

Numéro du rôle : 4273
Arrêt n° 110/2008 du 31 juillet 2008

## ARRET

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2006 « modifiant le Code pénal en vue de réprimer plus sévèrement la violence contre certaines catégories de personnes », introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 août 2007 et parvenue au greffe le 13 août 2007, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », dont le siège social est établi à 1190 Bruxelles, chaussée d'Alseberg 303, a introduit un recours en annulation de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2006 modifiant le Code pénal en vue de réprimer plus sévèrement la violence contre certaines catégories de personnes (publiée au *Moniteur belge* du 12 février 2007).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 29 mai 2008 :

- ont comparu :

. Me C. Marchand et Me O. Venet, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

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

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant aux dispositions attaquées*

A.1.1. La partie requérante expose que la loi attaquée a été précédée de plusieurs propositions de loi et trouve son origine dans le constat selon lequel il existerait une augmentation des violences physiques à l'encontre de personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, sont obligées d'entrer en contact avec le public en vue de remplir d'indispensables missions d'intérêt collectif. Ce constat ne repose cependant sur aucune donnée chiffrée scientifique et le projet répond plutôt à la diffusion par les médias de faits divers dramatiques.

L'analyse portera sur l'article 6 de la loi attaquée, qui insère un article 410bis dans le Code pénal.

A.1.2. Le Conseil des ministres expose que les plaintes émanant de représentants des agents des services publics et portant, à tort ou à raison, sur une augmentation des faits de violence dont ces agents feraient l'objet ont abouti au constat que ceux-ci étaient plus exposés que d'autres personnes à de tels faits, en raison de leur profession, liée pourtant à un service public dont sont bénéficiaires les auteurs des infractions. Le projet de loi ayant abouti à la loi attaquée vise de manière générale les professions les plus exposées et fait suite à des propositions de loi visant des professions spécifiques, déposées pour répondre à l'attente de la population.

A.1.3. Constatant que la partie requérante critique l'origine de l'initiative gouvernementale (l'intérêt porté par les médias à ces faits de violence) et le défaut d'analyse scientifique affectant la mesure, le Conseil des ministres soutient que la seule question dont est saisie la Cour est celle de la violation du principe de légalité de la loi pénale et du principe d'égalité et de non-discrimination : la démarche légitime du Gouvernement étant de prendre en compte l'attente de la majorité de la population, il y a lieu d'écarter des débats la question de l'opportunité de la mesure et de savoir si la réponse au phénomène devait être préventive ou répressive; ces questions ne pourraient être traitées par la Cour que si elle était une troisième institution législative. Le grief est d'autant moins fondé qu'une politique de prévention a aussi été mise en place. La réaction de la partie requérante est assez disproportionnée et néglige les aspects complexes de ce problème qui, conformément aux attentes de la population, suppose aussi une réponse ferme et répressive.

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante constate que le Conseil des ministres ne fournit aucun élément statistique concret et conteste vouloir le remplacement du système pénal par un système de prévention. Elle souhaite tout à la fois que l'on soit prudent et vigilant et que l'on prenne en considération le sentiment d'insécurité des victimes. Elle reconnaît le caractère large du pouvoir d'appréciation du législateur mais cela ne dispense pas de respecter la Constitution et il appartient à la Cour de le vérifier.

#### *Quant à la recevabilité*

A.2. La partie requérante déclare qu'elle justifie d'un intérêt au recours en annulation en ce qu'elle a pour objet de « combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité » et qu'elle « défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés » par des instruments nationaux et internationaux.

La partie requérante fait valoir que la loi attaquée, qui aggrave les sanctions en cas d'infraction pénale contre certaines catégories professionnelles, n'est pas rédigée dans des termes suffisamment précis qui garantiraient la prévisibilité requise par la Constitution, ce qui porte atteinte aux droits et principes que la partie requérante défend. Cette loi pose en outre des problèmes en matière d'égalité, certains prévenus pouvant être punis du double de la peine par l'application de la circonstance aggravante créée par cette loi et certaines victimes, qui se trouvent dans des situations pourtant similaires à celles visées par la loi, n'étant pas protégées par elle, ce qui relève aussi de l'objet social de la partie requérante. Les arrêts n<sup>os</sup> 56/2002, 69/2003, 202/2004 et 62/2005 de la Cour ont déjà admis l'intérêt à agir de la partie requérante dans de semblables hypothèses.

#### *Quant au fond*

##### *Premier moyen*

A.3.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La partie requérante expose que ces dispositions imposent au législateur de définir les infractions et les sanctions qu'elles entraînent avec une clarté et une précision suffisante et ce, afin de garantir la séparation des pouvoirs et de protéger les citoyens contre l'arbitraire du pouvoir judiciaire. Cette garantie de la démocratie n'interdit pas que le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation si la loi se conforme aux exigences particulières de précision, clarté et prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois pénales, comme l'ont indiqué la Cour et le Conseil d'Etat. Or, quatre imprécisions apparaissent dans la loi attaquée.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que la question n'est pas de savoir si telle ou telle notion peut faire l'objet d'une interprétation, mais bien de vérifier si le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de l'interprétation des tribunaux, quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale. Il existe toujours un élément d'interprétation judiciaire et l'on ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et soit raisonnablement prévisible; la Cour l'a admis dans son arrêt n° 125/2005. L'argumentation de la partie requérante dépasse largement les limites du principe de la légalité puisqu'elle cherche l'une ou l'autre situation extrême à laquelle un magistrat pourrait éventuellement être confronté. Il faut encore observer que la loi ne crée ni nouvelle incrimination, ni nouvelle forme de poursuite, ni nouvelle peine mais se borne à prévoir une circonstance aggravante pour une infraction existante.

A.3.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante admet que la loi ne revête pas une précision absolue mais fait valoir que le principe de légalité impose la prévisibilité. Elle relève qu'en l'espèce, le Conseil des ministres avoue cette imprévisibilité en répondant au deuxième moyen (quatrième branche) que la circonstance aggravante nouvelle profitera probablement de manière générale à l'ensemble des professions exposées aux agressions en cause.

A.4.1. Dans une première branche, la partie requérante estime que la notion d'exercice des fonctions, figurant à l'article 410*bis* du Code pénal et déterminant son champ d'application, est trop vague et peut faire l'objet d'interprétations divergentes parce qu'elle est utilisée par des dispositions ou dans des situations très diverses, tels l'article 58 de la Constitution (irresponsabilité parlementaire, l'exercice des fonctions étant défini en fonction du lieu), l'immunité pénale des dirigeants d'Etat (que l'arrêt de la Cour de cassation du 15 janvier 2003 définit sur la base d'une conception bien plus large de l'exercice des fonctions qu'en ce qui concerne les parlementaires), les articles 246, 247, 252 et 458 du Code pénal et 279 du Code judiciaire, la jurisprudence relative à l'exercice des fonctions des fonctionnaires de police ou l'article 276 du Code pénal relatif à l'infraction d'outrage. La notion en cause fait ainsi l'objet d'applications variées, visant un grand nombre de professions; elle ne permet pas de déterminer la limite du champ d'application de la circonstance aggravante qui y est liée et ses contours varient selon les professions visées par la loi.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que la notion d'exercice des fonctions, qui existe dans de nombreux textes juridiques, n'a jamais suscité de contestation. En l'espèce, il en sera de même, la notion devant être entendue au regard de l'objectif clairement exposé par le législateur. Il s'agit de réprimer plus sévèrement les auteurs de faits de violence sur une personne qui participe à l'offre d'un service public et, pour ce faire, se trouve en contact avec l'utilisateur. La notion fera nécessairement l'objet d'une interprétation mais n'est pas à ce point vague qu'elle empêcherait quiconque de pouvoir prévoir les conséquences de son comportement. Il est clair que si un conducteur d'un tramway est victime de coups et blessures à son domicile, sur le chemin du travail ou alors qu'il conduit son véhicule personnel, la circonstance aggravante n'est pas applicable. Si, au contraire, il est victime de coups et blessures alors qu'il offre le service de transporter des personnes dans le tramway, la circonstance aggravante s'appliquera.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient que le critère que le Conseil des ministres tire de l'objectif de la loi n'est pas en adéquation avec la liste des professions arrêtée par la disposition attaquée : un chirurgien esthétique ne participe pas à l'offre de service public, un guichetier de la poste oui. Partant, cette interprétation par référence ne permet pas à la loi litigieuse d'atteindre la prévisibilité adéquate.

