

COUR D'ARBITRAGE

F. 2003 — 2174

[2003/200649]

Arrêt n° 69/2003 du 14 mai 2003

Numéro du rôle : 2484

En cause : le recours en annulation des articles 151 et 152 de la loi-programme du 30 décembre 2001, introduit par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2002 et parvenue au greffe le 1^{er} juillet 2002, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de l'Enseignement 91, a introduit un recours en annulation des articles 151 et 152 de la loi-programme du 30 décembre 2001 (publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2001).

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1. Les articles 151 et 152 de la loi-programme du 30 décembre 2001 disposent :

« Art. 151. L'article 111 [de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques], abrogé par la loi du 19 décembre 1997, est rétabli dans la rédaction suivante :

' Art. 111. Nul ne peut, dans le Royaume, via l'infrastructure des télécommunications, donner ou tenter de donner des communications portant atteinte au respect des lois, à la sécurité de l'Etat, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou constituant une offense à l'égard d'un Etat étranger. '

Art. 152. A l'article 114 de la même loi, modifié par les lois du 19 décembre 1997 et du 3 juillet 2000, sont apportées les modifications suivantes :

1^o le § 1^{er} est complété comme suit : ' 3^o le défaut de déclaration de service telle que reprise à l'article 90, § 1^{er} ';

2^o au § 2, les mots ' 109terE, §§ 5, 6 et 7, ' sont insérés entre les mots ' 109terD, ' et ' 109terF ';

3^o le § 8 est complété comme suit : ' 3^o la personne qui viole des dispositions de l'article 111. ' »

B.2. Il apparaît des termes de la requête que l'article 152 précité n'est attaqué qu'en tant qu'il modifie l'article 114, § 8, de la loi du 21 mars 1991, lequel dispose désormais :

« § 8. Est punie d'une amende de 500 à 50 000 francs maximum et d'un emprisonnement d'un à quatre ans ou d'une de ces peines seulement :

1^o la personne qui réalise frauduleusement des télécommunications au moyen d'un réseau de télécommunications afin de se procurer ou de procurer à autrui un avantage illicite;

2^o la personne qui utilise un réseau ou un service de télécommunications ou d'autres moyens de télécommunications afin d'importuner son correspondant ou de provoquer des dommages;

3^o la personne qui viole des dispositions de l'article 111. »

La Cour limite son examen à l'article 151 et à l'article 152, 3^o.

Quant à l'intérêt de la partie requérante

B.3. Selon ses statuts, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme a pour objet de « combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ». Elle « défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés » notamment par la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme.

Sans qu'une telle définition de l'objet social d'une a.s.b.l. doive être prise à la lettre comme un moyen qu'elle se donne d'attaquer n'importe quelle norme sous le prétexte que toute norme a une incidence sur les droits de quelqu'un, il peut être admis qu'un lien suffisant existe entre cet objet social et les articles 151 et 152 de la loi du 30 décembre 2001. Les dispositions attaquées dans la requête limitent en effet, au moyen de mesures pénales, la possibilité de communiquer et, en ce sens, de s'exprimer, de toute personne.

Il s'ensuit que l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme justifie d'un intérêt à demander l'annulation des dispositions précitées.

Quant au fond

B.4. La requérante critique les articles 151 et 152 de la loi du 30 décembre 2001 en ce qu'ils établissent une différence de traitement entre les personnes qui émettent ou tentent d'émettre les communications qu'ils visent en utilisant l'infrastructure des télécommunications et celles qui le font sans utiliser cette infrastructure ou commettent d'autres infractions : les premières seraient discriminatoirement privées de la garantie que constitue le principe de la légalité des incriminations et des peines (première branche du moyen unique); la sanction qu'elles encourent (un an de prison minimum) est de celles qui permettent de placer leur auteur en détention préventive (deuxième branche); elles pourraient faire l'objet de poursuites en qualité d'auteurs d'une tentative non incriminée par la loi (troisième branche); elles pourraient faire l'objet de poursuites engagées par le ministère public pour des faits qui, si l'infrastructure des télécommunications n'avait pas été utilisée, ne pourraient être sanctionnés qu'à la suite d'une plainte de la victime (quatrième branche); leurs communications ou télécommunications privées pourraient faire l'objet d'écoutes téléphoniques dès lors que les infractions visées par la loi attaquée font partie de celles qui peuvent justifier une mesure de surveillance prévue par l'article 90ter, § 2, du Code d'instruction criminelle (cinquième branche).

B.5. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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 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.6. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la requérante compare les justiciables suivant que les faits qui leur seraient reprochés ou qui seraient pris en compte ont été ou non commis en utilisant l'infrastructure des télécommunications et non suivant que ces faits sont antérieurs ou postérieurs à la loi attaquée. Il ne saurait donc être exclu d'emblée que la comparaison de ces catégories fasse apparaître une discrimination.

B.7. Les distinctions critiquées par la partie requérante sont fondées sur un critère objectif, à savoir celui de l'utilisation de l'infrastructure des télécommunications pour donner ou tenter de donner les communications visées par les dispositions attaquées.

