



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 6/2024**  
**du 18 janvier 2024**  
**Numéro du rôle : 7901**

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 235bis du Code d'instruction criminelle, posée par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin et M. Plovie, assistée du greffier N. Dupont, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 22 novembre 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 décembre 2022, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 235bis du Code d'instruction criminelle conférant à la chambre des mises en accusation le devoir de contrôler, à la requête d'une des parties, la régularité de la procédure en cours d'instruction qui lui est soumise, viole-t-il les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il n'autorise pas une partie qui fait l'objet d'une information judiciaire à solliciter le contrôle de la régularité de ladite information judiciaire et des actes qui y ont été posés ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- M.-A. E., la société de droit français « X », V.G., I.S. et la société de droit allemand « Y », assistés et représentés par Me Y.-B. Debie et Me S. Rixhon, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 8 novembre 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs K. Jadin et D. Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 21 mars 2022, le procureur du Roi rejette la demande par laquelle les parties appelantes devant la juridiction *a quo* sollicitent, sur la base de l'article 28<sup>sexies</sup> du Code d'instruction criminelle, la levée des saisies pratiquées sur plusieurs biens en janvier 2020. Elles font appel de cette décision devant la juridiction *a quo*. Constatant que les cinq moyens invoqués tendent à contester la légalité des saisies, celle-ci considère que, ce faisant, les parties appelantes lui demandent de procéder à un « contrôle de régularité de la procédure au sens des articles 235 et 235<sup>bis</sup> du Code d'instruction criminelle ». Or, la juridiction *a quo* relève que ces deux dispositions s'appliquent dans le cadre d'une instruction mais pas dans le cadre d'une information. Elle en conclut qu'elle ne peut pas, sur la base de ces deux dispositions, statuer sur les cinq moyens invoqués. À la demande des parties appelantes, la juridiction *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties appelantes devant la juridiction *a quo* relèvent que les articles 28<sup>sexies</sup> et 235<sup>bis</sup> du Code d'instruction criminelle ont été introduits par la loi du 12 mars 1998 « relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction », dont les objectifs étaient d'assurer un recours effectif dans toutes les phases du procès pénal et d'uniformiser les procédures. Elles soulignent que, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le Code d'instruction criminelle permet d'introduire un recours contre les saisies ordonnées par le procureur du Roi ou par le juge d'instruction, d'abord devant le magistrat en question et ensuite devant la chambre des mises en accusation (procédure du « référé pénal »). Selon elles, la question est de savoir si la chambre des mises en accusation, lorsqu'elle est saisie dans le cadre d'un référé pénal, peut examiner la régularité des actes de procédure. Toujours selon elles, la réponse à cette question est donnée par l'article 235<sup>bis</sup> du Code d'instruction criminelle, qui permet à la chambre des mises en accusation de contrôler la régularité de la procédure non seulement lors du règlement de la procédure (article 235<sup>bis</sup>, § 1er) mais aussi « dans les autres cas de saisine »