A.5.1. Dans une deuxième branche, la partie requérante estime que la loi attaquée ne définit pas l'élément intentionnel requis pour l'application de la circonstance aggravante. Le rejet d'un amendement proposant de spécifier que la disposition attaquée est d'application dans la mesure où la fonction de la victime était connue de l'auteur et où celui-ci aurait voulu porter atteinte à cette fonction signifie-t-il que la circonstance aggravante s'applique même en cas de différends privés ou que les références aux « missions d'intérêt général » et à la notion de « service public fonctionnel » impliquent que la mission ait été visée au travers de l'infraction ? L'imputabilité morale nécessaire pour toute infraction, qui permet de rattacher le fait à la conscience et à la volonté de l'auteur, semble favoriser cette seconde hypothèse, sans que cela puisse être affirmé de manière claire. La loi ne permet pas de déterminer si les infractions motivées par des considérations d'ordre privé sont ou non visées par l'article 410*bis* du Code pénal.

A.5.2. Le Conseil des ministres soutient que, si l'affirmation de la culpabilité par un juge nécessite que chaque élément de l'infraction soit constaté, en ce compris un élément moral, il n'en est pas pour autant nécessaire que la disposition pénale mentionne expressément l'élément moral. En effet, un grand nombre d'infractions ne nécessite que la constatation de ce qui est considéré comme le « dol général », soit le fait pour l'auteur d'avoir agi librement et en conscience et cela n'entraîne pas pour autant un défaut de précision dans la définition de l'infraction. Il fait aussi valoir qu'il ne s'agit pas ici de définir une infraction mais bien de définir les conditions requises pour qu'une circonstance aggravante soit constatée. Cela ne nécessite pas la constatation d'un élément moral, fût-il général ou spécifique. Le grief n'est donc pas pertinent puisqu'il ne concerne manifestement pas un problème de prévisibilité d'une loi pénale mais de proportionnalité de la mesure. Il n'y a donc pas lieu de l'examiner ici.

A.5.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante indique que son grief est étranger à la question du dol spécial et du dol général mais porte sur la question de savoir si la nouvelle circonstance aggravante vise ou non les différends privés qui interviendraient alors que l'un des protagonistes exerce une profession visée et est dans l'exercice de ses fonctions. Elle compare la disposition attaquée à l'article 405*quater* du Code pénal, prévoyant également une circonstance aggravante, qui établit très clairement que l'infraction doit avoir été causée avec l'intention de porter atteinte à la personne en raison de son appartenance sexuelle, religieuse, etc. En revanche, la disposition en cause ne permet pas de savoir si le juge confronté à une agression causée par un individu contre un chauffeur de transports publics en raison d'un conflit de voisinage, alors que ce dernier est dans « l'exercice de ses fonctions », ou contre un contrôleur agressé, alors qu'il fait ses courses au supermarché, par l'utilisateur qu'il a sanctionné la veille, doit appliquer la circonstance aggravante. Cette absence de prévisibilité est contraire au principe d'égalité.

A.5.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique que la comparaison avec l'article 405*quater* du Code pénal n'est pas pertinente dès lors que le seul critère pris en compte par cette disposition est le mobile de l'auteur et que le législateur a défini la circonstance que vise la disposition attaquée par plusieurs éléments matériels.

A.6.1. Dans une troisième branche, la partie requérante expose que la disposition attaquée vise des catégories spécifiques de professions :

- le domaine des transports est limité aux transports publics;
- la catégorie des facteurs, pompiers et membres de la protection civile relève du secteur public mais n'inclut pas les guichetiers de « La Poste » ou les huissiers d'audience, par exemple;
- les professions médicales et paramédicales relèvent du secteur privé et du secteur public, alors qu'un médecin n'exerce pas nécessairement un service public fonctionnel; l'exposé des motifs n'explique pas pourquoi certaines professions liées au domaine médical sont écartées, tel le personnel d'accueil des services intensifs;
- les assistants sociaux et psychologues sont protégés s'ils exercent leurs fonctions dans un service public (en dépit d'une virgule qui n'apparaît que dans le texte français de la loi attaquée), sans que l'on ait indiqué pourquoi d'autres acteurs publics du domaine social ou le personnel d'une association privée active dans l'accompagnement de toxicomanes sont exclus;

- le personnel enseignant ne comprend pas le personnel de crèches ou de l'accueil extra-scolaire au motif que ces services peuvent refuser des enfants, alors que cela est vrai des écoles aussi; il est en outre permis de se demander si la circonstance aggravante s'applique aussi, par exemple, au personnel des AMO (Aide aux jeunes en milieu ouvert), au personnel des maisons de jeunes ou des services d'aide à la jeunesse.

A.6.2. Selon la partie requérante, il semble que quatre conditions cumulatives soient requises pour bénéficier de la protection instituée par la loi attaquée :

- exercer un service public fonctionnel;
- obligeant à entrer en contact avec le public bénéficiaire des prestations;
- dans le cadre d'un métier particulièrement exposé;
- pour lequel il est ardu de recourir à d'autres mesures de protection, soit en raison de l'infrastructure, soit en raison de la difficulté à évaluer *a priori* les dangers.

Or, de nombreuses autres professions remplissant ces quatre critères ne sont pas visées, telles que les guichetiers de « La Poste », les chauffeurs de taxi, les huissiers d'audience, le personnel d'accueil des institutions sociales et psychiatriques, les dentistes, les accoucheuses, etc. De plus, certaines des situations visées ne semblent pas remplir ces quatre conditions. Les pompiers sont-ils particulièrement exposés ? Tous les médecins exercent-ils un « service public fonctionnel » quelle que soit leur spécialité ? Un kinésithérapeute exerce-t-il un « service public fonctionnel » ?

Cette notion de service public fonctionnel semble essentielle dans l'exposé des motifs alors qu'elle s'écarte de celle connue en droit administratif, qu'elle n'est pas déterminée avec précision par le législateur et qu'elle n'est pas compatible avec la liste des professions arrêtées dans le projet. L'exposé des motifs se réfère également à la notion de « missions d'intérêt collectif » et de « missions d'intérêt général » mais ces notions appellent aussi des interprétations divergentes qui ne permettent pas de préciser les limites de l'application de la loi.

