

# La politique criminelle dans le cadre de la lutte contre la Covid-19

Christine Guillain

« La répression des infractions Covid : administratisation  
de la justice pénale et respect des droits fondamentaux »

USL-B (GREPEC) et INCC

Bruxelles, 9 décembre 2022

*Intervention présentée dans le cadre de la **Recherche PER-FNRS***

« La répression des infractions « Covid » : administratisation de la justice pénale et respect des droits fondamentaux »

menée à l'USL-B (par Diletta Tatti, sous la direction de Christine Guillain) en partenariat avec l'INCC (Alexia Jonckheere et Elodie Schils)

Octobre 2020 – Novembre 2022

# Plan

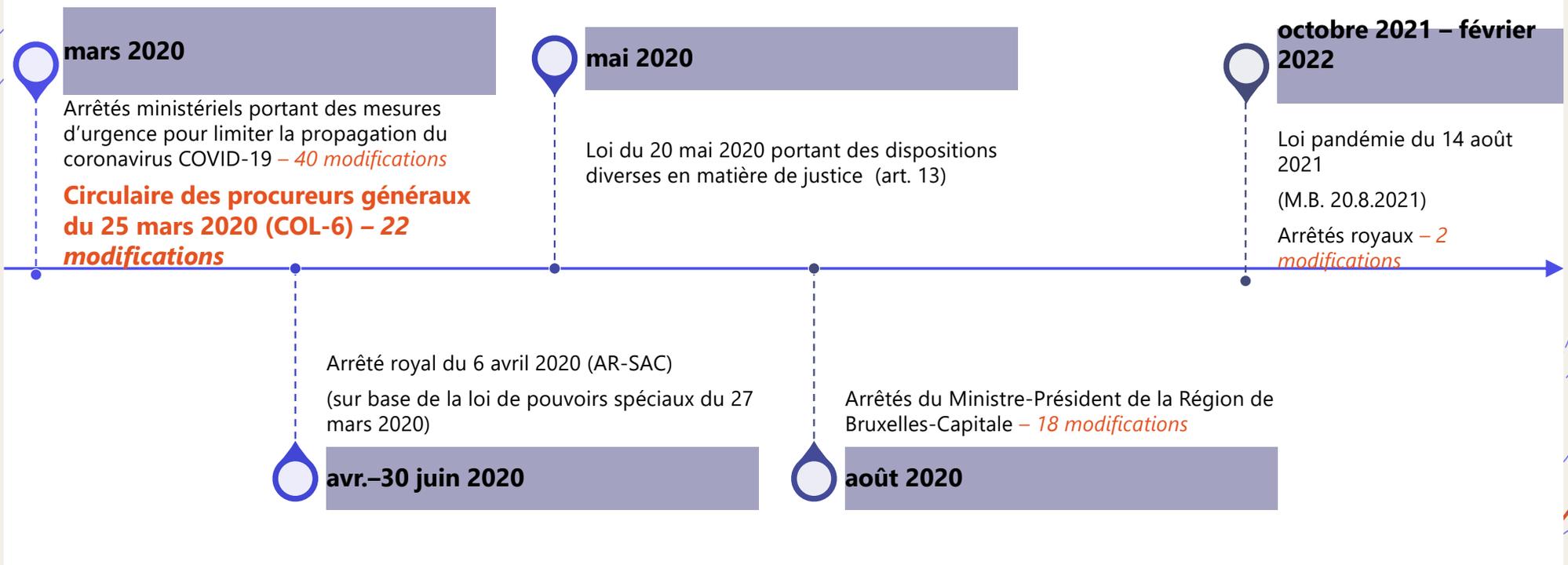
*Rappel* : l'architecture juridique inédite des infractions « Covid-19 »

*Rappel*: rôle du Collège des PG et portée des circulaires

**I.** Une politique des poursuites spécifique

**II.** Les interventions du Collège des procureurs généraux

# Rappel: l'architecture spécifique « Covid 19 »



# Rappel: rôle du Collège des PG et portée des circulaires

**Art. 143bis C. jud.** : « Les procureurs généraux près les cours d'appel forment ensemble un collège, appelé collège des procureurs généraux, qui est placé sous l'autorité du ministre de la Justice »

**Art. 143quater C. jud.** : « Le ministre de la Justice arrête les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux. Ces directives sont contraignantes pour tous les membres du ministère public. Les procureurs généraux près les cours d'appel veillent à l'exécution de ces directives au sein de leur ressort »

**Art. 143bis, al. 2, C. jud.**:« Le collège des procureurs généraux décide de toutes les mesures utiles en vue : 1° de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives (...) ».