B.8.1. Les dispositions attaquées font partie d'un ensemble de dispositions qui, en matière de télécommunications, modifient la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin, notamment, de permettre à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) de disposer des données concernant l'identité et l'adresse d'un détenteur de numéro de téléphone, ainsi que des références des numéros appelés et des données comptables relatives à la facturation (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1503/1, p. 60) et de pallier une lacune : l'article 4 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, qui réprime l'usage de radiocommunications, portant atteinte au respect des lois, à la sécurité de l'Etat, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou constituant une offense à l'égard d'un Etat étranger, n'avait en effet pas de pendant en matière de télécommunications (*ibid.*, p. 61). Lors de l'adoption de ces dispositions, le législateur a constaté :

« Le rôle crucial des télécommunications rend impératif de pouvoir agir très rapidement dans certains dossiers[;] or, trop souvent, des enquêtes n'ont pu être menées à terme dans des délais raisonnables par défaut d'information. [...] La libéralisation du marché des télécommunications a engendré une augmentation considérable du nombre d'opérateurs et de fournisseurs d'autres services de télécommunications. Le nombre d'abonnés et d'utilisateurs finals de ces services a également augmenté de manière considérable depuis 1998 et cette augmentation peut être qualifiée d'explosive pour l'année écoulée. Il est par conséquent devenu extrêmement difficile pour les services d'urgence de réagir aux appels d'urgence qui leur sont adressés. En outre, les abus commis au départ de certains services qui garantissent un anonymat total et donc l'impunité à l'auteur, en cas d'appels malveillants ont augmenté de manière telle que le fonctionnement de certains services de secours en est perturbé et que certains services d'aide, par le retrait de collaborateurs bénévoles suite à cette situation, sont menacés dans leur existence. » (*ibid.*, p. 60)

De même, dans la justification de l'urgence qu'il invoquait en soumettant son projet à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement indiquait :

« Les missions qui pourraient être confiées à l'IBPT par les Parquets dans le cadre d'enquêtes en cours, justifiées notamment par la situation politique internationale, nécessitent d'attribuer à l'Institut la possibilité de pouvoir exercer plus efficacement certains contrôles.

Tout d'abord, il est proposé d'introduire une disposition prévoyant que l'utilisation d'un réseau fixe de télécommunication à des fins illicites est un délit. Cette disposition existe déjà pour les réseaux ayant recours à des transmissions par radio.

Ensuite, l'Institut devrait avoir la possibilité d'obtenir directement auprès des opérateurs l'identification de clients.

Enfin, il est proposé de pénaliser le fait de ne pas déclarer un service de télécommunication. Ceci est particulièrement nécessaire dans le secteur des phones-shops qui servent parfois de couverture au grand banditisme. » (*ibid.*, p. 139)

B.8.2. Les dispositions attaquées s'inscrivent ainsi dans un ensemble de mesures par lesquelles le législateur entend réagir contre les comportements abusifs constatés dans un secteur ayant connu récemment un développement important.

Des mesures pénales telles que celles qui sont prévues par les dispositions attaquées constituent une mesure pertinente au regard d'un tel objectif. Elles se veulent d'ailleurs le pendant de celles, analogues, prévues par l'article 4 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, le législateur ayant constaté qu'il « [n'existait] actuellement aucune disposition similaire pour les télécommunications » et que « les circonstances actuelles nécessitent de pallier d'urgence cette lacune » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1503/1, p. 61).

B.9.1. En sa première branche, le moyen fait référence au principe de la légalité des incriminations et des peines.

B.9.2. 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.

L'article 151 de la loi attaquée définit les communications dont l'auteur peut être sanctionné en vertu de cette disposition et précise que le mode de transmission de ces communications, à savoir l'utilisation de l'infrastructure des télécommunications, est érigé en délit lorsqu'il est adopté pour donner des communications visées par la loi. Le législateur a pu considérer qu'il s'agissait là d'un mode de communication qui, en ce qu'il est spécifique et permet d'atteindre rapidement un grand nombre de personnes pouvant se trouver très loin de l'auteur des communications, justifiait la création d'un délit spécifique.

B.9.3. L'article 151 attaqué ne pourrait cependant se justifier en ce qu'il permet de punir l'auteur d'une infraction définie en des termes aussi vagues que « communications portant atteinte au respect des lois ». Le principe de légalité en matière pénale, garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, procède notamment de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Or, quelle qu'ait pu être l'intention du législateur, même une conduite aussi légitime, en démocratie, que celle qui consiste à critiquer en termes sévères une loi déterminée, ne pourrait être menée avec la certitude de n'être pas exposé à une répression pénale fondée sur un texte ainsi libellé.

L'expression « atteinte [...] à la sécurité de l'Etat » n'a pas un contenu normatif suffisamment précis pour définir une infraction pénale.