A.6.3. Le Conseil des ministres expose que certains sénateurs se sont interrogés sur la limitation de la circonstance aggravante à certaines professions et que le Gouvernement a indiqué qu'une formulation en termes généraux ne répondrait pas, précisément, aux exigences du principe de légalité. Le grief est dès lors surprenant et consiste d'ailleurs en réalité à reprocher au législateur de n'avoir pas prévu une circonstance aggravante similaire dans d'autres cas. Or, le contrôle de la Cour ne consiste pas à discuter le choix du législateur.

Il rejette les arguments tirés des notions de « service public fonctionnel », de « missions d'intérêt collectif » ou de « missions d'intérêt général » qui, d'une part, ne sont pas vagues et, d'autre part, n'apparaissent que dans l'exposé des motifs sur lequel ne porte pas le contrôle de la Cour.

A.6.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient que la liste exhaustive établie par la loi a des effets paradoxaux et ne donne qu'une illusion de précision, tout individu visé dans la liste étant visé sans distinction alors même qu'il ne répondrait pas aux critères (cumulatifs ?) développés dans l'exposé des motifs. Lorsque l'on tente de déterminer à la lecture du texte de la loi et de l'exposé des motifs le champ d'application de la disposition, l'on se heurte au constat suivant :

- la liste des professions arrêtée contient des imprécisions et ne permet pas à elle seule de déterminer le champ d'application de la disposition;
- les critères retenus par l'exposé des motifs ne sont pas en adéquation avec la liste et ne permettent pas de préciser ce champ d'application;
- la référence aux autres notions utilisées par l'exposé des motifs (service public fonctionnel, missions d'intérêt général, missions d'intérêt collectif) ne permet pas plus de délimiter ce champ d'application.

A.7.1 Dans une quatrième branche, la partie requérante soutient que l'article 410*bis*, alinéa 2, du Code pénal ne permet pas de définir *a priori* où s'arrête le lien de sang pour que la personne ne soit plus considérée comme un membre de la famille, alors qu'il vise aussi le beau-frère (qui n'est pas lié par un lien de sang) et que l'article 372, § 2, du Code pénal définit clairement, en matière d'attentat à la pudeur, les membres de la famille concernés par l'aggravation de la peine.

A.7.2. Le Conseil des ministres soutient que la notion n'est manifestement pas à ce point vague qu'elle déléguerait une parcelle du pouvoir législatif au pouvoir judiciaire, et cela d'autant plus que le champ d'application n'est pas limité aux membres de la famille de l'élève ou de l'étudiant, mais est étendu à « toute autre personne ayant autorité sur cet élève ou cet étudiant ou en ayant la garde ». Il n'y a donc aucune difficulté d'interprétation de l'application de cette disposition.

A.7.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime qu'il ne s'agit pas de conditions cumulatives, la circonstance aggravante s'appliquant soit lorsque l'on est membre de la famille, soit lorsque l'on a autorité sur l'élève. Même si cette dernière notion est suffisamment précise, celle de famille ne l'est en tout cas pas et l'exposé des motifs ne permet pas de la préciser, en dépit de l'observation du Conseil d'Etat.

A.7.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique n'avoir jamais soutenu que les notions de famille et de personne ayant autorité sur l'élève seraient des conditions cumulatives. Mais les termes précis de la disposition indiquent que le cas visé est bien celui d'un membre de la famille qui dispose de l'autorité sur l'élève. Cela ne suscite aucune difficulté d'interprétation.

### *Second moyen*

A.8.1. Un second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution. La partie requérante déduit de l'exposé des motifs que, sur la base du constat de l'augmentation des agressions physiques à l'égard de certaines catégories de justiciables, le législateur a introduit une nouvelle circonstance aggravante dans le Code pénal afin d'atteindre deux objectifs : dissuasion et répression efficaces. Elle soutient que l'article 410*bis* du Code pénal viole les dispositions constitutionnelles précitées, d'une part, en ce qu'il traite différemment les prévenus poursuivis pour une infraction contre les personnes sans la circonstance aggravante en cause et ceux poursuivis pour une infraction contre les personnes avec cette circonstance aggravante, alors que ces deux catégories de prévenus se trouvent dans une situation infractionnelle comparable et, d'autre part, en ce qu'il établit une liste discriminatoire des personnes, victimes de l'infraction, pouvant bénéficier de la même circonstance aggravante, créant ainsi une différence de traitement qui n'est pas fondée sur une justification objective et raisonnable.

A.8.2. Le Conseil des ministres estime que la mesure critiquée est raisonnable parce que lorsque la circonstance aggravante est constatée, seule la peine minimale prévue par le Code pénal pour les faits de violence est doublée s'il s'agit d'une peine délictuelle et augmentée de deux ans si la peine prévue est une peine de réclusion. L'application de la disposition attaquée ne peut donc pas aboutir à dépasser la peine maximale. Or, précisément, la grande majorité des circonstances aggravantes qui sont prévues par le Code pénal impliquent une augmentation considérable de la fourchette de la peine, en ce compris la peine maximale.

En outre, il est toujours permis de faire application des articles 79 à 85 du Code pénal qui permettent de réduire considérablement les peines de réclusion et d'emprisonnement en cas de circonstances atténuantes. Ainsi l'article 404 du Code pénal (administration volontaire, sans intention de donner la mort, d'une substance qui l'a pourtant causée) prévoit-il la réclusion de quinze à vingt ans. Si la circonstance aggravante visée à l'article 410*bis* du Code pénal s'applique, la peine prévue pour ce fait est donc la réclusion de 17 à 20 ans. Ce crime peut être correctionnalisé, de sorte que la peine maximale sera de dix ans (article 25 du Code pénal). En outre, le minimum de la peine pourra être porté à un mois d'emprisonnement, en application de l'article 80 du Code pénal. Par conséquent, si le juge admet des circonstances atténuantes, le minimum de la peine auquel il peut se référer est le même quelle que soit l'application de la circonstance aggravante critiquée. Or, la notion de circonstance atténuante est interprétée de manière discrétionnaire par le juge du fond.

A.8.3. Le Conseil des ministres relève aussi que les prévenus pourront solliciter l'application des mesures de suspension, simple ou probatoire, du prononcé, de sursis, simple ou probatoire, voire d'être condamnés à une peine de travail, indépendamment de la constatation ou non de la circonstance aggravante visée à l'article 410*bis* du Code pénal. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, les conséquences de l'application de la disposition attaquée à certains prévenus et pas à d'autres ne sont dès lors pas radicalement différentes. La Cour, dans son arrêt n° 157/2004, a d'ailleurs déjà admis la constitutionnalité d'une circonstance aggravante n'impliquant qu'une augmentation du minimum de la peine.

A.8.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait valoir qu'en dépit des éléments avancés par le Conseil des ministres, la mesure doit répondre aux exigences des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle s'étonne en réalité des développements relatifs à ces éléments car il semble en résulter que la disposition attaquée n'aura en définitive aucun effet sur la situation des prévenus et des victimes, ce qui constitue une manière paradoxale d'en justifier la constitutionnalité et amène à se demander pourquoi on a adopté une telle disposition.

A.9.1. Dans une première branche, la partie requérante soutient que l'article 410*bis* traite de manière radicalement différente des auteurs d'infractions se trouvant dans des situations similaires. La loi se fonde sur une augmentation des violences physiques à l'encontre des personnes qu'elle veut protéger, alors qu'il n'existe pas de données statistiques justifiant une telle mesure. Les chiffres à la disposition des pouvoirs publics ne permettent pas de conclure à une telle augmentation, les propositions de loi précitées se référant à des chiffres en baisse ou n'indiquant pas d'augmentation significative. Le législateur se fonde sur une impression générale et sur le souci de calmer l'opinion publique au lieu de prendre en compte une réalité objective fondée sur les bases statistiques que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe invite les gouvernements à établir, tout en les incitant à mettre en œuvre des « politiques alternatives » à l'incarcération. Certaines des personnes protégées ont d'ailleurs indiqué que cette protection ne se justifiait pas.