(article 235bis, § 2). Elles relèvent que, sur la base de cette dernière disposition, la chambre des mises en accusation est compétente pour examiner la régularité de la procédure lorsqu'elle est saisie d'un recours dirigé contre le refus du juge d'instruction de lever une saisie. Elles font valoir que, dès lors que la même procédure s'applique au recours dirigé contre le refus du procureur du Roi de lever une saisie, rien ne permet de considérer que l'article 235bis, § 2, du Code d'instruction criminelle, dont la portée est générale, ne donnerait pas la même compétence à la chambre des mises en accusation dans ce cas. Elles relèvent que tel n'est pourtant pas l'interprétation faite par les arrêts de la Cour de cassation cités dans la décision de renvoi (Cass., 20 avril 2010, P.09.1750.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100420.2; 21 mars 2006, P.05.1701.N, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060321.5). Elles font valoir que, dans cette interprétation, la disposition en cause est inconstitutionnelle. Elles soulignent que les personnes qui demandent la levée d'une saisie dans le cadre d'une instruction et celles qui la demandent dans le cadre d'une information se trouvent dans des situations comparables. Elles estiment qu'il n'est pas raisonnablement justifié que la chambre des mises en accusation puisse contrôler la régularité de la procédure à l'occasion d'un référé pénal introduit dans le cadre d'une instruction, mais qu'elle ne puisse pas le faire à l'occasion d'un référé pénal introduit dans le cadre d'une information. Elles soutiennent qu'un contrôle effectif par la chambre des mises en accusation des décisions par lesquelles le procureur du Roi refuse de lever une saisie s'impose pour les raisons suivantes : (1) le pouvoir de contrainte du procureur du Roi en matière de saisies est identique à celui du juge d'instruction; (2) le procureur du Roi n'est pas soumis à une obligation d'impartialité; il ne présente qu'une indépendance relative; il n'est pas tenu de mener l'information à charge et à décharge; il décide discrétionnairement de demander l'ouverture d'une instruction ou non, et il peut, via la « mini-instruction » visée à l'article 28septies du Code d'instruction criminelle, requérir du juge d'instruction l'accomplissement d'actes d'instruction pour lesquels seul ce juge est compétent, sans qu'une instruction soit ouverte; (3) l'existence du référé pénal exclut la compétence du juge judiciaire des référés pour contrôler la légalité de la saisie; (4) les arrêts rendus par la chambre des mises en accusation en la matière ne sont pas susceptibles d'un pourvoi en cassation immédiat. Elles ajoutent que, si une irrégularité est commise dans le cadre d'une information, il n'est pas raisonnablement justifié que l'acte illégal soit maintenu, alors qu'il porte atteinte au droit au respect des biens et que la même irrégularité aboutirait à la levée de la saisie au stade de l'instruction. Selon elles, l'exercice d'un contrôle de légalité par la chambre des mises en accusation ne porterait pas atteinte au principe de l'indépendance du ministère public. Enfin, à l'appui de leur position, elles se réfèrent à l'arrêt de la Cour n° 6/2017 du 25 janvier 2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.006). Elles concluent que, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, l'article 235bis du Code d'instruction criminelle n'est pas compatible avec les normes de référence visées par la question préjudicielle.

A.1.2. Les parties appelantes devant la juridiction *a quo* font valoir que l'article 235bis du Code d'instruction criminelle peut aussi être interprété autrement : cette disposition peut être interprétée comme permettant à la chambre des mises en accusation d'examiner la régularité de la procédure lorsqu'elle est saisie d'un recours sur la base de l'article 28sexies du Code d'instruction criminelle. Dans cette interprétation, la disposition en cause est constitutionnelle. Ensuite, en réponse à la thèse du Conseil des ministres selon laquelle l'article 28sexies du Code d'instruction criminelle permet à la chambre des mises en accusation de contrôler la légalité et l'opportunité de la décision de saisie du procureur du Roi, elles font valoir que, pour qu'un tel contrôle soit complet et effectif, la chambre des mises en accusation doit également pouvoir contrôler la légalité des actes d'information sur lesquels se fonde la saisie.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Tout d'abord, il indique que les personnes qui font l'objet d'une information et celles qui font l'objet d'une instruction sont deux catégories de personnes comparables. Il fait valoir que la différence de traitement entre ces deux catégories de personnes quant à la question du contrôle de la régularité de la procédure par la chambre des mises en accusation est toutefois tempérée par les trois éléments suivants. Premièrement, les personnes concernées par une information ne requièrent pas le même niveau de protection et les mêmes garanties que celles qui font l'objet d'une instruction, dès lors que, hormis la saisie, les actes d'information ne peuvent comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et aux droits individuels (article 28bis, § 3, du Code d'instruction

