

LA BELGIQUE FACE À LA GESTION PÉNALE DES INFRACTIONS LIÉES À LA COVID-19 : QUAND L'EXÉCUTIF EST À LA MANŒUVRE

par

CHRISTINE GUILLAIN

Professeure à l'Université-Saint-Louis – Bruxelles (USL-B)
Responsable du GREPEC (Groupe de recherche en matière pénale et criminelle)

Il est d'usage en droit pénal de devoir articuler différents instruments juridiques que sont la loi, les arrêtés royaux et ministériels ainsi que les circulaires du collège des procureurs généraux, pour comprendre le sens et la portée d'une réglementation. Le principe de la légalité en matière pénale requiert cependant le respect de la hiérarchie des normes. Seul le pouvoir législatif peut édicter des règles de droit pénal et procédure pénale, le pouvoir exécutif étant, en principe, cantonné dans un rôle de simple exécutant, afin de respecter la séparation des pouvoirs.

Dès le début de la pandémie, la pyramide des normes s'est toutefois inversée. À défaut de toute base légale réglementant les infractions liées à la Covid-19, ce sont des arrêtés ministériels qui créent de nouvelles infractions pénales¹. Au-delà des voies normatives inédites, au niveau procédural, la répression desdites infractions présente elle aussi des particularités. À l'initiative du Collège des procureurs généraux, figure de proue dans la répression des infractions « Covid », une nouvelle politique criminelle voit le jour qui fait de ces infractions une priorité dans la politique de recherche et de poursuites et préconise leur traitement dérogatoire : la police doit verbaliser toute violation des règles sanitaires tandis que le parquet se voit contraint de traiter prioritairement ces nouvelles infractions. Privé de la faculté de classer les dossiers sans suite pour des raisons d'opportunité, il est invité à recourir de façon privilégiée à la transaction pénale. Les intentions

¹ Ces arrêtés ministériels contiennent des mesures qui restreignent ou suspendent l'exercice de droits et libertés fondamentales. Il en va ainsi de la liberté de réunion et de la liberté d'aller et venir : les rassemblements, tant dans l'espace public que privé, sont interdits et ensuite limités, de même que l'accès à de nombreux lieux. Il en va également du droit au respect à la vie privée et familiale : les déplacements d'ordre privé dans l'espace public doivent être justifiés en cas de contrôle et le nombre de personnes pouvant être invitées au sein d'un foyer est réglementé. Le droit de quitter le pays est drastiquement restreint, les voyages à l'étranger considérés comme non-essentiels étant interdits. On notera également que la liberté de culte et de religion est entravée, dès lors que les cérémonies religieuses sont interdites à de rares exceptions près et ensuite encadrées. Pour plus de précisions, voy. D. TATTI et C. GUILLAIN, « Répression des infractions "Covid" : espace public à l'arrêt, vie privée en mouvement ? », in A. Bailleux, D. Bernard et J. Van Meerbeeck (dir.), *Distinction (droit) public / (droit) privé : Brouillages, innovations et influences croisées*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2022, p. 287-317, disponible au lien suivant : <http://books.openedition.org/pusl/27661?mobile=1>; D. TATTI et C. GUILLAIN, « Les infractions "Covid", des voies normatives et répressives inédites », in F. Bouhon et al. (dir.), *Les droits humains en temps de pandémie. Perspectives internationales, européennes et comparées*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 207-244.

se traduiront dans les chiffres, avec l'ouverture, dans les parquets correctionnels, de centaines de milliers de dossiers estampillés « Covid ». Ce recours panaché a ouvert 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.

Après avoir rappelé le rôle du collège des procureurs généraux et précisé les contours de la politique criminelle belge, nous nous pencherons sur la politique de recherche et de poursuites spécifique aux infractions dites Covid. Aux termes de cette contribution, nous serons en mesure de poser un certain nombre de constats quant à la gestion pénale de la pandémie.

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 belge, et s'inscrit dans une recherche PER-FNRS menée à l'Université Saint-Louis – Bruxelles².

I. LE RÔLE DU COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX DANS LA POLITIQUE CRIMINELLE³

A titre préalable, il convient de rappeler le rôle du collège des procureurs généraux dans la définition et l'exécution de la politique criminelle belge ainsi que les limites de son intervention.

