

**LOI ANTI TERRORISTE OU LOI DE CRIMINALISATION DE LA
RESISTANCE À L'INJUSTICE?**

La législation anti-terroriste belge, prise en exécution de la décision cadre européenne, attaquée devant la Cour d'Arbitrage belge et peut être bientôt devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

**Par Mathieu BEYS et Thomas MITEVOY ¹
Avocats au barreau de Bruxelles (Belgique)
Membres de Progress Lawyers Network**

**Contribution au Congrès de l'Association Internationale des Juristes
Démocrates à Paris du 7 au 11 juin 2005**

Commission 2 : Terrorisme, droits de l'homme et droit de résistance

¹ Contact : mathieu.beys@progresslaw.net et thomas.mitevov@progresslaw.net

I. La décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme^{2 3}

La décision-cadre du 13 juin 2002 a été présentée comme une réponse aux attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Cependant, la rapidité avec laquelle le texte de la proposition fut présenté confirme le fait qu'il s'agit d'un projet déjà conçu antérieurement et sorti des cartons suite aux attentats. La première version de la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme date en effet du 19 septembre 2001⁴.

L'objectif de la décision-cadre est de rapprocher les législations des Etats membres en matière de terrorisme, conformément à l'article 34, paragraphe 2, point b, du Traité sur l'Union européenne.

Les Etats membres qui n'avaient pas à l'époque créé d'incrimination du terrorisme, comme la Belgique, poursuivaient ces délits grâce à des incriminations déjà existantes telle que la notion d'association de malfaiteurs, qui, associée à une abondante jurisprudence, permet de punir non seulement la participation à des actes terroristes mais aussi la simple appartenance à de telles organisations.

Le but de la décision-cadre est donc que chaque Etat membre incrimine les actes terroristes commis en fonction d'une définition commune de l'intention terroriste et les punisse plus lourdement que les infractions de droit commun.

Selon l'article 1^{er},

« Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points a) à i), tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de:

- gravement intimider une population ou*
- contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou*
- gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale; »*

La liste des actes incriminés est la suivante :

- « a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort;*
- b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne;*
- c) l'enlèvement ou la prise d'otage;*
- d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible*

² Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (*Journal officiel* n° L 164 du 22/06/2002 p. 0003 – 0007).

³ Cette décision cadre avait fait l'objet de critiques émises par de nombreux juristes de différents pays de l'Union qui avaient souscrits à un appel européen intitulé « Les droits démocratiques ne doivent pas devenir les dommages collatéraux de la guerre contre le terrorisme ». L'appel peut être consulté à <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/appeal.pdf>

⁴ Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM (2001) 521 final, Bruxelles, 19/09/2001.

de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;
e) *la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;*
f) *la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement;*
g) *la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;*
h) *la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;*
i) *la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h). »*

La formulation de cette définition souligne implicitement mais très clairement le caractère politique des intentions qui animent les auteurs⁵. L'article 5 §2 de la décision cadre prévoit que « *Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions terroristes visées à l'article 1er, paragraphe 1, et celles visées à l'article 4, pour autant qu'elles se rapportent aux infractions terroristes, soient passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour de telles infractions en l'absence de l'intention spéciale requise en vertu de l'article 1er, paragraphe 1, sauf dans les cas où les peines prévues sont déjà les peines maximales possibles en vertu du droit national.* »

Il faut remarquer que la décision-cadre rompt totalement avec la tradition du droit pénal moderne qui a toujours réservé un régime spécial au délit politique, justifiant notamment l'interdiction de l'extradition et la compétence du jury d'assises dans certains états⁶. Le postulat des auteurs de la décision-cadre est déjà contestable car on n'aperçoit pas pourquoi des crimes commis avec de telles intentions devraient nécessairement être considérés comme plus graves que ceux commis dans le seul but de lucre ou de satisfaction d'un intérêt personnel.

Un document du groupe de travail « terrorisme » du Conseil de l'Union européenne au sujet d'un projet de « formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes »⁷ mérite d'être cité largement car il est révélateur d'une tendance liberticide visant à élargir de manière extrême la notion de terrorisme.

« Dans le cadre de ses travaux, le groupe constate qu'au fil des différentes manifestations et réunions au sommet de l'Union européenne, on a pu observer une augmentation progressive des actes de violence et de vandalisme criminel commis par des groupes extrémistes radicaux et que ces actes ont clairement suscité des vagues de panique au sein de la société. Les médias s'en sont fait largement l'écho et la crainte s'est installée parmi les citoyens de l'Union.

Ces faits se déroulent dans un "contexte flou" dans la mesure où ce phénomène s'abrite derrière divers paravents sociaux. Par "contexte flou", il faut entendre les organisations qui, sous couvert de leur caractère légal, se livrent à des actions en marge de leurs activités

⁵ Voir GREWE C., KOERING-JOULIN R., « De la légalité de l'infraction terroriste à la proportionnalité des mesures antiterroristes », *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 899.

⁶ Article 150 de la constitution belge : « Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse, à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie. »

⁷ Note du groupe de travail "Terrorisme" de l'Union européenne, "Présentation d'une initiative de la présidence visant à établir un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes", 29 janvier 2002 (doc. 5712/02 ENFOPOL 18).

déclarées, aidant ainsi indirectement les organisations terroristes à parvenir à leurs fins. Il s'agit là d'une manipulation manifeste qui, à l'heure actuelle, représente une menace sérieuse risquant de s'amplifier considérablement à très court terme.

