Avis d'AVOCATS.BE
sur la proposition de loi modifiant le Code d'instruction criminelle, en vue d'exclure les personnes politiquement exposées du mécanisme de la transaction pénale élargie
(DOC56 1042)

La proposition de loi au sujet de laquelle l'avis d'AVOCATS.BE est sollicité, a pour objet l'ajout à l'article 216bis du Code d'instruction criminelle d'un 7ème paragraphe consistant à exclure du mécanisme de la transaction pénale élargie qu'organise cette disposition légale, toutes les personnes qualifiées de « *personnes politiquement exposées* » au sens de l'article 4, 23° de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces.

Cette proposition de loi énonce en effet ce qui suit :

> **Article 1er.** La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.
>
> **Art. 2.** L'article 216bis du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 28 juin 1984 et modifié en dernier lieu par la loi du 15 mai 2024, est complété par un § 7 rédigé comme suit :
>
> > *« § 7. Le procureur du Roi ou toute autre personne habilitée, telle que visée au § 3, n'est pas autorisé à conclure de transaction pénale élargie avec des "personnes politiquement exposées" au moment des faits, comme définies dans le document de l'Union européenne C/2023/724, pour les activités criminelles visées à l'article 4, 23°, de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, pour des faits commis dans l'exercice de ces fonctions publiques exposées.* »

Commentaire

1. Il importe de souligner que la définition des « *personnes politiquement exposées* » (PPE) figurant à l'article 4, 23°, de la loi du 18 septembre 2017 préventive du blanchiment et du financement du terrorisme, est particulièrement large.

C'est ainsi tout d'abord qu'elle n'englobe pas uniquement les femmes et hommes politiques, mais, plus généralement tous les agents des pouvoirs publics fédéraux, régionaux, provinciaux et communaux, occupant des postes à responsabilité que ce soit dans les administrations publiques, l'armée, le pouvoir judiciaire, les ministères, ainsi que tous les membres du pouvoir législatif, ce qui, en Belgique, constitue un nombre considérable de personnes, qui excède donc et de loin, les seuls Ministres que semble envisager la proposition de loi commentée.

De plus, la définition de « *personnes politiquement exposées* » figurant à l'article 4, 23°, de la loi du 18 septembre 2017 inclut également tous les membres de la famille des PPE, à savoir i) leur conjoint ou « équivalent » d'un conjoint, ii) leurs enfants et les conjoints de ceux-ci ou équivalents d'un conjoint et ii) leurs parents.

Ceci élargit donc encore plus considérablement le spectre de l'exclusion du bénéfice du mécanisme légal de la transaction pénale élargie que préconise la proposition de loi commentée.

D'autant que la définition de PPE inclut aussi toutes les « *personnes connues pour être étroitement associées* » à une PPE, à savoir tous ceux qui entretiennent des relations d'affaires avec une PPE ou sont actionnaires de référence avec celle-ci d'une société ou autre personne morale.

2. La proposition de loi commentée revient donc à vouloir priver un nombre considérable de personnes du droit de bénéficier, comme tout un chacun, d'une transaction pénale élargie alors même que le Ministère public (et la juridiction d'homologation) estimerait éventuellement pareille réponse pénale opportune et justifiée dans leur chef.

Ce constat pose ainsi la question de la constitutionnalité d'une pareille exclusion au regard des articles 10 et 11 de la Constitution qui garantissent en effet l'égalité et la non-discrimination entre les citoyens[1], et de conformité par rapport aux articles 20 et 21 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européen qui consacrent l'égalité en droit et proscrivent toute discrimination[2].

Car, la proposition de loi, si elle est adoptée, impliquera de traiter différemment des citoyens se trouvant pourtant dans une même situation, soit des personnes pénalement poursuivies d'infractions non susceptibles d'être punies d'un emprisonnement de plus de 2 ans et ne constituant pas une atteinte grave à l'intégrité physique, mais dont seules celles de ces personnes qui ne seront pas une PPE ni des membres de la famille d'une PPE ni personne réputée proche d'une PPE, pourront bénéficier de la possibilité de bénéficier d'une transaction pénale élargie.

3. Certes, selon la jurisprudence bien établie de la Cour constitutionnelle si les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas nécessairement qu'une différence de traitement soit établie par la loi entre des catégories de personnes, mais c'est toutefois à la condition *sine qua non* que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée[3].

L'existence d'une telle justification doit en outre s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée, ainsi que de la nature des principes en cause et, à cet égard, 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[4].

