

Les infractions « Covid »: des voies normatives et répressives inédites

Introduction

Les nouvelles infractions qui voient le jour au début de la crise de la « Covid-19 » trouvent leur source dans des arrêtés ministériels ainsi que dans des arrêtés régionaux de pouvoirs spéciaux. Appelés à régir une situation précaire, ces instruments inusuels en matière pénale s'inscrivent dans la durée et suscitent, en ce qu'ils restreignent droits et libertés fondamentales, nombre de questions auprès des juristes. Les entorses au principe de légalité en matière pénale alimentent régulièrement les juridictions administratives et judiciaires et débouchent sur une jurisprudence divisée qui accroît, à son tour, la complexité et la faible lisibilité des normes « Covid ». L'entrée en vigueur de la « loi pandémie » au mois d'octobre 2021, dont l'un des objectifs est de donner une base légale certaine aux infractions sanitaires, ne va paradoxalement pas mettre fin à l'insécurité juridique.

Au-delà des voies normatives inédites, on constate qu'au niveau procédural, la répression des infractions « Covid » présente elle aussi des particularités. Dans un premier temps, afin d'assurer le respect des mesures sanitaires, l'effectivité des sanctions, et d'éviter la surcharge des tribunaux, le gouvernement recourt prioritairement aux sanctions administratives. Dans ce cadre, les autorités locales des communes bruxelloises se montrent particulièrement promptes à réagir, en faisant un usage massif de ces nouvelles formes de répression pour sanctionner les comportements interdits, parfois en dehors de tout cadre légal. Dans un second temps, le système judiciaire s'impose et, à l'initiative du Collège des procureurs généraux, figure de proue dans la répression des infractions « Covid », une nouvelle politique criminelle voit le jour, faisant de ces infractions une priorité dans la politique des poursuites, interdisant le classement sans suite pour raisons d'opportunité et privilégiant le recours aux transactions pénales. Ici aussi, les intentions se traduiront dans les chiffres, avec l'ouverture, dans les parquets correctionnels, de centaines de milliers de dossiers estampillés « Covid ».

Ce recours panaché, oscillant entre traitement administratif et pénal, ouvre un champ discrétionnaire dans le chef des acteurs chargés de poursuivre les infractions « Covid ». Si les pratiques divergent, entraînant confusion auprès des justiciables, elles privilégient une justice managériale, davantage soucieuse d'efficacité procédurale que de flexibilisation et d'individualisation de la sanction.

La présente contribution s'appuie sur une série d'observations et de constats posés dans le cadre de la répression des infractions « Covid » à l'échelle nationale et bruxelloise, et s'inscrit dans une recherche PER-FNRS menée à l'Université Saint-Louis – Bruxelles¹.

¹ « Les sanctions administratives communales dans le cadre des mesures anti-COVID : administration de la justice pénale et respect des droits fondamentaux ». La recherche est menée à l'USL-B 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 (2020-2022).

1. Droit pénal : les infractions « Covid »

1.1. Des normes d'urgence amenées à durer

Si les infractions « Covid », nouvellement créées au mois de mars 2020, ont vocation à être temporaires, elles vont acquérir une assise plus durable par l'adoption et les modifications successives d'arrêtés ministériels fédéraux (1.1.) et d'arrêtés du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale (1.2.).

1.1.1. Les arrêtés ministériels fédéraux

L'arrêté ministériel du 18 mars 2020 inaugure une longue série de mesures². La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile³ sert de fondement aux arrêtés ministériels successifs qui contiennent des mesures qui limitent les libertés publiques et érigent en infractions les comportements qui contreviennent à celles-ci⁴. Les dispositions qui fondent plus particulièrement les infractions « Covid » sont les articles 181, 182 et 187 de la loi⁵. L'article 181 autorise le ministre de l'Intérieur ou son délégué et les bourgmestres à procéder à des réquisitions de biens ou de personnes. L'article 182 autorise notamment ces autorités, en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population, d'obliger celle-ci à s'éloigner des lieux ou régions particulièrement exposés, menacés ou sinistrés, et d'assigner un lieu de séjour provisoire aux personnes visées par cette mesure ou, encore, d'interdire tout déplacement ou mouvement de la population. L'article 187 de la loi permet quant à lui d'infliger des sanctions pénales en cas de non-respect des mesures adoptées : « le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1^{er} et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros⁶, ou d'une de ces peines seulement ».

Les éléments constitutifs des infractions nouvellement créées ressortent ainsi d'une lecture combinée de la loi sur la sécurité civile et de l'arrêté ministériel d'application au moment de la commission de l'infraction « Covid ». L'élément matériel consiste tant dans le refus que dans la négligence de se conformer aux mesures de l'arrêté ministériel, pris en application des articles 181, § 1^{er} et 182 de la loi. L'élément moral prend, quant à lui, la forme de la faute

² Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 18 mars 2020. L'arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 ne fait pas référence à la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, mais indique uniquement que les autorités communales et les services de police sont chargés de son contrôle et de son exécution. L'arrêté ministériel du 18 mars 2020 prévoit quant à lui, en son article 10, § 1^{er}, que les infractions à ses articles 1^{er}, 5 et 8 sont sanctionnées des peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

³ *M.B.*, 31 juillet 2007. Cette loi, adoptée à la suite de la catastrophe de Ghislenghien, vise à mieux prévenir les « risques d'une société moderne », projet de loi relatif à la sécurité civile, *Doc. Parl.*, Ch. repr., 2006-2007, n° 51-2928/1, p. 4.

⁴ L'article 3 de la loi définit la sécurité comme « l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par la loi afin de secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie », les « mesures civiles » étant « les mesures de nature non policière et non militaire » (art. 2). L'article 11 de la loi définit les missions classiques des services opérationnels de la sécurité civile en faisant référence à « la lutte et la prévention contre les incendies, les explosions et leurs conséquences (...) », projet de loi relatif à la sécurité civile précité, p. 17 et 18.

⁵ Pour une analyse détaillée du recours à ces dispositions, voir F. KUTY, « Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 », *J.T.*, 2020, p. 296-298 et p. 320-324.

⁶ Majoré des décimes additionnels, le montant de l'amende est compris entre 208 et 4000 euros.

infractionnelle, qui réside tout entière dans la transgression libre et consciente de la prescription réglementaire qui peut indifféremment trouver son origine dans une faute intentionnelle ou une faute involontaire que l'auteur ne peut concrètement justifier⁷.

Si les infractions « Covid » se démarquent par leur mécanique d'adoption, elles sont également caractérisées par le fait qu'elles incriminent l'exercice de droits et libertés fondamentales⁸. Il en va ainsi de la liberté de réunion⁹ et de la liberté d'aller et venir¹⁰ : les rassemblements, tant dans l'espace public que privé sont interdits¹¹ et ensuite limités¹², de même que l'accès à de nombreux lieux¹³. Il en va également du droit au respect à la vie privée et familiale¹⁴ : les déplacements d'ordre privé dans l'espace public doivent être justifiés en cas de contrôle¹⁵ et le nombre de personnes pouvant être invitées au sein d'un foyer est réglementé¹⁶. Le droit de quitter le pays¹⁷ est drastiquement restreint, les voyages à l'étranger considérés comme non-essentiels étant interdits¹⁸. On notera également que la liberté de culte et de religion¹⁹ est entravée, dès lors que les cérémonies religieuses sont interdites à de rares exceptions près²⁰ et ensuite encadrées²¹.

⁷ F. KUTY, *op. cit.*, p. 297. Voir également

⁸ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/1, p. 35-36.

⁹ Consacrée à l'article 26 de la Constitution, à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux.

¹⁰ Consacrée à l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution et à l'article 2, § 1^{er}, du Protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹¹ Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 mars 2020 (2^e éd.), art. 8.

¹² Arrêté ministériel du 8 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 8 mai 2020.

¹³ 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.), art. 1^{er}, §§ 1^{er} et 5.

¹⁴ Consacré à l'article 22 de la Constitution, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux.

¹⁵ Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 précité, art. 11.

¹⁶ La « bulle sociale », initialement limitée à quatre personnes en plus des personnes constituant un même foyer, est créée par l'article 6, § 2 de l'arrêté ministériel du 8 mai 2020 (arrêté ministériel du 8 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 8 mai 2020). Limitée à huit personnes à l'été 2021, elle est abrogée au niveau fédéral par l'arrêté ministériel du 25 août 2021 (arrêté ministériel du 25 août 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 25 août 2021).

¹⁷ Consacré à l'article 2, § 2, du Protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸ L'interdiction de voyager est instaurée par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 précité (art. 7). Elle est ensuite assouplie à partir du 1^{er} juillet 2020, puisqu'elle est limitée aux pays qui ne figurent sur une liste publiée sur le site web du SPF Affaires étrangères. Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 30 juin 2020), art. 18, § 2. L'interdiction sera ensuite réintroduite dans sa version plus stricte par l'article 7, 1^o de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 26 janvier 2021) et restera en vigueur jusqu'au 18 avril 2021.

¹⁹ Consacrée à l'article 19 de la Constitution, à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, et à l'article 10 de la Charte des Droits fondamentaux.

²⁰ Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 précité, art. 5. Des exceptions sont cependant prévues pour les cérémonies funéraires (art. 5, al. 1^{er}, 4^e tiret, et art. 5, al. 2, 1^{er} tiret).

²¹ Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 28 octobre 2020), art. 17.

Par ailleurs, si les infractions créées au printemps 2020 sont censées être temporaires, elles vont rapidement s'installer dans la durée, au gré des périodes successives de confinement et de déconfinement. En un an et demi, entre le 13 mars 2020 et la mi-octobre 2021, quarante et une normes sont adoptées afin d'incriminer des comportements sur la base de l'urgence sanitaire²².