criminelle). Deuxièmement, la levée d'une saisie peut être demandée dans le cadre d'un référé pénal, et ce, tant dans le cadre d'une information (article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle) que dans le cadre d'une instruction (article 61*quater* du Code d'instruction criminelle), étant entendu que, dans les deux cas, la chambre des mises en accusation peut contrôler tant l'opportunité de la saisie que sa légalité au regard des articles 35 et 35*ter* du Code d'instruction criminelle. Selon le Conseil des ministres, l'unique différence réside dans le fait que c'est uniquement dans le cadre d'une instruction que la chambre des mises en accusation peut également, sur la base des articles 136, 235 et 235*bis* du Code d'instruction criminelle, opérer un contrôle incident de la régularité de l'ensemble de l'instruction et des actes accomplis lors de celle-ci (tels que la perquisition ou la fouille ayant précédé la saisie). Troisièmement, l'article 28*decies* du Code d'instruction criminelle, qui a été adopté à la suite de l'arrêt de la Cour n° 15/2022 du 3 février 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.015), permet désormais à la chambre des mises en accusation d'exercer un contrôle de la durée de l'information, qui est analogue au contrôle de la durée de l'instruction prévu à l'article 136 du même Code. Il relève que le législateur a toutefois décidé de ne pas rendre applicable à l'information les articles 235 et 235*bis* du Code d'instruction criminelle, dès lors que ces dispositions ne sont ni pertinentes ni adaptées pour l'information.

Ensuite, se référant à la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres souligne que la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir le stade auquel se trouve la procédure pénale dans sa phase préliminaire, à l'information ou à l'instruction. Il fait valoir que cette différence de traitement est raisonnablement justifiée. D'une part, il serait incompatible avec le principe de l'indépendance du ministère public dans le cadre de ses missions de recherches et de poursuites d'infractions - principe qui est consacré par l'article 151, § 1er, alinéa 1er, seconde phrase, de la Constitution - de permettre à la chambre des mises en accusation d'exercer un contrôle qui porterait sur la façon dont le procureur du Roi exerce les poursuites et qui irait au-delà des contrôles prévus aux articles 28*sexies* et 28*decies* du Code d'instruction criminelle. D'autre part, il observe que, comme le législateur l'a relevé lors de l'insertion de cet article 28*decies*, l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle n'est pas adapté à l'information. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement en cause ne produit pas des effets disproportionnés, dès lors qu'elle est tempérée par les trois éléments précités et que le ministère public accomplit des missions de service public dans l'intérêt de la société.

Selon le Conseil des ministres, contrairement à ce qu'allèguent les parties appelantes devant la juridiction *a quo*, l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle ne peut pas être interprété en ce sens qu'il permet à la chambre des mises en accusation de contrôler la régularité de l'information lorsqu'elle est saisie sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle. D'une part, la saisine de la Cour est limitée à l'interprétation retenue par la juridiction *a quo*. D'autre part, l'interprétation avancée par les parties appelantes devant la juridiction *a quo* ne peut trouver aucun appui dans le texte de l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle, ni dans la jurisprudence de la Cour de cassation, dans les travaux préparatoires ou dans la doctrine. Enfin, le Conseil des ministres estime qu'une telle interprétation n'est pas compatible avec le principe de l'indépendance du ministère public.

A.2.2. En ce qui concerne la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement le respect de ces dispositions conventionnelles. Selon le Conseil des ministres, il n'y a pas lieu d'examiner le respect des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme pris isolément, si les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés. De plus, il relève que la décision de renvoi n'expose pas en quoi ces deux dispositions conventionnelles pourraient être violées. Il fait valoir qu'en toute hypothèse, la disposition en cause ne porte pas atteinte à la substance du droit d'accès au juge. Il ajoute que, dès lors que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas violé, l'article 13 de la même Convention n'est pas violé non plus. Enfin, il souligne que les articles 28*sexies* et 28*decies* du Code d'instruction criminelle garantissent des recours juridictionnels rapides et efficaces.