A.9.2. En outre, selon la partie requérante, l'objectif de dissuasion repose sur le postulat d'une fonction symbolique ou exemplative de la peine qui est inexact : d'une part parce que les agissements du délinquant ne sont pas rationnels, celui-ci ne prenant pas en compte la gravité de la peine à laquelle il s'expose mais commettant des crimes pour des raisons qui vont au-delà de la peine; d'autre part, parce que les problèmes économiques et sociaux sont des facteurs prépondérants du développement de la criminalité. La fonction exemplative est elle-même illusoire, nul n'ayant une connaissance exhaustive de la loi et de ses modifications. Les exemples de la peine de mort et des coups et blessures volontaires entre partenaires ou ex-partenaires ont démontré qu'une répression accrue n'allait pas de pair avec une diminution de la délinquance et inversement. Un ancien ministre de la Justice indiquait d'ailleurs à propos des peines incompressibles qu'une prévention structurelle et une bonne guidance pendant et après la détention permettaient une meilleure protection de la société.

A.9.3. La partie requérante soutient aussi que la disposition attaquée est fondée sur un objectif d'efficacité qui suppose une diminution de la délinquance - on vient de voir qu'il n'en était rien - ou une baisse du taux de récidive; or, des études montrent que le durcissement de la peine n'a pas d'effet sur le taux de récidive, au contraire. Les scientifiques préconisent des « traitements alternatifs » à l'incarcération, qui rend difficile le retour à la liberté, favorisant ainsi la récidive, et qui aboutit à l'augmentation de la surpopulation carcérale.

A.9.4. La partie requérante soutient enfin que l'on voit mal comment la protection des victimes serait mieux assurée par une sanction n'intervenant qu'après que l'infraction a été commise. Ce qui doit être garanti à la victime, c'est le droit d'être traitée avec compassion et dignité, d'être orientée vers le service d'assistance adéquat, d'être informée du déroulement de l'affaire, de participer, d'être assistée par un conseil, ainsi que le droit à la protection de l'intégrité physique de la vie privée et à l'indemnisation. Des mesures symboliques aux conséquences plus qu'incertaines voire perverses n'y contribuent pas.

A.9.5. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement tient aux faits qui ont été commis. Il n'entend pas répondre aux arguments tirés d'une remise en cause du constat d'une augmentation des faits de violence en cause (parce qu'ils sont étrangers à la question de la discrimination) mais observe que la nécessité de réagir a été unanimement admise lors des travaux préparatoires.

Il estime que le débat sur la qualité de la fonction dissuasive générale de la peine dépasse très largement le cadre du contrôle exercé par la Cour; son arrêt n° 157/2004 a d'ailleurs reconnu, en cette matière, le pouvoir d'appréciation du législateur. Le Conseil d'Etat, dans son avis, s'est lui-même référé à cet arrêt.

A.9.6. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait valoir que toute législation créant une discrimination doit être justifiée au regard des buts qu'elle poursuit, ce qui requiert, en l'espèce, que l'on se penche sur l'augmentation des actes de violence. Cette prémisse n'étant pas étayée, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés. Le Conseil des ministres admet par ailleurs que la disposition attaquée manque son objectif en indiquant, dans sa réponse à la quatrième branche, que l'aggravation de la peine n'aura aucune influence sur le droit des victimes. Il affirme, au conditionnel, que l'unique objectif de la loi est la dissuasion et tente ainsi de ne pas répondre aux arguments de la requête, en se retranchant derrière les limites du contrôle exercé par la Cour. Là n'est pas la question, le pouvoir discrétionnaire du législateur étant limité par la Constitution, les lois spéciales et les normes internationales. Pour apprécier la constitutionnalité de la disposition attaquée, il faut prendre en compte le caractère limité de son effet dissuasif.

A.9.7. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique qu'il a relativisé la différence de traitement qu'implique la disposition attaquée parce qu'elle était largement exagérée par la partie requérante; plus la différence de traitement est importante, plus la valeur morale fondant l'objectif du législateur doit l'être elle-même et il n'est évidemment pas question de soutenir que l'article 410*bis* serait sans effet.

L'on ne saurait par ailleurs reprocher au Conseil des ministres, sans inverser les rôles, de ne pas produire d'éléments statistiques dès lors que c'est le pouvoir exécutif qui a été sollicité par les professions concernées, lesquelles sont les mieux placées pour savoir si la situation s'est aggravée ou non. Le pouvoir exécutif ne peut systématiquement faire précéder toute modification de la loi pénale d'études comparatives de données statistiques pour vérifier l'information donnée par les citoyens. Il appartient aux parties requérantes de démontrer que le Conseil des ministres a été mal informé et le relevé statistique du Collège des procureurs généraux joint au dossier de la partie requérante ne permet pas de le démontrer puisqu'il y est indiqué que certains faits ont échappé à la sélection et que le phénomène est par conséquent sous-estimé.

L'on ne saurait enfin soutenir que la disposition en cause n'aurait aucune utilité pour les victimes. Elle n'a certes pas d'incidence sur le droit des victimes en ce qu'il ne s'agit ni de leur indemnisation ni de les associer au débat relatif à la peine. Mais l'on entend sensibiliser la population à ce type de délinquance en consacrant une valeur sociale pour laquelle la sanction entraînera un mécanisme de dissuasion collective et ce, au profit des victimes potentielles de cette délinquance.

A.10.1. Dans une deuxième branche, la partie requérante soutient que même s'il y avait une adéquation entre la mesure attaquée et les objectifs poursuivis par le législateur, de tels objectifs ne requerraient pas une telle mesure. La pertinence de la mesure a été évoquée lors des travaux préparatoires, certains estimant que les sanctions pénales n'étaient pas la voie la plus efficace pour résoudre le problème. L'acte symbolique par lequel le législateur tente de rassurer la population ne justifie pas qu'il puisse être porté atteinte aux garanties constitutionnelles. Les règles supranationales (Conseil de l'Europe et Nations Unies) qui s'imposent à la Belgique mettent en exergue l'effet néfaste de la prison et son coût financier et recommandent une politique pénale cohérente et rationnelle, axée sur la prévention du crime et des comportements criminels. Or, la disposition attaquée n'a pas été adoptée comme moyen de dernier recours et aucune autre solution n'a été envisagée pour répondre au sentiment d'insécurité prévalant dans certaines catégories professionnelles, alors qu'il aurait convenu d'appliquer les principes de la justice réparatrice, ce qui suppose que le public soit correctement informé et sensibilisé; cela n'a pas été fait. Le sentiment d'insécurité provient d'une fausse impression de laxisme de la part des pouvoirs publics, alors qu'une modification de la politique criminelle suffirait à rassurer les citoyens : les mesures préventives, la réaction judiciaire systématique, la mobilisation des agents de terrain et la spécialisation ont ainsi donné satisfaction dans la lutte contre les violences conjugales. Dans le secteur des transports publics, les mesures positives de sécurité déjà mises en œuvre (cabines fermées,

équipements téléphoniques, localisation) ont permis de réduire considérablement les agressions physiques. Ces mesures ont le double avantage d'être préventives et efficaces.