Lors du premier confinement, de mars à juin 2020, l'attention se porte essentiellement sur les infractions liées à l'interdiction de déplacement et de rassemblement. L'arrêté ministériel du 23 mars 2020²³, qui abroge les arrêtés ministériels des 13 et 18 mars 2020²⁴, devient la norme de référence et est modifié à neuf reprises durant cette période. Cette phase se caractérise également, à partir du mois d'avril 2020²⁵, par la coexistence de la voie pénale et administrative dans la répression des infractions « Covid », à travers le mécanisme des sanctions administratives communales (voir *infra*).

Une seconde phase s'ouvre avec l'arrêté ministériel du 30 juin 2020²⁶ qui abroge et remplace l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, et est lui-même modifié à six reprises en un peu plus de trois mois. Cette phase couvre un « long été » qui court du mois de juillet jusqu'à la mi-octobre 2020. Elle est marquée par une limitation des infractions « Covid », par l'abandon de la voie administrative dans la répression de ces infractions et, à Bruxelles, par l'émergence de l'acteur régional qui crée de nouvelles infractions²⁷ (voir *infra*).

À partir de la mi-octobre 2020, dans le contexte du second confinement, on assiste à la « repénalisation » d'une série de comportements, avec une attention particulière pour l'interdiction de rassemblement dans les espaces publics et privés et la mise en place d'une interdiction stricte des déplacements non essentiels à l'étranger entre le mois de janvier et d'avril 2021²⁸. L'arrêté ministériel du 28 octobre 2020²⁹ devient la nouvelle norme de référence. Il est modifié à vingt

²² Le dernier arrêté ministériel adopté au moment d'écrire ces lignes date du 27 septembre 2021 (arrêté ministériel du 27 septembre 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 28 septembre 2021 (2^e éd.)). Pour un aperçu chronologique des normes répressives adoptées dans le cadre de la Covid-19, voy. M. ALIÉ, A. DE BROUWER, C. DEVEUX *et al.*, « Chronique de législation pénale 2020/1 », *Rev. dr. pén. crim.*, n° 9-10, 2020, p. 885-931 ; M. ALIÉ, A. DE BROUWER, C. DEVEUX *et al.*, « Chronique de législation pénale 2020/2 », *Rev. dr. pén. crim.*, n° 3 (mars 2021), p. 217-265 et ALIÉ, A. DE BROUWER, C. DEVEUX *et al.*, « Chronique de législation pénale 2021/1 », *Rev. dr. pén. crim.*, n° 9-10, 2021, p. 857-881.

²³ 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.).

²⁴ Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 mars 2020.

²⁵ Arrêté royal de pouvoirs spéciaux 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.

²⁶ Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 30 juin 2020 (2^e éd.).

²⁷ Au niveau bruxellois, cette émergence débute avec l'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.).

²⁸ L'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 (*M.B.*, 26 janvier 2021 (3^e éd.)) a modifié les premier et second paragraphes de l'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. L'arrêté ministériel du 20 mars 2021 a abrogé ces dispositions à dater du 19 avril 2021 (*M.B.*, 21 mars 2021). Les raisons essentielles qui permettaient de déroger à l'interdiction de voyager étaient reprises à l'annexe 3 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 et visaient notamment les voyages professionnels, les voyages pour raisons familiales impératives, les voyages d'études ou encore les voyages pour raisons humanitaires.

²⁹ Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 28 octobre 2020 (3^e éd.).

reprises et est encore en vigueur au 28 octobre 2021, soit une année après son entrée en vigueur. Dans sa dernière version³⁰, il maintient l'obligation de port du masque dans certains espaces intérieurs³¹ et prévoit des limitations aux nombres de participants à des événements, tant en intérieur qu'en extérieur³².

On constate que certaines infractions adoptées durant cette période revêtent un caractère temporaire et sont aujourd'hui abrogées. On pense notamment à l'interdiction de quitter le territoire national pour des raisons non essentielles, à la mise en place d'un couvre-feu et ensuite d'une interdiction de rassemblement à l'échelle du territoire national entre minuit et 5 heures du matin, en vigueur entre le 28 octobre 2020 et le 23 juin 2021³³ ou encore, à l'interdiction de vente d'alcool entre 20 ou 22 heures et 5 heures du matin, en vigueur entre le 28 octobre 2020 et le 9 juin 2021³⁴. Ces infractions ont cependant sorti leur effet durant plusieurs mois et ont donné lieu à un contentieux « Covid » devant les juridictions répressives (voir *infra*).

Aux interdictions et restrictions prévues par les normes fédérales, s'ajoutent également les normes régionales bruxelloises qui complètent les infractions fédérales ou en créent de nouvelles, sur une base légale autonome.

1.1.2. Les arrêtés régionaux de pouvoirs spéciaux

Dès le 19 mars 2020, le Parlement bruxellois adopte une première ordonnance de pouvoirs spéciaux³⁵. Les habilitations accordées au gouvernement bruxellois sont particulièrement larges puisqu'il « peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences » (art. 2, § 1^{er}). Par ailleurs, « les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives et pénales » applicables à leur infraction³⁶. Contrairement à ce qui prévaut au niveau fédéral, les pouvoirs spéciaux sont à nouveau adoptés au mois de novembre 2020 à l'initiative du gouvernement régional³⁷. Le premier arrêté de pouvoirs spéciaux qui contient des infractions « Covid » propres à la Région bruxelloise est adopté le 6 août 2020³⁸. Il impose le port du masque à toute personne âgée de douze ans et plus

³⁰ La dernière modification date du 27 septembre 2021. Arrêté ministériel du 27 septembre 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 28 septembre 2021.

³¹ *Ibid.*, art. 2.

³² *Ibid.*, art. 5.

³³ L'article 14 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, qui prévoyait l'interdiction de se trouver sur la voie publique entre minuit et 5 heures du matin a été modifié par l'arrêté ministériel du 7 mai 2021 qui prévoyait, dans son article 9 que : « Les rassemblements sur la voie publique et dans l'espace public de plus de trois personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non compris, sont interdits entre 00h00 et 5h00 du matin. Par dérogation à l'alinéa 1er, les membres d'un même ménage peuvent se retrouver ensemble sur la voie publique et dans l'espace public, peu importe la taille de ce ménage » (*M.B.*, 7 mai 2021 (2e éd.)). La disposition a ensuite été abrogée par l'arrêté ministériel du 23 juin 2021 (*M.B.*, 24 juin 2021 (2e éd.)).

³⁴ L'article 11 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 a été abrogé par l'arrêté ministériel du 4 juin 2021. *M.B.*, 4 juin 2021 (2e éd.).

³⁵ Ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer les pouvoirs spéciaux au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *M.B.*, 20 mars 2020.

³⁶ L'article 2, § 3 de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer les pouvoirs spéciaux au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, précitée, précise que « les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ».

³⁷ Ordonnance du 23 novembre 2020 visant à octroyer les pouvoirs spéciaux au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, *M.B.*, 23 novembre 2020.

³⁸ Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 août 2020 précité.

« dans les lieux publics et dans les lieux privés accessibles au public sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » (art. 1^{er}). S'ensuivront vingt et un arrêtés du Ministre-Président adoptés en dix mois, le dernier datant du 7 juin 2021³⁹. Les infractions contenues visent notamment une mesure de couvre-feu plus étendue qu'à l'échelle nationale⁴⁰, de même que l'interdiction de la consommation d'alcool en rue⁴¹.

Les infractions aux dispositions régionales bruxelloises sont punies d'un emprisonnement de huit jours à quatorze jours et/ou d'une amende de vingt-six à deux cents euros, augmentée des décimes additionnels, sur la base de l'article 1^{er} de la loi du 6 mars 1818 tel que modifié par la loi du 5 juin 1934 et la loi du 14 juin 1963 concernant les contraventions aux règlements administratifs⁴².

À partir du mois d'août 2021, les arrêtés de police du Ministre-Président succèdent aux arrêtés du Ministre-Président pris dans le cadre des pouvoirs spéciaux. À la mi-octobre 2021, trois arrêtés de police régionaux sont adoptés⁴³, qui réglementent le port du masque et le respect de la distance sociale en intérieur⁴⁴ (art. 2 et 3) ainsi que les règles applicables aux cérémonies et offices⁴⁵ (art.4) et érigent en infractions le non-respect de ces mesures.

Bien que la phase fédérale de gestion de la crise de la Covid-19 soit toujours activée, le contexte est marqué par une délégation croissante aux entités fédérées de l'initiative normative en matière de mesures « Covid »⁴⁶.

³⁹ Arrêté du Ministre-Président du 7 juin 2021 abrogeant l'arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mai 2021 arrêtant des mesures complémentaires à celles arrêtées par le ministre de l'Intérieur afin de limiter la propagation du coronavirus COVID 19 - port du masque et interdiction d'alcool de 22h à 5h, *M.B.*, 9 juin 2021. Pour un aperçu chronologique des arrêtés bruxellois, voir M. ALIÉ, A. DE BROUWER, C. DEVEUX *et al.*, *op. cit.*

⁴⁰ 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 (arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 avril 2021 modifiant l'arrêté de police du 26 octobre 2020 arrêtant un couvre-feu de 22h à 6h sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 21 avril 2021).

⁴¹ 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.)).

⁴² Loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales, *M.B.*, 6 mars 1818 et loi du 14 juin 1963 modifiant la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les autorités provinciales ou communales, *M.B.*, 26 juin 1963.

⁴³ Arrêté de police du Ministre-Président du 30 août 2021 visant à maintenir certaines restrictions sur le territoire bruxellois afin de lutter contre la propagation du virus Covid-19 (*M.B.*, 31 août 2021), Arrêté de police du Ministre-Président du 30 septembre 2021 déterminant de nouvelles restrictions sanitaires dans la lutte contre le covid-19 et portant prolongation de certaines mesures sanitaires telles que contenues dans l'arrêté de police du Ministre-Président du 30 août 2021 (*M.B.*, 31 août 2021) et arrêté de police du Ministre-Président du 14 octobre 2021 maintenant certaines restrictions sanitaires dans la lutte contre le covid-19 et portant abrogation de l'arrêté de police du 30 septembre 2021 (*M.B.*, 19 octobre 2021).