A.2.3. En ce qui concerne la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres relève que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation dans le cadre de la mise en balance des impératifs d'intérêt général avec la protection du droit au respect des biens. Il relève que la décision de renvoi n'expose pas en quoi la disposition en cause entraînerait une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété, d'autant que les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à la saisie pénale ne font pas l'objet de la

question préjudicielle. Enfin, selon le Conseil des ministres, l'ingérence n'est en toute hypothèse pas disproportionnée, dès lors que (1) la saisie pénale est une mesure conservatoire, qui peut faire l'objet d'un contrôle à bref délai sur la base de l'article 28<sup>sexies</sup> du Code d'instruction criminelle, (2) que le contrôle opéré sur la base de l'article 28<sup>decies</sup> du même Code permet indirectement de réduire la durée de la saisie et (3) que les missions de service public exercées par le ministère public justifient qu'il puisse saisir, à titre conservatoire, des objets qui paraissent être le fruit de l'infraction, qui paraissent avoir servi à commettre celle-ci ou qui peuvent servir à la manifestation de la vérité.

- B -

B.1.1. La phase préliminaire du procès pénal peut prendre la forme soit d'une information, soit d'une instruction.

L'information est « l'ensemble des actes destinés à rechercher les infractions, leurs auteurs et les preuves, et à rassembler les éléments utiles à l'exercice de l'action publique » (article 28<sup>bis</sup>, § 1er, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle). Elle est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Selon l'article 28<sup>bis</sup>, § 3, alinéa 1er, du même Code, les actes d'information ne peuvent en principe comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et droits individuels, étant précisé que la saisie constitue, en vertu de cette disposition elle-même, l'une des exceptions à ce principe. Le procureur du Roi a l'obligation de veiller à la légalité des moyens de preuve ainsi qu'à la loyauté avec laquelle ils sont rassemblés.

L'instruction est « l'ensemble des actes qui ont pour objet de rechercher les auteurs d'infractions, de rassembler les preuves et de prendre les mesures destinées à permettre aux juridictions de statuer en connaissance de cause » (article 55, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle). L'instruction est conduite sous la direction et l'autorité du juge d'instruction. Conformément à l'article 56, § 1er, alinéa 1er, du même Code, le juge d'instruction a l'obligation d'instruire à charge et à décharge et peut, à cet effet, utiliser la contrainte et prendre des mesures qui portent atteinte aux libertés et aux droits individuels.

B.1.2. Toute personne lésée par un acte d'information ou d'instruction relatif à ses biens, comme une saisie, peut, selon que l'affaire fait l'objet d'une information ou d'une instruction,

en demander la levée au procureur du Roi (article 28<sup>sexies</sup> du Code d'instruction criminelle) ou au juge d'instruction (article 61<sup>quater</sup> du même Code). Un recours devant la chambre des mises en accusation est ouvert contre la décision du procureur du Roi ou du juge d'instruction, ainsi qu'en l'absence de décision.

L'article 28<sup>sexies</sup> du Code d'instruction criminelle dispose :

« § 1er. Sans préjudice des dispositions des lois particulières, toute personne lésée par un acte d'information relatif à ses biens peut en demander la levée au procureur du Roi.

§ 2. La requête est motivée et contient élection de domicile en Belgique, si le requérant n'y a pas son domicile. Elle est adressée ou déposée au secrétariat du parquet et est inscrite dans un registre ouvert à cet effet.

Le procureur du Roi statue au plus tard dans les quinze jours de l'inscription de la requête dans le registre.

La décision motivée est notifiée au requérant et, le cas échéant, à son conseil par télécopie ou par lettre recommandée à la poste dans un délai de huit jours à dater de la décision.