La présidence espagnole souhaite voir s'instaurer une collaboration pour prévenir ce genre de situations que l'on a connues lors de manifestations ou réunions au sommet convoquées à l'initiative de divers organismes internationaux mais aussi communautaires; aussi propose-t-elle que, par la voie d'une **décision du Conseil**, il soit établi **un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes**. Ce serait un instrument très utile pour prévenir, voire réprimer, le radicalisme violent des jeunes en milieu urbain, de plus en plus manipulés par les organisations terroristes pour réaliser leurs propres objectifs criminels. » (souligné dans l'original du document)

Les auteurs de ce document assimilent les « actes de violence et de vandalisme criminel commis par des groupes extrémistes radicaux » pendant les manifestations altermondialistes à des actes de terrorisme, affirmant que « ces actes ont clairement suscité des vagues de panique au sein de la société », faisant ainsi implicitement référence à la notion d'intimidation exigée par la décision cadre. En outre, ce groupe de travail influent considère également comme terroristes certaines associations politiques ou culturelles contestataires, qualifiées de « paravents sociaux »⁸. Le but de cette initiative policière était de collecter et d'échanger des informations sur ces associations et leurs membres, sous le prétexte de lutter contre le terrorisme et « le radicalisme violent des jeunes en milieu urbain », qui y est abusivement associé.

II. La loi belge relative aux infractions terroristes : une transposition fidèle et presque sans débat parlementaire

Contrairement à certains pays européens, la Belgique ne disposait pas jusqu'alors d'incrimination spécifique du terrorisme. Cette « lacune » dans le droit belge n'a jamais empêché la répression des actes terroristes ou même de leur préparation non suivie d'effet. Ainsi, de lourdes condamnations ont été prononcées en 2004 contre des membres d'organisations islamistes ayant contribué à des degrés divers, à planifier un projet d'attentat contre une base militaire, sans que celui-ci n'ait fait l'objet d'aucune concrétisation.

Afin de remplir son obligation de mise en œuvre de la décision-cadre, le gouvernement a déposé un projet de loi le 6 octobre 2003 au parlement. A cette occasion, la Ligue des droits de l'homme a tenté d'attirer l'attention des parlementaires sur les problèmes posés par cette loi. A l'issue d'un court débat, la Commission de la Justice du Sénat a décidé de ne pas entendre leur point de vue⁹.

Les parlementaires se sont contentés d'introduire un amendement précisant que « *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*

⁸ Certaines décisions de la Cour européenne des droits de l'homme montrent que certains Etats utilisent la lutte contre le terrorisme comme prétexte pour l'interdiction de partis ou d'associations indésirables. (voir notamment Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998, § 60 et 61).

⁹ Documents parlementaires, Sénat, n° 3-332 / 3, Rapport fait au nom de la commission de la justice par Mme de T'serclaes et M. Willems, 3 décembre 2003, p 5 et 6.

l'homme et des libertés fondamentales. »¹⁰. Ce simple rappel des droits consacrés n'empêche évidemment pas les abus qui pourront se commettre avec la nouvelle loi.

La loi belge sur les infractions terroristes sera votée à la quasi unanimité par les parlementaires le 11 décembre 2003.

La loi a été publiée au *Moniteur Belge* du 29 décembre 2003 et est un calque de la décision-cadre européenne puisque l'article 137 § 1^{er} du Code pénal prévoit que « *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.* »

Le second paragraphe de l'article 137 contient une liste d'infractions existantes qui peuvent être qualifiée de terroristes si l'intention spécifique est retenue ¹¹. Le troisième paragraphe contient de nouvelles incriminations inspirées de la décision-cadre ¹².

¹⁰ Article 141 ter du Code pénal belge.

¹¹ Art 137 § 2 : « Constitue, aux conditions prévues au § 1^{er}, une infraction terroriste :

1° l'homicide volontaire ou les coups et blessures volontaires visés aux articles 393 à 404, 405bis,

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

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

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

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

5° la capture d'aéronef visée à l'article 30, § 1^{er}, 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;

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 1^{er} 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 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions;

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. »

¹² § 3. Constitue également, aux conditions prévues au § 1^{er}, 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

III. Le recours devant la Cour constitutionnelle

La Ligue des droits de l'homme, son homologue néerlandophone « Liga voor mensenrechten », ainsi que l'ASBL « Syndicat des avocats pour la démocratie » ont introduit un recours contre la loi belge sur les infractions terroristes du 19 décembre 2003 devant la Cour d'Arbitrage. La Cour d'arbitrage est une Cour constitutionnelle qui détient notamment une compétence d'annulation d'une loi sur base de la violation de certains articles de la Constitution belge¹³.

Dans ce recours, ces organisations demandent l'annulation de l'entière de la loi sur les infractions terroristes. Deux moyens ont été développés : d'une part la violation du principe de légalité consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution, d'autre part, le principe d'égalité et de non discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

A notre connaissance, il s'agit de l'unique recours introduit devant une cour constitutionnelle contre une transposition dans le droit interne d'une Etat membre de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

Deux arguments principaux : le caractère vague et le caractère discriminatoire de la loi

1) Le caractère vague

Le principe de légalité des incriminations est garanti par les articles 12 alinéa 2 et 14 de la Constitution¹⁴, l'article 7 de la Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁵ et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁶.

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. »

¹³ La Cour d'arbitrage exerce sa compétence en examinant la compatibilité d'une loi avec l'ensemble des dispositions du Titre II de la Constitution belge qui traite des Belges et de leurs droits.

¹⁴ L'article 12 énonce que "*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".

Quant à l'article 14, il dispose que: "*Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi*".

¹⁵ "*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*".

¹⁶ L'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que : "*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.*

Ainsi, la Cour d'Arbitrage résume comme suit le principe de légalité des incriminations : « *En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, 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* »¹⁷.

Le principe de légalité est capital pour la Cour européenne des droits de l'homme qui l'a réaffirmé en ces termes : « *La garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation en temps de guerre ou autre danger public. Ainsi qu'il découle de son objet et de son but, on doit l'interpréter et l'appliquer de manière à assurer une protection effective contre les poursuites, les condamnations et sanctions arbitraires.* »¹⁸

Comme la Cour l'a précisé dans son arrêt *Kokkinakis c. Grèce*¹⁹, « *l'article 7 ne se borne donc pas à prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé : il consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines (nullum crimen, nulla poena sine lege) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de l'accusé, notamment par analogie. Il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi.* » Dans son arrêt précité, la Cour a ajouté que « *cette condition 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 tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale* ».