**Art. 143quater, al. 2, C. jud.**:« Ces directives sont contraignantes pour tous les membres du ministère public ».

# Rappel: rôle du Collège des PG et portée des circulaires

- Politique criminelle n'a pas pour vocation à se substituer à la loi pénale
  - Directives et circulaires n'ont pas force de loi: « Nonobstant sa publication au Moniteur belge, la directive de janvier 2005 n'est nullement un texte de loi » (Mons, 3 mai 2017)
  - Pas attaquables à la Cour constitutionnelle (pas une loi), ni au CE (pas un acte administratif)
- Politique criminelle ne s'adresse pas au juge, mais tend à encadrer l'action du ministère public et des services de police

# Rappel: rôle du Collège des PG et portée des circulaires

- Directives et circulaires adoptent des lignes directrices concernant la politique de recherche et de poursuite
  - Directives et circulaires exercent une influence indéniable sur l'activité pénale en agissant:
    - Tantôt comme béquille du droit pénal pour pallier les errances ou les manquements du législateur
    - Tantôt comme moteur de l'action publique quand elles dessinent les contours des modalités de poursuite.

# I. Une politique des poursuites spécifique

- Circulaire des procureurs généraux du 25 mars 2020 (COL/6)
  - un traitement prioritaire des infractions « Covid »
  - le recours privilégié à la transaction pénale
  - le classement sans suite pour des raisons d'opportunité rendu exceptionnel

## → un traitement prioritaire des infractions « Covid »

→ COL 6/2020 :

- « La verbalisation systématique de toute infraction Covid »
- « Les dossiers « COVID-19 » devront être traités de manière prioritaire »

**240.598** dossiers « Covid » ouverts entre mars 2020 et juin 2021 (échelle nationale)

[https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/20210606\\_justitiele\\_afhandeling\\_covid\\_v3-fr\\_002.pdf](https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/20210606_justitiele_afhandeling_covid_v3-fr_002.pdf)

→ **Comparaison: 642.670** affaires entrées dans les parquets au cours de l'année 2020 (tous contentieux confondus)

<https://www.om-mp.be/stat/corr/jstat2020/f/home.html>

## → le recours privilégié à la transaction pénale

▶ COL 6/2020 :

- Le recours systématique, pour une première infraction, à la transaction pénale (art. 216*bis* C1cr) ou à la transaction pénale immédiate (absence base légale) et la citation directe devant un tribunal en cas de récidive « Covid » ou non-paiement de la transaction

Sur les **148.819** dossiers Covid clôturés au 6 juin 2021:

**77.496** transactions « normales » ou transactions immédiates, soit **52%**

→ Comparaison = **8,03 %** (des affaires clôturées au cours de l'année 2020 – tous contentieux confondus)

## → le recours à la transaction pénale

### ➤ Le système *Mach*

COL 6/2020: « Chaque **transaction** immédiate devra être enregistrée dans MaCH ».

« Le Collège des procureurs généraux a décidé d'intégrer l'**amende** corona dans le scope du projet Crossborder. « MaCH », la plate-forme numérique des amendes gèrera l'ensemble du trajet que parcourt une amende corona, de l'envoi de la transaction jusqu'au paiement. Les amendes seront également traitées plus rapidement par la justice ».

### ➤ De *Crossborder* à *Crosscovid*

→ une automatisation de la procédure

*vs.* l'examen du dossier et l'exercice de l'opportunité des poursuites

→ le classement sans suites pour des motifs d'opportunité devient exceptionnel

▶ COL 6/2020: « Sauf cas exceptionnels pour lesquels le procureur du Roi prend lui-même la décision, seul un classement sans suite pour des raisons techniques (absence d'infractions, manque de preuves, ...) sera autorisé »

→ *volonté d'uniformisation de la politique criminelle, au détriment du principe d'opportunité des poursuites*

## → l'érosion du principe de l'opportunité des poursuites

▶ Sur les 148.819 dossiers Covid clôturés au 6 juin 2021:

36.634 dossiers **classés sans suite**, soit **25%**

→ Comparaison = **60%** CSS (pour l'ensemble des infractions pénales clôturées par les parquets pour l'année 2020, tous contentieux confondus)

→ **4 % CSS pour motif d'opportunité**

→ Comparaison = **20%**

→ **20 % CSS pour raisons techniques** (essentiellement pour insuffisances de preuves)

→ Comparaison = **36%**



## II. Les interventions du collège des Procureurs Généraux

## → recours aux sanctions administratives communales: rappel de la loi

→ courrier adressé par le collège au Ministre de la Justice le 31 mars 2020 :

« En l'état actuel du droit, seule la voie pénale peut être utilisée pour sanctionner les infractions à cet arrêté »

source : Confinement : les procureurs généraux s'opposent aux amendes communales », *Le Soir*, 31 mars 2020, en ligne, <https://plus.lesoir.be/291352/article/2020-03-31/confinement-les-procureurs-generaux-sopposent-aux-amendes-communales>)

## → les visites domiciliaires – mars 2020

- **COL 06/2020 (version 25 mars 2020)** : « Il ne pourra, toutefois, être fait usage des dispositions du Code d’instruction criminelle permettant de pénétrer dans un lieu privé en cas de flagrant délit, sans accord explicite et préalable du procureur du Roi. Le recours, en l’espèce, à cette prérogative ne rencontrera normalement pas les exigences de proportionnalité auxquelles une ingérence dans la vie privée doit répondre ».
- « Il pourrait, le cas échéant, être fait application de l’article 27 de la loi sur la fonction de police qui autorise des fouilles administratives de lieux privés ».