Le collège des procureurs généraux est compétent d'une part, pour donner des avis dans l'élaboration des directives de politique criminelle et, d'autre part, pour exécuter ces directives à travers l'adoption de circulaires.

A. La compétence consultative et d'exécution du collège des procureurs généraux

L'arrêté royal du 14 janvier 1994 crée, auprès du ministre de la Justice, un service de la politique criminelle, dirigé par un conseiller général⁴. L'article 1^{er} de cet arrêté royal dispose que « la politique criminelle est définie par le ministre de la

² « 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 D. TATTI, dans le cadre d'un projet PER-FNRS, sous la direction de Ch. GUILLAIN, en collaboration avec l'INCC (Institut National de Criminalistique et de Criminologie) en la personne d'A. JONCKHEERE (2020-2022). La recherche est doublement située : spatialement et temporellement. Spatialement, parce qu'elle limite son cadre d'analyse aux normes fédérales et bruxelloises et à leur application au territoire des dix-neuf communes bruxelloises, celui-ci révélant des enjeux particuliers qui ne sont pas nécessairement transposables à l'échelle du territoire national. Temporellement, parce que la période étudiée s'étend du 13 mars 2020 à la fin du mois d'octobre 2021.

³ Pour plus de précisions, voy. C. GUILLAIN, « Les directives de politique criminelle comme source du droit », in I. Hachez et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2012, p. 387-391 ; C. GUILLAIN, « La politique criminelle : épée de Damoclès du système pénal ? », in *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 1117-1134.

⁴ Arrêté royal du 14 janvier 1994 créant un service de la politique criminelle, *Moniteur belge* (ci-après, *M.B.*), 3 mars 1994.

Justice en concertation avec les procureurs généraux ». Quelques années plus tard est adoptée la loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux, composé des cinq procureurs généraux près la cour d'appel⁵.

Conformément à l'article 143^{quater} du Code judiciaire belge⁶, c'est le ministre de la Justice qui arrête les directives de politique criminelle, après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux. Là où la politique criminelle était auparavant définie par le ministre de la Justice en concertation avec le collège des procureurs généraux, ce dernier n'a plus qu'une compétence consultative qui ne lie pas le ministre⁷. Par ailleurs, aux termes de l'article 143^{bis} du Code judiciaire⁸, le collège des procureurs généraux est chargé de mettre en œuvre et de coordonner la politique criminelle telle qu'arrêtée par le ministre de la Justice. Depuis la loi du 18 février 2014⁹, il fonctionne aux côtés du collège du ministère public¹⁰ qui soutient la mise en œuvre de la politique criminelle déterminée par le collège des procureurs généraux¹¹.

Le ministre de la Justice se voit ainsi confier un rôle fondamental dans l'élaboration de la politique criminelle et dans le contrôle de sa mise en œuvre *via* le collège des procureurs généraux qui, tout comme les procureurs généraux pris individuellement, est placé sous son autorité. Le fait que la politique criminelle ne soit plus déterminée en concertation avec le collège est de nature à renforcer ce lien de dépendance, tout comme l'obligation qui incombe au collège de soumettre annuellement au ministre un rapport d'activités (article 143^{bis}, § 7, C. jud.)¹².

Malgré les nombreux rapports politiques dénonçant l'absence de politique criminelle en Belgique, ~~malgré la profusion d'instruments juridiques mis en place pour pallier ce déficit, force est cependant de constater, dans la pratique, que la directive de politique criminelle est un instrument peu utilisé là où l'usage des~~

⁵ Art. 143^{bis}, Code judiciaire belge (ci-après, C. jud.).

⁶ Art. 143^{quater}, C. jud. : « Le ministre de la Justice arrête les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux. Ces directives sont contraignantes pour tous les membres du ministère public. Les procureurs généraux près les cours d'appel veillent à l'exécution de ces directives au sein de leur ressort ».

⁷ Il est clair cependant que si le ministre de la Justice ne se conforme pas à cet avis, il s'expose à d'éventuelles difficultés à l'occasion de l'exécution de la directive, *Projet de loi instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat fédéral, Documents parlementaires, Chambre, 1996-1997, n° 49-867/6, p. 25.*

⁸ Art. 143^{bis}, § 2, C. jud. : « Le collège des procureurs généraux décide, par consensus, de toutes les mesures utiles en vue :

1° de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives visées à l'article 143^{quater}, et dans le respect de leur finalité (...) ».