Ce principe fondamental a pour objectif premier d'éviter l'arbitraire des juges. Afin d'éviter tout arbitraire, les infractions doivent être définies avec suffisamment d'accessibilité et de prévisibilité.

Selon nous, la loi belge définissant les infractions terroristes consacre une définition du terrorisme qui ne remplit pas de manière raisonnable les critères de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité.

Sans examiner tous les détails, il est important de reprendre la définition de l'infraction terroriste dans ses différents éléments constitutifs.

Certaines infractions vont devenir une infraction terroriste si elles remplissent deux conditions :

- 1) si, « de par sa nature ou son contexte, (elle) peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale »,
- 2) si, celui qui la commet agit avec une intention particulière qui peut prendre trois formes différentes (voir ci-dessous).

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".

¹⁷ C.A. n° 128/2002 du 10 juillet 2002, cons. B.6.2., al 1^{er} ; C.A. n° 114/98, 18 novembre 1998, cons. B.3 ; C.A. n° 69/2003, 14 mai 2003, cons. B.9.2.

¹⁸ CEDH, arrêt du 22 mars 2001, STRELETZ, KESSLER ET KRENZ c. Allemagne, Recueil des arrêts et décisions 2001-II.

¹⁹ CEDH, arrêt du 25 mai 1993, KOKKINAKIS c. Grèce, série A, n° 260-A, p 22, § 52.

En ce qui concerne les éléments constitutifs matériels de l'infraction

Tout d'abord, l'infraction doit pouvoir porter "gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale".

Cette simple possibilité ou éventualité d'une atteinte grave à un pays ou à une organisation internationale rend cet élément constitutif non prévisible. Cette définition n'exige même pas que l'acte incriminé ait effectivement porté atteinte au pays ou à l'organisation internationale ; il suffit que cet acte ait pu leur porter gravement atteinte.

De plus, comment déterminer si un acte peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale ? On se réfère non seulement à la nature de l'acte, mais également à son contexte, ce qui laisse la place à une très grande marge de manœuvre. Avec une telle formulation, on permet au juge de se rabattre sur la notion de « contexte », très changeante et subjective, pour faire entrer sous la définition d'infraction terroriste un acte ne portant pas par nature gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale. Le contexte est par essence un critère à géométrie variable qui peut évoluer de manière considérable au cours du temps. Mme Laurette Onkelinx, ministre de la Justice belge, admet elle-même que les juges auront une très grande liberté d'appréciation : « Il appartiendra aux cours et tribunaux d'apprécier au cas par cas si, par le contexte dans lequel l'infraction est commise, celle-ci porte gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale »²⁰.

Il est impossible pour une personne qui commettrait certaines infractions de prévoir si elles seront qualifiées de "terroriste" par les autorités judiciaires.

A titre d'exemple, des actes de vandalisme, ne portent pas en soi gravement atteinte à un Etat. Mais, ils le pourraient bien, aux yeux de certains magistrats, s'ils étaient commis dans le « contexte » d'une manifestation altermondialiste, syndicale, ou lors d'une visite officielle à haute tension d'un chef d'Etat.

En ce qui concerne l'élément intentionnel

L'infraction terroriste doit être 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*".

Avec une telle définition, le législateur s'en remet de manière importante à la subjectivité des magistrats qui décideront selon des critères qui leur sont propres si les prévenus avaient une telle intention ou pas. Cet élément moral est trop subjectif pour qu'une personne puisse déterminer si dans un cas déterminé elle est susceptible d'être visée ou non.

Analysons concrètement les différentes intentions exigées par la loi pour qualifier un acte matériel d'acte terroriste.

"Intimider gravement une population"

Les termes "intimider gravement une population" laissent un pouvoir d'appréciation très large au pouvoir judiciaire. L'intimidation d'une population qui n'est pas autrement précisée dépendra éminemment du contexte ambiant. Même si elle paraît très grave, l'intention « d'intimider gravement une population » peut faire l'objet d'une interprétation large. Pour

²⁰ Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Walter MULS, Doc. Parl. Chambre, n°0258/004, p 14.

cette intention particulière, le contexte, laissé à l'entière appréciation des juges, aura une importance cruciale.

Pensons par exemple au gouvernement espagnol lorsqu'il présidait l'Union européenne et considérait que les mouvements altermondialistes « terrorisaient » la population²¹.

Cette intention particulière visée par la loi constitue un élément subjectif indépendant de tout résultat et dont la preuve matérielle ne pourra pas être donnée. Les travaux préparatoires de la loi ne sont quant à eux d'aucun secours quant à l'interprétation à donner à cette intention. A aucun moment dans le processus d'élaboration de la loi, la question relative au sens que revêtiraient les mots "*intimider gravement une population*" ne fut évoquée.

"Contraindre indûment les pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte"

L'intention de « contraindre indûment les pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte » permettra une criminalisation de nombreuses activités politiques indésirables.

Pour que l'intention de l'auteur soit incriminée, le juge doit décider que celui-ci a exercé une contrainte « indûment », contre un gouvernement ou une organisation internationale. Par contre, si le juge considère que cette contrainte n'était pas indue, donc légitime, il ne pourra pas y avoir de qualification terroriste pour l'infraction commise. En fonction de quels critères les tribunaux, ou, en amont, les services de police, pourront-ils faire la distinction, sinon leurs propres convictions politiques ou philosophiques ? Certains ne seront-ils pas portés à considérer toute tentative de contrainte extra parlementaire comme indue ? D'autres, plus sensibles à la théorie de la désobéissance civile, ne seront-ils pas plus restrictifs ?

Sur base de cette intention, des dégradations commises lors d'une manifestation contre la participation d'un pays à une guerre ou pour l'abolition des OGM, pourront être considérées comme terroriste.

"Gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale"

Les termes « gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale » sont également extrêmement extensifs et font penser aux formulations utilisées par les régimes dictatoriaux à l'encontre de leurs opposants politiques. Que signifie « gravement déstabiliser » ? Comment définir « les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques et sociales d'un pays » ? Une fois encore, ces notions sont susceptibles d'évoluer en fonction du climat dominant et des opinions politiques du juge.

Ainsi, les actes commis lors d'une manifestation républicaine dans un régime monarchique, ou s'inspirant de revendications pour l'autonomie régionale (dans un état unitaire), ou d'une idéologie anticapitaliste, pourront être allègrement assimilés à cette catégorie. C'est, notamment, avec cet argument que Margaret Thatcher a essayé de criminaliser la grande grève des mineurs du début des années '80 en tentant d'appliquer à ce mouvement la loi anti-terroriste britannique.

²¹ Note du groupe de travail "Terrorisme" de l'Union européenne, « Présentation d'une initiative de la présidence visant à établir un formulaire type destiné aux échanges d'informations concernant les incidents terroristes », 29 janvier 2002 (doc. 5712/02 ENFOPOL 18).

La plupart des mouvements de lutte sociale réclamant des changements un tant soit peu radicaux dans la société poursuivent cette intention.

D'ailleurs, cette intention peut-être rapprochée de l'expression synonyme « changer radicalement » les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale, avec une connotation péjorative. Dans l'appréciation de cette intention, les opinions personnelles d'ordre philosophique, social ou politique des magistrats seront déterminantes.

En ce qui concerne les infractions qui peuvent devenir terroristes

La loi belge énonce les infractions qui peuvent devenir terroristes pourvu qu'elles remplissent les deux conditions détaillées ci-dessus : si, « de par sa nature ou son contexte, (elle) peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale » et si, celui qui la commet agit avec une intention particulière. Il y a d'une part les infractions existantes dans le code pénal belge, d'autre part, de nouvelles infractions.

Les incriminations existantes

La loi énumère une liste d'infractions existantes en droit belge pour lesquels la finalité terroriste va constituer une circonstance aggravante. Les infractions visées ne sont pas énoncées dans leur entièreté mais uniquement par référence à leur article du Code pénal ou de la norme législative correspondante.

On retrouve dans cette catégorie des infractions diverses telles que l'homicide volontaire, les coups et blessures volontaires, la prise d'otage, la capture d'aéronefs, ... Ces infractions, accomplies aux conditions prévues au § 1^{er}, seront alors punies beaucoup plus lourdement.

Les nouvelles incriminations

La loi énumère également une deuxième catégorie d'infractions, celles que le législateur lui-même définit comme de nouvelles infractions "terroristes", si elles remplissent les deux conditions.

A titre d'exemple, constitue une infraction terroriste « 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 ». Cette disposition est adaptée pour la poursuite d'infractions qui ont lieu dans le cadre de conflits sociaux (grève, manifestation, ...). Elle offre par ailleurs aux juges un pouvoir d'appréciation très étendu. En effet, celle-ci a un champ d'application suffisamment large pour incriminer la destruction de n'importe quel objet (une propriété publique ou privée) pour autant qu'elle soit "massive" et qu'elle cause des pertes économiques "considérables". Contrairement aux apparences, on peut remarquer que la destruction d'une seule propriété suffit pour tomber sous le champ d'application de la loi.

En conclusion, la principale critique que l'on peut adresser à la définition de l'infraction terroriste est donc qu'elle confère aux juges un pouvoir d'interprétation beaucoup trop large où la subjectivité de chacun d'entre eux aura une place particulièrement déterminante. Cette législation offre un moyen juridique adapté pour la criminalisation d'un certain nombre de mouvements sociaux et politiques plus radicaux. C'est particulièrement inquiétant si l'on tient compte également des conséquences très importantes que la nouvelle loi comporte dans la restriction des droits et libertés fondamentaux et dans l'aggravation des peines.

Il est parfois rétorqué à cette critique que l'infraction terroriste devra être interprétée, comme il est de règle, de manière restrictive par les juridictions pénales. L'interprétation restrictive ne constitue pas une garantie suffisante à nos yeux. En effet, la loi attaquée sera, certes, appliquée par une juridiction à l'issue d'une enquête (information ou instruction) mais, en amont de cette phase de jugement, elle fera l'objet d'une application par les services de police et par le Parquet. Lors de cette phase antérieure au procès pénal, les services de police auront notamment la possibilité d'entreprendre des mesures particulières de recherche intrusives dans la vie privée du citoyen. Or, si la juridiction est tenue d'appliquer strictement cette définition, le respect de cette exigence est beaucoup plus difficile à contrôler au niveau du Parquet, et des services de police.

Il est tout à fait probable que de nombreuses enquêtes soient menées sur base de cette loi et au moyen des instruments qu'elle offre sans qu'un procès soit in fine mené devant une juridiction. A cette occasion, certains citoyens pourraient, suite à une interprétation extensive de la loi, voire par exemple leur droit à la vie privée violé, sans jamais en être informés d'aucune manière.

2) Le caractère discriminatoire

Lorsqu'une infraction est considérée comme terroriste par les autorités judiciaires, cela entraîne au moins deux conséquences très importantes pour les suspects. Premièrement, les peines prévues sont considérablement aggravées. Deuxièmement, des méthodes d'enquête particulièrement attentatoires aux droits fondamentaux et à la vie privée peuvent s'appliquer.

Vu le caractère particulièrement flou et peu objectif des critères qui permettent à la partie poursuivante de qualifier une infraction de « terroriste », il en découle une série de discriminations injustifiables.

1. L'aggravation des peines

Au terme de l'article 138 § 1^{er} du Code pénal belge, les peines prévues pour des infractions terroristes sont considérablement augmentées par rapport à celles qui s'appliqueraient à des faits identiques commis sans cette intention particulière.