⁴⁴ Arrêté de police du Ministre-Président du 14 octobre 2021 maintenant certaines restrictions sanitaires dans la lutte contre le covid-19 et portant abrogation de l'arrêté de police du 30 septembre 2021 précité, art. 2 et 3.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 4.

⁴⁶ On pense notamment aux mesures liées à la mise en œuvre et au contrôle de l'obligation du *Covid Safe Ticket*, adoptées sur base de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, modifié le 27 septembre 2021. Accord de coopération du 14 juillet 2021 conclu entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la

1.2. Le principe de légalité mis à mal

Le principe de légalité en matière pénale revêt tant un aspect formel (qui vise l'origine de la norme pénale qui doit, en principe, être adoptée par une assemblée délibérante⁴⁷), que substantiel ou matériel (la loi pénale doit être claire et précise pour en assurer l'accessibilité et la prévisibilité au citoyen à qui elle s'impose⁴⁸).

Si en amont de l'adoption d'une norme réglementaire, l'avis de la section de législation du Conseil d'État assure un contrôle de la qualité légistique de celle-ci⁴⁹ (1.2.1), tant la section du contentieux du Conseil d'État que les cours et tribunaux peuvent être amenés à exercer, en aval, un contrôle du respect du principe de légalité⁵⁰ (1.2.2).

1.2.1. Pas de contrôle de légalité en amont de l'adoption des arrêtés

Les différents arrêtés ministériels fédéraux qui se sont succédé depuis un an et demi ont tous fait l'impasse de l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État, invoquant l'urgence à prendre des mesures dans le contexte de lutte contre la Covid-19⁵¹. Si la justification est compréhensible dans les tout premiers temps de la crise sanitaire, elle convainc moins lorsque la situation d'urgence perdure depuis un an et demi et a été ponctuée de deux périodes

Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique. À Bruxelles, la matière est régie par l'ordonnance du 14 octobre 2021 relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière, *M.B.*, 14 octobre 2021.

⁴⁷ Voir notamment C.C., 21 juin 2018, n° 76/2018, *J.L.M.B.*, 2018, p. 1520 ; C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007, *Rev. dr. pén. crim.*, 2008, p. 413.

⁴⁸ Voir notamment M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN, F. TULKENS, *Introduction au droit pénal. Aspect juridiques et criminologiques*, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 236-269.

⁴⁹ Cass. (3^e ch.), 7 octobre 2014, *J.T.*, 2014, p. 858-859, concl. av. gén. A. HENKES.

⁵⁰ Le principe de légalité est garanti par les articles 12, al. 2, et 14 de la Constitution, mais aussi par l'article 7, §1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15, §1^{er} du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁵¹ À titre d'exemple, dans le préambule à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 on peut lire : « Vu l'urgence, qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ramené à cinq jours, en raison notamment de l'évolution très rapide de la situation en Belgique et dans les États proches, du franchissement du seuil d'une pandémie, décrété par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), du temps d'incubation du coronavirus COVID-19 et de l'augmentation de la taille et du nombre des chaînes de transmission secondaires ; par conséquent, il est indispensable de prendre les mesures nécessaires sans délai », arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 précité. Le préambule de l'arrêté ministériel du 27 septembre 2021 motive quant à lui l'urgence en indiquant : « Vu l'urgence, qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ramené à cinq jours ouvrables (qui peut être porté à huit jours ouvrables si la demande d'avis est soumise à l'Assemblée générale), en raison notamment de la nécessité d'envisager des mesures fondées sur les résultats épidémiologiques qui évoluent de jour en jour, les derniers ayant justifié les mesures décidées lors du Comité de concertation qui s'est tenu le 17 septembre 2021 ; qu'il convient dès lors d'adapter certaines mesures à court terme ; que les mesures décidées lors du Comité de concertation précité forment un ensemble cohérent ; que certaines de ces mesures entrent déjà en vigueur dès la publication du présent arrêté au Moniteur belge et les autres le 1^{er} octobre 2021 ; que pour permettre aux secteurs de se préparer, l'arrêté ministériel doit être publié officiellement au Moniteur belge suffisamment à l'avance », arrêté ministériel du 27 septembre 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 précité.

estivales qui auraient pu être l'occasion d'une réflexion plus aboutie sur la base légale et la qualité légistique des normes « Covid »⁵².

La situation est comparable au niveau régional bruxellois en ce qui concerne les arrêtés adoptés dans le cadre des pouvoirs spéciaux. Pour reprendre les mots de Michel Leroy, la technique des pouvoirs spéciaux soumet l'exécutif à une sorte de « liberté surveillée »⁵³, notamment par le biais du contrôle de la section législation du Conseil d'État. L'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale a régulièrement requis l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État, celle-ci ayant été consultée dans 82% des cas⁵⁴. On constate cependant que les arrêtés adoptés en matière répressive ont systématiquement fait l'impasse de ce contrôle pourtant essentiel. Il en va de même de tous les arrêtés successifs du Ministre-Président de la Région bruxelloise qui créent les nouvelles infractions « Covid »⁵⁵.

1.2.2. Le contrôle de légalité en aval : une jurisprudence divisée

En aval de leur adoption, les arrêtés ministériels fédéraux ont fait l'objet de nombreux recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État pour contester la légalité des normes ou de certaines restrictions qu'elles contiennent. On estime ainsi, que près d'une centaine de recours ont été introduits, à la mi-janvier 2020, devant le Conseil d'État, pour contester la légalité des normes ou de certaines restrictions qu'elles contiennent⁵⁶. Dans un arrêt du 31 décembre 2020⁵⁷, à la suite d'un recours de la Ligue des Droits humains contre l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, le Conseil d'État développe une vision pour le moins particulière de son rôle de contrôle de la légalité des normes réglementaires. L'arrêt conclut au rejet de la demande en suspension au motif que la condition d'urgence n'est pas remplie. La motivation indique que la suspension n'ayant pas d'effet rétroactif, elle n'aurait pas d'incidence sur les procédures judiciaires engagées sur base de l'arrêté ministériel attaqué, dès lors que celui-ci n'est plus en vigueur au jour de l'arrêt. La décision poursuit en affirmant que « la constitution n'érige pas le Conseil d'État en 'juge naturel' des règlements puisque l'article 159 de la Constitution prévoit que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. L'appréciation du Conseil d'État, dans le cadre d'un référé administratif, sur le caractère sérieux d'un moyen ne serait pas contraignante pour les juridictions de l'ordre judiciaire qui exercent elles-mêmes un contrôle juridictionnel de légalité des actes réglementaires »⁵⁸. Cette motivation a de quoi

⁵² Voy., en ce sens, A.-E. BOURGAUX, Les Labo-Students de l'Ecole de droit UMONS-ULB, « Le Labovir-ius, un laboratoire juridique sur la crise Covid-19 », in *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Spécial COVID19, octobre 2020, p. 16-17 ; P. POPELIER, « Crisisbeheer per ministerieel besluit », *T.V.W.*, 2020, n° 4, p. 290-291.

⁵³ M. LEROY, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *A.P.T.*, 2014, p. 488.

⁵⁴ C. LANSSENS et E. SLAUTSKY, « Le recours aux pouvoirs spéciaux dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 : une première évaluation », *La pandémie de Covid-19 face au droit*, S. Parsa et M. Uyttendaele (dir.), Limal, Anthemis, 2020, p. 92.

⁵⁵ D. TATTI, « Des "(a)normalités" en temps de COVID-19 : quelles mutations en matière pénale ? Réflexions critiques à propos des normes fédérales et régionales bruxelloises », *Rev. dr. pén. crim.*, n° 7-8 (juillet-août 2021), p. 773.

⁵⁶ La plupart de ces procédures ont abouti à un rejet par le Conseil d'État, pour des raisons liées à la recevabilité des procédures en référé en extrême urgence, voy. G. NINANE, « La pandémie de Covid-19 et le pouvoir de police administrative de l'état d'urgence du ministre de l'Intérieur », obs. sous C.E., n° 248.781, 28 octobre 2020, *J.L.M.B.*, 2021, p. 18.

⁵⁷ C.E. (15^e ch.), 31 décembre 2020, n° 249.400, Associations sans but lucratif Ligue des Droits humains et Centre d'accueil et d'information de Bruxelles Nord-Ouest.

⁵⁸ *Ibid.*, VI.2.

surprendre, d'autant plus s'agissant d'actes restreignant les libertés et les droits fondamentaux. D'une part, elle paraît contestable dès lors que les arrêts du Conseil d'État qui prononcent la suspension sont revêtus de l'autorité absolue de chose jugée, ce qui les rend opposables aux juges des juridictions judiciaires⁵⁹. Ensuite, en affirmant que le Conseil d'État ne serait pas la juridiction de référence pour connaître de la légalité des arrêtés ministériels, l'arrêt exclut tout recours devant la juridiction administrative et renvoie entièrement cet examen aux seules juridictions judiciaires à l'occasion de litiges particuliers. À suivre ce raisonnement, on aboutit *de facto* à soustraire les arrêtés ministériels contenant des dispositions pénales au contrôle direct de la part d'une juridiction suprême, puisque la Cour Constitutionnelle n'est quant à elle pas habilitée à se prononcer sur la légalité des actes réglementaires⁶⁰, sauf en cas de saisine sur la base d'une question préjudicielle à l'occasion d'un litige particulier.

Les juridictions judiciaires ont, de leur côté, appliqué le principe de l'exception d'illégalité en exerçant un contrôle des mesures contenues dans les arrêtés ministériels successifs en vertu de l'article 159 de la Constitution⁶¹. Certains juges ont conclu à l'écartement des infractions « Covid » sur cette base.