A.10.2. Le Conseil des ministres refuse, ici aussi, d'entrer dans un débat relatif à la légitimité d'un choix de sévérité lorsqu'il s'agit de réprimer des infractions qui portent atteinte de manière particulièrement grave à l'intérêt général car ce choix appartient au seul législateur; il se réfère à ce qu'il a dit plus haut en ce qui concerne les conséquences « radicalement différentes » de la disposition attaquée.

A.10.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante se réfère à ce qu'elle a déjà dit en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du législateur et aux normes internationales qui le limitent. Elle invoque la valeur normative de certaines recommandations de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relatives à la politique criminelle; elle souligne que la résolution du 14 décembre 1990 relative aux Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté demande aux Etats membres d'appliquer les règles de Tokyo dans le cadre de leurs politiques et pratiques en la matière; elle prévoit notamment, en son article 1.5, que dans leurs systèmes juridiques respectifs, les Etats membres s'efforcent d'élaborer des mesures non privatives de liberté pour offrir d'autres formules possibles afin de réduire le recours à l'incarcération et pour rationaliser les politiques de justice pénale, eu égard au respect des droits de l'homme, aux exigences de la justice sociale et aux besoins de réinsertion des délinquants; elle affirme la nécessité du recours à des peines de substitution, l'objectif de réinsertion de la peine, le danger de la surpopulation carcérale, etc. Tout en ne revêtant pas une force obligatoire, cette résolution oblige les Etats à une prudence renforcée et à un soin particulier dans le cadre des politiques criminelles qu'ils adoptent. En outre, son caractère normatif doit également s'apprécier en regard du mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des règles de Tokyo, que la résolution institue. En effet, le secrétaire général des Nations Unies est chargé de faire rapport régulièrement sur la question au Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance. De la même manière, la Cour européenne des droits de l'homme, dans ses arrêts Norris et Dudgeon, exige des Etats membres du Conseil de l'Europe que leurs politiques criminelles soient conformes à la convention internationale qu'elle a pour mission de sauvegarder.

A.11.1. Dans une troisième branche, la partie requérante soutient à titre subsidiaire que même s'il existe (*quod non*) une adéquation entre les objectifs poursuivis et les moyens utilisés et que même si la mesure attaquée répond à l'exigence de nécessité prévue par les articles 10 et 11 de la Constitution, il convient encore d'examiner si la disposition législative attaquée ne porte pas atteinte, de manière disproportionnée, au droit à la liberté des citoyens.

Se référant à son argumentation antérieure, elle fait valoir que la mesure attaquée, même si elle avait un effet qui ne pourra qu'être minime, entraîne des dommages collatéraux sans commune mesure avec les résultats escomptés, compte tenu en particulier de ce que c'est au droit à la liberté qu'il est porté atteinte et de ce que la nature des principes en cause est donc des plus fondamentales qui soit.

A.11.2. Le Conseil des ministres soutient que cette position est fondée sur une prémisse inexacte et rappelle que la différence de traitement qui existe entre les deux catégories de prévenus est de moindre importance. Il n'y a donc, de toute évidence, aucune disproportion entre l'effet espéré de l'entrée en vigueur de la loi et les conséquences pour le prévenu qui se verrait appliquer cette circonstance aggravante. Quant au choix de la sévérité lorsqu'il s'agit de réprimer des infractions qui portent atteinte de manière particulièrement grave à l'intérêt général, il n'appartient qu'au pouvoir législatif.

A.12.1. Dans une quatrième branche, la partie requérante expose que l'article 410*bis*, alinéa 1er, vise à mieux protéger les personnes :

1. qui remplissent une mission de service public fonctionnel ou une mission d'intérêt général dans les domaines de la mobilité, de la distribution du courrier, de la santé publique, de l'aide sociale ou de l'enseignement;

2. qui, dans l'exercice de leurs fonctions, sont obligées, en vertu de leur statut ou de leur déontologie, d'entrer en contact avec le public bénéficiaire de leurs prestations;

3. qui exercent un métier particulièrement exposé;

4. pour lesquelles il est ardu de recourir à des mesures de protection soit en raison de l'infrastructure soit en raison de la difficulté à évaluer *a priori* les dangers qu'elles encourrent.

Cette disposition est discriminatoire en ce qu'elle exclut les personnes exerçant une mission d'intérêt général dans un domaine autre que ceux qu'elle vise (aide à la jeunesse, accueil extra-scolaire), alors qu'on n'aperçoit pas la raison qui a conduit à retenir ces catégories. La ministre a admis que l'on pouvait imaginer une infinité de professions et de circonstances « à risque », mais a estimé que le signal que tentait de donner le législateur perdrait de sa force si on étendait trop le champ d'application du texte.

La partie requérante juge impossible de passer ici en revue l'ensemble des discriminations critiquées et se limite à des exemples :

- alors que le projet de loi se référerait à l'arrêté royal n° 78 relatif à l'exercice des professions de soins de santé, la disposition attaquée ne vise finalement que « l'ambulancier, le médecin, le pharmacien, le kinésithérapeute, l'infirmier » et l'on n'aperçoit pas pourquoi elle exclut les dentistes, les aides-soignants, les accoucheuses et les titulaires de professions paramédicales tels que les orthoptistes, les diététiciens, les ergothérapeutes, les logopèdes, les ostéopathes ou les chiropracteurs;

- alors que les infirmiers sont protégés, les secouristes qui les accompagnent fréquemment ne le sont pas;

- alors que le guichetier d'une société d'un exploitant d'un réseau de transport public est protégé, le guichetier de « La Poste » ne l'est pas.

Ces discriminations ne reposent sur aucune analyse objective des situations respectives des intéressés et leur caractère arbitraire affecte tant les victimes que les délinquants.

A.12.2. Le Conseil des ministres entend, au préalable, relativiser le caractère approprié du terme « protection », même s'il a été utilisé au cours des travaux préparatoires. L'application cas par cas de l'article 410*bis* du Code pénal par le juge n'apportera probablement pas une protection accrue à la victime. Cette disposition a un effet préventif en ce que, dans l'espoir du législateur, son existence pourrait dissuader d'éventuels auteurs. Par contre, il n'est pas question de « protection » en ce sens qu'un meilleur dispositif de sécurité serait mis à la disposition de ces professions. Le droit pénal ne distingue d'ailleurs pas la situation des victimes en fonction de la peine prononcée ou exécutée et ces victimes bénéficient des mêmes droits, que la disposition attaquée soit ou non appliquée.

Le Conseil des ministres se réfère aux explications données par la ministre de la Justice lors des travaux préparatoires pour justifier la limitation des professions visées à l'article 410*bis* (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, pp. 5 et 6) et estime que la différence de traitement entre victimes est d'autant plus proportionnée que les conséquences de la disposition attaquée sont très limitées. Il en va d'autant plus ainsi que le caractère dissuasif de l'existence de la circonstance aggravante qu'elle prévoit profitera probablement de manière générale à l'ensemble des professions particulièrement exposées à ce type d'agressions, dans la mesure où les auteurs potentiels qui connaîtront l'existence de cette disposition ne connaîtront pas la différence faite en fonction des professions concernées.