Pour certaines peines, seul le maximum est relevé. Par exemple, l'auteur « terroriste » de coups et blessures simples pourra être puni de 3 ans d'emprisonnement maximum au lieu 6 mois. Pour les peines plus importantes, elles sont remplacées par la catégorie supérieure : le minimum de la peine que le juge doit infliger est donc également augmenté. Ainsi, un meurtre terroriste sera puni de la réclusion à perpétuité au lieu de la réclusion de 20 à 30 ans pour un meurtre « de droit commun ».

Il s'agit d'une différence de traitement particulièrement importante qui, comme on l'a vu plus haut, ne repose pas sur des critères suffisamment objectifs. Un même fait matériel devra faire l'objet d'une sanction parfois beaucoup plus grave parce qu'il a été commis avec une intention déterminée de façon subjective par les juges.

Aussi, en augmentant le maximum de la peine prévue pour des délits mineurs (l'amende et l'emprisonnement de 6 mois maximum est remplacée par l'emprisonnement de trois ans

maximum), l'article 138 ouvre la possibilité de délivrer un **mandat d'arrêt** puisque le seuil minimum d'un an fixé par la loi sur la détention préventive est atteint²².

Par exemple, une personne poursuivie, pour avoir porté des coups et blessures volontaires sur la personne d'un policier, ne peut en principe être placée sous mandat d'arrêt, la peine encourue pour les faits reprochés étant inférieure à un an. Mais si le parquet, et ensuite le juge d'instruction décident, en toute subjectivité, que les coups ont été portés avec l'intention « de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales du pays », l'arrestation et la détention préventive de son auteur seront possibles, la peine encourue pouvant aller de un à trois ans d'emprisonnement (selon l'article 138 § 1^{er} du Code pénal). Rappelons que le seuil d'un an avait été conçu par la loi sur la détention préventive comme un seuil permettant de rendre celle-ci exceptionnelle, ce qui est pourtant bien loin d'être la réalité au quotidien.

2. Application de méthodes d'enquête portant gravement atteinte aux libertés individuelles

Une personne suspectée d'avoir commis une infraction terroriste peut faire l'objet de certaines méthodes d'enquête particulières qui ne peuvent s'appliquer qu'à certaines infractions très graves.

Les méthodes d'enquête telles que l'interception ou la saisie de courrier, l'observation à l'aide de moyens techniques, la récolte de données bancaires ne peuvent être autorisées que lorsqu'il existe « *des indices sérieux que les infractions sont de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde* ».

Comme on l'a vu plus haut, certains faits punissables de 6 mois maximum sont passibles d'une sanction de 3 ans d'emprisonnement si une intention terroriste est retenue.

En outre, l'article 15 de la loi du 19 décembre 2003 introduit les infractions terroristes dans le champ d'application des écoutes téléphoniques et d'autres méthodes d'enquête particulièrement intrusives.

Citons particulièrement le « contrôle visuel discret »²³ qui permet aux policiers de s'introduire dans un domicile privé à l'insu de l'occupant et « l'observation à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation »²⁴, qui permet de placer des caméras et des micros dans un domicile privé afin d'observer les moindres faits et gestes des occupants.

La loi rend également applicable la technique de l'infiltration²⁵, qui permet aux policiers d'agir sous une fausse identité, et même de commettre des délits, dans le but d'obtenir des renseignements sur le groupe terroriste.

Il faut noter que ces mesures pourront s'appliquer également si l'infraction n'est pas encore commise puisque une enquête proactive peut être diligentée par le parquet « sur la base d'une suspicion raisonnable » que des infractions terroristes « vont être commises ou ont été commises mais ne sont pas encore connues »²⁶.

²² Aux termes de l'article 16, § 1er, de la loi belge du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, un mandat d'arrêt ne peut être délivré qu'aux personnes inculpées de faits de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus grave.

²³ Prévu l'article 89ter du Code d'instruction criminelle belge.

²⁴ Prévu par l'article 56bis, alinéa 2 du même code.

²⁵ Prévue à l'article 47 octies du même code.

²⁶ Article 28 bis du même code.

Cela entraîne une nouvelle discrimination entre justiciables ayant commis des faits matériels identiques. Ainsi, une personne ayant dégradé un monument public (en y dessinant un graffiti par exemple) ne pourra en principe pas faire l'objet de mesures décrites ci-dessus. Il suffirait pourtant que le parquet et le juge considèrent que ces dégradations aient causé « des pertes économiques considérables » et ont été faites avec l'intention de "gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales du pays", pour qu'on puisse appliquer ces mesures portant très gravement atteinte à la vie privée.

Un précédent parlant : des altermondialistes liégeois et Indymedia considérés en 2001 comme une organisation criminelle et espionnés pendant des mois par la police

Les risques de dérives ne sont malheureusement pas théoriques. De tels abus ont déjà pu être observés dans le cadre de l'application de l'article 324 bis du Code pénal belge réprimant les organisations criminelles, à l'encontre d'organiseurs d'une manifestation altermondialiste à Liège en 2001. Certaines pièces de cette affaire méritent d'être citées car elles illustrent le caractère très extensif de l'interprétation policière de la loi.

Le procès verbal initial, intitulé « renseignements » date du 8 août 2001²⁷ et montre que certains services de police en Belgique ont adopté une définition particulièrement large du terrorisme et de la criminalité organisée. On peut notamment y lire le passage suivant :

« Au vu des incidents qui sont survenus à Gotenborg en Suède dans le courant du mois de juin à l'occasion d'un sommet européen, la Direction Générale Judiciaire a réalisé une étude, notamment sur base des conclusions de la Police suédoise. De cette étude, il appert très clairement que les mouvements contestataires étaient infiltrés par des noyaux durs particulièrement bien organisés. Il suffit de s'en référer à la presse pour se rendre compte que ces sympathisants agissent de manière concertée, utilisent des moyens de communication modernes, disposent d'un centre de coordination et d'un appui médiatique (Indymédia).