---

[1] « *Art. 10. Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.*
Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.
L'égalité des femmes et des hommes est garantie. »
« *Art. 11. La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.* »

[2] « *Art. 20. Toutes les personnes sont égales en droit.* »
« *Art. 21. Est interdite, toute discrimination fondée* ***notamment*** *sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle*. »

[3] Voy. not. Cour const., 18 juin 2015, arrêt n° 91/2015, § B.5.1.

[4] *Ibidem.*

Or, en l'occurrence, tant la condition du critère objectif que celle du caractère raisonnablement justifié de pareille exclusion des PPE et apparentés, font défaut.

Le critère objectif se heurte en effet au principe d'individualisation des poursuites pénales et des peines, proscrivant de frapper autrui en voulant poursuivre et sanctionner une personne déterminée.

Quant à l'appréciation du caractère raisonnablement justifié d'une telle exclusion de la transaction pénale pour toutes ces personnes, à savoir le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés d'une part, et le but visé, d'autre part, elle apparaît tout autant compromise en l'occurrence.

Pareille exclusion s'étendant à tous les membres des familles de PPE ainsi qu'à toutes les personnes connues pour être proches d'une PPE, apparaît en effet sans commune mesure avec la finalité de la proposition de loi commentée qui, selon ses auteurs, vise en effet à « *mener une politique dynamique de lutte contre la corruption, en particulier contre les pratiques susceptibles de concerner l'élite politique de notre pays* ».

Or, loin de cibler cette « *élite politique de notre pays* » et « *les pratiques de corruption* », la proposition de loi commentée va frapper un très grand nombre d'autres citoyens qui n'ont à se reprocher que d'être membre de la famille d'un PPE ou une personnes « connues pour être proche » d'une PPE, mais qui, à défaut d'être titulaire d'une prérogative publique, sont hors propos en termes de corruption.

Autrement dit la proposition de loi, si elle est adoptée, s'exposera à une invalidation très probable par la Cour constitutionnelle pour violation des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou lus en combinaison avec les articles 20 et 21 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne dont on relève en effet que l'énumération des critères prohibés de discrimination n'est qu'exemplative, de sorte qu'une différence de traitement, comme en l'occurrence, fondée sur la fonction exercée par la personnes et la parenté avec celle-ci, pourrait donc parfaitement constituer une discrimination prohibée par cette norme européenne qui lie la Belgique.

4. La transaction pénale élargie constitue une réponse pénale pourtant adaptée au type de délinquance visée par la proposition de loi commentée, à savoir la corruption.

En effet, la transaction pénale élargie permet d'obliger le contrevenant non seulement à payer un montant équivalent à une amende similaire à celle qu'il pourrait encourir devant le tribunal, mais également à devoir se déposséder de tous les avantages patrimoniaux tirés de l'infraction (*cf.* art. 216bis, § 1er, §§ 5 et 8 du Code d'instruction criminelle).

De plus, la transaction pénale élargie constitue une réponse pénale qui permet de réduire l'arriéré judiciaire, puisque non seulement elle se caractérise par un traitement d'autant plus rapide qu'il est volontaire et proactif de la part de la personne pénalement poursuivie, mais également parce qu'elle permet délester les juridiction pénales de longues procédures s'étirant sur deux, voire trois instances judiciaires (tribunal correctionnel, Cour d'appel et Cour de cassation) outre les juridictions d'instruction, Chambre du conseil et Chambre des mises en accusation.

En outre, la transaction pénale élargie permet un recouvrement plus rapide et, partant, assuré, des montants d'amendes et de confiscation patrimoniale, puisque perçus alors que la personne pénalement poursuivie est à même de les assumer financièrement.

Ce qui n'est en revanche pas nécessairement le cas à l'issue de plusieurs années d'un long procès pénal où l'âge, la santé du prévenu et/ou l'évolution défavorable de la conjecture économique et/ou l'atteinte à l'image et à la réputation du fait du procès, peuvent avoir érodé en tout ou partie sa surface financière avec pour conséquence qu'une condamnation d'amende et peine de confiscation seront vaines pour la collectivité qui, en cas de peine privative de liberté, devra, de surcroît, en supporter le coût, élevé (coûts de construction, rénovation et d'entretien des prisons et coût salarial du personnel pénitentiaire).

Pour AVOCATS.BE,
François KONING
Avocat au barreau de Bruxelles