S'agissant de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, on peut notamment citer le jugement du tribunal de police de Charleroi du 21 septembre 2020⁶² qui en écarte l'application dès lors qu'il viole le principe de légalité au plan formel. Se fondant sur les articles 105 et 108 de la Constitution, qui réservent un pouvoir réglementaire au Roi, le juge indique qu'une délégation aux ministres ne peut à son tour concerner que des questions de détail. Le pouvoir de réglementation du Roi doit par ailleurs résulter d'une loi (ordinaire ou de pouvoirs spéciaux), d'autant plus lorsque des droits fondamentaux sont en jeu. Le tribunal en conclut que les infractions contenues dans l'arrêté ministériel dépassent la *ratio legis* des dispositions de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. La décision a été réformée en appel, le tribunal correctionnel de Charleroi considérant qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'application de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 au motif que la délégation ministérielle prévue dans la loi du 15 mai 2007 « permet d'agir rapidement face à une circonstance dangereuse en vue de protéger la population ⁶³ », que représente la situation d'urgence épidémique de la Covid-19. Le jugement précise néanmoins qu'« il n'y a, dès lors, pas lieu de remettre en cause la délégation faite au Ministre de l'Intérieur, et ce d'autant que la saisine du Tribunal n'est relative qu'au seul arrêté ministériel du 23 mars 2020 pris dans les prémisses de la crise sanitaire qui secoue le pays depuis lors ⁶⁴ ». Très récemment, la Cour de cassation s'est penchée sur la question de la légalité des mesures d'interdiction de rassemblements et d'interdiction de se trouver sans nécessité sur la voie publique et dans les lieux publics, contenues aux articles 5 et 8 de l'arrêté

⁵⁹ Voir notamment M. LEROY, *Contentieux administratif*, Limal, Anthemis, 2011, p. 801- 802. Si l'autorité de chose jugée s'impose bien *erga omnes*, elle est évidemment provisoire et vaut jusqu'à ce qu'un arrêt soit rendu sur la demande d'annulation. Les arrêts rejetant la suspension n'ont quant à eux qu'une autorité de chose jugée relative et ces décisions ne s'imposent qu'aux parties à la cause.

⁶⁰ Ce qui ressort du prescrit de l'article 142 de la Constitution.

⁶¹ « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

⁶² Pol. Charleroi (2^e ch.), 21 septembre 2020, inéd., R.G. n°20/C/004137. Le Tribunal motive sa décision en indiquant que « sans doute la répression est-elle nécessaire pour appréhender certains comportements dans le cadre d'une gestion d'une épidémie, mais pas au détriment de l'État de droit. Seul le législateur est habilité à prendre de telles décisions. Il dispose seul de la légitimité démocratique d'évaluer tous les intérêts et valeurs en présence et de les mettre en balance. Dans une démocratie, la fin ne justifie pas les moyens ».

⁶³ Corr. Charleroi (7^e ch.), 9 février 2021, inéd., R.G. n° 20/C/001830. Le jugement ordonne la tenue d'une expertise psychiatrique du prévenu et réserve à statuer pour le surplus.

⁶⁴ *Ibid.*

ministériel du 23 mars 2020⁶⁵. Le pourvoi du ministère public était dirigé contre une décision rendue en appel par le tribunal correctionnel de Courtrai, qui avait conclu à l'irrecevabilité des poursuites et avait écarté l'application des deux dispositions au motif que les mesures dépassaient celles que pouvait prendre le ministre dans le cadre de la délégation de pouvoir prévue à l'article 182 de la loi sur la sécurité civile du 15 mai 2007. La Cour de cassation a estimé qu'une « urgence épidémique ou pandémique ayant un effet potentiellement mortel sur l'ensemble de la population, telle que la pandémie du coronavirus, doit être considérée comme un désastre ou une situation catastrophique au sens de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ». Elle a accueilli le pourvoi, ajoutant que les mesures « ont donc pour objet d'éviter une utilisation sans nécessité de l'espace public, qui constituerait une menace au sens de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », de sorte qu'« il s'ensuit que cette disposition constitue un fondement légal pour l'interdiction de rassemblements et de déplacements prévue aux articles 5 et 8 de l'arrêté ministériel précité ».

Si la Cour de cassation valide le recours à l'article 182 de la loi sur la sécurité civile dans le contexte épidémique, le débat autour de la légalité des mesures « Covid » ne nous semble pas clos pour autant et ce, pour deux raisons. D'une part, l'examen de la Cour est limité aux seules mesures d'interdiction de déplacement et de rassemblement, qui pourraient constituer les mesures d'interdiction de « tout déplacement ou tout mouvement de la population » visées à l'article 182 de la loi sur la sécurité civile du 15 avril 2007 (voir *supra*). Il ne concerne donc pas les autres mesures adoptées en un an et demi, comme le port du masque, le couvre-feu ou encore l'interdiction de déplacements à l'étranger. D'autre part, les mesures examinées par la Cour datant du mois de mars 2020, elles sont prises en tout début de crise, de sorte qu'elle ne se prononce pas sur leur prolongation pendant un an et demi.

En ce sens, le tribunal de police de Bruxelles, dans un jugement du 12 janvier 2021⁶⁶, a conclu à la violation des principes de légalité, d'égalité et de non-discrimination en ce qui concerne l'obligation du port du masque dans l'espace public, prévue à l'article 21*bis* de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020. Le juge a en effet estimé que la mesure dépasse le cadre imparti par la loi du 15 mai 2007, qui ne permet que des limitations ponctuelles à la liberté de circulation. Le juge rappelle la *ratio legis* de la loi du 15 mai 2007 qui n'autorise pas le ministre de l'Intérieur à adopter des mesures « générales et illimitées », mais bien des décisions ponctuelles, « localisées dans le temps et l'espace »⁶⁷, et conclut à l'irrecevabilité des poursuites entamées par le ministère public à l'encontre du prévenu⁶⁸. Le tribunal correctionnel de Liège aboutit à la même conclusion dans un jugement du 27 août 2021, dans lequel on peut lire que les juges ne peuvent être amenés à interpréter de manière extensive des lois d'habilitation « et ce tout particulièrement alors que les faits sont datés du 10 novembre 2020, soit près de 8 mois après le passage de la Belgique en phase de crise et le début de la première phase de confinement. Si le législateur a pu être pris au dépourvu dans un premier temps, il a eu par la suite l'occasion de légiférer en la matière, ce qu'il s'est abstenu de faire rapidement »⁶⁹. La proportionnalité de la mesure d'interdiction de circulation sur la voie publique entre minuit et

⁶⁵ Cass. (2^{ème} ch., aud. plén.), 28 septembre 2021, P.21.1129.N. L'arrêt est disponible sur <https://juportal.be>.

⁶⁶ Pol. Bruxelles (36^e ch.), 12 janvier 2021, *J.L.M.B.*, 2021, p. 277.

⁶⁷ *Ibid.* Dans le même sens, « La délégation invoquée pour justifier la compétence du Ministre de prendre l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 (et plus spécifiquement les dispositions pénales) résulterait donc de ce texte eu égard au fait que la pandémie Covid 19 constituerait une "circonstance dangereuse" au sens de cette loi. Il convient tout d'abord d'observer que le mot "circonstance" paraît se référer à quelque chose d'assez limité dans l'espace et dans le temps, ce qui n'est pas le cas de la pandémie Covid 19 », Corr., Marche-en-Famenne (15^e ch.), 2 juin 2021, inéd., R.G. n°21/M/000099.

⁶⁸ Le jugement est frappé d'appel.

⁶⁹ Corr. Liège (vac.), 27 août 2021, inéd., R.G. n°21/L/001807.

5 heures du matin, prévue à l'article 14 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, a par ailleurs été mise en cause par le tribunal correctionnel de Liège dans un jugement du 8 septembre 2021⁷⁰. Le juge constate que la mesure est motivée par le fait qu'elle contribue « à diminuer les festivités, les réunions et la consommation d'alcool dans l'espace public »⁷¹, mais consiste à interdire l'accès à l'espace public pour l'ensemble des citoyens, de manière indifférenciée. Le tribunal conclut au caractère disproportionné de la mesure et déclare les poursuites irrecevables.

À notre connaissance, aucune juridiction n'a, à ce jour, écarté les infractions « Covid » au motif de la violation du principe de la légalité dans son aspect substantiel. Les juridictions pénales ont cependant fourni un important travail d'interprétation. On peut citer un jugement rendu par le tribunal de police de Charleroi qui pointe le caractère vague de l'arrêté ministériel du 23 novembre 2020 et interprète la notion de « membre de la famille vivant sous le même toit » au-delà du seul critère de domicile⁷², ou encore une décision du tribunal correctionnel de Courtrai qui considère qu'une promenade avec un ami est une sortie essentielle et, partant, autorisée, dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une « activité dans le cercle intime ou familial »⁷³. Par ailleurs, l'interdiction de circulation sur la voie publique pour des raisons non-essentielles ainsi que l'interdiction de rassemblement, visées à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020, ont donné lieu à plusieurs arrêts de la cour d'appel de Bruxelles⁷⁴, qui a interprété deux éléments constitutifs de ces infractions : les notions de « sortie autorisée » et de « rassemblement ». La cour d'appel a ainsi défini la notion de « promenade » en y incluant la possibilité de s'arrêter pour saluer des connaissances, sans que cela ne constitue alors un rassemblement interdit au sens de la norme ministérielle.

1.3. Une sortie du flou avec la loi pandémie ?

Face aux critiques et incertitudes suscitées par le recours prolongé aux arrêtés ministériels dans le cadre de la crise sanitaire, l'adoption d'une loi spécifique vise à offrir une assise certaine aux mesures de crise (1.3.1). La loi pandémie soulève cependant diverses questions en matière pénale (1.3.2).

