satisfait pas à l'engagement formulé par l'article 3, paragraphe 1, de la décision-cadre du 28 novembre 2008, à savoir veiller à ce que les incriminations soient proportionnelles aux buts légitimes poursuivis et nécessaires dans une société démocratique et veiller à exclure toute forme d'arbitraire ou de traitement discriminatoire.

Les requérants ajoutent que ce rappel ne constitue pas davantage la garantie supplémentaire et similaire prévue par l'article 12 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mai 2005.

A.11. Le Conseil des ministres réplique que ni l'article 12 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ni l'article 3, paragraphe 1, de la décision-cadre du 28 novembre 2008 n'engagent l'Etat à introduire une disposition spécifique contenant une garantie supplémentaire de respect des droits de l'homme.

Il souligne que les nouvelles incriminations prévues par la loi du 18 février 2013 ne permettent aucun traitement discriminatoire, arbitraire ou disproportionné. Il remarque que les nouvelles dispositions pénales devront être interprétées et appliquées par les juridictions compétentes dans le respect des autres dispositions de droit belge et des règles de la Convention européenne des droits de l'homme tels que lues par la Cour européenne des droits de l'homme.

Sur le deuxième moyen, pris de la violation des 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

A.12.1. La FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne soutiennent que l'infraction créée par l'article 140^{bis} du Code pénal, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2013, constitue une atteinte à la liberté d'expression incompatible avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Déduisant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la liberté d'expression est à la fois l'objectif et une condition d'existence de la liberté d'association et en particulier de la liberté syndicale, les requérants considèrent qu'une atteinte à la première liberté constitue aussi une atteinte à la deuxième liberté, reconnue par l'article 11 de la même Convention.

A.12.2. Les requérants exposent, d'abord, que la restriction à l'exercice de la liberté d'expression que constitue l'article 140^{bis} du Code pénal n'est pas prévue par une loi au sens des articles 10.2 et 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils considèrent que, par son manque de précision déjà évoqué (A.4.2), cette disposition législative ne permet pas à toute personne de prévoir si ses propos seront ou ne seront

pas punis. Les requérants rappellent, à ce propos, que l'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine de l'article 140bis du Code pénal invite le juge appliquant cette disposition législative à tenir compte de l'auteur du message, de son destinataire, de sa nature et de son contexte. Ils soutiennent que chacun de ces critères d'appréciation du risque créé par le message litigieux contribue à rendre moins prévisibles les effets de la mise de celui-ci à la disposition du public, en laissant une marge d'appréciation trop importante au juge. Ils estiment qu'il en résultera une autocensure incompatible avec l'objectif de la liberté d'expression reconnue par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les requérants se demandent si la disposition législative attaquée n'amène pas à moins tenir compte du contenu du message ou des actes de la personne qui l'émet que de l'origine, des idées ou de l'identité de cette personne. Ils soulignent que le syndicat qui saisit la Cour manifeste régulièrement son soutien à des syndicalistes de l'étranger présentés comme liés à des organisations terroristes et que les délégués syndicaux tiennent nécessairement des discours forts, mobilisateurs et accrocheurs qui, vu l'imprécision de la disposition législative, pourraient être poursuivis.

Les requérants relèvent aussi que la disposition législative attaquée permet la condamnation de l'émetteur d'un message sur la base de l'intention présumée des personnes qui le reçoivent, alors qu'il est impossible d'établir à suffisance la manière dont l'émetteur est perçu par le public qui reçoit son message et la façon dont l'émetteur perçoit son public.

Les requérants allèguent, en outre, que la disposition législative attaquée peut être appliquée à tout type de message, quel qu'en soit le sujet ou la forme, et laisse au juge le soin de déterminer, sur la base de ses propres conceptions politiques, quelles sont les affirmations conformes à la réalité et vérifiables qui pourront être sanctionnées ou, au contraire, protégées.

Ils remarquent, enfin, que la prise en compte par le juge du contexte dans lequel le message litigieux est diffusé l'amènera inévitablement à apprécier des situations politiques belges ou étrangères sur la base de son analyse personnelle.