§ 3. Le procureur du Roi peut rejeter la requête s'il estime que les nécessités de l'information le requièrent, lorsque la levée de l'acte compromet la sauvegarde des droits des parties ou des tiers, lorsque la levée de l'acte présente un danger pour les personnes ou les biens, ou dans les cas où la loi prévoit la restitution ou la confiscation desdits biens.

Il peut accorder une levée totale, partielle ou assortie de conditions. Toute personne qui ne respecte pas les conditions fixées est punie des peines prévues à l'article 507<sup>bis</sup> du Code pénal.

§ 4. La chambre des mises en accusation peut être saisie dans les quinze jours de la notification de la décision au requérant.

La chambre des mises en accusation est saisie par une déclaration faite au greffe du tribunal de première instance et inscrite dans un registre ouvert à cet effet.

La chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles est saisie lorsque l'information est conduite par le procureur fédéral.

Le procureur du Roi transmet les pièces au procureur général qui les dépose au greffe.

La chambre des mises en accusation statue dans les quinze jours du dépôt de la déclaration. Ce délai est suspendu le temps de la remise accordée à la demande du requérant ou de son conseil.

[...]

Le procureur général, le requérant et son conseil sont entendus.

Le requérant qui succombe peut être condamné aux frais.

§ 5. Si le procureur du Roi n'a pas statué dans le délai prévu au § 2, alinéa 2, majoré de quinze jours, le requérant peut saisir la chambre des mises en accusation. Celui-ci est déchu de ce droit si la requête motivée n'est pas déposée, dans les huit jours, au greffe du tribunal de première instance. La requête est inscrite dans un registre ouvert à cet effet. La chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles est saisie lorsque l'information est conduite par le procureur fédéral. La procédure se déroule conformément au § 4, alinéas 4 à 7.

[...]

§ 7. Le requérant ne peut adresser ni déposer de requête ayant le même objet avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la dernière décision portant sur le même objet ».

Dans le cadre d'une instruction, l'article 61<sup>quater</sup> du Code d'instruction criminelle prévoit une procédure similaire devant le juge d'instruction et, sur recours, devant la chambre des mises en accusation.

B.1.3. L'article 235<sup>bis</sup>, en cause, du Code d'instruction criminelle porte sur le contrôle de la régularité de la procédure par la chambre des mises en accusation. Il dispose :

« § 1er. Lors du règlement de la procédure, la chambre des mises en accusation contrôle, sur la réquisition du ministère public ou à la requête d'une des parties, la régularité de la procédure qui lui est soumise. Elle peut même le faire d'office.

§ 2. La chambre des mises en accusation agit de même, dans les autres cas de saisine.

§ 3. Lorsque la chambre des mises en accusation contrôle d'office la régularité de la procédure et qu'il peut exister une cause de nullité, d'irrecevabilité ou d'extinction de l'action publique, elle ordonne la réouverture des débats.

§ 4. La chambre des mises en accusation entend, en audience publique si elle en décide ainsi à la demande de l'une des parties, le procureur général, la partie civile et l'inculpé en leurs observations et ce, que le contrôle du règlement de la procédure ait lieu sur la réquisition du ministère public ou à la requête d'une des parties.

§ 5. Les irrégularités, omissions ou causes de nullités visées à l'article 131, § 1er, ou relatives à l'ordonnance de renvoi, et qui ont été examinées devant la chambre des mises en accusation ne peuvent plus l'être devant le juge du fond, sans préjudice des moyens touchant à l'appréciation de la preuve. Il en va de même pour les causes d'irrecevabilité ou d'extinction de l'action publique, sauf lorsqu'elles ne sont acquises que postérieurement aux débats devant la chambre des mises en accusation. Les dispositions du présent paragraphe ne sont pas applicables à l'égard des parties qui ne sont appelées dans l'instance qu'après le renvoi à la juridiction de jugement, sauf si les pièces sont retirées du dossier conformément à l'article 131, § 2, ou au § 6, du présent article.