1.3.1. Bref retour sur la « saga » de son adoption

Dès l'automne 2020, les mesures d'urgence qui perdurent sans assise parlementaire font l'objet de critiques⁷⁵ et de nombreux recours devant la section contentieuse du Conseil d'État sont

⁷⁰ Corr. Liège (17^e ch.), 8 septembre 2021, inéd.

⁷¹ *Ibid.* Le jugement poursuit : « Le motif lié à d'éventuels rassemblements de type festif ne permet pas de justifier qu'une interdiction de circuler pour tout citoyen pendant plusieurs heures serait proportionnée par rapport au but d'interdire des rassemblements par ailleurs éventuels. Une telle mesure est totalement disproportionnée au regard de la violation des libertés individuelles, et notamment de celle de circuler librement en Belgique en temps de paix ».

⁷² Pol. Charleroi, 29 juillet 2020, *J.L.M.B.*, n° 27, p. 1288-1290.

⁷³ Traduction libre. Corr. Courtrai (11^e ch.), 21 mai 2021, inéd., R.G. n° 21/K/000402. Le même jugement conclut par ailleurs à l'irrecevabilité des poursuites, considérant que la délégation de pouvoir sur la base de l'article 182 de la loi sur la sécurité civile du 15 mai 2007 ne permet pas l'adoption de mesures interdisant les déplacements dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

⁷⁴ Bruxelles (vac.), 15 juillet 2020, *J.L.M.B.*, n° 27, p. 1266-1270. L'arrêt est suivi de quatre autres décisions allant dans le même sens, citées aux pages 1270 et 1271.

⁷⁵ Voy., notamment, la carte blanche « Sortez le parlement de la quarantaine » signée par vingt-cinq constitutionnalistes, *Le Soir*, 2 novembre 2020. <https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine>.

introduits contre les arrêtés ministériels successifs⁷⁶. Dans ce contexte, la ministre de l'Intérieur élabore un avant-projet de loi en vue d'assurer une base légale aux mesures sanitaires.

Début mars 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, est saisi par la Ligue des droits humains et la *Liga Voor Mensenrechten*. Il rend une ordonnance le 31 mars 2021 dans laquelle il conclut à l'illégalité formelle *prima facie* de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et accorde un délai de trente jours à l'État belge pour mettre fin à cette situation d'illégalité⁷⁷. L'affaire est médiatisée et met le gouvernement sous pression⁷⁸. L'État belge fait appel de l'ordonnance et la Cour d'appel de Bruxelles rend un arrêt le 7 juin 2021⁷⁹. Tout en précisant que la délégation de pouvoir à la base des arrêtés ministériels « soulève des interrogations »⁸⁰, la Cour indique qu'il n'entre pas dans ses compétences d'effectuer un constat d'inconstitutionnalité⁸¹ et renvoie à la compétence de la Cour constitutionnelle⁸². Elle déclare les demandes originelles non-fondées.

De manière parallèle, les travaux préparatoires se poursuivent de manière soutenue, le projet de loi faisant l'objet de trois renvois successifs devant la section de législation du Conseil d'État⁸³, suite aux nombreux amendements qui traduisent le malaise des différentes formations politiques. La loi pandémie est finalement adoptée le 14 août 2021⁸⁴. Elle prévoit qu'une situation d'urgence épidémique peut être déclarée pour une période maximale de trois mois renouvelables par un arrêté royal, qui doit être confirmé par la Chambre dans les quinze jours de son entrée en vigueur (art. 3). L'article 5 énumère le type de mesures qui peuvent être adoptées et l'article 6 fixe les sanctions applicables en cas d'infraction (voir *infra*).

Malgré une entrée en vigueur fixée au plus tard au 4 octobre 2021 (art.16), la loi ne sera activée que le 28 octobre 2021⁸⁵, les conditions d'une urgence épidémique visée par le texte n'étant pas réunies jusque-là.

1.3.2. Trois enjeux en matière pénale

Le régime retenu par la loi pandémie soulève d'emblée trois questions en matière pénale.

D'une part, si le régime général de la loi vise l'adoption d'un arrêté royal soumis au contrôle parlementaire, l'article 4, § 1^{er}, al. 3 de la loi prévoit qu'en cas de péril imminent, les mesures

⁷⁶ À la mi-janvier 2020, près d'une centaine de recours ont déjà été introduits. Voy., G. NINANE, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁷ Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, inéd., R.G. n° 2021/14/C.

⁷⁸ Le gouvernement avait d'ailleurs déjà décidé de soumettre l'avant-projet de loi aux parlementaires pour une première consultation, parallèlement à son envoi au Conseil d'État et à l'Autorité de protection des données Voir : <https://verlinden.belgium.be/fr/loipandemie>

⁷⁹ Bruxelles (18^e ch.), 7 juin 2021, inéd., R.G. n° 2021/KR/17.

⁸⁰ Les arrêtés ministériels sont adoptés sur la base de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile précitée (voir *supra*), Bruxelles, 7 juin 2021, inéd., R.G. n° 2021/KR/17.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² La Cour Constitutionnelle est actuellement saisie de deux questions préjudicielles relatives à la légalité de l'intervention ministérielle sur la base des articles 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Les questions préjudicielles ont été posées par le tribunal de police du Hainaut, section Charleroi. Les deux procédures ont été jointes par la Cour et portent les numéros de rôle 7543 et 7544.

⁸³ Projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, avis du Conseil d'État, *Doc. Parl.*, Ch. repr., 2020-2021, n°69.435/AG du 3 juin 2021, n° 69.598/AG du 23 juin 2021 et n° 69.773/AG du 7 juillet 2021.

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, *M.B.*, 29 octobre 2021.

ne pouvant souffrir d'aucun retard peuvent être adoptées par arrêté ministériel délibéré en conseil des ministres. Ce mécanisme, qui rappelle celui des arrêtés ministériels « Covid-19 », ne manque pas de poser question au vu des principes de légalité et de prévisibilité de la norme pénale. D'une part, si une délégation au Roi est possible pour régler des incriminations sur la base d'une habilitation précise, « la Constitution ne prévoit pas de disposition permettant une délégation du législateur à un ministre ou de subdélégation du Roi à un ministre »⁸⁶. D'autre part, en créant une situation « d'urgence dans l'urgence », on court le risque de créer des incriminations transitoires et peu claires.

Le même constat peut être posé concernant l'article 4, § 2 de la loi qui prévoit que, si les circonstances locales l'exigent, les gouverneurs de province et les bourgmestres peuvent prendre des mesures renforcées⁸⁷. La disposition prévoit, en outre, que les mesures envisagées au niveau communal sont concertées avec le gouverneur et les mesures provinciales avec le ministre de l'Intérieur, soustrayant celles-ci à tout contrôle par une assemblée délibérante.

Enfin, s'agissant des peines applicables, on regrette que la loi retienne la peine privative de liberté, en instaurant un emprisonnement d'un jour à trois mois (art. 6, § 1^{er}, 5^o). En effet, au vu de la gravité toute relative des infractions « Covid » et du maintien de la peine d'amende dont le montant maximal n'est pas anodin⁸⁸, le recours à la peine d'emprisonnement heurte les principes de modération et de proportionnalité des peines. Par ailleurs, s'ajoutent aux peines d'amende ou de prison, des frais de justice d'un montant minimal de 300 euros, même en cas de condamnation avec sursis⁸⁹.

2. Procédure pénale : des choix inédits amenés à durer ?

Les infractions « Covid » sont punies, aux termes de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, d'une peine d'emprisonnement et d'une peine d'amende, et doivent dès lors être considérées comme des infractions pénales du ressort des juridictions répressives. Dans sa stratégie de lutte contre l'épidémie sanitaire, le gouvernement va néanmoins décider de recourir à un système hybride, fondé tant sur le recours à l'appareil administratif que sur la mobilisation de l'appareil pénal, érigeant ainsi les infractions « Covid » en infractions dites mixtes.

Au printemps 2020, ce recours panaché va s'articuler de manière originale entre répression pénale et administrative (2.1). La voie pénale devient ensuite la seule possible dès le 1^{er} juillet 2020 et est caractérisée tant par une politique des poursuites aux contours spécifiques que par un recours accru au mécanisme de la transaction pénale (2.2). Enfin, au niveau du traitement judiciaire, on constate la mise en place d'un système oscillant entre tribunal de police et tribunal correctionnel pour sanctionner les infractions « Covid » (2.3).

2.1. Une articulation originale entre répression administrative et pénale

La répression administrative des infractions « Covid » a été mise en œuvre à Bruxelles, dès le mois de mars 2020, en dehors de tout cadre juridique spécifique (2.1.1). Le recours aux

⁸⁶ Avis du Conseil supérieur de la Justice du 22 mars 2021 sur l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, p. 5.

Disponible à l'adresse : <https://csj.be/admin/storage/hrj/20210322-csj-avis-avant-projet-loi-pandemie.pdf>

⁸⁷ *Ibid*, p. 7.

⁸⁸ L'article 6, § 1^{er}, 1^o de la loi prévoit que les infractions aux mesures sont punies d'une amende d'un euro à 500 euros. Majorés des décimes additionnels, les montants de l'amende varient de 8 à 4000 euros.

⁸⁹ Avis du Conseil supérieur de la Justice du 22 mars 2021 précité, p. 10.

sanctions administratives communales sera ensuite formalisé avec l'adoption de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 du 6 avril 2020, pour donner naissance à une articulation originale entre répression administrative et pénale, entre le 7 avril et le 30 juin 2020 (2.1.2). Si la réponse administrative est, pendant ce premier confinement, privilégiée sur la répression pénale, elle n'en est pas pour autant exclusive (2.1.3.)