A.12.3. Les requérants exposent ensuite que la restriction à l'exercice de la liberté d'expression que constitue l'article 140bis du Code pénal n'est pas nécessaire dans une société démocratique, comme l'exigent pourtant les articles 10.2 et 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ils relèvent, à ce propos, que la disposition législative attaquée concerne une trop grande variété de discours. Ils remarquent que, selon les travaux préparatoires de cette disposition, celle-ci permet, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et sans besoin social impérieux, la condamnation de discours polémiques, radicaux ou controversés ne contenant aucun appel à la haine ou à la violence. Ils soulignent que, compte tenu de sa formulation vague, l'article 140bis du Code pénal englobe aussi la diffusion d'idées ou de messages relatifs à des actions collectives tendant à la défense des travailleurs, qui constituent un élément fondamental de l'activité du syndicat.

Les requérants notent aussi qu'au nom de la prévention d'un risque éventuel indirectement créé par un discours ou des conséquences indirectes qu'une parole est censée avoir eues, la disposition attaquée constitue une restriction fondamentale et disproportionnée à l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'association. Ils estiment qu'une telle restriction n'est pas compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'admettrait la privation de libertés fondamentales qu'en cas de rapport de causalité directe entre un discours incitant à la haine ou à la violence et des actes résultant de ce discours. Un risque actuel ou un danger imminent d'actes de haine ou de violence seraient à tout le moins requis.

Les requérants exposent, enfin, que les peines prévues par l'article 140bis du Code pénal sont manifestement disproportionnées. Ils estiment que ces peines sont trop lourdes s'agissant de réprimer un discours jugé *a posteriori* de nature à avoir pu influencer indirectement un tiers à commettre une infraction terroriste qu'il n'a pas nécessairement commise. Ils observent que les peines prévues par la disposition attaquée

sont significativement plus élevées que celles que porte l'article 20 de la loi du 30 juillet 1981 « tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie » à l'égard de personnes dont les propos incitent directement à la haine. Les requérants considèrent aussi que la lourdeur des peines prévues par l'article 140bis du Code pénal, combinée avec le caractère excessivement vague de la définition des discours visés, aura un effet dissuasif sur les personnes souhaitant tenir des propos non consensuels. Ils relèvent que cela aura aussi des conséquences sur l'usage de la liberté d'association par les syndicats qui, craignant une condamnation pénale, hésiteront à tenir des propos nécessaires à la poursuite d'actions collectives tendant à la défense des intérêts communs des travailleurs.

A.12.4. Dans leur mémoire en réponse, les requérants soulignent que les articles 2 et 3, paragraphe 1, ainsi que les considérants 13 à 15 de la décision-cadre du 28 novembre 2008 élargissent la marge de manœuvre dont dispose le législateur belge pour remplir l'obligation énoncée par l'article 3, paragraphe 1, a), de cette décision-cadre qui touche à l'exercice de la liberté d'expression.

A.13. Le Conseil des ministres estime que le deuxième moyen n'est pas fondé.

Il considère que l'article 140bis du Code pénal restreint l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'association en respectant les conditions énoncées aux articles 10.2 et 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Renvoyant aux observations qu'il formule à propos du premier moyen, le Conseil des ministres relève que cette disposition législative poursuit un but légitime, est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique.

Quant à l'opportunité d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, à titre préjudiciel

A.14. A titre subsidiaire, la FGTB, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne invitent la Cour à interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité de 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, avec l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « lu en conformité avec » les articles 11 et 12 ou toute autre disposition de cette Charte, en ce que, faute d'être suffisamment claire et précise, l'incrimination de la provocation publique indirecte au terrorisme créant un risque d'infraction terroriste, prévue par cette décision-cadre, porte atteinte de manière disproportionnée aux droits et libertés fondamentaux.

Les requérants considèrent que l'article 2 de la décision-cadre du 28 novembre 2008, les considérants 13 et 14 de cet acte, l'article 141ter du Code pénal, ainsi que les critiques émises au Parlement européen, au Parlement fédéral du Royaume de Belgique à propos du projet de décision-cadre ou à propos du projet de loi à l'origine de la loi du 18 février 2013 indiquent qu'il existe un doute important quant au respect des droits fondamentaux par l'article 1er de la décision-cadre du 28 novembre 2008 et par l'article 140bis du Code pénal qui en constitue la transposition. A ce sujet, les requérants évoquent aussi, entre autres, l'avis critique du Commissaire aux droits de l'homme du 2 février 2005 sur l'article 4 du projet de Convention pour la prévention du terrorisme qui a inspiré la décision-cadre du 28 novembre 2008.

A.15. Le Conseil des ministres répond que, compte tenu de l'absence de fondement des moyens, il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la validité ou sur l'interprétation de la décision-cadre du 28 novembre 2008.