Si les notions d'ordre public et de bonnes mœurs sont acceptables en droit civil bien qu'elles se prêtent à des définitions extensives, elles ne peuvent, pas plus que la notion de faute, constituer à elles seules la définition d'une infraction pénale, sans créer une insécurité inadmissible. La condition d'utiliser certains moyens de communication n'est pas une restriction suffisante, car elle laisse subsister cette même insécurité pour tous ceux qui recourent à de tels moyens, lesquels n'ont en eux-mêmes rien d'illicite.

Quant à l'offense à l'égard d'un Etat étranger, elle ne peut, sans plus de précision, être érigée en infraction sans attenter à la liberté de manifester des opinions.

B.10. Les autres branches du moyen ne pouvant conduire à une plus ample annulation, elles ne seront pas examinées.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 151 et 152, 3°, de la loi-programme du 30 décembre 2001;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 mai 2003.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux.

Le président,

M. Melchior.

ARBITRAGEHOF

N. 2003 — 2174

[2003/200649]

Arrest nr. 69/2003 van 14 mei 2003

Rolnummer 2484

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 151 en 152 van de programmawet van 30 december 2001, ingesteld door de v.z.w. Ligue des droits de l'homme.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juni 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 juli 2002, heeft de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1000 Brussel, Onderrichtsstraat 91, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 151 en 152 van de programmawet van 30 december 2001 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2001).

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. De artikelen 151 en 152 van de programmawet van 30 december 2001 bepalen :

« Art. 151. Artikel 111 [van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven], opgeheven bij de wet van 19 december 1997, wordt hersteld in de volgende lezing :

' Art. 111. Niemand mag in het Rijk via de telecommunicatie-infrastructuur communicatie tot stand brengen of trachten tot stand te brengen die de eerbied voor de wetten, de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden of een belediging jegens een vreemde Staat. '

Art. 152. In artikel 114 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 19 december 1997 en van 3 juli 2000, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° § 1 wordt aangevuld als volgt : ' 3° het uitblijven van een dienst aangifte zoals bepaald in artikel 90, § 1. ';

2° in § 2 worden de woorden ' 109terE, §§ 5, 6 en 7, ' ingevoegd tussen de woorden ' 109terD, ' en ' 109terF ';

3° § 8 wordt aangevuld als volgt : ' 3° de persoon die de bepaling van artikel 111 schendt. ' »

B.2. Uit de bewoordingen van het verzoekschrift blijkt dat het voormelde artikel 152 slechts wordt aangevochten in zoverre het artikel 114, § 8, van de wet van 21 maart 1991 wijzigt, dat voortaan bepaalt :

« § 8. Met geldboete van 500 tot 500 000 frank en met een gevangenisstraf van één tot vier jaar of met één van die straffen alleen wordt gestraft :

1° de persoon, die op bedrieglijke wijze telecommunicatie door middel van een telecommunicatienet tot stand brengt, ten einde aan zichzelf of aan een ander persoon wederrechtelijk een voordeel te verschaffen;

2° de persoon, die een telecommunicatienet of -dienst of andere middelen van telecommunicatie gebruikt om overlast te veroorzaken aan zijn correspondent of schade te berokkenen;

3° de persoon die de bepaling van artikel 111 schendt. »

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot artikel 151 en tot artikel 152, 3°.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partij

B.3. Volgens haar statuten heeft de v.z.w. Ligue des droits de l'homme tot doel « het bestrijden van onrecht en van elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ». Zij « verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme waarop de democratische samenlevingen zijn gegrondvest en die zijn afgekondigd » onder meer door de Belgische Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zonder dat een dergelijke definitie van het maatschappelijk doel van een v.z.w. letterlijk moet worden genomen als een middel dat zij aanwendt om gelijk welke norm aan te vechten onder het voorwendsel dat elke norm een weerslag heeft op iemands rechten, kan ervan worden uitgegaan dat er een voldoende band bestaat tussen dat maatschappelijk doel en de artikelen 151 en 152 van de wet van 30 december 2001. De in het verzoekschrift aangevochten bepalingen beperken immers voor elke persoon, door middel van strafmaatregelen, de mogelijkheid om te communiceren en, in die zin, om zich te uiten.

Daaruit volgt dat de v.z.w. Ligue des droits de l'homme doet blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de voormelde bepalingen.

Ten gronde

B.4. De verzoekende partij uit kritiek op de artikelen 151 en 152 van de wet van 30 december 2001 doordat zij een verschil in behandeling instellen tussen de personen die de erin bedoelde communicatie uitzenden of trachten uit te zenden door gebruik te maken van de telecommunicatie-infrastructuur en de personen die dat doen zonder van die infrastructuur gebruik te maken of die andere misdrijven plegen : aan de eerstgenoemden zou op een discriminerende wijze de waarborg worden ontzegd die wordt geboden door het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en van de straffen (eerste onderdeel van het enige middel); de sanctie die zij oplopen (minimum een jaar gevangenisstraf) behoort tot die welke het mogelijk maken de dader in voorlopige hechtenis te nemen (tweede onderdeel); zij zouden kunnen worden vervolgd als auteurs van een poging die door de wet niet strafbaar wordt gesteld (derde onderdeel); zij zouden door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd wegens feiten die, mocht geen gebruik zijn gemaakt van de telecommunicatie-infrastructuur, slechts zouden kunnen worden bestraft als gevolg van een klacht van het slachtoffer (vierde onderdeel); hun privé-communicatie of -telecommunicatie zou kunnen worden afgeluisterd, aangezien de misdrijven bedoeld in de aangevochten wet deel uitmaken van die welke een toezichtmaatregel kunnen verantwoorden die is voorgeschreven bij artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van Strafvordering (vijfde onderdeel).