2.1.1. Le recours prioritaire aux sanctions administratives communales : un choix nullement balisé par la loi

À l'issue du Conseil national de sécurité du 12 mars 2020 et de l'adoption de l'arrêté ministériel du 13 mars 2020⁹⁰, il règne une certaine confusion quant à la répression des infractions « Covid ». Si des membres de l'exécutif fédéral font explicitement référence à la possibilité d'infliger des sanctions administratives communales (ci-après, SAC)⁹¹, l'article 10, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 18 mars 2020⁹² n'envisage que la seule voie répressive pénale, à l'exclusion de toute répression administrative. Bruxelles fait cependant figure d'exception, suite à un accord, non formalisé, conclu « entre le Procureur du Roi de Bruxelles, les 6 zones de police et les 19 communes »⁹³, quelques jours après le confinement. Il prévoit que les communes bruxelloises peuvent dresser des SAC pour les infractions « Covid » commises par des personnes physiques, la voie pénale étant quant à elle réservée aux récidivistes, mineurs et personnes morales⁹⁴.

La base juridique de l'intervention répressive communale durant cette première période de confinement a de quoi surprendre puisqu'aucun texte légal ne permet de considérer, avant l'adoption de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 du 6 avril 2020 (voir *infra*), que les communes peuvent réprimer administrativement les infractions « Covid ». Elle trouverait sa source dans l'article 11 du Règlement général de police bruxellois, commun aux dix-neuf communes bruxelloises (ci-après, RGP) qui stipule 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 »⁹⁵. La légalité de ce fondement est contestable à plusieurs égards. Premièrement, l'article 11 du RGP nécessite, pour qu'il y ait infraction, le constat d'un refus d'obtempérer aux injonctions de la police, de sorte que le simple constat d'une infraction « Covid », par la police, ne suffit pas à fonder la violation de l'article 11. Or, certaines communes ont considéré que l'existence des arrêtés ministériels fédéraux constituait en soi une injonction, de sorte que les infractions « Covid » ont été poursuivies, même si le refus d'obtempérer aux injonctions de la

⁹⁰ Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 13 mars 2020.

⁹¹ Voir en ce sens les déclarations du ministre de l'Intérieur, M. De Crem, relayées dans le journal *Le Soir*, le 12 mars 2020, https://www.rtb.be/info/belgique/detail_coronavirus-suivez-la-conference-de-presse-du-gouvernement-federal-en-direct-video?id=10455207.

⁹² Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 mars 2020.

⁹³ B. DE BUISSERET, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ L'article 11 du RGP ajoute que 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 ». Lors du premier confinement, toutes les communes n'avaient pas encore adopté le règlement commun. 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 dix-neuf communes.

police n'était pas constaté, ce qui aboutit à une situation d'insécurité juridique, contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi pénale⁹⁶. Ensuite, une telle interprétation aboutit à doter les communes d'un pouvoir de sanction administrative pour l'ensemble des lois, règlements et arrêtés, ce qui n'est certainement pas l'objet de la disposition.

En adoptant la circulaire COL n° 06/2020 concernant les directives relatives à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 (voir *infra*)⁹⁷, le 25 mars 2020, le Collège des procureurs généraux entend réagir à cette pratique bruxelloise, en définissant la politique de recherche et de poursuite des infractions « Covid ». Il considère que la répression administrative est menée en violation de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et adresse fin mars un courrier au ministre de la Justice pour faire part de ses inquiétudes⁹⁸. La réaction du Collège ne freinera cependant pas les communes bruxelloises qui recourront largement aux SAC avant l'intervention normative fédérale (via l'adoption de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 du 6 avril 2020), au point que certaines communes ont traité un plus grand nombre de dossiers durant la première période de confinement qu'après la transposition, dans une ordonnance communale, de l'arrêté royal⁹⁹.

2.1.2. La répression administrative prime sur la répression pénale

Adopté sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020¹⁰⁰, 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 » (dénommé « AR-SAC »), prévoit que, pendant la période de crise coronavirus, le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances, une sanction administrative consistant en une amende administrative (de 250 euros) pour les infractions visées à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, dans la mesure où celles-ci concernent le refus ou l'omission de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 182 de cette loi » (art. 1^{er} et 2). Il est entré en vigueur le 7 avril 2020¹⁰¹.

L'objectif de l'arrêté royal est de permettre la sanction administrative, plutôt que pénale, des infractions aux mesures sanitaires, afin d'assurer l'effectivité des mesures d'interdiction en vue de limiter la pandémie et d'éviter la surcharge des autorités judiciaires.

⁹⁶ Voir D. TATTI et C. GUILLAIN, « Répression des infractions « Covid » : espace public à l'arrêt, vie privée en mouvement », in *La distinction (droit) public/(droit) privé : brouillages, innovations et influences croisées*, PUSL (à paraître).

⁹⁷ 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>.

⁹⁸ « 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>.

⁹⁹ À titre d'exemple, la commune de Watermael-Boitsfort a traité environ 120 procès-verbaux entre la mi-mars 2020 et le 1^{er} mai 2020, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance qui transpose l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 6 avril 2020 et ne reçoit plus de procès-verbaux après cette date. Données issues de l'entretien avec le fonctionnaire sanctionnateur de la commune de Watermael-Boitsfort le 1^{er} juin 2021. À Molenbeek-Saint-Jean, 1.364 procès-verbaux concernant des infractions « Covid » ont été dressés entre le 18 mars 2020 et le 16 avril 2020, alors que seuls 328 procès-verbaux « Covid » sont traités après cette date. Tous les procès-verbaux n'ont pas donné lieu à une amende administrative. Données issues de l'entretien avec le fonctionnaire sanctionnateur de la commune de Molenbeek-Saint-Jean le 23 juin 2021.

¹⁰⁰ 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.).

¹⁰¹ *M.B.*, 7 avril 2020 (2^{ème} éd.).

Si, en principe, la répression pénale est prioritaire sur la réponse administrative, en ce sens que les autorités communales doivent attendre l'attitude du parquet quant à d'éventuelles poursuites pénales avant de pouvoir imposer une amende, la logique est ici inversée. En effet, la circulaire COL n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux du 7 avril 2020 privilégie la répression administrative : « lorsqu'une commune choisit d'appliquer l'AR-SAC, le Collège des procureurs généraux prend comme directive contraignante que le ministère public n'exercera pas de poursuites pour les infractions aux articles 1, 4, 5, 8 et 8bis de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 »¹⁰².

2.1.3. La répression administrative n'est pas exclusive de la répression pénale

Si le recours prioritaire à la répression administrative caractérise le premier confinement, la voie pénale n'en est pas pour autant oubliée.

Premièrement, pour les communes qui n'ont pas adopté un règlement communal érigeant les infractions « Covid » en sanctions administratives, celles-ci conservent un caractère exclusivement pénal¹⁰³. Deuxièmement, l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 dispose que la sanction administrative n'est pas applicable au mineur de moins de 18 ans (art. 1^{er}). Dans ce cas, la circulaire COL n° 06/2020 du Collège des procureurs généraux précise qu'il sera toujours donné suite à l'infraction, même si le mineur ne sera pas d'office déféré au parquet ou au juge de la jeunesse, sauf « en cas de péril grave et/ou récurrent pour la sécurité publique »¹⁰⁴. Troisièmement, l'arrêté royal précité est limité à certaines infractions prévues aux arrêtés ministériels, de sorte qu'il ne s'applique pas à d'autres infractions qui sont punissables par ou en vertu d'autres lois. Enfin, lorsqu'une infraction « Covid » est commise en concours avec d'autres infractions pénales ou en cas de récidive, la voie pénale est privilégiée. La circulaire COL n° 06/2020 donne, pour le concours, l'exemple de quelqu'un qui fait un déplacement interdit et, qui, lors de son interpellation crache sur un policier¹⁰⁵. On pense également aux infractions « Covid » couplées à l'infraction de rébellion, qui a donné lieu à un contentieux important devant les cours et tribunaux¹⁰⁶. En cas de récidive, le paiement de l'amende administrative n'éteint pas l'action publique, l'arrêté royal précisant que le parquet peut toujours engager des poursuites pénales ou faire application de la procédure de médiation ou de transaction pénale¹⁰⁷.

Ce recours panaché aux voies répressives est source de confusion pour les justiciables qui ne savent pas prédire quel traitement leur sera réservé. Or, en fonction du type de procédure, les conséquences varient grandement pour le citoyen, notamment quant au respect des droits de la défense et quant au type de recours qui lui est ouvert en cas de contestation (voir *infra*)¹⁰⁸.

¹⁰² Circulaire COL n° 06/2020 précitée, version du 7 avril 2020, p. 25.

¹⁰³ Les dix-neuf communes bruxelloises ont eu recours au mécanisme des sanctions administratives, contre seulement dix pourcents des communes de Flandre et de Wallonie, B. DE BUISSET, « Chronique d'un chassé-croisé entre répression pénale et sanctions administratives communales (SAC). Un premier bilan des mesures de répression anti- Covid-19 », *Rev. dr. commun.*, 2020/4, p. 12.

¹⁰⁴ Par exemple lorsqu'un mineur persiste dans le non-respect de l'interdiction de rassemblement ou lorsque un mineur crache sur d'autres personnes ou lorsque un mineur incite à ne pas respecter les mesures, Circulaire COL n° 06/2020 précitée, version du 25 mars 2020, p. 12.

¹⁰⁵ Circulaire COL n° 06/2020 précitée, version du 7 avril 2020, p. 26.

¹⁰⁶ Voy. D. TATTI et C. GUILLAIN, *op. cit.*

¹⁰⁷ Si un système d'imputation de l'amende administrative est prévue par l'article 17 de l'arrêté royal, on peut néanmoins interroger la compatibilité de ce procédé avec le principe *ne bis in idem*.

¹⁰⁸ D. TATTI, C. GUILLAIN, A. JONCKHEERE, « Répression des infractions en temps de COVID-19 : nul n'est censé ignorer la loi ? », *Revue Observatoire*, 2020-2021, n° 106, p. 37-40.