Souvent, les manifestants bénéficient d'une assistance juridique et ont fréquenté ce qu'ils appellent un centre d'entraînement (Ex : camps de Rome, en préparation à Gènes).

Force est de constater que les mouvements contestataires sont présents à chaque manifestation importante (Seattle, Nice, Québec, Göteborg, Gènes), ce qui laisse supposer leur participation aux événements annoncés dans le courant du second semestre 2001 en Belgique.

Lors d'un passage à proximité de l'esplanade Saint-Léonard à Liège, notre attention a été attirée par une affiche sombre avec les inscriptions 'G8' sur une colonne MORRIS. Cette affiche, dont une copie figure en annexe du présent, annonce pour la date du 28.07.01 une « G8 party » en mémoire des victimes de la police italienne et ce, à l'occasion du sommet G8. Une série de groupes musicaux inconnus sont également à l'affiche.(...) Deux numéros de téléphones sont également repris en petits caractères sur cette affiche (...). Il s'agit de deux de numéros secrets.

Une seconde affiche, découverte par la suite au même endroit, faisait référence à une soirée qui devait se tenir à la même adresse en date du 03.08.01. Les mentions sont: 'Gènes 2001, Liberté d'expression?'. Élément important, la présence d'Indymedia signalée sur les dites affiches.(...) »

²⁷ PV n° LI.10.66.104914 / 01 du 8 août 2001, pièce 2.

Les policiers poursuivent en sollicitant des autorisations de surveillance au magistrat :
« Vu le contexte et l'émergence d'un comité de soutien aux événements du G8, il serait intéressant de procéder à l'identification des dits n° de GSM (Mobistar) et poste fixe (Belgacom) ainsi que d'obtenir un relevé de la facturation étalée sur 6 mois. Nous pourrions ainsi établir des liens avec des contacts étrangers ce qui pourrait s'avérer utile par la suite. Nous sollicitons par conséquent les réquisitoires ad hoc. »

Ce procès-verbal porte la mention « organisation criminelle », à la rubrique « qualification des faits ».

Un second procès verbal relate une mission d'observation technique, à l'époque non réglementée par la loi, de deux policiers lors d'une manifestation organisée à la mémoire de Carlo Giuliani, manifestant décédé lors d'affrontements avec la police à Gènes en juillet 2001. Les policiers verbalisants justifient leur intervention de la manière suivante²⁸ :

« Vu le contexte dans lequel Nous avons initié le présent dossier, il nous semblait important que des membres de notre section s'y rendent afin d'évaluer sur le plan quantitatif l'importance du mouvement 'anti-G8' à Liège ainsi que d'observer le type de participants (violents ou non) attirés par ce genre de manifestation. »

Après avoir livré de nombreux détails sur les organisations et certains individus participants, ils concluent que la manifestation s'est déroulée dans le calme. On lit plus loin :

« En date du 30. 08.01, nous apprenons via la Direction Générale de la Police Judiciaire (**Programme Terrorisme**) que la police italienne a communiqué aux autorités belges que, peu avant le sommet de Gènes, une plaque d'immatriculation belge, soit (...) avait été relevée sur les lieux. Cette MI est attribuée à la nommée, domiciliée (...), qui n'est autre que la mère de (...) »

De plus, étant donné que le nommé (...) d'une part, se revendique comme représentant de la coordination S22 vers D 14 et d'Indymedia et d'autre part semble avoir été présent à Gènes au moment du G 8, il nous semble important de pouvoir identifier les personnes et les endroits qu'il fréquente »

Sur base notamment de ces procès verbaux, des écoutes et repérages téléphoniques ont été autorisés sur cinq lignes téléphoniques pour une période de plus de deux semaines, par une ordonnance du juge d'instruction du 13 septembre 2001²⁹, motivée notamment comme suit :

« Attendu que cette instruction a pour objet la découverte de la mise en place d'une ou de plusieurs organisations criminelles pouvant fomenter des actions violentes contre la sécurité publique notamment dans la perspective du sommet européen se tenant à Liège les 21, 22, 23 septembre 2001 ;

Que dans la perspective de l'enquête, après examen les autres techniques permettant d'aboutir à un résultat ayant donné le maximum d'information, il apparaît nécessaire et fondamental de mettre diverses lignes sur observation – observation en directe - ce tant pour obtenir le listing et l'identification des appels entrants et sortants que les messages SMS et les courriers E-mail. »

Cette enquête s'est clôturée par une décision de non-lieu rendue par la chambre du conseil de Liège le 8 septembre 2003³⁰. La Chambre du Conseil se montre très critique à propos de l'enquête :

²⁸ PV n° 105367 / 01 du 5 septembre 2001, pièce 3.

²⁹ Ordonnance du juge d'instruction Rusinowski, du 13 septembre 2001, dossier 131/01.

« Attendu que le dossier fut mis à l'instruction sur base de suspicion de l'existence d'organisation criminelle reposant sur des éléments particulièrement ténus.

Qu'en effet, les seuls éléments réunis lors de l'information préalable étaient constitués d'affiches et de tracts ne comportant rien d'autre que l'émission d'opinions à défendre par des manifestations pacifiques et autorisées ce qui entre dans le cadre des droits et libertés garantis par l'article 19 de la constitution.

Qu'il y a lieu de déplorer, que dans de telles circonstances, aient été ordonnés des devoirs d'instruction tels que des analyses téléphoniques susceptibles de se révéler gravement attentatoires au respect de la vie privée, la mission légale du juge d'instruction étant totalement étrangère à celle de la police administrative laquelle a pour objet principal le maintien de l'ordre public.