B.5. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6. In tegenstelling met wat de Ministerraad beweert, vergelijkt de verzoekende partij de rechtzoekenden naargelang de feiten die hun ten laste zouden worden gelegd of die in aanmerking zouden worden genomen, al dan niet zijn gepleegd door gebruik te maken van de telecommunicatie-infrastructuur en niet naargelang die feiten dateren van vóór of na de aangevochten wet. Het kan dus niet meteen worden uitgesloten dat de vergelijking van die categorieën een discriminatie aan het licht zou kunnen brengen.

B.7. Het door de verzoekende partij bekritiseerde onderscheid is gegrond op een objectief criterium, namelijk dat van het gebruik van de telecommunicatie-infrastructuur om de in de aangevochten bepalingen bedoelde communicatie tot stand te brengen of te trachten tot stand te brengen.

B.8.1. De aangevochten bepalingen maken deel uit van een geheel van bepalingen die, inzake telecommunicatie, de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wijzigen teneinde onder meer het mogelijk te maken dat het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (B.I.P.T.) zou beschikken over de gegevens die betrekking hebben op de identiteit en het adres van een houder van een telefoonnummer, alsook op de referenties van de opgeroepen nummers en de boekhoudkundige gegevens met betrekking tot de facturatie (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, nr. 1503/1, p. 60) en teneinde een leemte op te vullen : artikel 4 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radiobeachting, dat het gebruik bestraft van radiocommunicatie die de eerbied voor de wetten, de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden aantast of een belediging uitmaakt jegens een vreemde Staat, had immers geen tegenhanger op het vlak van de telecommunicatie (*ibid.*, p. 61). Bij het aannemen van die bepalingen heeft de wetgever vastgesteld :

« De cruciale rol van de telecommunicatie maakt het absoluut noodzakelijk dat in sommige dossiers heel snel kan worden opgetreden; te vaak konden bepaalde onderzoeken niet binnen een redelijke termijn worden afgerond wegens gebrek aan informatie. [...] De vrijmaking van de telecommunicatiemarkt heeft geleid tot een aanzienlijke groei van het aantal operatoren en aanbieders van andere telecommunicatiediensten. Het aantal abonnees en eindgebruikers van deze diensten kende eveneens een opmerkelijke groei sinds 1998 en deze groei is voor het afgelopen jaar explosief te noemen. Dit heeft ertoe geleid dat het voor de nooddiensten extreem complex is geworden om op de aan hen gerichte noodoproepen te kunnen reageren. Daarnaast is het misbruik dat gemaakt wordt vanuit sommige diensten die totale anonimiteit en dus straffeloosheid van de dader garanderen, in het geval van kwaadwillige oproepen in die mate toegenomen dat de werking van sommige nooddiensten erdoor ernstig gestoord wordt en sommige hulpdiensten zelfs door het afhaken hierdoor van vrijwillige medewerkers in hun voortbestaan worden bedreigd. » (*ibid.*, p. 60)

Op dezelfde wijze heeft de Regering, in de verantwoording van de spoedprocedure die zij aanvoerde bij het onderwerpen van haar ontwerp aan het advies van de Raad van State, gesteld :

« De opdrachten die door de parketten aan het B.I.P.T. zouden kunnen worden toevertrouwd in het kader van lopende onderzoeken die meer bepaald gewettigd zijn door de internationale politieke situatie, noodzaken ertoe het Instituut de mogelijkheid te geven bepaalde controles efficiënter uit te oefenen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld een bepaling in te voeren die erin voorziet dat het gebruik van een vast telecommunicatienetwerk voor onrechtmatige doeleinden een misdrijf is. Die bepaling bestaat reeds voor netwerken die functioneren via radiotransmissie.

Daarnaast zou het Instituut de mogelijkheid moeten hebben om rechtstreeks bij de operatoren klanten te identificeren.

Ten slotte wordt voorgesteld het niet-aangeven van een telecommunicatiedienst strafbaar te stellen. Dat is meer bepaald noodzakelijk in de sector van de *phone-shops*, die soms de dekmantel vormen van zware criminaliteit. » (*ibid.*, p. 139)

B.8.2. De aangevochten bepalingen passen dus in een geheel van maatregelen waarmee de wetgever wil reageren tegen onrechtmatige gedragingen die worden vastgesteld in een sector die onlangs een belangrijke ontwikkeling heeft gekend.