A.12.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime que le Conseil des ministres ne répond pas aux arguments de la requête; il se préoccupe de la discrimination entre victimes en défendant, paradoxalement, qu'il n'y a pas de discrimination parce que l'objectif annoncé de protection des victimes ne sera pas atteint. Quant aux discriminations liées au choix du législateur de ne viser que certaines professions, le Conseil des ministres admet implicitement que cette liste est arbitraire puisque les justiciables ne pourront connaître la différence qui en résulte, ce qui confirme la violation du principe de légalité.

A.12.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres observe que la requérante ne compare pas les auteurs de l'infraction mais les victimes; il nie avoir admis que la victime ne serait probablement pas mieux protégée. Certes, il n'y a pas de preuve que l'objectif de dissuasion soit atteint - c'est toujours le cas lors de l'adoption d'une loi pénale - et le droit des victimes n'est pas modifié; mais leur situation pourrait être améliorée par la réduction de leur sentiment d'insécurité et par l'effet dissuasif des dispositions attaquées. Le Conseil des

ministres n'a pas davantage admis que celles-ci seraient imprécises mais constate que, dans la pratique, les auteurs potentiels ne procéderont pas à une analyse avancée du Code pénal avant de commettre les faits : un effet dissuasif est cependant escompté par cela que l'on saura désormais que les faits de violence commis sur des personnes exposées en raison de leur profession sont plus lourdement sanctionnés.

A.13.1. Dans la cinquième branche, la partie requérante relève l'incertitude relative à une éventuelle application de la loi au personnel des AMO (Aide aux jeunes en milieu ouvert), au personnel des maisons de jeunes ou des services d'aide à la jeunesse, etc. Si la loi ne leur est pas applicable (ce qu'une interprétation restrictive de la loi pénale devrait impliquer), il faut pourtant constater que ces professionnels se trouvent dans une situation similaire à celle des personnes visées par l'article 410*bis*, alinéa 2, lequel crée ainsi un traitement différencié qui n'est pas justifié. Le critère retenu pour exclure le personnel des crèches et de l'accueil extra-scolaire, à savoir la possibilité de refuser des enfants, n'est pas davantage justifié puisque dans la réalité des faits, des écoles peuvent aussi refuser ou exclure des enfants tandis qu'une crèche communale ne peut sans le justifier refuser d'en accueillir.

A.13.2. Le Conseil des ministres estime, comme pour la quatrième branche, que la disposition attaquée n'accorde pas de droits différents aux victimes selon que la circonstance aggravante serait ou non appliquée et se réfère, pour le surplus, à ce qu'il a exposé lors de l'examen de cette branche.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Il résulte des termes de la requête que le recours en annulation porte sur l'article 6 de la loi du 20 décembre 2006 modifiant le Code pénal en vue de réprimer plus sévèrement la violence contre certaines catégories de personnes, qui insère un article 410*bis* dans le Code pénal.

B.1.2. L'article 410*bis* du Code pénal dispose :

« Dans les cas mentionnés aux articles 398 à 405, si le coupable a commis le crime ou le délit envers un conducteur, un accompagnateur, un contrôleur ou un guichetier d'un exploitant d'un réseau de transport public, un facteur, un pompier, un membre de la protection civile, un ambulancier, un médecin, un pharmacien, un kinésithérapeute, un infirmier, un membre du personnel affecté à l'accueil dans les services d'urgence des institutions de soins, un assistant social, ou un psychologue d'un service public, dans l'exercice de leurs fonctions, le minimum de la peine portée par ces articles sera doublé s'il s'agit d'un emprisonnement, et augmenté de deux ans s'il s'agit de la réclusion.

Il en sera de même si le coupable, étant un élève ou un étudiant qui est inscrit dans un établissement d'enseignement ou qui y a été inscrit au cours des six mois précédant les faits, ou le père ou la mère ou un membre de la famille de cet élève ou de cet étudiant, ou toute autre personne ayant autorité sur cet élève ou cet étudiant ou en ayant la garde, a commis le crime ou le délit envers un membre du personnel ou de la direction de cet établissement

d'enseignement, envers les personnes chargées de la prise en charge des élèves dans un Institut médico-pédagogique organisé ou subventionné par la communauté, ou envers un intervenant extérieur chargé par les autorités communautaires de prévenir et de résoudre les problèmes de violence scolaire, dans l'exercice de leurs fonctions ».

B.1.3. Les articles 398 à 405 du même Code disposent :

« Art. 398. Quiconque aura volontairement fait des blessures ou porté des coups sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six euros à cent euros, ou d'une de ces peines seulement.

En cas de préméditation, le coupable sera condamné à un emprisonnement d'un mois à un an et à une amende de cinquante euros à deux cents euros.

Art. 399. Si les coups ou les blessures ont causé une maladie ou une incapacité de travail personnel, le coupable sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de cinquante euros à deux cents euros.

Le coupable sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cent euros à cinq cents euros, s'il a agi avec préméditation.

Art. 400. Les peines seront un emprisonnement de deux ans à cinq ans et une amende de deux cents euros à cinq cents euros, s'il est résulté des coups ou des blessures, soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité permanente de travail personnel, soit la perte de l'usage absolu d'un organe, soit une mutilation grave.

La peine sera celle de la réclusion de cinq ans à dix ans, s'il y a eu préméditation.

Art. 401. Lorsque les coups portés ou les blessures faites volontairement, mais sans intention de donner la mort, l'ont pourtant causée, le coupable sera puni de la réclusion de cinq ans à dix ans.

Il sera puni de la réclusion de dix ans à quinze ans, s'il a commis ces actes de violence avec préméditation.

Art. 402. Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de cinquante euros à cinq cents euros, quiconque aura causé à autrui une maladie ou incapacité de travail personnel, en lui administrant volontairement, mais sans intention de tuer, des substances qui peuvent donner la mort, ou des substances qui, sans être de nature à donner la mort, peuvent cependant altérer gravement la santé.

Art. 403. La peine sera la réclusion de cinq ans à dix ans, lorsque ces substances auront causé, soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité permanente de travail personnel, soit la perte de l'usage absolu d'un organe.

Art. 404. Si les substances administrées volontairement, mais sans intention de donner la mort, l'ont pourtant causée, le coupable sera puni de la réclusion de quinze ans à vingt ans.

Art. 405. La tentative d'administrer à autrui, sans intention de donner la mort, des substances de la nature de celles mentionnées à l'article 402, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de vingt-six euros à trois cents euros ».

## B.2. L'exposé des motifs indique :

« Constatant l'augmentation des violences physiques à l'encontre de personnes qui dans l'exercice de leur fonction sont obligées d'entrer en contact avec le public en vue de remplir d'indispensables missions d'intérêt collectif, le gouvernement propose de permettre à la société d'avoir les moyens d'y apporter une réponse appropriée en envoyant un signal fort aux auteurs potentiels de ces violences.

Point n'est besoin de rappeler les nombreuses agressions dont sont victimes les chauffeurs et les accompagnateurs des transports publics, les facteurs, les professionnels de la santé et de l'aide sociale ainsi que les enseignants tant de la part des élèves que des membres de leur famille.

Face à ce nouveau phénomène social, le gouvernement entend faire preuve de fermeté en protégeant mieux les personnes actuellement confrontées à ce phénomène.

Ainsi, pour assurer une meilleure dissuasion et une répression plus efficace, il est proposé d'introduire une nouvelle circonstance aggravante dans le Code pénal, plus précisément dans la partie consacrée aux homicides, non qualifiés meurtres, et aux lésions corporelles volontaires, c'est-à-dire les articles 398 à 405 du même Code.