§ 6. Lorsque la chambre des mises en accusation constate une irrégularité, omission ou cause de nullité visée à l'article 131, § 1er, ou une cause d'irrecevabilité ou d'extinction de l'action publique, elle prononce, le cas échéant, la nullité de l'acte qui en est entaché et de tout ou partie de la procédure ultérieure. Les pièces annulées sont retirées du dossier et déposées au greffe du tribunal de première instance. La chambre des mises en accusation statue, dans le respect des droits des autres parties, dans quelle mesure les pièces déposées au greffe peuvent encore être consultées lors de la procédure pénale et utilisées par une partie. La chambre des mises en accusation indique dans sa décision à qui il faut rendre les pièces ou ce qu'il advient des pièces annulées ».

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), en ce que la disposition en cause « n'autorise pas une partie qui fait l'objet d'une information judiciaire à solliciter le contrôle de la régularité de ladite information judiciaire et des actes qui y ont été posés ».

B.2.2. Le litige pendant devant la juridiction *a quo* concerne un recours introduit devant la chambre des mises en accusation, sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, contre la décision par laquelle le procureur du Roi refuse de lever des saisies. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que les parties appelantes devant la juridiction *a quo* contestent la régularité des saisies. Dans la décision de renvoi, la juridiction *a quo* considère



que l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle ne lui confère pas la compétence d'examiner la régularité des saisies.

La Cour limite dès lors son examen à la question du contrôle de la régularité de la saisie dans le cadre d'une information.

B.2.3. Il ressort d'un arrêt de la Cour de cassation du 16 mai 2000 que les articles 28*sexies* et 61*quater* du Code d'instruction criminelle doivent être interprétés en ce sens que, sur le fondement de ces dispositions elles-mêmes, la chambre des mises en accusation peut contrôler le « bien-fondé » de la saisie, ce qui inclut l'examen au regard des critères mentionnés au paragraphe 3 de ces dispositions, mais pas la régularité de la saisie (Cass., 16 mai 2000, P.00.0296.N, ECLI:BE:CASS:2000:ARR.20000516.7).

Il ressort aussi de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'à la différence de ce qui est le cas lorsque la chambre des mises en accusation est amenée à se prononcer sur le recours relatif à une demande de levée de saisie dans le cadre d'une instruction (article 61*quater* du Code d'instruction criminelle), la chambre des mises en accusation ne peut pas, lorsqu'elle est amenée à se prononcer sur un tel recours dans le cadre d'une information (article 28*sexies* du même Code), contrôler à titre incident la régularité de la procédure, notamment la régularité de la saisie, sur la base de l'article 235*bis*, § 2, du même Code, dès lors que cette dernière disposition s'applique uniquement à l'instruction et non à l'information (Cass., 20 avril 2010, P.09.1750.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100420.2; 21 mars 2006, P.05.1701.N, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060321.5).

L'interprétation de la juridiction *a quo* selon laquelle la chambre des mises en accusation, saisie d'un recours sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, ne peut pas contrôler la régularité de la saisie sur le fondement de l'article 235*bis*, § 2, du Code d'instruction criminelle n'est pas manifestement erronée. La Cour examine la question préjudicielle dans cette interprétation.

B.3.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.3.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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

B.4.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.4.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.4.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.4.4. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également

contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.4.5. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Dans le cadre du contrôle de proportionnalité, il y a lieu de tenir compte du fait que « nonobstant le silence de l'article 1 du Protocole n° 1 en matière d'exigences procédurales, une procédure judiciaire afférente au droit au respect des biens doit aussi offrir à la personne concernée une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes afin de contester effectivement les mesures portant atteinte aux droits garantis par cette disposition » (CEDH, grande chambre, 28 juin 2018, *G.I.E.M. S.R.L. e.a. c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, § 302).