En ce qui concerne l'affaire n° 5711

Sur la recevabilité du recours en annulation

Quant à l'intérêt des première et deuxième requérantes

A.16. L'association sans but lucratif « Ligue des Droits de l'Homme » justifie son intérêt à demander l'annulation des articles 4 à 8 de la loi du 18 février 2013 par la circonstance que ces dispositions législatives

sont manifestement contraires à la défense des valeurs essentielles des sociétés démocratiques qui constitue l'objet social de la requérante. Elle relève que la Cour a déjà reconnu, à plusieurs reprises, son intérêt à demander l'annulation de lois qui, comme les dispositions législatives précitées, sont susceptibles de causer une atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ou aux principes d'égalité, de liberté et d'humanisme, ou qui sont contraires aux garanties constitutionnelles ou internationales défendues par la requérante.

L'association sans but lucratif « Syndicat des Avocats pour le Démocratie » (SAD) justifie son intérêt à demander l'annulation des mêmes articles de la loi du 18 février 2013 par la circonstance que son recours dénonce une violation du principe de la légalité en matière pénale, ainsi que des libertés de pensée, d'expression, de religion et d'association.

Les deux associations précitées observent que, par l'arrêt n° 125/2005 du 13 juillet 2005, la Cour a considéré comme recevable le recours en annulation qu'elles ont introduit contre la loi du 19 décembre 2003 dans le prolongement de laquelle s'inscrit la loi du 18 février 2013.

Quant à la capacité et à l'intérêt de la troisième requérante

A.17. La Centrale nationale des employés (CNE) expose, d'abord, qu'en tant qu'organisation représentative des travailleurs affiliée à la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) qui est une organisation interprofessionnelle représentée au Conseil national du travail, elle a la capacité de demander l'annulation des articles 4 à 8 de la loi du 18 février 2013.

A.18. La CNE soutient ensuite qu'elle a intérêt à demander l'annulation de ces dispositions législatives.

Elle observe, à cet égard, que l'infraction prévue par l'article 140*bis* du Code pénal porte atteinte aux libertés d'expression et d'association, qui sont étroitement liées à sa raison d'être et aux conditions de ses activités. Elle relève aussi que le nouvel article 141*ter* du Code pénal révèle que le législateur est lui-même conscient des atteintes à la liberté d'expression et à la liberté d'association qui pourraient dériver de l'application des autres dispositions de la loi du 18 février 2013. Elle estime cependant que cet article opacifie les limites de ces libertés qui sont nécessaires à son action.

La CNE soutient que ces nouvelles dispositions du Code pénal portent directement atteinte à son objet social, ainsi qu'à son existence, à son fonctionnement et à son action. Poursuivant l'amélioration et la défense des intérêts sociaux de l'ensemble des travailleurs, elle rappelle que l'action syndicale est sa raison d'être. La requérante ajoute que tant l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que la loi du 24 mai 1921 « garantissant la liberté d'association » protègent la liberté syndicale. Elle estime que celle-ci traduit l'importance du rôle des organisations représentatives des travailleurs et donne à celles-ci le droit de contester les limites fixées à l'exercice de cette liberté.

Sur le premier moyen, pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, et de l'article 14 de la Constitution, de l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Quant à l'article 4 de la loi du 18 février 2013

A.19.1. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE soutiennent que l'imprécision de certains termes de l'article 140*bis* du Code pénal, inséré par l'article 4 de la loi du 18 février 2013, rend cette disposition incompatible avec le principe de la légalité en matière pénale, parce qu'elle ne permet pas d'éviter l'arbitraire du juge.

A.19.2. Ils considèrent qu'en rendant punissable l'« incitation indirecte » à la commission d'infractions terroristes, le législateur contraint le juge à rechercher l'état d'esprit de l'auteur du message, celui du « public » recevant ce message, ainsi que ce que l'auteur devait savoir de l'état d'esprit du « public ». Soulignant qu'un

message portant une « incitation indirecte » ne dit pas qu'une infraction doit être commise, les requérants estiment que le juge devra s'enquérir de l'éventuel sens caché des mots ainsi que des arrière-pensées de l'auteur de ces mots et de ses lecteurs, ce qui constitue une opération très subjective.