Les données disponibles montrent, qu'à l'échelle bruxelloise, les autorités ont mobilisé tant la voie administrative que la voie pénale. On estime ainsi que 16.000 procès-verbaux ont été transmis aux communes en vue d'un traitement administratif entre mars et juin 2020,¹⁰⁹ alors que 12.124 procès-verbaux ont été traités par les parquets, pendant la même période¹¹⁰.

2.2. La politique des poursuites des infractions « Covid » : la réponse pénale devient exclusive

Si les communes bruxelloises recourent aux sanctions administratives dès le début de la crise sanitaire, toutes laissent la main par la suite au ministère public. En effet, les pouvoirs spéciaux au niveau fédéral n'ayant pas été renouvelés au-delà du 30 juin 2020, l'intervention communale n'est plus possible, à défaut de base légale. Après avoir été concomitante de la répression administrative, la réponse pénale face aux infractions « Covid » devient exclusive à partir du 1^{er} juillet 2020 et vise à garantir, aux yeux du Collège des procureurs généraux, « une répression uniforme, certaine, équitable et cohérente de ces infractions »¹¹¹.

Le Collège des procureurs généraux s'impose comme un acteur incontournable dans la gestion de la crise sanitaire. Dès le 25 mars 2020, il adopte la circulaire COL n° 06/2020 concernant les directives relatives à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 qui, selon ses termes, constitue « une circulaire contraignante de politique criminelle, de recherches et de poursuite concernant les infractions à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 »¹¹². Elle sera révisée à vingt-trois reprises (la dernière en date du 5 novembre 2021), en écho aux modifications successives, notamment, de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020.

Le Collège des procureurs généraux précise également 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 »¹¹³.

La révision de la circulaire COL n° 06/2020, en date du 6 mai 2020, sera l'occasion de rappeler que les infractions « Covid » 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 traduira 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 » ont été ouverts au niveau des parquets correctionnels (212.859), des

¹⁰⁹ B. DE BUISSET, *op. cit.*, p. 15. Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune (arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 précité, art.15).

¹¹⁰ « Bruxelles, 16.000 amendes supplémentaires », *Le Soir*, 13 mars 2021, en ligne, <https://plus.lesoir.be/art/d-20210312-GLPPF7?referer=%2Farchives%2F recherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Dd>, consulté le 9 octobre 2021.

¹¹¹ Communiqué de presse du Collège des procureurs généraux, 31 mars 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.om-mp.be/fr/article/infractions-corona-college-procureurs-generaux-recommande-mesures-repressives-legales> (consulté le 8 octobre 2021).

¹¹² *Ibid.*, voy. aussi, l'article 143^{quater}, alinéa 2 du Code judiciaire : « Ces directives [de politique criminelle] sont contraignantes pour tous les membres du ministère public ».

¹¹³ *Ibid.*

parquets de la jeunesse (25.593) et des auditorats du travail (2.146)¹¹⁴. À titre de comparaison, 624.899 dossiers ont été ouverts dans les parquets correctionnels, tous contentieux confondus, pour l'année 2020¹¹⁵.

Cette envolée statistique s'accompagne d'un traitement dérogatoire des infractions « Covid », la circulaire COL n° 06/2020 délaissant la voie du classement sans suite pour motifs d'opportunité (2.2.1), pour lui préférer le recours au mécanisme de la transaction pénale (2.2.2).

2.2.1. Le classement sans suite des infractions « Covid » : quand le principe d'opportunité des poursuites est mis à mal

Le classement sans suite consiste dans le fait, pour le ministère public, de mettre un dossier sur le côté moyennant le respect éventuel de certaines conditions (auquel cas on parlera de probation prétorienne). 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 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 insuffisantes¹¹⁶.

La circulaire COL n° 06/2020 interdit le classement sans suite des infractions « Covid » pour des motifs d'opportunité. Le Collège des procureurs généraux vient ainsi limiter l'espace discrétionnaire dont dispose le ministère public aux termes de l'article 28^{quater} du Code d'instruction criminelle¹¹⁷. Le ministère public ne pouvant plus classer les dossiers « Covid » que pour des raisons techniques¹¹⁸, la circulaire le prive, *de facto*, de prendre en considération des éléments qui sont davantage liées 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 » clôturés (148.919)¹¹⁹. En comparaison, il représente près de 20% (124.082) de l'ensemble des dossiers

¹¹⁴ 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 au 6 juin 2021, en ligne, https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/20210606_justitie_afhandeling_covid_v3-fr_002.pdf.

¹¹⁵ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, en ligne, <https://www.om-mp.be/stat/corr/jstat2020/f/home.html>. Toujours à titre de comparaison, pour ne s'attarder que sur des contentieux importants, les infractions contre la propriété représentent 192.607 affaires (vol avec ou sans violences, destruction, fraude, recel, informatique,...), soit 29%, et les infractions contre les personnes (homicides volontaires et involontaires, coups et blessures volontaires et involontaires,...), 103.657, soit 16% de l'ensemble des affaires entrants dans les parquets correctionnels¹¹⁵.

¹¹⁶ 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-website@just.fgov.be.

¹¹⁷ « 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 ».

¹¹⁸ « 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 précitée, version du 6 mai 2020, p. 22.

¹¹⁹ 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.*

clôturés par les parquets correctionnels (600.531), tous contentieux confondus, pour l'année 2020¹²⁰.

Le classement sans suite s'opère donc essentiellement pour des motifs techniques et environ 20% de dossiers « Covid » (30.990) ont été classés sans suite en raison d'une insuffisance de preuves ou de l'absence d'infraction¹²¹. Ces classements techniques peuvent s'expliquer par le caractère parfois « bancal » des poursuites des infractions « Covid »¹²², les dossiers se résumant généralement aux déclarations contradictoires des policiers et des personnes verbalisées¹²³. Le tribunal correctionnel de Bruxelles a ainsi considéré, à propos de la « distance sociale » d'1m50 introduite par l'arrêté ministériel du 18 mars 2020¹²⁴, 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 »¹²⁵.

2.2.2. La transaction pénale, symptôme d'une vision managériale

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 », 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 activité¹²⁶. En cas d'accord de l'auteur de l'infraction, les services de police peuvent recourir à une transaction pénale immédiate, qui doit cependant être réservée aux cas pour lesquels il n'y a pas ou peu de marge d'interprétation : « si cela est techniquement possible, les services de police proposeront une transaction immédiate (par voie électronique (*Bancontact*) ou par la remise immédiate d'un formulaire de virement, jamais de remise d'argent liquide) »¹²⁷. Le Collège des procureurs généraux se calque ainsi sur la procédure de perception immédiate de l'amende administrative prévue par l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020,

¹²⁰ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

¹²¹ 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.

¹²² 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, en ligne, <https://www.lesoir.be/360534/article/2021-03-13/la-police-dresse-plus-de-231000-p-v-covid-en-un-an>.

¹²³ D. TATTI, C. GUILLAIN, A. JONCKHEERE, *op. cit.*

¹²⁴ Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 mars 2020.

¹²⁵ Corr. Bruxelles (67^e ch.), 18 décembre 2020, inéd., R.G. n° 20/F/002806.

¹²⁶ Circulaire COL n°06/2020 précitée, version du 25 mars 2020, p. 8.

¹²⁷ Circulaire COL n°06/2020 précitée, version du 25 mars 2020, p. 8.

(art. 9 et suiv). Ce mécanisme est apparu « en vue de faire respecter au mieux les mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 »¹²⁸.

La politique prônée par le Collège des procureurs généraux va se traduire sur le terrain puisque sur l'ensemble des dossiers « Covid » clôturés, plus de 50% (77.496) se sont clôturés par une transaction pénale¹²⁹ là où, en temps normal, cette procédure n'occupe qu'une place marginale, en l'occurrence 8% (48.190) de l'ensemble des dossiers clôturés par les parquets (tous contentieux confondus)¹³⁰. Si on s'attache aux transactions proposées (nombre de dossiers sont encore en attente de paiement), le mécanisme concernerait 65% des infractions « Covid »¹³¹, se répartissant entre transaction « classique » (36 %) et transaction « immédiate » (29 %).

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 plate-forme numérique des amendes pénales¹³². Les transactions pénales pour les infractions « Covid » sont ainsi insérées dans le système *Crossborder*¹³³, initialement prévu pour faciliter les échanges et simplifier la procédure en matière d'infractions de roulage : « 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 ». On notera l'amalgame opéré par le parquet dans le vocable utilisé : l'amende pénale est une peine qui ne peut être prononcée que par les juridictions de fond et doit être distinguée de la transaction pénale, qui constitue une prérogative du ministère public intervenant au stade préliminaire du procès pénal¹³⁴, ce qui ne peut engendrer que confusion auprès des justiciables.

Le traitement informatisé de la transaction poursuit un objectif d'efficacité au niveau des parquets : « ce projet libérera à court terme une certaine capacité au sein des parquets pour d'autres tâches essentielles et permettra d'appliquer la transaction correctionnelle de manière plus efficiente, de manière à pouvoir agir plus rapidement et plus efficacement contre des

¹²⁸ Préambule de l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 précité.

¹²⁹ 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.*

¹³⁰ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

¹³¹ « 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.

¹³² 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 », « Les amendes pénales à leur tour numérisées », paru le 24 avril 2020 sur le site du ministère public, en ligne, <https://www.om-mp.be/fr/article/amendes-penales-leur-tour-numerisees>, consulté le 9 octobre 2021.

¹³³ 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.*, L 68, 13 mars 2015, p. 9-25).