En cas d'infraction à ces articles, le minimum de la peine sera doublé s'il s'agit d'un emprisonnement et augmenté de deux ans s'il s'agit de la réclusion » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, p. 4; dans le même sens : Sénat, 2006-2007, n° 3-1791/3, p. 2).

*Quant au principe de légalité (premier moyen)*

B.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.3.2. Dans la première branche du moyen, la partie requérante fait valoir que l'article 410*bis* du Code pénal viole le principe de légalité en matière pénale en ce qu'il ne définit pas « l'exercice des fonctions » dans lequel sont protégées les catégories de personnes qu'il vise; elle se réfère à des dispositions constitutionnelles et législatives et à la jurisprudence qui donnent à cette notion un contenu qui n'est pas défini de manière uniforme.

B.3.3. Les articles 12 et 14 de la Constitution disposent :

« Art. 12. La liberté individuelle est garantie.

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

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures ».

« Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

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 ».

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.3.4. En vertu de l'article 1er, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour contrôler des normes législatives au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles précitées, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent toutefois un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause.

Il s'ensuit que, lorsqu'est alléguée la violation d'une disposition du titre II ou des articles 170, 172 ou 191 de la Constitution, la Cour tient compte, dans son examen, des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.3.5. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.3.6. Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité 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, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

B.3.7. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.3.8. La disposition attaquée ne crée pas une incrimination nouvelle. Elle ne peut s'appliquer que lorsque les crimes et délits qu'elle vise ont été commis envers une des catégories de personnes qu'elle cite. La circonstance que la notion d'« exercice des fonctions » fasse l'objet de définitions qui ne sont pas uniformes dans la législation ou dans la jurisprudence tient à la variété des situations et des fonctions auxquelles elle est appliquée et à l'objet de la règle qui se réfère à cette notion. Il reste que celle-ci a, dans le langage courant et selon le sens commun, une signification que le justiciable ne saurait ignorer et est raisonnablement capable d'évaluer, dès lors que les qualifications des victimes énumérées par l'article 410*bis* ne permettent pas de douter des circonstances dans lesquelles ces personnes sont protégées. Si un doute pouvait surgir en raison de caractéristiques propres à une

infraction déterminée - par exemple parce qu'une personne protégée aurait été agressée en dehors de son lieu de travail -, il appartient au juge, compte tenu de l'intention de l'auteur des faits et de ce que le législateur a, plusieurs fois, indiqué que les personnes protégées étaient des personnes qui sont « obligées d'entrer en contact avec le public en vue de remplir d'indispensables missions d'intérêt collectif » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, p. 4; dans le même sens, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1791/3, pp. 2 et 8), d'apprécier si la personne protégée exerçait effectivement ses fonctions et si, dès lors, une sanction plus lourde doit être appliquée.

B.4.1. Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante fait valoir que l'article 410*bis* du Code pénal viole le principe de légalité en ce qu'il s'abstient de préciser s'il s'applique ou non aux infractions qui seraient motivées par des considérations d'ordre privé et ne précise donc pas l'élément moral de l'infraction.

B.4.2. La question des différends d'ordre privé a été évoquée au cours des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1791/3, p. 4) et un amendement visant à limiter l'application de l'article 410*bis* à l'hypothèse « où la fonction de la victime était connue de l'auteur et [où] l'auteur a voulu porter atteinte à cette fonction » a été rejeté (*ibid.*, pp. 13 et 14).

B.4.3. En précisant, dans la disposition attaquée, que les personnes qu'elle vise seraient protégées « dans l'exercice de leurs fonctions », le législateur a pu estimer superflu d'ajouter que les crimes et délits commis envers elles à l'occasion de litiges d'ordre privé ne sont pas de ceux pouvant être punis d'une peine plus sévère en vertu de la disposition qu'il adoptait.

B.5.1. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante fait valoir que l'article 410*bis* du Code pénal viole le principe de légalité en ce qu'il ne définit pas avec clarté et précision les limites de l'application de la loi, par la confusion dans un même article de catégories disparates relevant du secteur privé et du secteur public, et par l'absence de

définition des notions de service public fonctionnel et de missions d'intérêt général ou collectif.

B.5.2. En énumérant les différentes catégories de personnes bénéficiant de la protection qu'elle instaure, la disposition attaquée satisfait aux exigences du principe de légalité. Le législateur a lui-même estimé qu'une définition plus générale semblait impossible et ne répondrait pas à ces exigences (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1791/3, p. 11). Les notions de secteur privé, de secteur public, de service public fonctionnel ou de missions d'intérêt général ou collectif auxquelles se réfère la partie requérante n'avaient pas à être définies par la disposition attaquée puisqu'elles ne sont pas utilisées par celle-ci, même si elles ont fait l'objet de discussions, portant sur le champ d'application de la loi, au cours des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1791/3, pp. 6 à 11).

B.5.3. Les arguments que la partie requérante entend tirer de la circonstance que ces notions ne seraient pas définies constituent en réalité une critique du champ d'application de la loi - défini par celle-ci de manière précise et objective - et des différences de traitement que le champ d'application implique suivant que certaines victimes sont ou non protégées par la disposition attaquée. Ces arguments, qui sont étrangers au contrôle du principe de légalité, se confondent par conséquent avec ceux invoqués à l'appui de la quatrième branche du second moyen, pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, et seront pris en compte lorsque ce moyen sera examiné.

B.6.1. Dans la quatrième branche du moyen, la partie requérante fait valoir que l'article 410*bis*, alinéa 2, du Code pénal viole le principe de légalité en ce qu'il ne définit pas de manière précise et claire les membres de la famille qu'il vise, alors que l'article 372, § 2, du Code pénal le fait en matière d'attentat à la pudeur.

B.6.2. En réponse à une observation analogue de la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, p. 14), le Gouvernement indiqua :

« Compte tenu de l'objectif poursuivi, le gouvernement considère cependant qu'il convient de comprendre le terme ' famille ' au sens large et dans son sens usuel.

Il peut ainsi s'agir, non seulement de l'ascendant, de l'adoptant, du frère ou de la sœur mais aussi du beau-frère, de la tante, du cousin, ... » (*ibid.*, p. 9).

B.6.3. Le législateur peut, sans violer le principe de légalité en matière pénale, se référer à une notion, même comprise au sens large, entendue dans son sens usuel.

B.7. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant au principe d'égalité et de non-discrimination (second moyen)*

B.8.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

B.8.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 24, § 4, de la Constitution, faute d'exposer en quoi cette disposition serait violée.

B.8.3. La partie requérante fait d'abord valoir que l'article 410*bis* du Code pénal crée une différence de traitement injustifiée entre les prévenus qui peuvent être condamnés à une peine minimale double ou à une peine minimale simple suivant que la victime relève ou non d'une des catégories de personnes visées par la disposition attaquée.