Que compte tenu de ce qu'il n'existe aucune charge à l'encontre des prévenus et que l'instruction, secrète par nature, n'a pu que leur nuire, il n'y a pas lieu de faire application de l'article 131 al. 2 du code d'instruction criminelle »

Malgré cette décision qui les « blanchit » de tout soupçon, ces personnes ont subi des violations injustifiées de leur vie privée qui sont irréparables. Il faut souligner que le point de départ de ces violations injustifiables ont été, dans ce cas précis, non des délits mais des faits relevant de la liberté d'expression, d'association, de réunion et de manifestation. Il est symptomatique de constater que la Direction Générale de la Police Judiciaire intitulait ses opérations de surveillance d'associations politiquement incorrectes sous l'appellation « *Programme Terrorisme* ». Cet élément montre que les craintes d'une utilisation abusive de la loi antiterroriste ne relèvent nullement du fantasme ou de l'exagération.

Cet exemple montre également que le juge d'instruction, qui a pourtant un statut de magistrat impartial et indépendant, ne constitue pas nécessairement une garantie totale contre ce type d'abus.

La Cour européenne des droits de l'homme insiste sur cette garantie, affirmant que « *Quel que soit le système de surveillance retenu, la Cour doit se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus* »³¹.

La loi belge et la décision cadre ne donnent aucune garantie contre une utilisation abusive similaire. Au contraire, son large champ d'application et le caractère vague des termes utilisés pour définir l'élément constitutif de l'infraction offrent aux autorités judiciaires et policières des possibilités encore plus larges, donc entraînent un accroissement des risques d'abus.

IV. Le débat porté devant la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg ?

Comme nous l'avons déjà précisé, ce recours à la cour constitutionnelle belge pose selon nous un cas de figure inédit: c'est en effet la première fois que la constitutionnalité d'une loi transposant une décision-cadre définissant les règles minimales relatives aux éléments constitutifs d'infractions pénales est mise en cause devant une cour constitutionnelle d'un Etat membre de l'Union européenne.

La loi sur les infractions terroristes belge a été prise en application de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme³² et reprend la quasi totalité des éléments de la

³⁰ Ordonnance de la Chambre du Conseil de Liège du 8 septembre 2003.

³¹ Klass et autres c/Allemagne, 6 septembre 1978, §50.

³² Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme

définition proposée à l'échelon européen. Cette décision-cadre se fonde elle-même sur les articles 31³³, 34³⁴ et est soumise au respect de l'article 35³⁵ du Traité de l'Union européenne.

Dans cette optique, la question de la portée de cette décision-cadre (notamment la question de son interprétation) et également celle des limites qui lui sont imposées tant par le Traité de l'Union européenne que par le droit international (notamment la question de sa validité) sont particulièrement intéressantes et pourraient amener à ce que le débat porté devant la Cour d'arbitrage belge soit déplacé vers la Cour de justice des Communautés européennes par le biais d'une question préjudicielle. En effet, la Cour d'arbitrage peut décider de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes.

Dans cette hypothèse, la Cour de justice des Communautés européennes aurait l'occasion de se pencher sur des questions fondamentales.

Par sa lettre, le Traité de l'Union européenne confère aux décisions-cadres, utilisables en matière pénale, le seul rôle de rapprocher les dispositions nationales (art. 34.2.b). Les décisions-cadres laissent les Etats libres quant à la forme et aux moyens, sans entraîner d'effet direct³⁶. La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, par l'interprétation qui en a été faite par le législateur belge, semble dépasser cette limite, pour imposer l'adoption d'une incrimination entièrement préétablie par le Conseil de l'Union européenne. Une question importante concerne la portée d'une décision-cadre : rapprochement ou unification?

Quelle est la marge de manœuvre des Etats confrontés à leur obligation de transposition de la définition en droit national ? La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme laisse-t-elle aux Etats une possibilité de définir les nouvelles incriminations (ou de modifier les dispositions existantes) sans suivre la lettre de la définition proposée par la décision-cadre ou de compléter ou de préciser celle-ci ?

Cette question essentielle rejoint une question plus fondamentale encore : celle du respect par les institutions européennes du principe de légalité lorsque, comme en l'espèce, le Conseil

³³ L'article 31, alinéa 1er, e) du Traité de l'Union européenne se lit comme suit :

« 1. L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise, entre autres à:

(...)

e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue ».

³⁴ L'article 34, alinéa 2 b) du Traité de l'Union européenne se lit comme suit :

« 2. Le Conseil, sous la forme et selon les procédures appropriées indiquées dans le présent titre, prend des mesures et favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union. À cet effet, il peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout État membre ou de la Commission:

(...)

b) arrêter des décisions-cadres aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct; »

³⁵ L'article 35, alinéa 1er, du Traité de l'Union européenne se lit comme suit :

« La Cour de justice des Communautés européennes est compétente, sous réserve des conditions définies au présent article, pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application. »

³⁶ Voir article 34, alinéa 2 b) du Traité

européen - pouvoir exécutif - définit les règles minimales relatives aux éléments constitutifs d'infractions pénales dans une décision cadre. Pour rappel, le Parlement européen est réellement relégué dans ce cadre, sa compétence étant uniquement de nature consultative et non contraignante. Au niveau national, quelle est la marge réservée aux parlements nationaux dans la transposition de la décision-cadre, la définition d'une infraction pénale ne glisse-t-elle pas du pouvoir législatif (seul habilité en principe à établir une infraction et une peine) vers le pouvoir exécutif, en l'espèce le Conseil européen. Le principe en vertu duquel aucun comportement ne sera punissable et aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue n'est-il pas dénaturé dès lors que les Etats se voient imposer des définitions d'infractions pénales dans certains domaines ? Le déficit démocratique est ici flagrant.

En guise de conclusion : appel aux organisations de défense des droits de l'homme

La décision-cadre, suivie mot pour mot par la loi belge sur les infractions terroristes, consacre une définition du terrorisme particulièrement large dont les contours pourront fluctuer considérablement en fonction du climat politique et de la subjectivité des personnes chargées de l'appliquer.