⁹ Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, *M.B.*, 4 mars 2014.

¹⁰ Le collège du ministère public est composé des cinq procureurs généraux près les cours d'appel, de trois membres du conseil des procureurs du Roi, d'un membre du conseil des auditeurs du travail et du procureur fédéral.

¹¹ Aux termes de l'article 184, 1^{er} du Code judiciaire belge, le collège du ministère public prend toutes les mesures nécessaires pour soutenir l'exécution de la politique criminelle déterminée par le Collège des procureurs généraux.

¹² Dans le même sens, voy., A. MASSET et C. DERENNE-JACOBS, « La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux : une tradition consacrée ou bouleversée ? », *Rev. dr. pén. crim.*, 1997, p. 858.

circulaires du collège des procureurs généraux s'est largement répandu ces dernières années. Il existe en effet des centaines de circulaires, portant sur le fonctionnement général de la justice, qui émanent du collège des procureurs généraux¹³. Ces circulaires peuvent préciser la portée d'une nouvelle loi ou d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, viser à établir un traitement uniforme des infractions, attirer l'attention sur la publication d'une loi, expliciter une nouvelle procédure, notifier un problème d'application de la loi pénale dans le temps, établir une méthodologie, un vade-mecum, transmettre une directive ministérielle, mais elles ne se présentent pas officiellement comme des « directives de politique criminelle ».

En somme, c'est le collège des procureurs généraux qui édicte la politique de recherche et de poursuites, indépendamment de toute politique criminelle élaborée par le ministre de la Justice. A cet égard, il est symptomatique de lire, dans le rapport annuel de 2016 du ministère public, que le « collège a poursuivi très activement son travail essentiel d'élaboration¹⁴ de la politique criminelle »¹⁵. Cette confusion contredit pourtant l'objectif de la loi du 4 mars 1997 qui entendait dissocier l'élaboration de la politique criminelle, du ressort du ministre de la Justice, de son application et de sa mise en œuvre qui ~~doivent~~ incomber aux procureurs généraux.

B. Les limites de la politique criminelle belge

La notion de directive de politique criminelle pose, au plan théorique, un certain nombre de problèmes eu égard, notamment, au principe de la séparation des pouvoirs et à celui de la légalité en matière pénale¹⁶.

La politique criminelle n'a pas vocation à se substituer aux prescriptions de la loi¹⁷ et doit respecter les normes qui lui sont supérieures. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution¹⁸ réserve ainsi au législateur national le soin de déterminer les cas dans lesquels une poursuite peut avoir lieu et de régler la forme de cette poursuite. Comme aime à le répéter la Cour constitutionnelle belge, le principe de légalité garantit « à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue »¹⁹. Si le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de la poursuite et si l'inflation législative, comme la charge de travail des magistrats, imposent d'opérer des choix dans l'application de la loi, ces choix doivent être déterminés par le Parlement et non dans des instruments de politique criminelle.

¹³ Disponibles sur le site du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

¹⁴ Nous soulignons.

¹⁵ Rapport annuel 2016 du ministère public, préambule, disponible à l'adresse suivante : http://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/rapportannuel_2016_fr.pdf.

¹⁶ Sur ce point, voy. Ch. GUILLAIN et M. ALIÉ, « La légalité en procédure pénale : mutations contemporaines d'une exigence constitutionnelle », in L. Detroux, M. El Berhoumi et B. Lombaert, *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 101-139.

¹⁷ Mons (3^e ch.), 3 mai 2017 (inédit): « Nonobstant sa publication au *Moniteur belge*, la directive de janvier 2005 n'est nullement un texte de loi ».

¹⁸ « Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

¹⁹ Cour d'Arbitrage, arrêt n° 158/2004, 20 octobre 2004, B.5.3.

Les directives et les circulaires de politique criminelle sont de nature à renforcer le déséquilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Encouragé par l'abondance législative ou l'imprécision de la loi pénale, le collège des procureurs généraux est régulièrement amené à pallier les carences du législateur. Pour paraphraser Didier Rebut, le ministère public occupe ainsi une place que le Parlement lui a volontairement abandonnée²⁰.