B.5. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit notamment le droit à un tribunal (CEDH, plén., 21 février 1975, *Golder c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170, § 36), suppose que les contestations relatives à des droits civils doivent pouvoir être soumises à un tribunal (CEDH, grande chambre, 15 mars 2018, *Naït-Liman c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 112-113), de sorte que quiconque estimant illégale une ingérence dans l'exercice de ses droits doit pouvoir soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de cette disposition conventionnelle (CEDH, grande chambre, 14 décembre 2006, *Markovic e.a. c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, § 98).

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13 de cette Convention, le droit à un recours effectif étant compris dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention (CEDH, grande chambre, 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, § 352).

Le droit à un recours juridictionnel effectif doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.1. Dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, la disposition en cause fait naître une différence de traitement entre les personnes lésées par une saisie, selon que l'affaire fait l'objet d'une information ou d'une instruction. Dans le cadre d'une information, la chambre des mises en accusation, saisie d'un recours sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, ne peut pas contrôler la régularité de la saisie sur le fondement de l'article 235*bis*, § 2, du même Code. Dans le cadre d'une instruction, la chambre des mises en accusation, saisie d'un recours sur la base de l'article 61*quater* du Code d'instruction criminelle, peut en revanche contrôler la régularité de la saisie sur le fondement de l'article 235*bis*, § 2, du même Code.

Cette différence de traitement repose sur le critère du stade auquel se trouve la procédure pénale dans sa phase préliminaire, ce qui constitue un critère objectif.

B.6.2. Dès lors que la saisie d'un bien entraîne une ingérence dans le droit au respect des biens et qu'une contestation y relative relève du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 12 février 2008, *Jouan c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD000595005, § 24; décision, 10 avril 2003, *Yildirim c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2003:0410DEC003860202), la saisie doit, en principe, pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif.

B.6.3. Ni le fait que l'affaire fasse l'objet d'une information et non d'une instruction, ni le principe de l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles, qui est garanti par l'article 151, § 1er, de la Constitution, ne justifient le fait que la chambre des mises en accusation, saisie d'un recours sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, ne puisse pas contrôler la régularité de la saisie.

L'absence d'un tel contrôle porte atteinte à l'effectivité du recours juridictionnel organisé par l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, puisque la chambre des mises en

accusation ne peut pas contrôler la régularité de la saisie, ce qui inclut le contrôle de la régularité de la saisie elle-même et des actes qui y ont donné lieu, et qu'elle ne peut dès lors pas, en cas d'irrégularité, en tirer les conséquences quant à la saisie dans le respect de l'article 32 du titre préliminaire du Code de procédure pénale. L'absence d'un contrôle juridictionnel effectif est d'autant plus disproportionnée que la saisie de biens est une mesure attentatoire au droit de propriété et que la saisie constitue ainsi, aux termes mêmes de l'article 28*bis*, § 3, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle, une exception au principe selon lequel les actes d'information ne peuvent comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et droits individuels.

B.7. Comme cela a déjà été mentionné, l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle s'applique uniquement à l'instruction. Cela ne ressort pas seulement de la jurisprudence de la Cour de cassation mentionnée en B.2.3. Cela a aussi été expressément conçu ainsi par le législateur lors de l'insertion de l'article 235*bis* par l'article 32 de la loi du 12 mars 1998 « relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 857/1, p. 70; *ibid.*, n° 857/17, pp. 5 et 7) et cela a été récemment rappelé par le législateur lors de l'insertion de l'article 28*decies* du Code d'instruction criminelle (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2824/002, pp. 29-31; *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-2824/004, pp. 8-11). Il s'ensuit que l'inconstitutionnalité constatée en B.6.3 ne trouve pas sa source dans l'article 235*bis*, en cause, du Code d'instruction criminelle.