Les requérants soulignent que la provocation publique directe à commettre des actes de terrorisme était déjà punissable en application de l'article 66 du Code pénal ou en application de l'article 1er de la loi du 25 mars 1891. Ils estiment que cela ne facilite pas la définition des contours de la nouvelle infraction prévue par l'article 140*bis* du Code pénal. Ils relèvent aussi que la distinction faite lors des travaux préparatoires de cette disposition législative entre la provocation publique directe et la provocation publique indirecte ne correspond pas à la distinction que fait le texte de cette disposition entre la préconisation directe et la préconisation indirecte. Ils ajoutent que l'exigence d'un dol spécial et l'exigence d'un risque ne permettent pas de mieux définir les contours de l'infraction d'incitation indirecte au terrorisme. Ils précisent que la première exigence, relative à l'élément moral, ne garantit pas suffisamment la prévisibilité de la loi pénale, compte tenu de la rapidité avec laquelle un juge pourra conclure à l'existence du dol spécial dans le cas d'une incitation indirecte à commettre un acte terroriste.

A.19.3. Les requérants exposent aussi que le mot « risque » n'est pas suffisamment précis pour permettre à toute personne qui diffuse un message de prévoir les conséquences de ses actes.

Critiquant l'incrimination d'un comportement qui ne crée qu'indirectement un « risque », ils estiment que ce dernier mot laisse une grande marge d'appréciation au juge qui, subjectivement, devra décider si ce message n'aurait pas pu, compte tenu de l'état d'esprit présumé du public le recevant, mener à une infraction terroriste, même si celle-ci n'a pas été commise. Selon les requérants, l'exigence d'« indices sérieux », formulée à l'adresse du juge lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée, ne fait qu'accroître l'incertitude quant à la portée de l'infraction. Ils remarquent que l'indice est un élément à prendre en compte au début d'une procédure pénale, lors d'une inculpation ou de la délivrance d'un mandat d'arrêt, tout en soulignant que seule une preuve autorise une condamnation. Les requérants considèrent enfin qu'il ne peut être attendu de l'auteur d'un message qu'il prenne en compte les quatre paramètres d'évaluation du risque, évoqués par le Gouvernement lors des travaux préparatoires, relatifs à l'auteur, au destinataire, à la nature ou au contexte du message.

Les requérants observent que la section de législation du Conseil d'Etat invitait les auteurs de l'avant-projet de loi à utiliser la notion de « risque réel ».

A.19.4. Les requérants estiment que ni l'article 139, alinéa 2, du Code pénal, ni l'article 141*ter* du même Code n'offrent de garanties effectives contre l'arbitraire du juge appliquant l'article 140*bis*.

A.19.5. Les requérants considèrent, en outre, que les travaux parlementaires ne fournissent pas d'éléments de nature à atténuer les effets du manque de clarté et de prévisibilité du texte de l'article 140*bis* du Code pénal. Ils remarquent que la manière dont ont été appliqués les articles 139 et 140 du Code pénal indique que, même lorsque les documents parlementaires contiennent de tels éléments, cela ne suffit pas toujours, dans la matière du terrorisme, à assurer le respect du principe de la légalité pénale.

Les requérants relèvent aussi que la jurisprudence relative aux infractions liées au terrorisme n'est pas suffisamment accessible. Ils précisent que seuls les arrêts de la Cour de cassation sont réellement accessibles. Ils déduisent aussi de plusieurs décisions rendues dans quelques affaires de terrorisme que la jurisprudence en la matière n'est pas du tout prévisible. Ils relèvent que cela est d'autant plus inquiétant que les nouvelles incriminations renvoient aux dispositions qui ont déjà fait l'objet d'interprétations divergentes, inconciliables et parfois extensives.

Les requérants soutiennent que la hauteur des peines en matière de terrorisme exige une précision accrue de la loi pénale.

Ils relèvent, enfin, que le pouvoir législatif belge n'était pas tenu par les termes de la décision-cadre du 28 novembre 2008. Le législateur belge aurait pu, selon eux, comme lors de la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002, et afin d'éviter les redondances, décider de ne pas transposer les dispositions de la décision-cadre du 28 novembre 2008 portant sur des comportements déjà incriminés en droit national. Le considérant 15 de cette décision-cadre confirmerait cette marge de manœuvre de l'Etat.

A.20. Pour les raisons exposées dans l'affaire n° 5710 (A.5 et A.7), le Conseil des ministres estime que le premier moyen n'est pas fondé en ce qu'il porte sur l'article 140*bis* du Code pénal.