Sur le plan de la sécurité juridique, les directives et circulaires sont difficilement accessibles, n'étant pas soumises à l'obligation de publication au *Moniteur belge*, et ne sont pas toujours disponibles sur le site du ministère public, sans compter qu'elles sont parfois classées confidentielles.

Ces instruments échappent aussi à tout contrôle juridictionnel, ne pouvant faire ni l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle²¹, ni être attaqués devant le Conseil d'Etat, celui-ci ayant considéré qu'une circulaire revêt la nature d'un acte administratif²².

Par essence, la politique criminelle ne s'adresse pas au juge, mais tend à encadrer l'action du ministère public et des services de police. Selon l'article 143^{quater} du Code judiciaire et l'article 151 de la Constitution belge, les directives de politique criminelle arrêtées par le ministre de la Justice et les circulaires du collège des procureurs généraux sont contraignantes pour tous les membres du ministère public, afin d'assurer l'uniformité des poursuites.

Enfin, à défaut de contrôle parlementaire effectif, la politique criminelle souffre d'un déficit démocratique certain, nonobstant les choix fondamentaux qu'elle pose dans la conduite des affaires pénales. L'article 143^{bis}, § 7, du Code judiciaire oblige pourtant le collège des procureurs généraux à soumettre annuellement au ministre de la Justice un rapport d'activités²³. Le rapport est rendu public et communiqué aux Chambres par le ministre afin que le Parlement puisse opérer un contrôle sur la politique gouvernementale²⁴. Nous n'avons trouvé aucune trace de ces rapports dans les documents parlementaires²⁵.

²⁰ D. REBUT, « Le principe de légalité des délits et des peines », *Rev. pénit.*, 2001, n° 2, p. 258-259.

²¹ Voy. Cour constitutionnelle, arrêt n° 176/2018, 6 décembre 2018, B.9.2. : « Il n'appartient pas à la Cour de statuer sur la politique de poursuites du ministère public, qui relève, conformément à l'article 143^{quater} du Code judiciaire, de la compétence du ministre de la Justice et du collège des procureurs généraux ».

²² Conseil d'Etat, arrêt n° 223.623, 28 mai 2013.

²³ ~~Selon les vœux de la Commission « De Wilde », commission chargée de l'élaboration d'un rapport concernant la création d'un service de politique criminelle, Rapport intermédiaire, ministère de la Justice, Bruxelles, 1992.~~

~~Rapport intermédiaire, ministère de la Justice, Bruxelles, 1992, p. 33.~~

²⁴ Selon les vœux de la Commission « De Wilde », commission chargée de l'élaboration d'un rapport concernant la création d'un service de politique criminelle, *Rapport intermédiaire*, ministère de la Justice, Bruxelles, 1992.

~~Rapport intermédiaire, ministère de la Justice, Bruxelles, 1992, p. 33.~~

²⁵ Voy., à ce sujet, la question parlementaire de la députée Sophie Rohonyi au ministre de la Justice, *Compte-rendu intégral*, Commission de la Justice, Chambre, 26 avril 2023, CRIV 55 COM 1070, p. 12.

II. UNE POLITIQUE DE RECHERCHE ET DE POURSUITE SPÉCIFIQUE DANS LA GESTION DE LA PANDÉMIE

A. Le principe d'opportunité des poursuites

La loi du 12 mars 1998 dite « loi Franchimont » a introduit l'article 28^{quater} dans le Code d'instruction criminelle belge afin de préciser que le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites compte tenu des directives de politique criminelle²⁶. L'article 151 de la Constitution a, quant à lui, été modifié le 20 novembre 1998 afin de rappeler que « le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».

Le principe de l'opportunité des poursuites implique que des choix soient opérés par le ministère public. En tant que « juge » de l'opportunité, le parquet dispose en effet du pouvoir de sélectionner les infractions qui sont prioritairement recherchées dans son arrondissement, de la faculté de choisir les infractions qu'il poursuivra ou non ainsi que de l'aptitude à déterminer les modalités de ces poursuites ou de ces absences de poursuite.

Le ministère public dispose ainsi d'un large éventail d'instruments pour réagir face à des faits punissables. Cette palette de réactions peut s'avérer positive, comme le souligne le Conseil supérieur de la Justice, en ce qu'elle permet l'individualisation de la réaction judiciaire et évite l'encombrement des tribunaux²⁷.