Strafmaatregelen zoals die waarin de aangevochten bepalingen voorzien, zijn pertinent in het licht van een dergelijke doelstelling. Zij willen trouwens de tegenhanger zijn van de analoge maatregelen waarin is voorzien bij artikel 4 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radiobeachting, vermits de wetgever heeft vastgesteld dat er « momenteel [...] voor de telecommunicatie geen soortgelijke bepaling » bestond en dat « de huidige omstandigheden [...] ertoe [nopen] deze leemte dringend op te vullen » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, nr. 1503/1, p. 61).

B.9.1. In het eerste onderdeel van het middel wordt verwezen naar het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en van de straffen.

B.9.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, garanderen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Artikel 151 van de aangevochten wet definieert de communicatie waarvoor de auteur kan worden gestraft krachtens die bepaling en preciseert dat de wijze van overbrenging van die communicatie, namelijk het gebruik van de telecommunicatie-infrastructuur, als een misdrijf wordt beschouwd wanneer zij wordt gebruikt om de bij de wet bedoelde communicatie tot stand te brengen. De wetgever vermocht van oordeel te zijn dat het daarbij ging om een wijze van communicatie die, doordat zij specifiek is en het mogelijk maakt snel een groot aantal personen te bereiken die zich zeer ver van de auteur van de communicatie kunnen bevinden, het creëren van een specifiek misdrijf verantwoordde.

B.9.3. Het aangevochten artikel 151 zou evenwel niet kunnen worden verantwoord doordat het de bestraffing mogelijk maakt van de auteur van een misdrijf dat in zodanig vage bewoordingen wordt gedefinieerd als « communicatie die de eerbied voor de wetten aantast ». Het wettigheidsbeginsel in strafzaken, gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet alsmede bij artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, gaat onder meer uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Welke de bedoeling van de wetgever ook moge geweest zijn, zelfs een gedraging, hoe legitiem ook, in een democratie, als die welke erin bestaat in strenge bewoordingen een bepaalde wet te bekritisieren, zou niet kunnen worden aangenomen met de zekerheid dat de auteur ervan niet wordt blootgesteld aan een strafrechtelijke vervolging gegrond op een aldus geformuleerde tekst.

De uitdrukking « de veiligheid van de Staat aantasten » heeft geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om een misdrijf te kunnen definiëren.

Ook al zijn de begrippen « openbare orde » en « goede zeden » aanvaardbaar binnen het burgerlijk recht - hoewel zij zich tot extensieve definities lenen -, toch kunnen zij, evenmin als het begrip « fout », op zich niet de definitieve vormen van een misdrijf, zonder ontoelaatbare onzekerheid te creëren. De voorwaarde met betrekking tot het gebruik van bepaalde communicatiemiddelen is geen voldoende beperking want zij laat diezelfde onzekerheid bestaan voor al diegenen die gebruik maken van zulke communicatiemiddelen, die op zich niet ongeoorloofd zijn.

Het begrip « belediging jegens een vreemde Staat » kan zonder verdere verduidelijking niet strafbaar worden gesteld zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van meningsuiting.

B.10. Aangezien de andere onderdelen van het middel niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen ze niet te worden onderzocht.

Om die redenen,
het Hof

- vernietigt de artikelen 151 en 152, 3^o, van de programmawet van 30 december 2001;
- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 mei 2003.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,
M. Melchior.

SCHIEDSHOF

D. 2003 — 2174

[2003/200649]

Urteil Nr. 69/2003 vom 14. Mai 2003

Geschäftsverzeichnisnummer 2484

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 151 und 152 des Programmgesetzes vom 30. Dezember 2001, erhoben von der VoG Ligue des droits de l'homme.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen und J.-P. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 28. Juni 2002 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 1. Juli 2002 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG Ligue des droits de l'homme, mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue de l'Enseignement 91, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 151 und 152 des Programmgesetzes vom 30. Dezember 2001 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. Dezember 2001).

(...)

II. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Die Artikel 151 und 152 des Programmgesetzes vom 30. Dezember 2001 besagen:

«Art. 151. Artikel 111 [des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen], aufgehoben durch das Gesetz vom 19. Dezember 1997, wird mit folgendem Wortlaut wieder in Kraft gesetzt:

' Art. 111. Niemand darf im Königreich über die Telekommunikationsinfrastruktur eine Kommunikation zustande bringen oder versuchen, eine Kommunikation zustande zu bringen, die die Einhaltung der Gesetze, die Sicherheit des Staates, die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten gefährdet oder die eine Beleidigung eines ausländischen Staates darstellt. '

Art. 152. In Artikel 114 desselben Gesetzes in der durch die Gesetze vom 19. Dezember 1997 und vom 3. Juli 2000 abgeänderten Fassung werden folgende Änderungen vorgenommen:

1. § 1 wird wie folgt ergänzt: ' 3. das Ausbleiben der Anmeldung eines Dienstes im Sinne von Artikel 90 § 1. ';
2. in § 2 werden die Wörter ' 109terE § 5, 6 und 7, ' zwischen den Wörtern ' 109terD, ' und ' 109terF ' eingefügt;
3. § 8 wird wie folgt ergänzt: ' 3. jede Person, die die Bestimmungen von Artikel 111 verletzt. ' »