Quant à l'article 5 de la loi du 18 février 2013

A.21. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE soutiennent que l'article 140*ter* du Code pénal, inséré par l'article 5 de la loi du 18 février 2013, est incompatible avec le principe de la légalité en matière pénale pour deux raisons.

Les requérants reprochent, d'abord, à la disposition attaquée de permettre la poursuite d'un individu qui, sans être membre d'un groupe terroriste, recrute une autre personne en vue de commettre une infraction terroriste. Soutenant que tous les autres actes de recrutement visés par l'article 140*ter* du Code pénal pouvaient déjà être poursuivis sur la base des articles 66, 67, 140 ou 141 de ce Code, ils affirment que la disposition attaquée permet de punir toute personne approchant une autre avec un discours considéré comme illégitime, radical ou extrême. Déduisant des travaux préparatoires de cette disposition que celle-ci n'exige pas que la personne recrutée ait effectivement participé à la commission de l'infraction ou se soit jointe à un groupe terroriste, les requérants n'aperçoivent pas comment l'autorité poursuivante sera en mesure d'établir les éléments constitutifs de l'infraction de recrutement.

Les requérants reprochent ensuite à l'article 140*ter* du Code pénal de rendre imprévisible le niveau de la peine qui sera appliquée à l'individu qui recrute une personne au profit d'une troupe étrangère, qui est, en application de 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 », passible d'un emprisonnement de trois mois à deux ans. Ils estiment que l'article 140*ter* du Code pénal, qui prévoit une peine largement supérieure pour le même comportement, va accroître la confusion jurisprudentielle en la matière.

A.22. Le Conseil des ministres répond que l'article 140*ter* du Code pénal n'est pas incompatible avec les dispositions constitutionnelles et internationales invoquées par les requérants.

Il remarque, d'abord, que la disposition législative attaquée est une mesure prise en application de l'article 3, paragraphe 2, b), de la décision-cadre du 13 juin 2002.

Il expose ensuite que les éléments constitutifs de l'infraction sont suffisamment clairs et précis. Il déduit de l'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine de l'article 140*ter* du Code pénal que l'élément matériel de l'infraction est établi dès que le recruteur a persuadé ou convaincu une personne approchée de rallier la cause terroriste, même s'il n'est pas démontré que cette dernière personne a effectivement commis une infraction terroriste ou rallié un groupe terroriste. Le Conseil des ministres souligne, en outre, que c'est dans le chef du recruteur que doit être établi l'élément intentionnel de l'infraction décrite à l'article 140*ter* du Code pénal. Il déduit des neuvième et quatorzième considérants de la décision-cadre du 28 novembre 2008 que le recruteur doit avoir l'intention de recruter pour le terrorisme.

Le Conseil des ministres expose, enfin, que le champ d'application de l'article 140*ter* du Code pénal n'est pas identique à celui de la loi du 1er août 1979 et que, visant des situations essentiellement différentes, les peines prévues par ces deux dispositions ne peuvent être comparées.

Quant à l'article 6 de la loi du 18 février 2013

A.23. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE soutiennent que l'article 140^{quater} du Code pénal, inséré par l'article 6 de la loi du 18 février 2013, est incompatible avec le principe de la légalité en matière pénale pour deux raisons.

Les requérants reprochent, d'abord, à la disposition attaquée de définir l'élément matériel de l'infraction créée, de manière trop large et trop vague. Ils soutiennent que le fait de former un individu à commettre un acte terroriste est un comportement qui pouvait déjà être puni sur la base des articles 67 et 140, § 1er, du Code pénal. Ils remarquent que les travaux préparatoires de la disposition attaquée confirment que l'élément matériel de l'infraction est très large, puisqu'il porte sur n'importe quelle instruction ou formation.

Les requérants reprochent ensuite à la disposition attaquée de définir l'élément intentionnel de l'infraction de manière imprécise. Ils estiment que cette imprécision est d'autant moins compatible avec l'exigence de légalité en matière pénale que l'élément matériel est défini trop largement et que l'infraction peut être établie même si la personne instruite ou formée n'a effectivement pas commis d'infraction terroriste, tenté d'en commettre une, ou participé aux activités d'un groupe terroriste. Selon les requérants, le texte de l'article 140^{quater} du Code pénal prévoit que l'infraction n'est établie que si le formateur agit avec l'intention que son élève commette un acte terroriste, tandis que les travaux préparatoires de cette disposition indiquent que l'infraction n'existe que si la formation est suivie par l'élève afin de commettre un acte terroriste. Les requérants s'interrogent sur l'application de la disposition attaquée à une personne qui, sans autre intention que la diffusion du savoir, publie des informations qui pourraient être utilisées par des personnes ayant l'intention de commettre une infraction terroriste. Ils se demandent aussi comment l'autorité poursuivante pourra prouver que le formateur avait l'intention de faire en sorte que le savoir qu'il a publié soit utilisé à des fins terroristes ou savait que son élève avait l'intention d'utiliser sa formation à de telles fins, si aucune infraction terroriste n'est commise. Les requérants observent que l'article 3, paragraphe 1, b), de la décision-cadre du 13 juin 2002 définit plus précisément l'élément intentionnel de l'infraction créée par la disposition attaquée.