Le traitement pénal efficace des « infractions covid » imposait d'encadrer cet espace discrétionnaire important dont dispose le ministère public. Ce sera l'objet de la circulaire COL n° 6/2020 du 25 mars 2020 adoptée par le collège des procureurs généraux.

B. Le collège des procureurs généraux : un acteur incontournable dans la gestion pénale des infractions Covid

Le collège des procureurs généraux s'est imposé comme un acteur incontournable dans la gestion de la crise sanitaire. Dès le 25 mars 2020, il adopte la circulaire COL n° 06/2020²⁸ qui, selon ses termes, constitue « une circulaire contraignante

²⁶ Art. 28^{quater}, Code d'instruction criminelle belge : « Compte tenu des directives de politique criminelle définies en vertu de l'article 143^{ter} du Code judiciaire, le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. Il indique le motif des décisions de classement sans suite qu'il prend en la matière. Il exerce l'action publique selon les modalités prévues par la loi ».

²⁷ Conseil supérieur de la Justice, Avis sur les dispositions du projet de loi modifiant diverses dispositions du droit pénal, de la procédure pénale et du droit judiciaire qui concernent la « transaction élargie », 29 novembre 2017 p. 3 : « Le ministère public dispose d'un large éventail d'instruments pour réagir face à des faits punissables, ce qui est positif. Selon la nature des faits et la personnalité du suspect, le ministère public donne une orientation à chaque dossier et décide si, conformément à la politique criminelle, une affaire peut être classée sans suite ou si une réaction doit s'ensuivre ».

²⁸ Circulaire COL n° 06/2020 concernant les directives relatives à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures

de politique criminelle, de recherches et de poursuite concernant les infractions à l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 »²⁹.

Si la répression pénale des infractions covid est concomitante à leur répression administrative entre mars et juin 2020³⁰, elle devient exclusive à partir du 1^{er} juillet 2020. Aux yeux du collège des procureurs généraux, la voie pénale « garantit le mieux une répression uniforme, certaine, équitable et cohérente de ces infractions »³¹.

La circulaire, modifiée à vingt-cinq reprises³², met en place une politique de poursuite spécifique des infractions Covid. Son objectif est « d'aboutir à une stricte application des mesures visant à lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 »³³. A travers une approche fondée sur la cohérence et l'uniformité, la réaction pénale repose sur trois principes : la verbalisation systématique de toute infraction et leur traitement prioritaire, 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.

La révision de la circulaire COL n° 06/2020, en date du 6 mai 2020, est l'occasion de rappeler que les dossiers Covid doivent être « traités de manière prioritaire » par les parquets³⁴. Malgré la gravité toute relative de ces infractions au regard d'autres infractions pénales, cette injonction du collège des procureurs généraux s'est traduit dans les chiffres, puisqu'à la date du 6 juin 2021, soit sur un peu plus d'un an, 240.598 dossiers de prévenus impliqués dans des infractions « Covid » ont été ouverts au niveau des parquets correctionnels (212.859), des parquets de la jeunesse (25.593) et des auditorats du travail (2.146)³⁵. A titre de comparaison, 624.899 dossiers ont été ouverts dans les parquets correctionnels, tous contentieux confondus, pour l'année 2020³⁶.

d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, 25 mars 2020. La circulaire est disponible sur le site internet du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>

²⁹ Voy., aussi, l'article 143^{quater}, al. 2, C. jud. : « Ces directives [de politique criminelle] sont contraignantes pour tous les membres du ministère public ».

³⁰ Pour plus de précisions, voy. D. TATTI et C. GUILLAIN, « Répression des infractions "Covid" : espace public à l'arrêt, vie privée en mouvement ? », *op. cit.*; D. TATTI et C. GUILLAIN, « Les infractions "Covid", des voies normatives et répressives inédites », *op. cit.*

³¹ 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>.

³² La dernière version du texte date du 7 décembre 2021 et est disponible sur le site internet du ministère public.

³³ Circulaire COL n° 06/2020 précitée, p. 2.

³⁴ Circulaire COL n° 06/2020 précitée, version du 6 mai 2020, p. 21.

³⁵ 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.

³⁶ 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 correctionnels³⁶.

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, pour lui préférer le recours au mécanisme de la transaction pénale.