Elle soutient qu'il n'y aurait pas d'adéquation entre les objectifs poursuivis par le législateur et les moyens qu'il a mis en œuvre, qu'il n'y aurait pas de données statistiques ou scientifiques fiables établissant l'augmentation des violences que la loi attaquée entendrait réprimer, que celle-ci et l'accroissement de la sévérité de la peine qu'elle implique n'auraient pas d'effet dissuasif (parce que les agissements des délinquants ne sont pas rationnels et parce qu'il est improbable que ces derniers prennent connaissance des modifications législatives), que la mesure attaquée ne serait pas efficace (parce l'alourdissement des peines n'a pas d'effet positif sur la récidive) et que la meilleure protection des victimes qui constitue l'objectif du législateur ne peut être garantie par la sévérité croissante du système pénal mais par des mesures ouvrant des droits aux victimes (première branche). Elle soutient aussi que l'accroissement de la sanction ne peut être justifié par une quelconque nécessité parce qu'il existe des « solutions alternatives » telles les mesures préventives ou l'application des principes de la justice réparatrice (deuxième branche). Elle soutient enfin que même si les moyens étaient pertinents au regard des objectifs et que même si les « solutions alternatives » devaient être écartées, la disposition attaquée devrait être censurée, compte tenu de la nature des principes en cause, parce qu'elle porte une atteinte disproportionnée au droit à la liberté (troisième branche).

B.8.4. Aucune disposition constitutionnelle ne subordonne l'intervention du législateur à l'existence de données scientifiques ou statistiques. Il dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation pour prendre des mesures qui, à son estime, répondent à l'attente des citoyens. Ces mesures résistent au contrôle de constitutionnalité si elles ne portent pas d'atteinte discriminatoire aux droits des justiciables.

B.8.5. Il appartient aussi au législateur d'apprécier si les violences auxquelles il entend mettre fin doivent faire l'objet de mesures préventives, de mesures réparatrices, de mesures visant à protéger les victimes ou de mesures répressives telles que la privation de liberté.

B.8.6. En se référant aux articles 398 à 405 du Code pénal, l'article 410*bis* concerne la violence physique qui n'est acceptable dans aucune circonstance et qu'aucune autorité soucieuse de l'intérêt général ne saurait tolérer. Il relève du pouvoir d'appréciation du

législateur d'inciter les juges à la sévérité lorsqu'il s'agit de réprimer des infractions qui portent atteinte de manière particulièrement grave à l'intérêt général. La loi ne prévoit pas une augmentation du maximum des peines et elle n'écarte l'application, ni de l'article 25 du Code pénal (qui permet la correctionnalisation des crimes), ni des articles 79 à 85 du même Code qui permettent de réduire les peines de réclusion et d'emprisonnement s'il existe des circonstances atténuantes (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, p. 7), ni des dispositions de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation. En augmentant, dans la mesure indiquée, le minimum des peines, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec l'objectif poursuivi et qui n'est pas disproportionnée à celui-ci.

B.9.1. Dans les quatrième et cinquième branches, la partie requérante fait valoir que l'article 410*bis* du Code pénal crée une différence de traitement injustifiée entre les personnes qu'il vise et celles qui, tout en se trouvant dans des situations similaires, ne sont pas visées et ne bénéficient donc pas de la protection qu'elle institue.

B.9.2. Les travaux préparatoires de la loi attaquée indiquent que le champ d'application de l'article 410*bis* fut largement discuté (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1843/007, pp. 5, 11 et 12).

Le Conseil d'Etat fit observer :

« Les infractions commises contre les personnes visées par l'avant-projet portant atteinte de manière particulièrement grave à l'intérêt général, la modification projetée du Code pénal ne suscite pas d'objection.

Cependant, la multiplication des circonstances qui permettent une augmentation de la peine ou de son minimum pourrait faire naître des interrogations, par rapport aux articles 10 et 11 de la Constitution, sur l'impossibilité d'une telle augmentation dans d'autres circonstances qui portent également une atteinte particulièrement grave à l'intérêt général, en raison de la qualité (personnes âgées, usagers des transports en commun, personnes travaillant la nuit, etc.) ou de la profession de la victime (les fonctionnaires exerçant une mission de contrôle ou en contact avec le public, les transporteurs de fonds, les guichetiers de La Poste ou d'une banque privée, les stewards en matière de sécurité des matchs de football, les vétérinaires, voire les personnes exerçant une fonction policière ou assimilée, etc.) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, pp. 12 et 13).

Le Gouvernement répondit :

« En réalité, il s'agit plutôt de la question du champ d'application *ratione personae* du présent projet.

Ainsi, les personnes qui seront dorénavant mieux protégées par les dispositions en projet seront celles qui remplissent une mission de service public fonctionnel ou une mission d'intérêt général dans les domaines de la mobilité, de la distribution du courrier, de la santé publique, de l'aide sociale ou de l'enseignement et qui dans l'exercice de leurs fonctions sont obligées, en vertu de leur statut ou de leur déontologie, d'entrer en contact avec le public bénéficiaire de leurs prestations. En outre, ces personnes exercent des métiers particulièrement exposés pour lesquelles il est ardu de recourir à des mesures de protection soit en raison de l'infrastructure soit en raison de la difficulté à évaluer *a priori* les dangers qu'elles encourent.

[...]

Par contre, les critères retenus n'incluent pas les personnes âgées, les usagers des transports en commun, les personnes travaillant la nuit, les transporteurs de fonds, les guichetiers de La Poste ou d'une banque privée, les chauffeurs de taxis ou les vétérinaires lorsqu'ils exercent à titre privé.

En effet, soit ces personnes n'exercent pas de mission de service public fonctionnel ni une mission d'intérêt général telle que définie ci-dessus, les obligeant à entrer en contact avec le public, soit elles ont la possibilité de recourir à d'autres mesures de protection.

Quant aux fonctionnaires exerçant une mission de contrôle, il est rappelé qu'en règle ceux-ci peuvent faire appel aux forces de l'ordre lors de leur mission de surveillance et de contrôle.

À titre d'exemple, la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail peut être citée.

Le même raisonnement peut s'appliquer aux vétérinaires assumant des fonctions de surveillance et de contrôle, comme dans la lutte contre le trafic d'hormones ou dans le domaine de la sécurité alimentaire.

De plus, notre Code pénal prévoit l'infraction d'outrage qui réprime d'une part l'outrage par paroles, faits, gestes ou menaces et d'autre part les violences commis notamment envers les personnes ayant un caractère public, ce qui est le cas du personnel des services publics organiques, mais aussi envers les officiers ministériels, les agents dépositaires de l'autorité ou de la force publique.

En ce qui concerne les personnes exerçant une fonction policière, il est rappelé qu'outre l'infraction d'outrage, elles sont aussi protégées par l'infraction de rébellion qui punit l'attaque ou la résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les gardes champêtres ou forestiers, les dépositaires ou agents de la force publique, les préposés à la perception des taxes ou des contributions, les porteurs de contrainte, les préposés des

douanes, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements.

En réalité, le présent projet n'a pas uniquement, comme le dit le Conseil d'État, pour objectif de viser les personnes ' en raison de la qualité [...] ou de la profession de la victime '. Il est plus précis : il s'agit de mieux protéger les personnes qui sont actuellement confrontées à un nouveau phénomène de violence, que la société et les pouvoirs publics ne peuvent tolérer, en donnant à la justice les moyens d'y apporter une réponse efficace » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1843/001, pp. 5 et 6).

B.9.3. Il peut être admis que le législateur ait souhaité limiter le champ d'application de la disposition attaquée, afin d'éviter non seulement d'« affaiblir le signal » donné par celle-ci (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1843/007, pp. 7 et 12) mais aussi de généraliser l'alourdissement de peines liées à des circonstances aggravantes censées constituer une exception (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1791/3, p. 7).

En outre, il peut aussi être admis que la protection que confère la disposition attaquée soit limitée à des personnes particulièrement exposées à un risque d'agression.

B.10. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 31 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior