

La gestion des infractions Covid-19 par les autorités belges

Quand répression rime avec exclusion

Diletta Tatti et Christine Guillain

La gestion de la crise liée à la pandémie (Horton, 2020) de la Covid-19 et les mesures qu'elle a emportées ont entraîné une redéfinition de nos espaces publics et privés. De nombreuses normes se sont succédé qui tour à tour interdisent ou restreignent les déplacements, les sorties ou les rassemblements dans l'espace public. Si des limitations sont possibles en temps ordinaire¹, elles prennent une ampleur inédite entre le mois de mars 2020 et le printemps 2022, bouleversant les usages et les manières du quotidien. L'espace public est à l'arrêt: d'abord de manière drastique par la limitation des déplacements à ceux jugés essentiels à la survie matérielle, ensuite de manière plus sélective, en ciblant certains usages ou comportements (présence en rue le soir et la nuit, rassemblements et manifestations, consommation d'alcool sur la voie publique...). Les interdictions et limitations pénètrent également le cercle intime, amical ou familial des citoyens, et déterminent ce qu'il est permis ou non de faire, et avec qui il est permis de le faire. Les mesures fixent le nombre de personnes autorisées à se retrouver au sein du domicile, balisent certaines activités (veillées funéraires, célébrations), en interdisent d'autres (soirées festives).

Censées s'appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, ces mesures n'ont cependant pas eu le même impact pour tous. Le confinement chez soi (lorsque c'était possible) n'a pas signifié la même chose pour tous les citoyens, et la mise en œuvre des mesures Covid-19 dans l'espace public n'a pas opéré de manière identique. Les mesures sont venues se greffer sur des inégalités sociospatiales préexistantes (taille des logements, nombre de cohabitants, accès à un espace vert...) particulièrement

¹ Nous pensons notamment aux règlements communaux qui conditionnent la tenue de manifestations dans l'espace public à l'autorisation préalable du bourgmestre. L'article 26, alinéa 2, de la Constitution prévoit que les rassemblements en plein air «restent entièrement soumis aux lois de police».

visibles en contexte urbain (voir le chapitre I dans cet ouvrage). Ces différences ont eu un impact sensible sur la possibilité de se conformer aux restrictions.

Malgré ce constat prévisible, le choix est fait de faire reposer l'effectivité de ces mesures restrictives et limitatives sur une approche répressive. Celle-ci est confiée aux autorités pénales et, pendant la période du premier confinement, aux autorités communales. Le caractère inédit des infractions Covid-19 entraîne alors une approche tout aussi singulière de leur traitement administratif ou pénal, à travers le recours aux sanctions administratives communales (ci-après, «SAC») et à la transaction pénale, simple ou immédiate.

La présente contribution propose d'analyser les inégalités révélées par les constats et les poursuites des infractions Covid-19. Elle reprend une série d'observations posées dans le cadre d'une recherche PER-FNRS menée à UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles entre novembre 2020 et octobre 2022². La recherche est spatialement située à l'échelle bruxelloise et prend comme point de départ le glissement administratif du droit pénal. Au printemps 2020, toutes les 19 communes bruxelloises ont recours au mécanisme des SAC, contre seulement 10 % des communes de Flandre et de Wallonie (De Buisseret, 2020a). Le champ de la recherche est ensuite élargi pour s'intéresser à la réponse pénale aux infractions Covid-19 à travers la transaction pénale (immédiate), qui s'est imposée comme la seule voie répressive à partir du 1^{er} juillet 2020.

Après avoir posé le cadre général des infractions Covid-19 et de leur répression, tant pénale qu'administrative, seront abordées les pratiques divergentes des communes bruxelloises en matière de limitations d'accès à l'espace public, avec une attention particulière pour les interventions policières inégalitaires visibles à l'échelle des quartiers. Nous nous intéresserons ensuite aux caractéristiques spécifiques de l'action publique dans le traitement de ces infractions, à travers le recours sans précédent au dispositif de la transaction pénale (immédiate).

Architecture répressive des infractions Covid-19

L'architecture répressive qui se construit au printemps 2020 est caractérisée tant par l'adoption d'arrêtés ministériels fédéraux et d'arrêtés de gouvernements régionaux qui créent des infractions inédites que par la mise en place, par le Collège des procureurs généraux, d'une politique des poursuites spécifique. Entre les mois de mars et de juin 2020, le recours aux pouvoirs spéciaux et, partant, aux SAC vient parachever cette construction répressive originale.

² « Les sanctions administratives communales dans le cadre des mesures anti-COVID : administration de la justice pénale et respect des droits fondamentaux. » La recherche a été menée à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles par Diletta Tatti, dans le cadre d'un projet PER-FNRS, sous la direction de Christine Guillain, en collaboration avec l'INCC en la personne d'Alexia Jonckheere.

Des arrêtés ministériels en pagaille qui privilégient le recours aux sanctions pénales

Le 13 mars 2020, le premier arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19³ est adopté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Cette première norme inaugure une longue série, puisqu'en un an et demi, 41 arrêtés ministériels contenant des mesures d'urgence pour lutter contre la Covid-19 sont adoptés successivement.

Ces arrêtés ministériels constituent des instruments inédits en matière répressive, à deux égards. D'une part, au niveau de la technique normative, il s'agit d'actes de nature réglementaire, à vocation temporaire, adoptés par les gouvernements régionaux et fédéraux. En violation du prescrit constitutionnel⁴, ces arrêtés créent de nouvelles infractions, sanctionnées pénalement. Le recours aux arrêtés ministériels dans le contexte de la crise de la Covid-19 a fait l'objet de nombreuses critiques (Popelier, 2020; Thirion, 2020; Tatti, 2021; Parsa & Tulkens, 2022; Bourgaux & Gaudin, 2022). Ces normes sont adoptées sur la base des articles 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile⁵. D'autre part, le contenu normatif des arrêtés ministériels est inédit puisqu'il restreint ou suspend l'exercice de droits et libertés fondamentaux pour une période qui va de quelques mois à plus d'une année. Il en va ainsi de la liberté de réunion et de la liberté d'aller et de venir : les rassemblements, tant dans l'espace public que dans l'espace privé, sont interdits et ensuite limités. Il en va également du droit au respect à la vie privée et familiale : les déplacements d'ordre privé dans l'espace public doivent être justifiés en cas de contrôle⁶ et le nombre de personnes pouvant être invitées au sein d'un foyer est réglementé.

Fin octobre 2021, la « loi pandémie » est activée et met fin au système des arrêtés ministériels⁷. Entre le 28 octobre 2021 et le 11 mars 2022, huit arrêtés royaux qui définissent les infractions Covid-19 sont pris en exécution de cette loi. Malgré certaines clarifications et améliorations du cadre juridique, la « loi pandémie » n'est pas exempte

³ M.B., 13 mars 2020 (2^e éd.).

⁴ L'article 12 de la Constitution consacre le principe de légalité en matière pénale de sorte que seul le pouvoir législatif peut édicter des règles de droit pénal et de procédure pénale, le pouvoir exécutif étant, en principe, cantonné dans un rôle de simple exécutant, afin de respecter la séparation des pouvoirs (Guillain, 2023).

⁵ Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, M.B., 31 juillet 2007. La question de la légalité des arrêtés ministériels adoptés sur cette base a fait l'objet de controverses au sein des juridictions judiciaires. La Cour de cassation s'est penchée sur cette question et a conclu à la légalité de la base légale choisie en début de crise (Cass. [2^e ch.], 28 septembre 2021, A.P.T., 2021, p. 794 et s., *Rev. dr. pén.*, 2022, p. 59 et s.; Cass., 10 novembre 2021, R.G. n° P.21.0931.F, disponible sur <https://juportal.be/>; Cass., 1^{er} mars 2023, R.G. n° P.22.1626.F, inédit. La Cour constitutionnelle, saisie dans le cadre de deux questions préjudicielles, a également conclu à la constitutionnalité de la construction juridique choisie (C. const., 22 septembre 2022, n° 109/2022, J.L.M.B., 2022, n° 36, p. 1597-1598). Ces décisions n'ont cependant pas définitivement mis fin à la controverse (Bouvier, 2021; Rigaux, 2022; Thirion, 2023-2024).

⁶ Art. 11 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, M.B., 23 mars 2020 (2^e éd.).

⁷ Loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, M.B., 20 août 2021 (2^e éd.).

de critiques (Tatti & Guillaïn, 2023) et repose également sur une approche exclusive-ment répressive⁸.

Au niveau régional bruxellois, on doit ajouter les arrêtés du ministre-président qui, dès le mois d'août 2020⁹, complètent les normes fédérales en prévoyant des infractions régionales. Contenues dans 22 arrêtés, elles démontrent une attention particulière pour la gestion de l'espace public en contexte urbain. Elles prévoient un couvre-feu prolongé¹⁰, rendent le port du masque obligatoire à l'extérieur ou, encore, interdisent la consommation d'alcool en rue¹¹.

Enfin, au niveau de la poursuite des infractions, le Collège des procureurs généraux intervient rapidement par l'adoption, dès le 24 mars 2020, d'une circulaire n° 6/2020 contenant des directives relatives à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 (ci-après, la circulaire COL n° 06/2020)¹². La circulaire met en place une politique des poursuites spécifique aux infractions Covid-19, qui doivent être traitées de manière prioritaire et, de préférence, par le recours au mécanisme de la transaction pénale (voir *infra*, point 3).

Le recours aux SAC à Bruxelles durant le premier confinement

Parallèlement à l'adoption des arrêtés ministériels fédéraux, deux lois de pouvoirs spéciaux sont adoptées le 27 mars 2020 (« loi Covid-19 I » et « loi Covid-19 II »)¹³. C'est dans ce cadre qu'est adopté l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 du 6 avril 2020¹⁴, qui fait des infractions Covid-19 des infractions mixtes¹⁵, susceptibles d'être traitées tant sur le plan administratif, par le biais des SAC, que par la voie pénale. L'arrêté royal ne spécifie pas les infractions Covid-19 qui peuvent faire l'objet de ce traitement

⁸ La loi pandémie pourra être activée à l'avenir, si les conditions d'une situation d'urgence épidémique telles que définies à son article 3, § 1^{er}, sont à nouveau réunies. De nouvelles infractions sanitaires pourront alors être mises en place dans un arrêté royal adopté sur la base de son article 4, § 1^{er}.

⁹ Arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 août 2020 portant l'obligation de porter un masque à tout moment sur le domaine public et tout lieu privé accessible au public sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 12 août 2020 (2^e éd.).

¹⁰ Le couvre-feu régional bruxellois court de 22 heures à 5 heures du matin, contre minuit à 5 heures du matin pour le couvre-feu fédéral (arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2020 arrêtant des mesures complémentaires à celles arrêtées par le ministre de l'Intérieur afin de limiter la propagation du coronavirus Covid-19, M.B., 26 octobre 2020 [2^e éd.]). La mesure n'est plus prolongée au-delà du 7 mai 2021.

¹¹ L'article 12 de l'arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2020 interdit la consommation d'alcool dans l'espace public (arrêté du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2020 arrêtant des mesures complémentaires à celles arrêtées par le ministre de l'Intérieur afin de limiter la propagation du coronavirus Covid-19, M.B., 26 octobre 2020 [2^e éd.]).

¹² Circulaire n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 25 mars 2020, <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires> (consulté le 16 mai 2024).

¹³ Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I), M.B., 30 mars 2020 (2^e éd.), et loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II), M.B., 30 mars 2020 (2^e éd.).

¹⁴ Arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 par la mise en place de sanctions administratives communales, M.B., 7 avril 2020.

¹⁵ Les infractions mixtes, telles que prévues à l'article 3 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (M.B., 1^{er} juillet 2013), peuvent être poursuivies tant par la voie pénale qu'administrative, avec une priorité de principe pour la réponse pénale.

particulier, déléguant *de facto* cette tâche au Collège des procureurs généraux. Dans sa version modifiée du 7 avril 2020, la circulaire COL n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux inclut la possibilité d'un traitement mixte en cas d'infraction aux mesures de fermeture des commerces et magasins, aux interdictions de rassemblements dans l'espace public ou aux interdictions de déplacement pour des raisons non essentielles. Elle prévoit, en outre, une inversion inédite en matière de traitement des infractions mixtes : la voie administrative devient prioritaire sur la voie pénale dans tous les cas, sauf dans les dossiers concernant des personnes mineures, des situations de concours d'infraction ou de récidive. Le système mis en place prévoit une amende administrative d'un montant forfaitaire de 250 euros¹⁶, là où la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après, « loi SAC ») prévoit une amende de maximum 350 euros. Cette solution, qui vise à aligner le régime des SAC sur celui adopté par la circulaire COL n° 06/2020 dans le cadre de la transaction pénale (voir *infra*, point 3), est problématique à deux égards. Premièrement, parce qu'elle ne laisse aucune marge d'appréciation au fonctionnaire sanctionnateur communal, qui ne peut tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes pour adapter le montant de l'amende. D'autre part, en faisant l'impasse sur d'autres mesures contenues dans la loi SAC (on pense à la médiation SAC et à la prestation citoyenne), elle consacre une vision purement sécuritaire en réponse au non-respect des mesures Covid-19.

S'agissant d'une faculté, et non d'une obligation, chaque commune a le choix, sur son territoire, de recourir ou non au mécanisme des SAC pour réprimer les infractions Covid-19. Les 19 communes bruxelloises opteront toutes pour cette possibilité dès la mi-avril 2020¹⁷. Si l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 marque le début de l'encadrement normatif des SAC dans le cadre des mesures Covid-19, la plupart des dix-neuf communes n'a cependant pas attendu ce texte pour recourir aux SAC dans la répression des infractions Covid-19. Un accord, non formalisé, est trouvé « entre le Procureur du Roi de Bruxelles, les 6 zones de police et les 19 communes » (De Buisseret, 2020a, p. 11), quelques jours après le début du premier confinement. Il prévoit que les communes dressent des SAC pour les infractions commises, pour la première fois, par des personnes physiques, la voie pénale étant prévue pour les dossiers concernant les récidivistes, les mineurs ainsi que les personnes morales. Ce choix est justifié par un souci d'efficacité, en vue d'assurer une réponse rapide à ce type d'infractions, et par la crainte de voir les juridictions bruxelloises débordées par ce nouveau contentieux.

La base juridique de l'intervention communale durant cette première période de confinement est trouvée dans une interprétation extensive de l'article 11 du Règlement

¹⁶ Art. 2 de l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 par la mise en place de sanctions administratives communales, précité.

¹⁷ On constate que 15 des 19 communes bruxelloises recourent à cette possibilité en adoptant des ordonnances de police du bourgmestre, plutôt que des ordonnances du conseil communal, consacrant, comme au fédéral, la prééminence de l'exécutif sur l'assemblée délibérante en matière de traitement des infractions Covid-19. Pourtant, le conseil communal peut être convoqué par le bourgmestre à tout moment, en écourtant les délais de convocation en cas d'urgence conformément aux articles 85 à 87 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (Région de Bruxelles-Capitale).

général de police bruxellois (ci-après, « RGP »)¹⁸, contraire au principe d'interprétation stricte de la norme répressive. Bien que la légalité de cette construction juridique soit contestable à plusieurs égards, la plupart des communes bruxelloises recourent largement aux SAC durant le premier mois de confinement, sans cadre légal suffisant (Tatti & Guillain, 2022).

Si les communes bruxelloises recourent aux SAC dès le début de la crise de la Covid-19, toutes laissent la main au ministère public dès le 1^{er} juillet 2020. En effet, les pouvoirs spéciaux au niveau fédéral n'ont pas été renouvelés au-delà du 30 juin 2020, de sorte que l'intervention communale n'est plus possible, à défaut de base légale.

Accès différencié à l'espace public pendant le premier confinement : la parenthèse des SAC

Les infractions Covid-19 traitées par les communes entre la mi-mars et le 30 juin 2020 concernent exclusivement des mesures qui touchent à l'espace public, en restreignant ou en interdisant son accès. Venant se greffer sur les réalités locales qui composent le paysage bruxellois, des différences de traitement dans le cadre de la répression administrative des infractions Covid-19 sont observables à trois niveaux, et ont été mises en évidence dans nos précédents travaux (Tatti, 2023). D'une part, au niveau du traitement policier, on constate d'importantes disparités dans les pratiques des six zones de police. Ensuite, l'appréciation discrétionnaire dont jouissent les fonctionnaires sanctionneurs se traduit par des traitements différenciés des procès-verbaux (via l'exercice de poursuites ou le classement sans suite). Enfin, les écarts sont aussi notables dans le type de sanction ou de mesure décidées (simple avertissement, amende, recours à la médiation ou prestation citoyenne). À partir des chiffres relatifs aux procès-verbaux (ci-après, « P-V ») dressés par la police durant cette période et enregistrés par les fonctionnaires sanctionneurs des 19 communes bruxelloises, nous faisons un retour sur les principaux constats qui mettent en évidence d'importantes inégalités au stade du contrôle policier. Nous proposons ensuite de préciser notre analyse à l'échelle de deux communes bruxelloises marquées par d'importantes inégalités sociospatiales : Saint-Gilles et Forest.

¹⁸ Le Règlement général de police (RGP) est un règlement de police commun aux 19 communes bruxelloises. Lors du premier confinement, toutes les communes ne l'avaient pas encore adopté. Celles-ci ont donc eu recours à des dispositions similaires contenues dans leurs règlements communaux respectifs. Depuis fin 2020, le RGP est en vigueur dans toutes les 19 communes. L'article 11 du RGP prévoit que « toute personne se trouvant dans l'espace public tel que défini à l'article 1^{er} ou dans un lieu accessible au public doit se conformer immédiatement aux injonctions ou réquisitions de la police ou d'agents habilités à : 1. Maintenir la sécurité, la tranquillité, la propreté et/ou la salubrité publiques; 2. Faciliter les missions des services de secours et l'aide aux personnes en péril; 3. Faire respecter les lois, règlements et arrêtés. Cette obligation s'applique également aux personnes se trouvant dans une propriété privée lorsque le fonctionnaire de police ou un agent habilité y est entré sur réquisition des habitants ou dans les cas d'incendie, d'inondation ou d'appel au secours ».

Un accès différencié à l'espace public à l'échelle de la Région bruxelloise

De manière générale, la police est très sollicitée durant les premiers mois de la crise, le contrôle du respect des mesures Covid-19 étant une priorité pour les autorités fédérales. Les policiers sont alors les seuls acteurs institutionnels présents dans l'espace public, chargés de sanctionner les manquements à des mesures au demeurant souvent peu claires et source d'insécurité juridique. Aussi bien les opérateurs sociaux que les services de première ligne et les agents chargés de la prévention sont écartés, ce qui aboutit à une configuration inédite de l'espace public. Dans ce contexte, la police fait preuve d'excès de zèle (De Buisseret, 2020b, p. 13) durant les deux premiers mois de confinement, ce qui se traduit par un nombre important de P-V dressés à charge des citoyens.

Cet excès de zèle n'est cependant pas constaté partout de la même manière et l'accès à l'espace public est modulé de manière distincte en fonction des communes et des quartiers¹⁹. Si plusieurs communes du nord-ouest de la ville où se concentrent les quartiers défavorisés et densément peuplés sont marquées par des épisodes de tensions entre policiers et jeunes, qui culminent dans la mort du jeune Adil à Anderlecht, le 10 avril 2020²⁰, d'autres ne semblent pas appliquer le même régime de contrôles. On se souvient de cette scène, au mois d'avril 2020, dans la commune de Woluwe-Saint-Lambert, où des agents de police se laissent aller à une danse avec des personnes sur le trottoir d'un quartier résidentiel aisé²¹.

Les chiffres recueillis auprès des fonctionnaires sanctionneurs communaux montrent que les communes les plus densément peuplées de la capitale sont celles où les contrôles sont les plus fréquents et donnent lieu au plus grand nombre de procès-verbaux : 12 999 P-V administratifs sont dressés entre la mi-mars et le 30 juin 2020 (Tatti, 2023b). Les cinq communes les plus peuplées, à savoir Bruxelles-Ville, Molenbeek, Schaerbeek, Anderlecht et Ixelles, qui, en 2022, représentent 51,3 % de la population régionale²², comptabilisent à elles seules 8 733 P-V Covid-19, soit 67 % du total (Tatti, 2023a, p. 25). Les sept communes dans lesquelles se situent les quartiers du croissant pauvre bruxellois (Anderlecht, Bruxelles-Ville, Forest, Molenbeek, Schaerbeek, Saint-Gilles et Saint-Josse-ten-Noode) et qui accueillent 55 % de la population régionale en 2022²³ cumulent près de 70 % des dossiers, soit 9 029 P-V sur les 12 999 enregistrés sur le territoire de la Région bruxelloise.

Les différences de chiffres entre communes peuvent se comprendre par le recours plus ou moins important aux SAC en temps ordinaire. En effet, certaines d'entre

¹⁹ Voir à ce sujet le rapport d'Avocats sans Frontières paru au mois d'octobre 2020 et qui pointe un contrôle des mesures à géométrie variable : F. CLEMENTI, « La crise sanitaire en Belgique : un terrain fertile pour les discriminations indirectes ? », Avocats sans Frontières, octobre 2020, <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2020/10/La-crise-sanitaire-en-Belgique.pdf> (consulté le 15 mai 2024).

²⁰ Le 10 avril 2020, Adil, un jeune Anderlechtois de 19 ans, est percuté mortellement par la police lors d'une course-poursuite dans le cadre d'un « contrôle COVID ».

²¹ *La Libre*, <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/2020/04/12/woluwe-saint-lambert-une-video-dhabitants-qui-dansent-avec-des-policiers-interpelle-3QCENR2TJENPKRRS22UCGZ2EU/> (consulté le 15 mai 2024).

²² Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA), *Chiffres-clés par commune*, 2022, <https://ibsa.brussels/publications/publications-institutionnelles#> (consulté le 23 mai 2024).

²³ Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA), *op. cit.*

elles promeuvent le mécanisme des SAC pour répondre aux « infractions mineures », comme à Ixelles, là où d'autres en font peu usage comme à Boitsfort ou à Saint-Josse-ten-Noode. Mais ces différences s'expliquent aussi et surtout au regard des importantes inégalités sociospatiales caractéristiques de la Région bruxelloise. Dans les communes centrales ou plus densément peuplées, l'espace public est un lieu de vie et de sociabilité, alors que c'est un simple lieu de passage (souvent en voiture) dans les communes moins centrales et moins densément peuplées. La taille des logements et le fait de disposer ou non d'un espace extérieur privatif ont également fortement influencé la possibilité de se conformer aux mesures Covid-19.

Enfin, les pratiques préexistantes en termes de contrôles policiers et de gestion de l'espace public ainsi que les choix posés par les autorités locales au moment de la crise Covid-19 ont déterminé le type de contrôle auquel ont été soumis les citoyens, et influé sur le nombre de P-V.

Illustration à l'échelle de Saint-Gilles et Forest

Si les chiffres présentés ci-dessus montrent d'importantes disparités, la répartition géographique des P-V Covid-19 au niveau des secteurs statistiques²⁴ des communes de Saint-Gilles et Forest nous permet d'affiner l'illustration de la variabilité des contrôles policiers²⁵. Ces communes ont été choisies pour deux raisons. D'une part, elles sont caractérisées par des disparités socioéconomiques entre le haut, topographiquement, de la commune, globalement plus aisé, et le bas de la commune, globalement plus pauvre. Plusieurs indices du monitoring des quartiers illustrent ces différences²⁶. D'autre part, contrairement à d'autres communes, les fichiers qui nous ont été transmis indiquent le lieu des contrôles policiers qui ont abouti à des P-V.

La première carte (figure 1) reprend le nombre total de P-V Covid-19 enregistrés par la commune de Saint-Gilles entre le 14 mars et le 30 juin 2020²⁷. Il en ressort clairement que la majorité des P-V se concentre dans la partie basse de la commune, dans les quartiers proches de la gare du Midi, et entre la Porte de Hal et le bas de Forest (quartier Bosnie) en passant par la place Bethléem, à savoir les quartiers les plus pauvres où se

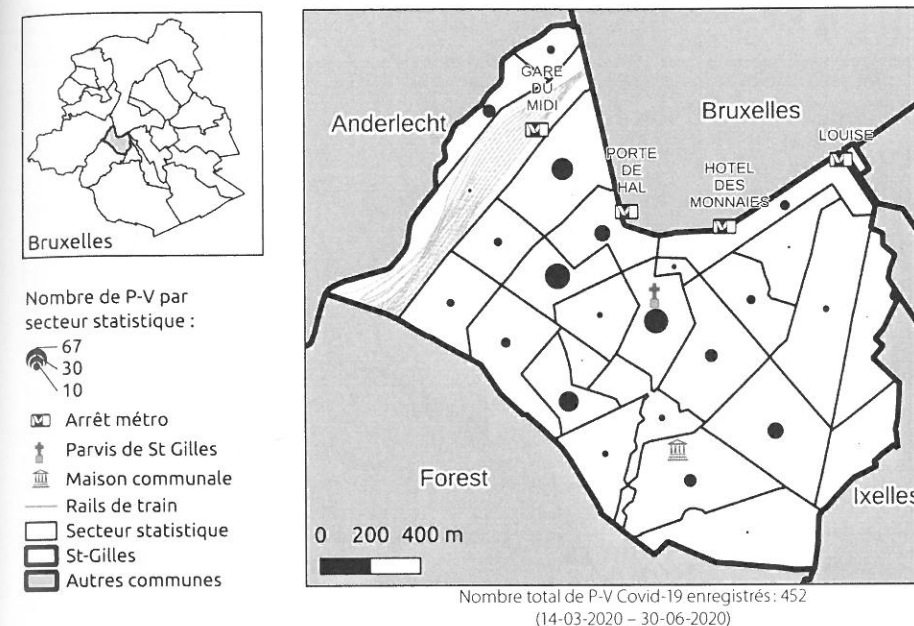
²⁴ Le secteur statistique est « l'unité territoriale de base qui résulte de la subdivision du territoire des communes et anciennes communes par Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie) ». Il a été créé « pour le Recensement de la Population et des Logements de 1970 et redessiné pour le recensement de 1981 sur [la] base de caractéristiques structurelles d'ordre social, économique, urbanistique ou morphologique. Il a été retouché pour l'Enquête socioéconomique de 2001 afin d'épouser les modifications des limites communales [...] ». Site internet de STATBEL, <https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/secteurs-statistiques> (consulté le 30 mai 2024).

²⁵ Nous remercions vivement Charlotte Flasse de l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire (IGEAT) de l'ULB pour la réalisation des cartes à partir des données que nous avons compilées.

²⁶ IBSA, Monitoring des quartiers, <https://monitoringdesquartiers.brussels/> (consulté le 30 mai 2024).

²⁷ Le traitement des données de la commune nous a permis de comptabiliser un total de 452 P-V COVID là où l'entretien avec la fonctionnaire sanctionnatrice fait état d'environ 1 000 P-V reçus. Cependant, la majorité de ceux-ci a fait l'objet d'un classement sans suite à la source, avant même d'être comptabilisée dans les chiffres communaux. Cette information rend compte de l'ampleur réelle des contrôles policiers, sans le filtre du pouvoir de classement sans suite de la fonctionnaire communale.

Figure 1 : Procès-verbaux SAC Covid-19 enregistrés à Saint-Gilles (2020)



Acronymes : Procès-verbaux (P-V) ; Sanctions administratives communales (SAC).

Sources de données : P-V SAC enregistrés par la commune de St-Gilles pour l'année 2020 ; Urbis (2024).

Auteure : Charlotte Flasse, IGEAT (ULB), mai 2024.

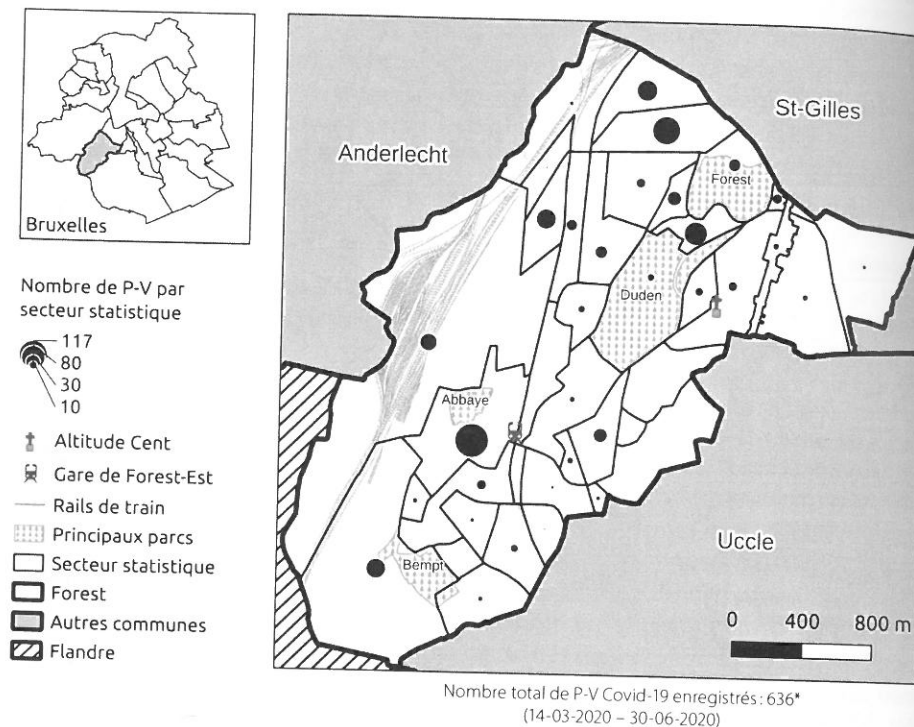
concentrent aussi les logements sociaux. Le parvis de Saint-Gilles se présente comme une zone limite, à cheval entre les quartiers du bas et du haut de la commune.

Si l'on se tourne vers Forest²⁸ (figure 2), on voit que la répartition spatiale inégalitaire des P-V Covid-19 entre le haut et le bas topographiques de la commune est également visible. On peut distinguer deux grands pôles situés dans le bas de la commune : Saint-Denis-Neerstalle (autour de la place Saint-Denis et de l'Abbaye de Forest) et le quartier Bas-Forest (en dessous du parc de Forest et vers le bas de Saint-Gilles), deux quartiers populaires densément peuplés. Une zone limite se dessine entre les parcs de Forest et Duden, témoignant des contrôles accrus aux alentours des espaces verts durant le premier confinement. Le parc de Forest est une ressource importante autant pour les Forestois que pour les habitants de Saint-Gilles, cette dernière commune ne disposant proportionnellement que de peu d'espaces verts.

Les deux cartes suivantes concernent Saint-Gilles et montrent la répartition temporelle des P-V en fonction de la base légale en vigueur : le Règlement général de police durant le premier mois de confinement (période 1), ou l'arrêté royal de mi-avril

²⁸ La superficie de Forest est 2,5 fois plus importante que celle de Saint-Gilles. Les cartes des deux communes ne sont pas produites à la même échelle.

Figure 2: Procès-verbaux SAC Covid-19 enregistrés à Forest (2020)



*1 P-V n'a pas pu être géolocalisé et n'est pas présent sur cette carte.

Acronymes : Procès-verbaux (P-V) ; Sanctions administratives communales (SAC).

Sources de données : P-V SAC enregistrés par la commune de Forest pour l'année 2020 ; Urbis (2024) ; Bruxelles Environnement (2024).

Auteure : Charlotte Flasse, IGEAT (ULB), mai 2024.

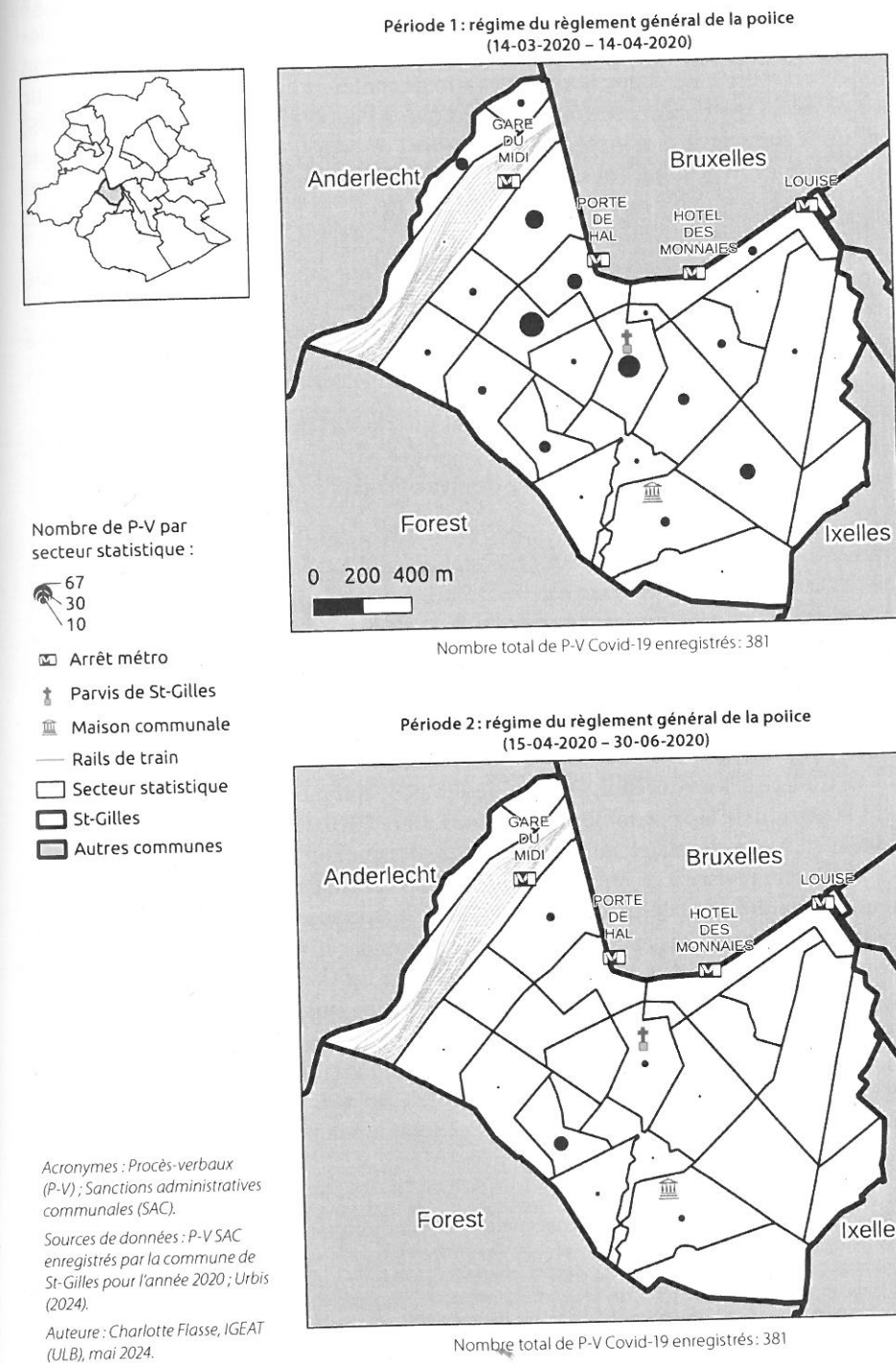
période 1, même si, comme indiqué précédemment, la base légale utilisée est alors bancaire²⁹.

Ceci s'explique avant tout par l'activité et la présence policières soutenues en début de confinement. L'enquête de terrain que nous avons menée indique que la zone de police Bruxelles-Midi a opté pour une interprétation extensive des normes Covid-19 et en a fait une application très sévère (De Laet, 2021 ; Bailly, 2021), au détriment d'une clarification juridique. La répartition spatiale des P-V indique qu'à Saint-Gilles, cette sévérité a été appliquée différemment en fonction des quartiers. Plusieurs témoignages enregistrés lors de notre enquête relatent une politique de « tolérance zéro » envers les habitants (et particulièrement les jeunes) dans le bas de la commune.

D'autres pratiques contestables dans le bas de Saint-Gilles nous ont également été rapportées. En début de confinement, des jeunes du quartier Porte de Hal ont expliqué au Service prévention de Saint-Gilles avoir été verbalisés aux alentours du

²⁹ Le constat n'est pas le même à Forest, où l'on enregistre 281 P-V pour la période 1 et 355 P-V pour la période 2.

Figure 3: Procès-verbaux SAC Covid-19 enregistrés par période à Saint-Gilles (2020)



Acronymes : Procès-verbaux (P-V) ; Sanctions administratives communales (SAC).

Sources de données : P-V SAC enregistrés par la commune de Saint-Gilles pour l'année 2020 ; Urbis (2024).

Auteure : Charlotte Flasse, IGEAT (ULB), mai 2024.

square Jacques Franck, parfois à plusieurs reprises, sans interpellation des policiers. Ces derniers, connaissant les identités de jeunes du quartier, ont dressé des P-V « à la volée », de loin, sans descendre de leur véhicule sur la base de la seule présence des jeunes en rue. Face à ces pratiques abusives, le service juridique du Service Prévention a offert un soutien juridique à ces jeunes afin de contester l'imposition d'une SAC sur la base de ces P-V³⁰. Ces contrôles ont été menés à l'époque par la patrouille UNEUS, une unité spéciale de proximité « de lutte contre l'insécurité » créée par Charles Picqué en 2012, dont les pratiques avaient été dénoncées à de nombreuses reprises et avaient fait l'objet d'un rapport du délégué général aux Droits de l'enfant en 2018 (Mormant, 2018). La patrouille UNEUS a été dissoute en 2021 (Elmcaben & Galaksi, 2023).

Ajoutons enfin que les entretiens ont pointé le fait que la modification de la base légale, du Règlement général de police (période 1) à l'arrêté royal (période 2), a ajouté de la confusion dans un système hybride déjà compliqué, ce qui a pu décider la police à privilégier la voie pénale (transaction pénale) sur la voie administrative (SAC) lors de la seconde période.

Aux disparités flagrantes dans les pratiques policières correspond une action centralisée au niveau du ministère public, guidée par l'action du Collège des procureurs généraux et qui soulève une série d'enjeux liés aux contours de l'action publique et à l'exercice des poursuites.

La politique de recherche et de poursuite en matière d'infractions Covid-19

Le Collège des procureurs généraux s'est imposé comme un acteur incontournable dans la gestion de la crise sanitaire. Dès le 25 mars 2020, il adopte la circulaire COL n° 06/2020. Cette circulaire, qui définit le cadre des poursuites pénales des infractions Covid-19, sera révisée à 25 reprises³¹, en écho aux modifications successives, notamment, de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020. Si la réponse pénale aux infractions Covid-19 est concomitante de leur répression administrative entre mars et juin 2020, elle est exclusive depuis le 1^{er} juillet 2020. Aux yeux du Collège des procureurs généraux, la voie pénale « garantit le mieux une répression uniforme, certaine, équitable et cohérente de ces infractions »³².

En nous penchant sur la circulaire COL n° 06/2020 pour comprendre comment s'exerce la répression pénale des infractions Covid-19, nous constaterons la voie inédite empruntée par le Collège des procureurs généraux, via un traitement dérogatoire

³⁰ Information issue de l'entretien avec une représentante du Service prévention de Saint-Gilles, 29 avril 2022.

³¹ La dernière version du texte date du 7 décembre 2021 et est disponible sur le site internet du ministère public, <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires> (consulté le 23 mai 2024).

³² Communiqué de presse du Collège des procureurs généraux, 31 mars 2020, <https://www.om-mp.be/fr/article/infractions-corona-college-procureurs-generaux-recommande-mesures-repressives-legales> (consulté le 16 mai 2024).

de ces infractions, entraînant des mutations importantes au sein du système pénal, notamment en matière de classement sans suite et de recours à la transaction pénale.

La répression des infractions Covid-19 : un traitement différencié

Dans un communiqué de presse du 31 mars 2020, le collège des procureurs généraux annonce que l'adoption de la circulaire COL n° 06/2020 poursuit l'objectif « d'aboutir à une stricte application des mesures visant à lutter contre la propagation du coronavirus Covid-19. À travers une approche fondée sur la cohérence et l'uniformité, la réaction pénale y est axée sur trois grands principes : la verbalisation systématique de toute infraction, l'envoi ou la remise d'une proposition de transaction lors du premier constat, et des poursuites en cas de nouveaux constats ou de non-paiement de la proposition de transaction »³³.

La révision de la circulaire COL n° 06/2020, en date du 6 mai 2020, est l'occasion de rappeler que les infractions Covid-19 constituent une « priorité » dans la politique des poursuites. Malgré la gravité toute relative de ces infractions au regard d'autres infractions pénales, cette injonction du Collège des procureurs généraux se traduit dans les chiffres, puisqu'à la date du 6 juin 2021, soit sur un peu plus d'un an, 240 598 dossiers de prévenus impliqués dans des infractions Covid-19 ont été ouverts au niveau des parquets correctionnels (212 859), des parquets de la jeunesse (25 593) et des auditorats du travail (2 146)³⁴. À titre de comparaison, 624 899 dossiers sont ouverts dans les parquets correctionnels, tous contentieux confondus, pour l'année 2020³⁵.

Cette envolée statistique s'accompagne d'un traitement dérogatoire des infractions Covid-19, la circulaire COL n° 06/2020 délaissant la voie du classement sans suite pour motifs d'opportunité, pour lui préférer le recours au mécanisme de la transaction pénale.

Le classement sans suite des infractions Covid-19 : quand le principe d'opportunité des poursuites est mis à néant

Le classement sans suite consiste dans le fait, pour le ministère public, de mettre un dossier sur le côté. Le classement sans suite peut intervenir pour des motifs d'ordre technique (auteur inconnu, absence d'infraction pénale, prescription de l'action publique...), mais également pour des motifs d'opportunité, lorsque le ministère

³³ <https://www.om-mp.be/fr/article/infractions-corona-college-procureurs-generaux-recommande-mesures-repressives-legales> (consulté le 16 mai 2024).

³⁴ Aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et de leur traitement judiciaire, mise à jour du 6 juin 2021, https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/20210606_justitie_afhandeling_covid_v3-fr_002.pdf (consulté le 16 mai 2023).

³⁵ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, <https://www.om-mp.be/stat/corr/jstat2020/f/home.html> (consulté le 15 mai 2024).

public estime que les poursuites, bien que possibles, ne sont pas opportunes en raison du jeune âge de l'auteur, de l'absence d'antécédents, du préjudice peu important, du caractère relationnel de l'infraction, des priorités en matière de politique de recherche et de poursuites, de la régularisation de la situation, du dépassement du délai raisonnable, des conséquences disproportionnées des poursuites eu égard au trouble social engendré ou, encore, des capacités d'enquête insuffisantes³⁶.

La circulaire COL n° 06/2020 interdit le classement sans suite des infractions Covid-19 pour des motifs d'opportunité. Le Collège des procureurs généraux vient ainsi limiter l'espace discrétionnaire dont dispose le ministère public de décider de la suite réservée aux affaires pénales dont il est saisi, sur la base du principe de l'opportunité des poursuites (art. 28^{quater}³⁷ C.i. cr.). Le ministère public ne pouvant plus classer les dossiers Covid-19 que pour des raisons techniques³⁸, la circulaire le prive, *de facto*, de prendre en considération des éléments qui sont davantage liés au dossier, à la nature des faits ou à la personnalité de l'auteur. À la date du 6 juin 2021, 5 644 dossiers ont fait l'objet d'un classement sans suite pour motif d'opportunité, soit moins de 4 % de l'ensemble des dossiers Covid-19 clos (148 919)³⁹. En comparaison, le classement sans suite représente près de 20 % (124 082) de l'ensemble des dossiers clos par les parquets correctionnels (600 531), tous contentieux confondus, pour l'année 2020⁴⁰.

Le classement sans suite s'opère donc essentiellement pour des motifs techniques et environ 20 % des dossiers Covid-19 (30 990) ont été classés sans suite en raison d'une insuffisance de preuves ou de l'absence d'infraction⁴¹. Ces classements techniques peuvent s'expliquer par le caractère parfois « bancal » des poursuites des infractions Covid-19⁴², les dossiers se résumant généralement aux déclarations contradictoires des policiers et des personnes verbalisées (Tatti, 2023c). Le tribunal correctionnel de Bruxelles a ainsi considéré, à propos de la « distance sociale » de 1,5 mètre introduite

³⁶ Voir l'annexe 1 de la circulaire COL n° 12/98 du Collège des procureurs généraux concernant la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction. Le texte de la circulaire n'est pas disponible en ligne, mais peut être obtenu en envoyant un courriel au ministère public à l'adresse: sdaomp-webside@just.fgov.be.

³⁷ « Compte tenu des directives de politique criminelle définies en vertu de l'article 143^{quater} du Code judiciaire, le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. »

³⁸ « 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 » (circulaire COL n° 06/2020 préc., version du 6 mai 2020, p. 22).

³⁹ Aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et de leur traitement judiciaire, *op. cit.*

⁴⁰ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

⁴¹ Aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et de leur traitement judiciaire, *op. cit.* En temps « normal », le classement sans suite pour motifs techniques représente près de 40 % du traitement des affaires pénales.

⁴² Le procureur du Roi de Namur et président de l'Union professionnelle des magistrats, Vincent Macq, souligne que « les textes laissent une marge d'interprétation. La police constate et le parquet interprète. Mais quand un texte n'est pas précis, la police est mise en difficulté sur ce qui est une infraction et ce qui n'en est pas. Qu'est-ce qui est une promenade ou pas ? Quand faut-il ou pas porter le masque ? Le doute fait aboutir à un classement sans suite » (« La police a dressé plus de 231 000 P.V. Covid en un an », *Le Soir*, 13 mars 2020, <https://www.lesoir.be/360534/article/2021-03-13/la-police-dresse-plus-de-231000-p-v-covid-en-un> [consulté le 16 mai 2024]).

par l'arrêté ministériel du 18 mars 2020⁴³, qu'il « importe de relever que cette exigence revêt un caractère précis et qu'il convient donc de disposer d'éléments objectifs, ou à tout le moins de constatations, qui permettent d'asseoir la conviction que les prévenus ont enfreint l'interdiction légale. Les seules affirmations génériques des verbalisateurs qui[,] de surcroît, comportent une évaluation par nature subjective ne sauraient suffire »⁴⁴.

La transaction pénale : vers une contractualisation de la justice pénale ?

La transaction pénale est une procédure qui permet au ministère public, dans les cas prévus par la loi, de proposer l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent par l'auteur de l'infraction aux termes de l'article 216^{bis} du Code d'instruction criminelle.

Dans sa version originale du 25 mars 2020, la circulaire COL n° 06/2020 privilégie le recours à la transaction pénale, dans le cadre de la répression des infractions Covid-19, à tout le moins pour la première infraction, soit en l'absence de récidive, moyennant le paiement d'une somme d'argent de 250 euros pour les particuliers et de 750 euros pour les commerçants, exploitants et responsables d'une activité.

La politique des poursuites prônée par le Collège des procureurs généraux va se traduire sur le terrain puisque, sur l'ensemble des dossiers Covid-19 clôturés, plus de 50 % (77 496) se sont clos par une transaction pénale⁴⁵, là où, en temps normal, cette procédure n'occupe qu'une place marginale, en l'occurrence 8 % (48 190) de l'ensemble des dossiers clos par les parquets (tous contentieux confondus)⁴⁶. Si on s'attache aux transactions proposées (nombre de dossiers étant encore en attente de paiement), le mécanisme concernerait 65 % des infractions Covid-19⁴⁷.

Ce recours important aux transactions pénales va de pair avec la numérisation et l'automatisation des procès-verbaux ainsi que le traitement informatisé de la procédure via le système « MaCH », la plateforme numérique des amendes pénales⁴⁸. Les transactions pénales pour les infractions Covid-19 ont ainsi été insérées dans le

⁴³ Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 18 mars 2020.

⁴⁴ Corr. Bruxelles (67^e ch.), 18 décembre 2020, R.G. n° 20/F/002806, inédit.

⁴⁵ Aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et de leur traitement judiciaire, *op. cit.*

⁴⁶ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

⁴⁷ « Concrètement, on peut dès lors affirmer qu'une transaction (immédiate) a déjà été proposée à environ 65 % des prévenus » (aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et de leur traitement judiciaire, *op. cit.*, p. 2).

⁴⁸ La circulaire COL n° 06/2020 stipule que « chaque transaction immédiate devra être enregistrée dans MaCH » (version du 14 juillet 2021, p. 30). Le Collège des procureurs généraux explique que, dans un souci d'efficacité, les « amendes corona » ont été intégrées dans ce système, de sorte que « 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 » (Ministère public, « Les amendes pénales à leur tour numérisées », 24 avril 2020, <https://www.om-mp.be/fr/article/amendes-penales-leur-tour-numerisees> [consulté le 16 mai 2024]).

système *Crossborder*⁴⁹, initialement prévu pour faciliter les échanges et simplifier la procédure en matière d'infractions de roulage. Cette automatisation poursuit un objectif d'efficacité au niveau des services de police et des parquets, mais fonctionne à deux vitesses, les justiciables n'ayant pas accès au même degré d'informatisation. En effet, le courrier envoyé aux contrevenants ne contient pas d'informations relatives à l'infraction constatée et le procès-verbal dressé par les policiers n'est pas joint, outre que la base légale n'est pas toujours clairement indiquée, certains courriers se contentant de mentionner une « infraction aux mesures pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 ». Les contrevenants peuvent certes obtenir copie de leur procès-verbal en appelant un centre d'appel pour le recevoir par voie postale, avec le risque cependant que le document leur parvienne après l'échéance prévue pour le paiement du montant proposé.

Si le mécanisme de la transaction pénale peut être considéré comme une forme de justice négociée fondée sur le consensualisme (Colette-Bassecqz, 2020)⁵⁰, on constate que le justiciable ne dispose en réalité d'aucune marge de négociation : les propositions de transaction sont automatiquement générées par un système informatique (« MaCH ») sur la base des procès-verbaux de la police ; le montant de la transaction est fixé de manière forfaitaire à 250 euros, quels que soient les faits, et aucune analyse du dossier ne précède la proposition de transaction, puisque ce n'est qu'en cas de contestation ou à défaut de paiement qu'un magistrat du parquet se penche sur le dossier⁵¹. La transaction pénale n'est donc pas envisagée comme un mode possible de résolution des conflits impliquant la participation de toutes les parties, mais est davantage justifiée par des considérations de rapidité et d'efficacité, objectifs que l'on peut d'ailleurs questionner au vu du nombre de transactions impayées et des poursuites engagées par le ministère public. Ce dernier observe ainsi, à partir de septembre 2020, « une forte augmentation du nombre de citations à la suite du non-paiement d'une transaction »⁵².

Le montant forfaitaire de la transaction peut, par ailleurs, représenter une charge financière importante pour la jeunesse bruxelloise racisée issue des quartiers populaires, largement visée par les contrôles policiers⁵³. D'autant que les poursuites devant les tribunaux, en cas de non-paiement de la transaction, peuvent se solder par une condamnation à une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et/ou à une peine d'amende de 26 à 500 euros, somme qui doit être multipliée par les décimes

⁴⁹ Le système *Crossborder*, géré par un service spécifique au sein du parquet, résulte de la transposition en droit belge de la directive 2015/413/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 (directive 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, *J.O.U.E.*, L68 du 13 mars 2015, p. 9-25).

⁵⁰ L'introduction de la transaction pénale élargie, en 2011, accentue cette logique de contractualisation, en permettant une négociation entre ministère public, prévenu et victime jusqu'à la phase de jugement. Le juge est alors cantonné dans un rôle d'homologation de l'accord intervenu entre parties au procès.

⁵¹ Données issues de l'entretien avec la section économique et financière (dite section « Eco-Soc ») du parquet de Bruxelles, le 11 mai 2021.

⁵² Aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 et de leur traitement judiciaire, *op. cit.*, p. 5.

⁵³ Ligue des droits humains : Rapport Police Watch, *Abus policiers et confinement*, 2020, p. 13-14, www.liguedh.be/abus-policiers-et-confinement (consulté le 25 mai 2024) ; Amnesty International, *Policing the Pandemic, Human Rights Violations in the Enforcement of Covid-19 Measures in Europe*, 2020, p. 18-20, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/2511/2020/en/> (consulté le 25 mai 2024).

additionnels (x 8) et complétée des frais de justice, de sorte que, comme le souligne le Conseil supérieur de la justice, l'addition peut vite grimper⁵⁴. Sans compter l'inscription de la condamnation au casier judiciaire qui risque d'entraver l'avenir professionnel de nombreux citoyens, accentuant les inégalités entre justiciables⁵⁵.

Le fossé se creuse encore davantage avec l'apparition de la transaction pénale immédiate, prônée par la circulaire précitée COL n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux du 25 mars 2020. Ce mécanisme de transaction simplifiée autorise la police à proposer au suspect d'une infraction Covid-19 de s'acquitter d'un paiement immédiat, moyennant un terminal de paiement électronique, le scan d'un QR code, ou encore au moyen d'un virement bancaire à effectuer endéans les quinze jours du constat.

Conclusion

Le traitement des infractions Covid-19 révèle des enjeux essentiels en termes de jouissance des droits et libertés fondamentaux. Nous avons pu constater que les contrôles discriminatoires du respect des normes Covid-19 ont renforcé les inégalités entre citoyens devant la loi pénale, dans un contexte de surveillance accrue.

En Région bruxelloise, les chiffres relatifs aux procès-verbaux relatifs aux infractions Covid-19 envoyés aux communes nous ont permis d'identifier des tendances marquées en matière de contrôles policiers. La spatialisation de cette analyse chiffrée à l'échelle des communes de Saint-Gilles et de Forest confirme l'hypothèse selon laquelle les quartiers populaires ont été majoritairement touchés par ces contrôles. Ces discriminations ont emporté une probabilité plus élevée de se voir infliger une sanction pécuniaire, d'abord sous la forme d'une sanction administrative communale et, ensuite, par le biais d'une transaction pénale. Entre mars et juin 2020, à côté des 12 999 procès-verbaux transmis aux communes bruxelloises, 9 326 procès-verbaux ont été transmis au parquet de Bruxelles en vue d'un traitement pénal⁵⁶, devenu exclusif à partir du 1^{er} juillet 2020. Répressions administrative et pénale se sont relayées, et ensuite succédé, pour traduire la volonté du gouvernement belge de privilégier la voie répressive dans l'application des mesures Covid-19, sans égard aux disparités sociales.

Le traitement pénal des infractions Covid-19 à travers le mécanisme de la transaction pénale inaugure une percée importante d'un outil juridique jusqu'alors peu utilisé. Loin de reposer sur des bases consensuelles et négociées entre parties à la procédure,

⁵⁴ Le Conseil supérieur de la justice rappelle que toute condamnation à une peine d'amende de minimum 26 euros entraîne automatiquement la condamnation à payer les sommes de : 200 euros au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, 50 euros de frais administratifs, 20 euros au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, outre les frais de citation. *Avis sur l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique*, Conseil supérieur de la justice, 22 mars 2021, p. 9-10, <https://csj.be/admin/storage/hirj/20210322-csj-avis-avant-projet-loi-pandemie.pdf> (consulté le 23 mai 2024).

⁵⁵ Des observations menées au tribunal de police francophone de Bruxelles ont mis en évidence le très jeune âge des personnes poursuivies : 60 % du total des personnes jugées entre février et mars 2021 ont entre 18 et 25 ans (Tatti, 2023c, p. 140).

⁵⁶ Chiffre obtenu auprès du Service d'analyse statistique du parquet général de Bruxelles, 2021.

le ministère public décide, de façon discrétionnaire, de l'application du dispositif. Si le citoyen est libre de refuser le paiement de la transaction, c'est oublier que la seule alternative, en cas de refus, consiste, pour le ministère public, à exercer des poursuites devant les tribunaux. Cette menace constitue une pression, entravant la liberté des citoyens d'accepter ou de refuser la transaction. Le recours accru à la transaction pénale inaugure le passage d'une justice publique à une justice dissimulée sous la forme d'échange de courriers et de paiements bancaires. Partant, il vient heurter les principes essentiels sur lesquels repose notre système pénal, tels que la publicité des débats et l'examen de la cause par un juge impartial, et opère un glissement progressif des fonctions répressives au sein du système pénal. Avec la transaction pénale immédiate, la dilution des garanties s'accroît : plus besoin d'acteur judiciaire pour sanctionner les citoyens, la police pouvant directement imposer le paiement d'une somme d'argent à l'aide d'un terminal Bancontact sur la voie publique.

Depuis peu, le mécanisme de la transaction pénale immédiate a été étendu à d'autres infractions, liées à la gestion de l'espace public, venant illustrer la généralisation et la banalisation de dispositifs d'exception pourtant censés répondre à une situation de crise. Depuis janvier 2022, une circulaire du Collège des procureurs généraux (et non une loi) prévoit que la transaction pénale immédiate peut s'appliquer « à une série de délits considérés comme mineurs : détention de stupéfiants pour usage personnel, vol simple (tel que le vol à l'étalage ou de vélo), détention et port d'armes prohibées (avec exclusion des armes à feu) »⁵⁷. Un pas de plus est franchi dans la déjudiciarisation et l'affranchissement des garanties procédurales, au détriment des catégories de la population les plus précarisées (Tatti, 2023d). Les chiffres ne se sont pas fait attendre. Alors que, pour l'année 2022, le pourcentage de transactions retombe à 2,58 % de l'ensemble des décisions de clôture du parquet (contre environ 8 % pour 2020 et 2021), ils diffèrent fortement selon les contentieux. Ainsi, concernant les drogues, le nombre d'affaires clôturées par le paiement d'une somme d'argent est passé de 8,26 % en 2020 à 46,55 % en 2022. Au mois d'août 2023, deux communiqués du ministre de la Justice indiquaient respectivement que, depuis son introduction en janvier 2022, la transaction immédiate a été infligée 596 fois pour des vols à l'étalage, et 7 855 fois pour usage de drogues, ce dernier contentieux a rapporté 954 625 euros à l'État⁵⁸.

Dans ce contexte se pose de nouveau avec urgence la question du rôle du droit dans l'espace public, entre dispositif d'une répression inégalitaire qui renforce la ségrégation sociale et spatiale, ou garant des droits et libertés fondamentaux, collectifs et individuels.

⁵⁷ Circulaire COL n° 09/2021. Pour une analyse critique, voir Debouverie, E., Tatti, D. et Vandeveld, N. « La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire », *Tribune*, n° 221, www.avocats.be; Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), *Évaluation du mécanisme de la transaction pénale* (art. 216bis du Code d'instruction criminelle), avis n° 12/2022 du 6 octobre 2022.

⁵⁸ Site « Team Justice », <https://www.teamjustitie.be/fr/2023/08/17/deja-596-voleurs-a-letalage-condamnes-a-une-transaction-immediate/> et <https://www.teamjustitie.be/fr/2023/08/06/deja-1-011-transactions-immediates-pour-detention-de-drogues-lors-de-festivals-le-mois-dernier/> (consulté le 16 mai 2024).

Bibliographie

Bouhon, F. (2023). Urgence sanitaire, écoulement du temps et évolution du risque, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 24, 1088-1093.

Bourgau, A.-E., & Gaudin, T. (2022). (In)compétences des parlements belges en période de confinement et de distanciation sociale : pouvoirs spéciaux et mesures urgentes pour lutter contre le Covid-19. Du principe de légalité... au principe de l'arrêt : enrayer le basculement. In Fr. Bouhon, E. Slautsky & S. Wattier (dir.), *Le droit public belge face à la crise du Covid-19 : quelle leçons pour l'avenir ?* (p. 179-223). Bruxelles : Larcier.

Colette-Basecqz, N. (2020). Les nouvelles formes de justice pénale négociée : une réelle avancée ? *Le Pli juridique*, n° 52 (juin), 18-33.

De Buisseret, B. (2020a). Chronique d'un chassé-croisé entre répression pénale et sanctions administratives communales (SAC). Un premier bilan des mesures de répression anti-Covid-19. *Revue du droit communal*, 4, 2-19.

De Buisseret, B. (2020b). Répression du non-respect des mesures Covid et Sac : retour sur une saga qui a marqué les premiers mois de la crise sanitaire. *Trait d'union*, 23 (avril-juin), 12-17.

De Laet, S. (2021). S'approprier les quartiers de façon politique. Entretien avec Latifa Elmcabeni, co-fondatrice du collectif de Madres, et E. Bailly, Ça ne vous regarde pas : quand s'inquiéter pour autrui devient un délit. *Bruxelles en Mouvement*, 310 (mars), 8-11.

Elmcaben, L., & Galaksi, J. (2023). Réciter nos luttes, ré-habiter nos quartiers. *Bruxelles Laïque Échos*, mars. <https://echoslaïques.info/reciter-nos-luttes-re-habiter-nos-quartiers/> (consulté le 30 mai 2024).

Guillain, Ch. (2023). La Belgique face à la gestion pénale des infractions liées à la Covid-19 : quand l'exécutif est à la manœuvre. In *Les défis de la politique criminelle*. *Archives de politique criminelle*, 45(1), 235-248.

Horton, R. (2020). Covid-19 is not a pandemic. *The Lancet*, vol. 396, 10255: 874, September 26.

Mormont, M. (2018). Uneus, Cow-boys de proximité. *Alter échos*. <https://www.alterechos.be/uneus-cow-boys-de-proximite/> (consulté le 30 mai 2024).

Parsa, S., & Tulkens, Fr. (dir.). (2022). *État de droit, état d'exception et libertés publiques*. Limal : Anthémis.

Popelier, P. (2020). Crisisbeheer per ministerieel besluit. *T.V.W.*, 4, 282-291.

Rigaux, M.-Fr. (2022). Un usage délicat du contrôle de légalité, note sous Cass., 28 septembre 2021, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1, 63-76.

Tatti, D. (2021). Des (a)normalités en temps de Covid-19 : quelles mutations en matière pénale ? Réflexions critiques à propos des normes fédérales et régionales bruxelloises. *Revue de droit pénal et de criminologie*, 7-8, 761-789.

Tatti, D. (2023a). Les SAC « COVID » en Région de Bruxelles-Capitale : chiffres et constats. In D. Tatti, Ch. Guillain, A. Jonckheere & E. Schils (dir.), *Le droit à l'épreuve de la crise sanitaire : retour sur les sanctions administratives communales et les poursuites pénales des infractions Covid* (p. 17-34). Les Dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie. Bruxelles : la Charte.

Tatti, D. (2023b). Sanctions administratives communales à Bruxelles : l'administratisation de la justice pénale à l'épreuve de la crise de la Covid-19. *Brussels Studies*, 180, § 20, <https://journals.openedition.org/brussels/6794> (consulté le 16 mai 2024).

Tatti, D. (2023c). Répression des infractions « Covid » : retour sur les pratiques judiciaires en Région bruxelloise. In D. Tatti, Ch. Guillain, A. Jonckheere & E. Schils (dir.), *Le droit à l'épreuve de la crise sanitaire : retour sur les sanctions administratives communales et les poursuites pénales des infractions Covid* (p. 127-145). Les Dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie. Bruxelles : la Charte.

Tatti, D. (2023d). La transaction pénale (immédiate) : comment et pourquoi punir ? *Bruxelles Laïque Échos*, 123(4). <https://echoslaïques.info/transaction-penale/> (consulté le 16 mai 2024).

Tatti, D., & Guillain, Ch. (2022). Répression des infractions Covid : espace public à l'arrêt, vie privée en mouvement ? In A. Bailleux, D. Bernard & J. Van Meerbeeck (dir.), *La distinction (droit) public/(droit) privé : brouillages, innovations et influences croisées* (p. 285-317). Bruxelles : PUSL.

Tatti, D., & Guillain, Ch. (2023). Les infractions Covid : des voies normatives et répressives inédites. In F. Bouhon et al., *Les droits humains en temps de pandémie. Perspectives internationales, européennes et comparées* (p. 225-228). Bruxelles : Larcier.

Thirion, N. (2020). La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'État de droit à l'état d'exception. *Revue de droit commercial belge*, 10, 1296-1317.

Thirion, N. (2022). L'évaluation juridique de la gestion de la crise sanitaire en Belgique: la Cour constitutionnelle apporte sa (petite) pierre à l'édifice, note sous C. Const., n° 109/2022. *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 36, 1598-1610.

Chapitre VII

Pandémie de Covid-19 et travailleurs sans-papiers à Genève

Les traces des mesures liées à la crise sanitaire au cours du temps

Claudine Burton-Jeangros, Liala Consoli, Jan-Erik Refle et Yves Jackson

Ce chapitre porte sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 pour les travailleurs migrants sans-papiers, une population vivant dans des circonstances particulièrement précaires. Se trouvant en situation de séjour irrégulier en raison des politiques migratoires en vigueur, ils sont invisibilisés, et leurs conditions de vie sont globalement mal connues. Ceci s'explique notamment par la difficulté à les intégrer dans des études scientifiques en raison de leurs craintes d'être identifiés et expulsés.

Au moment où la pandémie de Covid-19 s'est déclarée, notre équipe de recherche menait une étude multidisciplinaire longitudinale et de méthodes mixtes auprès d'une cohorte de travailleurs sans-papiers dans le canton de Genève. Celle-ci visait à mesurer les effets d'une politique de régularisation pilote sur leurs conditions de vie et leur état de santé. Au vu de leur précarisation rapide (perte d'emploi et de revenu) induite par les mesures de contrôle de la première vague pandémique dans le canton de Genève, nous avons saisi l'opportunité de récolter des données en mai et juin 2020 auprès d'un sous-échantillon de notre cohorte. Ces informations ont ainsi permis de documenter les changements par rapport à la phase prépandémique, puis elles ont été complétées par des vagues ultérieures de récolte des données poursuivies jusqu'en 2022.

Certains résultats ont déjà été publiés (Burton-Jeangros *et al.*, 2020; Duvoisin *et al.*, 2022; Refle *et al.*, 2024). Ce chapitre présente des analyses descriptives complémentaires des effets immédiats, mais aussi à moyen terme, de la crise sanitaire, en combinant les données longitudinales quantitatives et qualitatives. Elles permettent de documenter l'ampleur et les mécanismes de la fragilisation des travailleurs sans-papiers lors des deux premières vagues de la pandémie, mais elles illustrent aussi comment les trajectoires de vie ont été affectées au cours du temps, que ce soit