C. L'érosion du principe de l'opportunité des poursuites

Le classement sans suite consiste en droit belge dans le fait, pour le ministère public, de mettre un dossier sur le côté, jusqu'à la prescription de l'action publique, moyennant parfois le respect 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, 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 insuffisantes, etc.³⁷.

Alors que le classement sans suite représente en général le mode majoritaire de traitement des infractions par les parquets belges, la circulaire COL n° 06/2020 le marginalise pour les infractions Covid. Elle précise en effet que « 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 ». En rendant le classement sans suite pour des motifs d'opportunité exceptionnel, le collège des procureurs généraux réduit l'espace discrétionnaire dont dispose le ministère public aux termes de l'article 28^{quater} du Code d'instruction criminelle. Le ministère public ne pouvant plus classer les dossiers Covid que pour des raisons techniques, la circulaire le prive, *de facto*, de prendre en considération des éléments qui sont liés au dossier, à la nature des faits ou à la personnalité de l'auteur.

A la date du 6 juin 2021, 36.634 dossiers ont fait l'objet d'un classement sans suite, soit 25% de l'ensemble des dossiers Covid clôturés (148.919)³⁸. En comparaison, le classement sans suite représente près de 60% de l'ensemble des dossiers clôturés par les parquets correctionnels belges (600.531), tous contentieux confondus, pour l'année 2020³⁹. Conformément à la circulaire, les dossiers Covid font moins l'objet d'un classement pour des motifs d'opportunité puisque seuls 5.644 dossiers en ont fait l'objet, soit moins de 4% de l'ensemble des dossiers

³⁷ 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.

³⁸ 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.*

³⁹ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

Covid clôturés⁴⁰. En comparaison, ce classement pour des motifs d'opportunité représente près de 20% (124.082) de l'ensemble des dossiers clôturés par les parquets correctionnels (600.531), tous contentieux confondus, pour l'année 2020⁴¹. Le classement sans suite s'opère donc essentiellement pour des motifs techniques et, parmi ces motifs, environ 20% de dossiers Covid (30.990) ont été classés sans suite en raison d'une insuffisance de preuves ou de l'absence d'infraction⁴². Ces classements techniques peuvent s'expliquer par le caractère parfois « bancal » des poursuites des infractions Covid⁴³, les dossiers se résumant généralement aux déclarations contradictoires des policiers et des personnes verbalisées⁴⁴. Le tribunal correctionnel de Bruxelles a ainsi considéré, à propos de la « distance sociale » d'1m50 introduite par l'arrêté ministériel du 18 mars 2020⁴⁵, 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 »⁴⁶.

D. Le recours privilégié à la transaction pénale

La transaction pénale est une procédure qui permet au ministère public, dans les cas prévus par la loi, de proposer l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent par l'auteur de l'infraction aux termes de l'article 216bis 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 activité⁴⁷.

⁴⁰ 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.*

⁴¹ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

⁴² 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.

⁴³ 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>.

⁴⁴ D. TATTI, C. GUILLAIN et A. JONCKHEERE, « Répression des infractions en temps de COVID-19 : nul n'est censé ignorer la loi ? », *Revue Observatoire*, 106 (2020-2021), p. 37-40.

⁴⁵ Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 18 mars 2020.

⁴⁶ Corr. Bruxelles (67^e ch.), 18 décembre 2020, inéd., R.G. n° 20/F/002806. Pour un relevé non exhaustif de ces décisions, voy. 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, p. 761-789.

⁴⁷ Circulaire COL n° 06/2020 précitée, version du 25 mars 2020, p. 8.

A défaut de paiement de la transaction ou en cas de récidive, la circulaire recommande au parquet de lancer une citation directe.

En cas d'accord de l'auteur de l'infraction, les services de police peuvent recourir à une transaction pénale immédiate⁴⁸, 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) »⁴⁹. Ce mécanisme est apparu « en vue de faire respecter au mieux les mesures de lutte contre la propagation du covid-19 »⁵⁰.

Ici aussi, la politique prônée par le collège des procureurs généraux se traduit sur le terrain puisque sur l'ensemble des dossiers covid clôturés, plus de 50% (77 496) le sont par une transaction pénale⁵¹ 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)⁵². Si on s'attache aux transactions proposées (nombre de dossiers ~~sont~~ encore en attente de paiement), le mécanisme concernerait 65% des infractions « Covid »⁵³, 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 pénales⁵⁴. Les transactions pénales pour les infractions Covid sont ainsi insérées dans le système *Crossborder*⁵⁵, initialement prévu pour faciliter les échanges et

⁴⁸ La transaction pénale immédiate consiste en la possibilité pour le service de police verbalisant de proposer immédiatement, lorsque des infractions sont constatées, le paiement d'une transaction.