B.8.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle que cette disposition doit être interprétée en ce sens que le recours qu'elle organise porte non seulement sur le bien-fondé de la saisie (l'« opportunité » de la saisie) mais aussi sur la « régularité » de la saisie :

« Cet article tend à introduire une innovation radicale, parce qu'il instaure une procédure d'urgence dans l'information. Il s'agit de la réponse donnée à l'évolution de la jurisprudence en matière de contrainte contre les biens. Le Code d'instruction criminelle ne reconnaît au

prévenu aucun droit d'appel contre les actes d'information, ce qui, dans la pratique, conduit souvent à des situations insatisfaisantes, surtout en matière de saisie ou de mise sous scellés.

En pratique, on a souvent tenté de trouver une solution en faisant appel au président du tribunal de première instance siégeant en référé. Il convient de limiter le recours au juge des référés dans le contexte pénal, en proposant un système de protection des droits qui continue à s'inscrire dans le cadre de la procédure pénale. Le projet instaure donc une procédure d'urgence au cours de laquelle il pourra être demandé au procureur du Roi de cesser un acte d'information, avec une possibilité de recours devant la chambre des mises en accusation. Il s'agit d'un véritable référé pénal qui exclut toute intervention du président du tribunal de première instance en ce qui concerne les biens dans le cadre d'un procès pénal. Le juge des référés perd ainsi sa compétence générale en matière d'urgence, dans les limites de cet article.

[...]

Il est nécessaire d'organiser légalement un droit de recours permettant le contrôle de la régularité des actes d'information. Le président du tribunal siégeant en référé n'est pas la juridiction adéquate pour en connaître. Ce dernier ne dispose en effet pas du dossier répressif, si bien qu'il n'est que peu à même à prendre une décision. Un autre inconvénient du référé réside dans le fait que le parquet ne peut pas se défendre lors de cette procédure, parce que ce n'est pas le Ministère public, mais bien le ministre compétent qui est cité. De plus, l'autonomie de la procédure pénale s'oppose à l'immixtion du juge des référés en matière pénale, car ce dernier n'offre pas les garanties exigées par la procédure pénale. Il ne revient en effet pas à un juge civil de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure pénale d'information. Le système de protection pendant l'information doit se situer dans le cadre de la procédure pénale.

Le projet a, par conséquent, opté pour une procédure 'gracieuse', par laquelle la demande en cessation peut être adressée à l'instance qui a ordonné la mesure (le procureur du Roi ou le juge d'instruction), avec la possibilité pour le demandeur d'introduire un recours contre la décision de maintien de cette mesure devant la chambre des mises en accusation. Ces instances sont mieux placées pour juger de l'opportunité des actes d'instruction que le président du tribunal siégeant en référé. [...]

Ce contrôle est attribué à la chambre des mises en accusation, aussi bien pendant l'information que pendant l'instruction: cette juridiction est la juridiction ordinaire de recours pendant la phase préparatoire. Il en résultera une plus grande uniformité de la jurisprudence » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 857/1, pp. 32-34).

Par un arrêt du 17 octobre 2006, la Cour de cassation a également jugé que, lorsqu'il introduit un recours devant la chambre des mises en accusation sur la base de l'article 28<sup>sexies</sup> ou de l'article 61<sup>quater</sup> du Code d'instruction criminelle, « l'intéressé peut soulever à cette occasion l'irrégularité de la saisie » (Cass., 17 octobre 2006, P.06.0846.N, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20061017.4).

B.8.2. La circonstance que l'article 235*bis*, en cause, du Code d'instruction criminelle ne s'applique qu'à l'instruction n'empêche dès lors pas la juridiction *a quo*, sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, de contrôler la régularité de la saisie, ce qui inclut le contrôle de la régularité de la saisie elle-même et des actes qui y ont donné lieu, et qu'en cas d'irrégularité, elle peut, dans le respect de l'article 32 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, en tirer les conséquences quant à la saisie.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est dit en B.8.1 et en B.8.2, l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle ne viole pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 janvier 2024.

Le greffier,

Le président,

N. Dupont

P. Nihoul