B.2. Aus dem Wortlaut der Klageschrift ist zu entnehmen, daß der vorgenannte Artikel 152 lediglich angefochten wird, insofern er Artikel 114 § 8 des Gesetzes vom 21. März 1991 ändert, der nunmehr besagt:

«§ 8. Mit einer Geldbuße von 500 bis höchstens 50 000 Franken und mit einer Haftstrafe von einem bis vier Jahren oder mit nur einer dieser Strafen wird bestraft:

1. die Person, die auf betrügerische Weise Telekommunikationen über ein Telekommunikationsnetz zustande bringt, um sich oder einer anderen Person widerrechtlich einen Vorteil zu verschaffen;

2. die Person, die ein Telekommunikationsnetz oder einen Telekommunikationsdienst oder andere Telekommunikationsmittel benutzt, um seinen Gesprächsteilnehmer zu belästigen oder um Schäden zu verursachen;

3. jede Person, die die Bestimmungen von Artikel 111 verletzt.»

Der Hof beschränkt seine Prüfung auf Artikel 151 und auf Artikel 152 Nr. 3.

In bezug auf das Interesse der klagenden Partei

B.3. Gemäß ihrer Satzung bezweckt die VoG Ligue des droits de l'homme, «die Ungerechtigkeit und jegliche willkürliche Beeinträchtigung der Rechte eines Einzelnen oder einer Gemeinschaft zu bekämpfen». Sie verteidigt «die Grundsätze der Gleichheit, der Freiheit und des Humanismus, auf denen die demokratischen Gesellschaften beruhen» und die unter anderem durch die belgische Verfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention «verkündet werden».

Ohne daß eine solche Definition des Vereinigungszwecks einer VoG wörtlich zu nehmen ist als ein von ihr angewandtes Mittel, um gleich welche Norm unter dem Vorwand anzufechten, daß jede Norm eine Auswirkung auf die Rechte irgendeiner Person hat, kann davon ausgegangen werden, daß ein ausreichender Zusammenhang zwischen diesem Vereinigungszweck und den Artikeln 151 und 152 des Gesetzes vom 30. Dezember 2001 besteht. Die in der Klageschrift angefochtenen Bestimmungen beschränken nämlich für jede Person anhand von Strafmaßnahmen die Möglichkeit zu kommunizieren und - in diesem Sinne - sich zu äußern.

Daraus ist zu schlußfolgern, daß die VoG Ligue des droits de l'homme ein Interesse aufweist, um die Nichtigerklärung der vorgenannten Bestimmungen zu fordern.

Zur Hauptsache

B.4. Die klagende Partei übt Kritik an den Artikeln 151 und 152 des Gesetzes vom 30. Dezember 2001, insofern sie einen Behandlungsunterschied einführt zwischen den Personen, die die darin angeführte Kommunikation unter Benutzung der Telekommunikationsinfrastruktur sendeten oder versuchten zu senden, und denjenigen, die dies ohne die Benutzung dieser Infrastruktur taten oder andere Straftaten begingen, denn den Erstgenannten werde auf diskriminierende Weise die durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Unterstrafstellungen und der Strafen gebotene Garantie vorenthalten (erster Teil des einzigen Klagegrunds); die ihnen angedrohte Strafe (mindestens ein Jahr Haftstrafe) gehöre zu denjenigen, mit denen man den Täter in Untersuchungshaft nehmen könne (zweiter Klagegrund); sie könnten verfolgt werden als Urheber eines Versuchs, den das Gesetz nicht strafbar mache (dritter Klagegrund); sie könnten durch die Staatsanwaltschaft verfolgt werden wegen Handlungen, die dann, wenn die Telekommunikationsinfrastruktur nicht benutzt worden wäre, nur im Anschluß an eine Klage des Opfers bestraft werden könnten (vierter Teil); ihre privaten Kommunikationen oder Telekommunikationen könnten abgehört werden, da die Straftaten im Sinne dieses Gesetzes zu denjenigen gehörten, die eine Überwachungsmaßnahme im Sinne von Artikel 90ter § 2 des Strafprozeßgesetzbuches rechtfertigen könnten (fünfter Teil).

B.5. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.6. Im Gegensatz zu den Ausführungen des Ministerrates vergleicht die klagende Partei die Rechtsunterworfenen danach, ob die ihnen zur Last gelegten oder die berücksichtigten Handlungen unter Benutzung der Telekommunikationsinfrastruktur begangen worden sind oder nicht, und nicht danach, ob diese Handlungen vor oder nach dem angefochtenen Gesetz begangen wurden. Es kann somit nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß der Vergleich dieser Kategorien eine Diskriminierung erkennbar machen würde.

B.7. Die von der klagenden Partei bemängelten Unterscheidungen beruhen auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Benutzung der Telekommunikationsinfrastruktur für das Zustandebringen oder den Versuch des Zustandebringens der in den angefochtenen Bestimmungen angeführten Kommunikation.

B.8.1. Die angefochtenen Bestimmungen gehören zu einer Reihe von Bestimmungen, die in bezug auf die Telekommunikation das Gesetz vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen ändern, um unter anderem zu ermöglichen, daß das Belgische Institut für Postdienste und Telekommunikation (BIPT) über die Angaben bezüglich der Personalien und der Adresse eines Inhabers einer Telefonnummer sowie über die Referenzen der angewählten Nummern und die Buchführungsangaben bezüglich der Fakturierung verfügen kann (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, Nr. 1503/1, S. 60), und um eine Lücke zu schließen; zu Artikel 4 des Gesetzes vom 30. Juli 1979 über den Rundfunk, der eine Benutzung des Rundfunks unter Gefährdung der Einhaltung der Gesetze, der Sicherheit des Staates, der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten oder unter Beleidigung eines ausländischen Staates bestraft, gab es nämlich kein Gegenstück im Bereich der Telekommunikation (ebenda, S. 61). Bei der Annahme dieser Bestimmungen stellte der Gesetzgeber folgendes fest:

«Die bedeutende Rolle der Telekommunikationsmittel macht es absolut erforderlich, in bestimmten Akten sehr schnell handeln zu können; allzu oft konnten bestimmte Untersuchungen wegen mangelnder Informationen nicht innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden. [...] Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hat zu einer beträchtlichen Zunahme der Anzahl Betreiber und Anbieter von anderen Telekommunikationsdiensten geführt. Die Zahl der Teilnehmer und der Endbenutzer dieser Dienste ist ebenfalls seit 1998 erheblich gestiegen, und für das abgelaufene Jahr kann man diese Zunahme als explosionsartig bezeichnen. Dies hat dazu geführt, daß es für die Notdienste äußerst schwierig geworden ist, auf die an sie gerichteten Notrufe zu reagieren. Darüber hinaus hat die mißbräuchliche Benutzung gewisser Dienste, die eine vollständige Anonymität und somit Straffreiheit des Täters garantieren, für böswillige Anrufe derart zugenommen, daß die Arbeit gewisser Notdienste dadurch gestört wird und der Fortbestand gewisser Hilfsdienste aufgrund des Abgangs freiwilliger Mitarbeiter gefährdet ist.» (ebenda, S. 60)

Ferner hat die Regierung zur Rechtfertigung der Dringlichkeit, als sie dem Staatsrat ihren Entwurf zwecks Begutachtung vorlegte, angeführt:

«Die Aufgaben, die die Staatsanwaltschaft dem BIPT im Rahmen von laufenden Ermittlungen anvertrauen könnte, die insbesondere durch die internationale politische Situation gerechtfertigt sind, erfordern, daß dem Institut die Möglichkeit geboten wird, gewisse Kontrollen auf wirksamere Art durchzuführen.

Zunächst wird vorgeschlagen, eine Bestimmung einzuführen, wonach die Benutzung des Telekommunikations-Festnetzes zu unerlaubten Zwecken eine Straftat darstellt. Diese Bestimmung besteht bereits für Netze, die auf eine Funkübertragung zurückgreifen.

Sodann müßte das Institut die Möglichkeit haben, direkt bei den Anbietern die Identifizierung von Kunden zu erhalten.

Schließlich wird vorgeschlagen, das Unterlassen der Anmeldung eines Telekommunikationsdienstes zu bestrafen. Dies ist insbesondere im Bereich der Phoneshops erforderlich, die in manchen Fällen als Deckmantel für organisierte Kriminalität dienen.» (ebenda, S. 139)

B.8.2. Die angefochtenen Bestimmungen fügen sich somit in ein Maßnahmenbündel ein, mit dem der Gesetzgeber gegen mißbräuchliche Verhaltensweisen reagieren möchte, die in einem Sektor festgestellt werden, der sich in jüngster Zeit stark entwickelt hat.

Strafmaßnahmen, wie sie in den angefochtenen Bestimmungen vorgesehen sind, erweisen sich im Lichte einer solchen Zielsetzung als sachdienlich. Sie sollen im übrigen ein Gegenstück zu den in Artikel 4 des Gesetzes vom 30. Juli 1979 über den Rundfunk vorgesehenen entsprechenden Maßnahmen bilden, da der Gesetzgeber festgestellt hat, daß «derzeit für die Telekommunikation keine ähnliche Bestimmung besteht» und daß «die heutigen Umstände es erfordern, diese Lücke dringend zu schließen» (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, Nr. 1503/1, S. 61).

B.9.1. Im ersten Teil des Klagegrunds wird auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Unterstrafstellungen und der Strafen verwiesen.

B.9.2. Indem die Artikel 12 Absatz 2 und 14 der Verfassung der gesetzgebenden Gewalt die Befugnis verleihen, einerseits festzulegen, in welchen Fällen und in welcher Form eine Strafverfolgung möglich ist, und andererseits Gesetze anzunehmen, auf deren Grundlage eine Strafe festgelegt und angewandt werden kann, gewährleisten sie jedem Bürger, daß eine Verhaltensweise nur strafbar ist und eine Strafe nur auferlegt wird aufgrund von Regeln, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden.

Artikel 151 des angefochtenen Gesetzes definiert die Kommunikationen, für die der Urheber gemäß dieser Bestimmung bestraft werden kann, und präzisiert, daß die Weise der Übertragung dieser Kommunikationen, nämlich die Benutzung der Telekommunikationsinfrastruktur, als eine Straftat eingestuft wird, wenn sie dazu benutzt wird, die im Gesetz vorgesehenen Kommunikationen zustande zu bringen. Der Gesetzgeber konnte den Standpunkt vertreten, daß es sich dabei um eine Art der Kommunikation handelt, die aufgrund ihrer besonderen Art und der Möglichkeit, schnell eine große Anzahl von Personen zu erreichen, die sich sehr weit vom Urheber der Kommunikation befinden können, die Schaffung eines spezifischen Straftatbestandes rechtfertigte.

B.9.3. Der angefochtene Artikel 151 ließe sich jedoch nicht rechtfertigen, insofern er die Bestrafung des Urhebers einer Übertretung ermöglicht, die in einem solch ungenauen Wortlaut wie «Kommunikation, die die Einhaltung der Gesetze verletzt» definiert wird. Das durch die Artikel 12 Absatz 2 und 14 der Verfassung sowie durch Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Strafsachen gewährleistete Legalitätsprinzip beruht unter anderem auf der Überlegung, daß das Strafgesetz so formuliert sein muß, daß jede Person bei der Annahme einer Verhaltensweise wissen kann, ob diese Verhaltensweise strafbar ist oder nicht. Ungeachtet der Absicht des Gesetzgebers kann in einer Demokratie selbst ein so rechtmäßiges Verhalten, wie das harte Kritisieren eines bestimmten Gesetzes, nicht mit der Sicherheit begangen werden, daß es nicht der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung auf der Grundlage eines auf diese Weise formulierten Textes ausgesetzt wäre.

Der Ausdruck «Gefährdung der Sicherheit des Staates» weist keinen ausreichend präzisen normativen Inhalt auf, um eine Straftat zu definieren.

Die Begriffe «öffentliche Ordnung» und «gute Sitten» sind zwar im bürgerlichen Recht annehmbar - auch wenn sie sich für extensive Auslegungen eignen -, können jedoch, ebenso wie der Begriff «Fehler», an sich nicht als Definition einer Straftat dienen, ohne eine unzulässige Unsicherheit zu schaffen. Die Bedingung in bezug auf die Benutzung von bestimmten Kommunikationsmitteln stellt keine ausreichende Einschränkung dar, da sie diese Unsicherheit für all diejenigen bestehen läßt, die solche an sich nicht unrechtmäßigen Kommunikationsmittel in Anspruch nehmen.

Der Begriff «Beleidigung eines ausländischen Staates» kann ohne weitere Verdeutlichung nicht unter Strafe gestellt werden, ohne daß gegen die Freiheit der Meinungsäußerung verstoßen wird.

B.10. Da die weiteren Teile des Klagegrunds nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt die Artikel 151 und 152 Nr. 3 des Programmgesetzes vom 30. Dezember 2001 für nichtig;

- weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 14. Mai 2003.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux.

Der Vorsitzende,

M. Melchior.

SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES

F. 2003 — 2175

[C — 2003/03337]

22 MAI 2003. — Arrêté ministériel relatif à l'émission par l'Etat belge d'un emprunt dénommé « Obligations linéaires 3 % - 28 septembre 2008 »

Le Ministre des Finances,

Vu la loi du 2 janvier 1991 relative au marché des titres de la dette publique et aux instruments de la politique monétaire, modifiée par les lois du 22 juillet 1991, 28 juillet 1992, 6 août 1993, 4 avril 1995, 18 juin 1996, 15 juillet et 30 octobre 1998;

Vu la loi du 24 décembre 2002 contenant le budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 2003, notamment l'article 8, § 1^{er}, 1°;

Vu l'arrêté royal du 23 janvier 1991 relatif aux titres de la dette de l'Etat, modifié par les arrêtés royaux du 22 juillet 1991, 10 février 1993, 30 septembre et 3 décembre 1997, 26 novembre 1998 et 11 juin 2001;

FEDERALE OVERHEIDSDIENST FINANCIEN

N. 2003 — 2175

[C — 2003/03337]

22 MEI 2003. — Ministerieel besluit betreffende de uitgifte door de Belgische Staat van een lening genaamd « Lineaire obligaties 3 % - 28 september 2008 »

De Minister van Financiën,

Gelet op de wet van 2 januari 1991 betreffende de markt van de effecten van de overheidsschuld en het monetair beleidsinstrumentarium, gewijzigd bij de wetten van 22 juli 1991, 28 juli 1992, 6 augustus 1993, 4 april 1995, 18 juni 1996, 15 juli en 30 oktober 1998;

Gelet op de wet van 24 december 2002 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2003, inzonderheid op artikel 8, § 1, 1°;

Gelet op het koninklijk besluit van 23 januari 1991 betreffende de effecten van de Staatsschuld, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 juli 1991, 10 februari 1993, 30 september en 3 december 1997, 26 november 1998 en 11 juni 2001;