⁴⁹ Circulaire COL n° 06/2020 précitée, version du 25 mars 2020, p. 8. 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^{er} 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 (art. 9 et suiv.).

⁵⁰ Préambule de l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales, *M.B.*, 7 avril 2020.

⁵¹ 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.*

⁵² Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral pour l'année 2020, *op. cit.*

⁵³ « 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.

⁵⁴ 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 gérera 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>.

⁵⁵ 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).

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 ».

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 infractions pénales »⁵⁶. 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. A titre de comparaison, la procédure applicable en matière de sanctions administratives communales prévoit l'envoi d'un premier courrier, toujours accompagné d'une copie du procès-verbal de constat de l'infraction⁵⁷.

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 de police⁵⁸, 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 »⁵⁹.

Si le mécanisme de la transaction pénale est considéré par certains comme une forme de justice négociée⁶⁰, on constate que le justiciable ne dispose en réalité

⁵⁶ Disponible sur le site du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/college/college-du-ministere-public?page=1>.

⁵⁷ Pour plus de précisions, voy. D. TATTI et C. GUILLAIN, « Répression des infractions "Covid" : espace public à l'arrêt, vie privée en mouvement ? », *op. cit.* ; D. TATTI et C. GUILLAIN, « Les infractions "Covid", des voies normatives et répressives inédites », *op. cit.* ; E. DEBOUVERIE, D. TATTI et N. VANDEVELDE, « La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire », *La Tribune*, Avocats.be, 2022, n° 221, disponible au lien suivant : <https://latribune.avocats.be/fr/la-transaction-penale-immEDIATE-enjeux-et-dangers-d-une-procedure-extrajudiciaire>.

⁵⁸ En comparaison, seules 14.169 citations directes ont été lancées par les parquets correctionnels et le parquet fédéral pour l'année 2020, tous contentieux confondus.

⁵⁹ Statistique annuelle des parquets correctionnels et du parquet fédéral, édition 2020, collège des procureurs généraux, analyses statistiques, <https://www.om-mp.be/stat/corr/jstat2020/f/home.html>.

⁶⁰ N. COLETTE-BASECQZ, « Les nouvelles formes de justice pénale négociée : une réelle avancée ? », *Le Pli juridique*, n° 52, juin 2020, p. 18-33. L'introduction de la transaction pénale élargie, en 2011, accentue cette logique de contractualisation, en permettant une négociation entre ministère

d'aucune marge de négociation : depuis l'insertion des transactions pénales pour les infractions Covid dans le système *Crossborder*⁶¹, les propositions de transactions sont automatiquement générées par le système informatique *MaCH* sur la base des procès-verbaux de la police ; le montant de la transaction est fixé de manière forfaitaire à 250 euros quels que soient les faits et aucune analyse du dossier ne précède la proposition puisque ce n'est qu'en cas de contestation ou à défaut de paiement, qu'un magistrat du parquet se penche sur le dossier.

Ainsi, la transaction pénale n'est pas envisagée comme un mode possible de résolution des conflits, mais est davantage justifiée par des considérations de rapidité et d'efficacité, objectifs que l'on peut questionner au vu du nombre de transactions impayées et des poursuites engagées par le ministère public⁶². Ce dernier observe ainsi, à partir de septembre 2020, « une forte augmentation du nombre de citations à la suite du non-paiement d'une transaction »⁶³.

III. UN NOUVEAU MODÈLE D'ACTION PUBLIQUE ?

La répression spécifique des infractions Covid en Belgique révèle des options inédites qui sapent les fondements démocratiques de notre société en bousculant le principe de la séparation des pouvoirs et le processus décisionnel en matière pénale, contrariant certains principes juridiques fondamentaux.