## → les visites domiciliaires – *avril et décembre 2020*

- **COL 06/2020 (version 7 avril 2020)** : « Il pourrait, le cas échéant, être fait application de l'article 27 de la loi sur la fonction de police qui autorise des fouilles administratives de lieux privés, sans préjudice des articles 14 et 17 de cette même loi et en tenant compte des exigences de proportionnalité auxquelles une ingérence dans la vie privée doit répondre ».
- **COL 06/2020 (version 15 décembre 2020)** : « La fouille administrative d'un lieu privé sur base de l'article 27 de la loi sur la fonction de police n'est pas autorisée en vue de la recherche et de la constatation des infractions à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 ».

## → l'usage des drones – *décembre 2020*

- **Col 06/2020 (version 15 décembre 2020)** : « les services de police ne pourront recourir à des drones à des fins judiciaires »
- L'usage des drones n'est « pas proportionnel à la gravité des infractions recherchées » et est possible « à des fins administratives, pas judiciaires »  
source : M. BENAYAD, « Lutte contre le coronavirus : pas de visites de policiers à domicile, des amendes plus salées et des saisies de véhicules lors de lockdown parties », *La Libre*, 15 décembre 2020, en ligne, <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/pas-de-visites-de-policers-a-domicile-des-amendes-plus-salees-et-des-saisies-de-vehicules-pour-les-lockdown-party-et-drones-interdits-5fd8d1899978e227df1c608a>.

## → l'usage des drones – mars 2021

- ▶ « On peut parfaitement imaginer que ceux qui utilisent le drone donnent les informations à d'autres équipes de policiers qui sont au sol et qui vont aller verbaliser les gens qui ne respectent pas les règles Covid »

Source : J.-F. NOULET, « La police peut-elle utiliser les drones pour constater les infractions "Covid" ? », *Le Soir*, 1<sup>er</sup> mars 2021, en ligne, [https://www.rtbfb.be/info/belgique/detail\\_la-police-peut-elle-utiliser-les-drones-pour-constater-les-infractions-covid?id=10708824](https://www.rtbfb.be/info/belgique/detail_la-police-peut-elle-utiliser-les-drones-pour-constater-les-infractions-covid?id=10708824)

# Constats

- **Délégation croissante** opérée du pouvoir législatif vers pouvoir exécutif pour déterminer des règles de droit pénal et de procédure pénale, via des **circulaires** qui adoptent des lignes directrices concernant la politique de recherche et de poursuite qui s'imposent aux membres du ministère public et aux services de police
- Les circulaires du Collège des procureurs généraux sont élevées au rang de palliatif législatif et leur force normative considérée comme équivalente à celle de la loi qu'elle sont censées remplacer ou encadrer

## **Hugues Dumont: Phénomène dit des « boucles étranges » :**

« Une interaction entre des normes ou des autorités supérieures et des normes ou des autorités inférieures, interaction qui a pour particularité d'invertir le sens de la logique hiérarchique : le processus de production du droit voit des normes du niveau inférieur déterminer, contre toute attente, celles du niveau supérieur ».

# Constats

- **Circulaires souffrent d'un déficit démocratique** : elles échappent à tout contrôle juridictionnel ainsi qu'à tout débat démocratique

Il ne suffit pas « que la politique criminelle soit légale ; elle doit être fondée de plus en plus sur la légitimité, c'est-à-dire que les objectifs et les moyens doivent être cohérents et être ressentis comme acceptables dans la société. La politique criminelle doit donc être menée publiquement et elle doit être contrôlable par le Parlement de manière à lui conférer une légitimité » (Commission « De Wilde », 1992).

# Constats

- Circulaires ont un impact considérable sur l'exercice des poursuites et les modalités de celles-ci
    - **COL 06/2020** poursuit un objectif d'efficacité procédurale qui a entraîné un travail quasi routinier de traitement des infractions « Covid » empêchant l'individualisation de la sanction
  - Politique criminelle en matière d'infractions « Covid » déteint sur l'ensemble de la procédure pénale
    - Circulaire n°9/2021 concernant l'élargissement de la procédure de transaction immédiate
    - Propositions visant à étendre le champ d'application SAC (DOC 55 - 27/92)
- = Banalisation dispositifs d'exception, censés répondre à une situation d'urgence

# Constats

- Rôle paradoxal joué par le Collège des PG:

- Prend des libertés importantes quant au principe de légalité
- Gardien du respect des principes et libertés fondamentales

= d'acteur incontournable de la politique criminelle, le Collège occupe désormais une place centrale dans le débat public