A.24. Le Conseil des ministres répond que l'article 140^{quater} du Code pénal n'est pas incompatible avec les dispositions constitutionnelles et internationales invoquées par les requérants.

Il remarque, d'abord, que la disposition législative attaquée est une mesure prise en application de l'article 3, paragraphe 2, c), de la décision-cadre du 13 juin 2002.

Il expose ensuite que la largeur des termes utilisés pour définir l'élément matériel de l'infraction créée par l'article 140^{quater} du Code pénal n'est pas incompatible avec le principe de la légalité en matière pénale, en raison du fait que cette infraction ne peut être considérée comme établie que si les instructions, la formation ou les circonstances de celles-ci révèlent l'intention du formateur de servir la réalisation d'une infraction terroriste. Le Conseil des ministres remarque que la diffusion d'instructions relatives au pilotage d'un avion n'est pas, en soi, répréhensible. Il ajoute que l'interprétation de la disposition attaquée doit, notamment en vertu de l'article 141^{ter} du Code pénal, tenir compte de la liberté d'expression.

Le Conseil des ministres déduit, enfin, de l'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine de la disposition attaquée que l'infraction décrite par celle-ci n'est établie que si l'auteur de la formation a l'intention que celle-ci serve à la réalisation d'une infraction terroriste ou s'il sait que cette formation a pour but de servir cet objectif.

Quant à l'article 7 de la loi du 18 février 2013

A.25. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE soutiennent que l'article 140^{quinquies} du Code pénal, inséré par l'article 7 de la loi du 18 février 2013, est incompatible avec le principe de la légalité en matière pénale.

Les requérants reprochent, d'abord, à la disposition attaquée de définir trop largement l'élément matériel de l'infraction créée. Ils soutiennent que le suivi d'une formation destinée à commettre un acte terroriste est un

comportement qui pouvait déjà être puni comme acte préparatoire à la commission d'une infraction terroriste visée par l'article 137 du Code pénal ou sur la base de l'article 140, § 1er, du même Code.

Les requérants reprochent, ensuite, à la disposition attaquée de faire dépendre l'existence de l'infraction contestée de la preuve d'une intention, qui ne peut être rapportée que difficilement et au terme d'une appréciation hautement subjective. Ils estiment que ceci est d'autant moins compatible avec l'exigence de légalité en matière pénale que l'élément matériel est défini trop largement et que l'infraction peut être établie même si aucune infraction terroriste n'a été commise ou même tentée. Relevant que l'adoption de l'article 140*quinquies* du Code pénal n'est pas l'exécution d'une obligation découlant de la décision-cadre du 13 juin 2002, les requérants soulignent que, ni le texte de cette disposition législative, ni ses travaux préparatoires ne contiennent de garanties contre l'arbitraire du juge pénal.

Les requérants remarquent, enfin, que l'article 140*quinquies* du Code pénal rend imprévisible le niveau de la peine qui sera appliquée à l'individu ayant suivi une formation « militaire » à l'étranger, qui est, en application de l'article 2 de la loi du 1er août 1979, passible d'un emprisonnement maximal de deux ans. Ils soutiennent que, si le juge pénal estime, de manière tout à fait subjective, qu'à son retour de l'étranger cet individu envisageait de commettre une infraction terroriste, il pourra le condamner à une peine largement supérieure en application de l'article 140*quinquies* du Code pénal.

A.26. Le Conseil des ministres répond que l'article 140*quinquies* du Code pénal n'est pas incompatible avec les dispositions constitutionnelles et internationales invoquées par les requérants.

Il remarque, d'abord, que la disposition législative attaquée n'est pas une mesure prise en application de la décision-cadre du 13 juin 2002.