Cette loi permet de coller l'étiquette de terroriste à un grand nombre de comportements même s'ils ne contiennent en soi aucune violence directe contre des personnes (la destruction massive d'une propriété publique ou privée, la simple menace de commettre une infraction définie par la loi comme terroriste...).

Cet élargissement de la définition juridique du terrorisme par rapport au sens commun du mot pourra surtout entraîner des conséquences importantes au niveau des méthodes d'enquête. Dès le moment où les faits seront considérés comme terroristes, des actes particulièrement intrusifs dans la vie privée des suspects et de leur entourage pourront s'appliquer. Des abus graves en la matière ont déjà été constaté par le passé puisque des personnes ont fait l'objet de surveillances policières pour avoir simplement exercé leur droit à la libre expression et à la manifestation de leurs opinions politiquement incorrectes.

Le mot "terrorisme" ne doit pas servir à criminaliser les mouvements contestataires et dérangeants et être le prétexte à sonner le glas des garanties procédurales et des principes fondamentaux.

Si le débat devait se déplacer sur le terrain européen, il est capital que des organisations de défense des droits de l'homme puissent appuyer le recours au niveau européen.

En effet, si la cour constitutionnelle posait une question préjudicielle à la cour de Luxembourg, il s'agirait d'une occasion unique de contester le contenu de la décision-cadre.



WWW.PROGRESSLAW.NET

Qui sommes-nous ?

Progress Lawyers Network est un réseau regroupant des bureaux d'avocats progressistes de Bruxelles, Anvers et Gand depuis 2003. Notre initiative s'adresse principalement aux avocats, juristes, étudiants, universitaires et défenseurs des droits de l'homme en Belgique et à l'étranger.

Notre pratique professionnelle porte essentiellement sur quatre domaines: le droit social, le droit pénal, le droit des étrangers et le droit familial. Aux cours des dernières années, des avocats de notre groupe ont notamment assuré la défense des travailleurs de la Sabena et celle de nombreux syndicalistes licenciés.

Nous avons également introduit des procédures contre les livraisons d'armes belges au Népal et contre les transports d'armement vers l'Irak. Nous avons aussi collaboré au dépôt de la proposition de loi de l'organisation Objectif pour les droits égaux des étrangers. Pendant l'été 2003, une plainte a été déposée au nom de 17 victimes de guerre irakiennes contre le général américain Franks.

Pourquoi PLN?

En 2003, l'ONU a publié un rapport selon lequel dans les dix ans à venir, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté sans disposer d'un accès à l'eau potable, va atteindre les deux milliards. Cela représente un tiers de la population mondiale. La pauvreté et l'injustice ne font qu'augmenter. Les guerres amènent de plus en plus de personnes sur le chemin de l'exil.

Face à ce constat, on doit bien admettre que les décideurs consacrent plus d'efforts au développement de nouvelles législations répressives qu'à la recherche de solutions constructives aux problèmes des gens. L'Europe forteresse se ferme de plus en plus aux réfugiés. Des méthodes particulières d'enquête donnent encore davantage de pouvoir aux services de police.

La lutte contre le terrorisme est aussi utilisée pour criminaliser ceux qui militent pour un changement de société. Les droits des travailleurs, de ceux et celles qui vivent d'allocations sociales sont régulièrement diminués. De plus en plus de personnes deviennent victimes d'un système dont le moteur principal est le profit.

Notre objectif est d'assurer la meilleure défense possible de ceux qui sont victimes de la société actuelle et de ceux qui souhaitent la changer.

Que défendons-nous ?

PLN s'oppose aux atteintes aux droits fondamentaux au niveau national, européen et international. Nous soutenons entre autres l'organisation des Legal Teams pour garantir les droits des manifestants.

PLN consacre une attention spéciale à la défense des droits sociaux et syndicaux.

PLN défend le droit d'action et d'organisation de tous les mouvements qui luttent contre l'injustice et l'oppression.

PLN soutient les avancées progressistes du droit des gens et du droit humanitaire international. Nous défendons la souveraineté des États et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs ressources naturelles.

PLN se bat contre le racisme, pour les droits égaux des étrangers et réfugiés.

PLN s'engage pour l'indépendance de l'avocat et le respect des droits de la défense.

PLN défend une conception sociale du métier d'avocat: la justice doit être accessible à chacun par le développement d'un système national d'assistance juridique.

Notre méthode ?

Nous sommes conscients que la défense des intérêts de nos clients dépasse souvent une approche purement juridique. C'est pourquoi nous tentons de coupler la défense individuelle à l'amélioration des droits de groupes plus larges.

Les connaissances et le savoir-faire que nous acquérons en défendant des cas individuels, doivent pouvoir être mis au service du plus grand nombre.

Contact :

Bruxelles :

Jan FERMON - Ivo FLACHET - Joke CALLEWAERT - Thomas MITEVOY - Selma BENKHELIFA - Mathieu BEYS - Axel BERNARD

**Chaussée de Haecht 55 tel. 32.2.215.26.26 email brussels@progresslaw.net
1210 Bruxelles fax 32.2.215.80.20 prénom.nom@progresslaw.net
Belgique**

Anvers

Raf JESPERS- Edith FLAMAND - Maria (Lily) TRIPS- Enrico DE SIMONE - Lieve PEPERMANS - Zohra OTHMAN - Jo DEREYMAEKER - Jan DE LIEN - Jan BUELENS - Julie MOMMERENCY - Geertrui DAEM

**Broederminstraat 38 tel. 32.3.320.85.30 email antwerp@progresslaw.net
2018 Antwerpen fax 32.3.366.10.75 prénom.nom@progresslaw.net
Belgique**

Gand

Norbert VAN OVERLOOP - An ROSIERS - Riet VANDEPUTTE

**Halvemaanstraat 7 tel. 32. 9.255.59.12 email gent@progresslaw.net
9040 Gent fax 32. 9.255.59.14 prénom.nom@progresslaw.net
Belgique**