¹³⁴ La transaction pénale ne peut être juridiquement assimilée à une condamnation pénale, puisqu'elle vise précisément à éviter un procès pénal et une éventuelle condamnation à l'issue de celui-ci, A. FETTWEIS, « Procédure sommaire en matière répressive. Transaction sur l'action publique ou condamnation sans débats », *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1958, p. 357. Voy., également, Bruxelles, 22 janvier 1970, *R.C.J.B.*, 1972, p. 54 : « le paiement effectué ne peut être assimilé à une condamnation ».

infractions pénales »¹³⁵. Le système fonctionne cependant 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, tandis 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. À titre de comparaison, la procédure applicable en matière de SAC relatives à des infractions mixtes prévoit l'envoi d'un premier courrier, toujours accompagné d'une copie du procès-verbal de constat de l'infraction.

On peut également questionner l'objectif poursuivi, dans la mesure où, au 6 juin 2021, 28.600 prévenus ont été cités à comparaître devant le tribunal correctionnel¹³⁶, dont 17.401 pour non-paiement de la transaction, le ministère public précisant qu'il est « fort probable que ce nombre grimpera encore dans les jours et semaines à venir puisque 18.915 transactions n'ont pas encore été payées dans les délais prévus. En outre, le délai de paiement de la transaction (immédiate) de 13.930 prévenus n'est pas encore écoulé »¹³⁷.

Si la transaction pénale, au même titre que la procédure de médiation-mesures¹³⁸ a pu être envisagée comme un processus de diversification et d'individualisation de la réaction pénale¹³⁹, le contrôle opéré par le parquet semble ici purement formel, sans réel contrôle d'opportunité. Il convient en outre de préciser que les termes de la transaction pénale ne sont pas fixés de commun accord, mais arrêtés unilatéralement par le ministère public et où le consentement du contrevenant relève davantage de l'agrément qu'il donne et vise avant tout à éviter les poursuites¹⁴⁰.

Parallèlement au traitement des infractions « Covid » par le parquet, on assiste, au niveau du traitement judiciaire, à la mise en place d'un système hybride entre tribunal de police et tribunal correctionnel.

2.3. Le traitement judiciaire des infractions « Covid » : une compétence partagée entre tribunal correctionnel et tribunal de police

La loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19,¹⁴¹ inaugure un « dédoublement

¹³⁵ Disponible sur le site du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/college/college-du-ministere-public?page=1>.

¹³⁶ En comparaison, seuls 14.169 citations directes ont été lancées par les parquets correctionnels et le parquet fédéral pour l'année 2020, tous contentieux confondus.

¹³⁷ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral, édition 2020, Collège de procureurs généraux, analyses statistiques, <https://www.om-mp.be/stat/corr/jstat2020/f/home.html>.

¹³⁸ Anciennement médiation pénale, art. 216ter du Code d'instruction criminelle.

¹³⁹ Voy., notamment, M. VAN DE KERCHOVE, « Médiation pénale et travaux d'intérêt général, Réflexions et commentaires relatifs aux lois du 10 février 1994 », *J.T.*, 1995, p. 67 ; M. VAN DE KERCHOVE et S. VAN DROOGHENBROECK, « Subsidiarité et droit pénal : aspects nouveaux d'une question ancienne », in *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2002, p. 153 et s.

¹⁴⁰ Voy., notamment, C. CAMBIER, *Droit judiciaire civil*, Bruxelles, Larcier, 1972-1973, p. 314.

¹⁴¹ *M.B.*, 29 mai 2020.

procédural » dans le traitement judiciaire des infractions « Covid ». L'article 13 de loi instaure la compétence du tribunal de police pour connaître des infractions visées à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, dans la mesure où celles-ci concernent le refus ou la négligence de se conformer aux mesures définies dans les arrêtés ministériels fédéraux. Le tribunal de police est donc compétent en cas de contestation ou de non-paiement de la transaction pénale proposée par le ministère public. Cette attribution est justifiée par le fait que le tribunal de police « est déjà compétent pour traiter les recours contre l'ordre de paiement, puisque cet ordre de paiement concerne actuellement les infractions routières » et que « ces infractions avec une amende relativement faible sont adaptées à un traitement (routinier) par le tribunal de police »¹⁴². Cette justification ne manque pas d'étonner dès lors que les montants des amendes prévus dans le cadre des infractions « Covid » n'ont rien d'anodin et que les restrictions aux libertés fondamentales que comportent ces infractions n'ont rien de « routinier ».

Dès lors que l'article 13 de la loi du 20 mai 2020 ne vise que les infractions contenues dans les arrêtés ministériels fédéraux, les infractions contenues dans les arrêtés du Ministre-Président de la Région de Bruxelles Capitale demeurent de la compétence du tribunal correctionnel¹⁴³. Les infractions « Covid », dont certaines sont aujourd'hui abrogées, ont ainsi donné lieu à un contentieux différencié devant les juridictions répressives¹⁴⁴. Si l'on peut comprendre le souci de désengorgement du tribunal correctionnel, le traitement des infractions par deux juridictions différentes pose des questions en termes d'égalité de traitement des citoyens, la procédure et le temps y lié¹⁴⁵ étant très variables d'une juridiction à l'autre.

Conclusion

Le régime particulier des infractions « Covid » au plan normatif n'a pas manqué d'alerter les juristes qui ont pointé la complexité croissante et la faible lisibilité des normes « Covid », portant atteinte au principe de légalité en matière pénale. Ce constat s'est traduit dans les applications divergentes de ces normes par les juridictions judiciaires, entraînant une insécurité juridique pour les justiciables. L'adoption de la loi pandémie n'a pas apporté de réponse satisfaisante, en consacrant durablement le rôle de l'exécutif dans l'élaboration de la norme pénale, à travers un mécanisme d'exception. Par ailleurs, les principes de légalité et de proportionnalité des peines sont également mis à mal par le régime retenu.

L'hétérogénéité des normes « Covid », source d'inégalité dans l'accès à une information correcte, se double d'une diversité des autorités de poursuite: autorités communales et pénales se disputent le terrain pour sanctionner les infractions « Covid », entraînant confusion dans le chef des justiciables et traitement différentiel dans les pratiques. Pour un même comportement, le contrevenant est susceptible de se voir infliger une amende administrative par un

¹⁴² Proposition de loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), amendement, *Doc. Parl.*, Ch. repr., 2019-2020, n° 1181/2, p. 50.

¹⁴³ Le même constat peut être posé concernant les infractions contenues dans les décrets de pouvoirs spéciaux de la région Wallonne ou des décrets du parlement flamand, mais ne sera pas traité dans cet article dès lors que la recherche dans lequel il s'inscrit est limité à l'examen du traitement des infractions « Covid » en région bruxelloise.

¹⁴⁴ On pense notamment aux infractions liées à l'obligation de port du masque, au maintien de la distance sociale ainsi que le non-respect du couvre-feu, du moins entre minuit et 5 heures du matin, qui relèvent autant de la compétence du tribunal correctionnel que du tribunal de police, en fonction de la base légale qui figure dans le procès-verbal des policiers.

¹⁴⁵ Les premiers constats de la recherche font état de délais de traitement beaucoup plus courts devant le tribunal de police (section pénale) que devant le tribunal correctionnel.

fonctionnaire sanctionnateur communal ou une transaction pénale par le ministère public, sans que l'une ne soit exclusive de l'autre, aux termes d'une procédure aux accents similaires, mais aux conséquences divergentes. Ces applications et traitements disparates de normes nationales à vocation sanitaire renforcent les inégalités existantes entre les citoyens devant la loi pénale.

Le choix du législateur d'ériger les infractions « Covid » en infractions mixtes est à la base de la recherche dans laquelle s'inscrit la présente contribution, qui entend interroger les mutations qui se dessinent au sein de l'appareil répressif qui, ces dernières années, se caractérise par un recours accru aux procédures administratives et par une érosion des garanties procédurales.

Or, que constate-t-on à partir des premières données empiriques ? Un usage prioritaire et massif des sanctions administratives par les autorités communales pour réprimer les comportements interdits et un recours tout aussi important à la transaction pénale dans le chef du parquet.

Rapidité et efficacité caractérisent la gestion de la crise sanitaire, au point de dépouiller le pouvoir législatif de ses compétences naturelles et d'évacuer tout contrôle en amont et en aval du processus réglementaire. Le pouvoir exécutif est aux commandes, dans un tourbillon vertigineux de réglementations : autorités ministérielles, provinciales et communales se succèdent pour, tour à tour, privilégier la voie administrative, parfois en dehors de tout cadre juridique, ou asseoir une réponse pénale aux fondements contestables. Le Collège des procureurs généraux est lui aussi à la barre en adoptant de nombreuses circulaires venant dessiner la politique de recherche et de poursuite des infractions « Covid ». Ici aussi, on fait preuve d'imagination à des fins d'efficacité, allant jusqu'à privilégier la transaction pénale contre toute autre sanction, en prônant, si possible, son paiement immédiat par *Bancontact*. Cet espace discrétionnaire dans le chef des autorités ne devrait cependant pas nous leurrer. Amputés de leur pouvoir d'autonomie décisionnelle, les fonctionnaires sanctionneurs sont privés d'outils qui s'inscrivent dans une optique davantage constructive (médiation locale, prestation citoyenne) que sécuritaire, tandis que le ministère public se voit interdire de prendre en considération des éléments liés aux circonstances de commission de l'infraction ou à la personnalité de l'auteur, afin d'opérer un classement sans suite pour des motifs d'opportunité.

Le cadre spécifique des infractions « Covid » révèle ainsi des options inédites qui viennent bouleverser le principe de la séparation des pouvoirs et la conduite des affaires pénales : l'exécutif est à la manœuvre tant dans l'incrimination que dans la poursuite des comportements, les pratiques administratives et judiciaires se font miroir et entérinent, majoritairement, une « justice » routinière, faisant fi des enjeux liés à l'individualisation de la sanction.

Diletta TATTI, assistante et chercheuse à l'USL-B, membre du GREPEC (Groupe de recherche en matière pénale et criminelle)

Christine GUILLAIN, professeure à l'USL-B, responsable du GREPEC