Considérant, pour le reste, que la critique des requérants est similaire à celle qu'ils développent à l'égard de l'article 140*quater* du Code pénal, le Conseil des ministres renvoie, pour l'essentiel, aux observations qu'il a formulées à propos de la constitutionnalité de cette disposition (A.24). En ce qui concerne le reproche des requérants en rapport avec l'application de l'article 2 de la loi du 1er août 1979, le Conseil des ministres renvoie à la dernière observation formulée à propos de la constitutionnalité de l'article 140*ter* du Code pénal (A.22).

Quant à l'article 8 de la loi du 18 février 2013

A.27. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE demandent aussi l'annulation des mots « sans justification » de l'article 141*ter* du Code pénal, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 de la loi du 18 février 2013, pour les mêmes motifs que ceux qu'exposent les requérants dans l'affaire n° 5710 (A.8).

A.28. Le Conseil des ministres formule à ce sujet les mêmes observations que celles qu'il formule en réponse aux requérants dans l'affaire n° 5710 (A.9).

A.29. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE rétorquent que la position du Conseil des ministres est incompatible avec ce que le Gouvernement affirme dans l'exposé des motifs d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière de justice tendant notamment à la suppression de la locution litigieuse.

Quant à l'opportunité d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, à titre préjudiciel

A.30.1. A titre subsidiaire, la Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE invitent la Cour à adresser à la Cour de justice de l'Union européenne l'une ou l'autre question préjudicielle relative à l'article 3, paragraphe 1, a), à l'article 3, paragraphe 1, b), et à l'article 3, paragraphe 1, c), de la décision-cadre du 13 juin 2002, tel qu'ils ont été insérés par l'article 1er, 1), de la décision-cadre du 28 novembre 2008.

A.30.2. A propos de l'article 3, paragraphe 1, a), de la décision-cadre du 13 juin 2002, les requérants proposent d'abord une question sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « lu en conformité avec » les articles 10, 11, 12 et 22 de cette Charte, en ce que les notions de « provocation publique indirecte » et de « risque » ne sont pas suffisamment claires et précises, et en ce que la répression de l'« incitation indirecte au terrorisme » serait contraire aux libertés fondamentales des citoyens de l'Union européenne.

Les requérants suggèrent aussi à la Cour d'interroger la Cour de justice sur la compatibilité de l'article 3, paragraphe 1, a), de la décision-cadre du 13 juin 2002 avec le « principe de légalité » en ce que cette disposition ne permet pas de déterminer le sens de « comportement qui ne préconise pas directement la commission d'infractions terroristes mais/et qui crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions soient commises », ainsi que sur la nécessité d'une interprétation restrictive, et favorable aux personnes poursuivies, de la disposition précitée de la décision-cadre du 13 juin 2002 compte tenu de la sécurité juridique, de la liberté d'expression et de la liberté d'association.

A.30.3. A propos de l'article 3.1, b), de la décision-cadre du 13 juin 2002, les requérants proposent d'abord une question sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « lu en conformité avec » les articles 10, 11, 12 et 22 de cette Charte, en ce qu'il ne détermine pas suffisamment les éléments intentionnel et matériel de l'infraction qu'il définit.

Les requérants suggèrent aussi à la Cour de demander à la Cour de justice si cette disposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 peut, compte tenu des dispositions précitées de la Charte des droits fondamentaux, être interprétée comme « permettant l'incrimination d'un comportement ne consistant pas spécifiquement dans le fait de demander intentionnellement à une autre personne de commettre l'une des infractions » auxquelles renvoie l'article 3, paragraphe 1, b), de la décision-cadre du 13 juin 2002.

A.30.4. A propos de l'article 3, paragraphe 1, c), de la décision-cadre du 13 juin 2002, les requérants proposent, d'abord, d'inviter la Cour de justice à statuer sur sa compatibilité avec l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « lu en conformité avec » les articles 10, 11, 12 et 22 de cette Charte, en ce que l'infraction définie porte sur toute forme d'instructions ou de formation et est établie même si le formateur n'a pas d'« intention terroriste ».

Les requérants suggèrent aussi à la Cour de demander à la Cour de justice si la même disposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 peut, compte tenu des dispositions précitées de la Charte des droits fondamentaux, être interprétée comme « permettant l'incrimination d'un individu n'ayant pas la connaissance spécifique du fait que la formation qu'il dispense sera utilisée pour perpétrer » l'une des infractions auxquelles renvoie l'article 3, paragraphe 1, b), de la décision-cadre du 13 juin 2002.

A.31. Le Conseil des ministres répond que, compte tenu de l'absence de fondement des moyens, il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la validité ou sur l'interprétation des dispositions précitées de la décision-cadre du 13 juin 2002, insérées par la décision-cadre du 28 novembre 2008.

Sur le deuxième moyen, pris de la violation des articles 19, 25 et 27 de la Constitution, des articles 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 18, 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des articles 10, 11, 12 et 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

A.32. La Ligue des Droits de l'Homme, le SAD et la CNE soutiennent, d'abord, que l'ensemble des dispositions visées par leur recours ne sont pas prévues par la loi, compte tenu de leur incompatibilité avec le principe de la légalité en matière pénale.

Les requérants exposent, ensuite, que les infractions pénales prévues par ces dispositions législatives ne sont pas nécessaires dans une société démocratique. Ils précisent que ces mesures pénales ne sont ni nécessaires, ni pertinentes, parce qu'elles visent des comportements déjà réprimés, parce qu'elles prévoient des peines lourdes, parce qu'elles ont été adoptées rapidement et à l'issue de travaux parlementaires manquant de clarté et

parce que la législation antiterroriste, cible de critiques, n'a pas fait l'objet d'une nécessaire évaluation. Les requérants ajoutent que les dispositions législatives attaquées sont inutiles parce que leur adoption n'est pas l'exécution d'une obligation prévue par la décision-cadre du 28 novembre 2008. Ils relèvent, à ce sujet, que seule l'infraction prévue par l'article 140*bis* du Code pénal résulte d'une obligation de transposition de cet acte européen, mais aussi que cette disposition législative est inconstitutionnelle alors que la décision-cadre n'exige pas l'adoption d'une mesure contraire aux droits et libertés. Les requérants estiment que les dispositions législatives attaquées sont aussi inutiles parce que la loi du 19 décembre 2003 permettait déjà la répression de personnes suivant un entraînement terroriste et parce qu'aucune personne condamnée sur la base de cette loi n'était accusée d'avoir commis ou tenté de commettre une infraction terroriste sur le territoire belge.

Les requérants remarquent enfin, à propos de l'inconstitutionnalité alléguée de l'article 140*bis* du Code pénal, que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la répression pénale d'un discours n'appelant ni à la haine ni à la violence est interdite. Ils notent également que la nature et la lourdeur des peines prévues par cette disposition législative la rendent aussi incompatible avec l'article 10 de cette Convention.

A.33. Le Conseil des ministres estime que le deuxième moyen n'est pas fondé.

Renvoyant aux observations qu'il formule à propos du premier moyen, le Conseil des ministres relève que les restrictions de l'exercice des libertés fondamentales que constituent les dispositions législatives attaquées poursuivent un but légitime, sont prévues par la loi et sont nécessaires dans une société démocratique.

- B -

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 141*ter*.

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, 405*bis*, 405*ter* dans la mesure où il renvoie aux articles précités, 409, § 1er, alinéa 1er, et §§ 2 à 5, 410 dans la mesure où il renvoie aux articles précités, 417*ter* et 417*quater*;

2° la prise d'otage visée à l'article 347*bis*;

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

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

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

6° le fait de s'emparer par fraude, violence ou menaces envers le capitaine d'un navire, visé à l'article 33 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime 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 141*ter* 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 I*er* du Code pénal » insèrent les articles 140*bis* à 140*quinquies* 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 140*bis*, 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 140*ter*, 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 140^{quater}, 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 140^{quinquies}, 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 140^{quater}, 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 141^{ter} 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 141^{ter} 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 141^{ter} 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 140^{bis} à 140^{quinquies} 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 140*bis* à 140*quinquies* 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 140*bis* 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 140*bis* 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 140*bis* 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 140*bis* 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 140*bis* 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 141*ter* 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 140*bis* 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 Sánchez 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 140*bis* 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 140*bis* du Code pénal pour définir les éléments essentiels de l'infraction qui pourraient limiter la mise en œuvre 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 140*bis* 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 140*bis* 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 141*ter* 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 135^{quater} et 135^{quinquies} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} 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 140^{ter} du Code pénal, le deuxième moyen dans l'affaire n° 5711 n'est pas fondé.

C. En ce qui concerne l'article 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140^{quater} 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 140*quater* 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 140*quater* 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 140*quater* 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 140*quater* 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 140*quater* 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 Ier 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