Heurtant de plein fouet le principe de légalité, une délégation croissante s'opère du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif pour déterminer des règles de droit pénal et de procédure pénale, via des arrêtés ministériels et des circulaires du collège des procureurs généraux. Le constat n'est pas neuf, mais est exacerbé par le contexte d'urgence épidémique : face à la relative absence du Parlement et l'omniprésence du gouvernement, le collège prend les rênes de la conduite des affaires pénales, en adoptant de nombreuses circulaires portant sur la politique de recherche et de poursuite des infractions Covid, qui s'imposent aux membres du ministère public et aux services de police.

Les lignes directrices édictées par la circulaire COL n° 6, adoptée par le collège des procureurs généraux le 25 mars 2020 – tout comme ses avatars –, ont exercé une influence indéniable sur la mise en œuvre de l'action publique dans les

public, prévenu et victime jusqu'à la phase de jugement. Le juge est alors cantonné dans un rôle d'homologation de l'accord intervenu entre parties au procès.

⁶¹ 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). Initialement mis en place pour le traitement des dossiers d'infractions routières, le système s'est ensuite étendu aux « amendes » pénales, notamment en matière d'infractions « Covid ». Voir à ce propos le site du ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/article/amendes-penales-leur-tour-numerisees>.

⁶² Pour une critique de l'efficacité comme seul objectif en matière de répression des infractions « Covid », voy., également, la contribution de D. TATTI dans le présent ouvrage « Répression des infractions « Covid » : retour sur les pratiques judiciaires bruxelloises ».

⁶³ Aperçu du flux d'entrée des infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et de leur traitement judiciaire, *op. cit.*, p. 5.

dossiers Covid. Au nom d'une certaine efficacité de la procédure pénale, la circulaire met à mal le principe de l'opportunité des poursuites : le ministère public se voit privé de prendre en considération des éléments liés aux circonstances de la commission de l'infraction ou à la personnalité de l'auteur, afin d'opérer un classement sans suite pour des motifs d'opportunité. En privilégiant la transaction pénale comme mode majoritaire de traitement des infractions Covid, le rôle central de cet acteur dans la chaîne pénale se voit inexorablement réduit à un travail quasi routinier. La généralisation de la transaction pénale immédiate implique ainsi qu'aucun magistrat du parquet ne lit ni n'examine le procès-verbal de la police, sauf en cas de contestation de la part du suspect, de sorte que l'automatisation de la procédure écarte l'examen effectif du dossier et, partant, l'exercice de l'opportunité des poursuites.

Il en résulte une situation complexe, source d'insécurité et potentiellement d'inégalité, pour le justiciable qui se trouve sur des sables mouvants, entre impossibilité de critiquer la décision du parquet d'opérer ou non un classement sans suite puisqu'il s'agit d'une question d'opportunité et risque de poursuites s'il refuse d'honorer le montant de la transaction pénale qui lui est proposé.

En venant dessiner le contour des infractions et leurs modalités de poursuite, les circulaires du collège sont élevées au rang de palliatif législatif et leur force normative considérée comme équivalente à celle de la loi qu'elles sont censées remplacer ou encadrer. Comme le relève Hugues Dumont, on assiste ainsi au phénomène dit des « boucles étranges », soit « une interaction entre des normes ou des autorités supérieures et des normes ou des autorités inférieures, interaction qui a pour particularité d'invertir le sens de la logique hiérarchique : le processus de production du droit voit des normes du niveau inférieur déterminer, contre toute attente, celles du niveau supérieur »⁶⁴.

Echappant à tout contrôle juridictionnel ainsi qu'à tout débat démocratique, la politique criminelle souffre d'un déficit de légitimité, comme l'avait déjà souligné la Commission « De Wilde » en 1992. Il ne suffit pas « que la politique criminelle soit légale ; elle doit être fondée de plus en plus sur la légitimité, c'est-à-dire que les objectifs et les moyens doivent être cohérents et être ressentis comme acceptables dans la société. La politique criminelle doit donc être menée publiquement et elle doit être contrôlable par le Parlement de manière à lui conférer une légitimité »⁶⁵.

Enfin, il n'aura pas fallu longtemps pour que le traitement dérogatoire des infractions Covid contamine le système pénal. En témoigne, l'adoption, en décembre 2021 par le collège des procureurs généraux, de la circulaire COL n° 9/2021 concernant l'élargissement de la procédure de transaction pénale immédiate à d'autres contentieux, tels que le vol à l'étalage, le vol de vélos, la

⁶⁴ H. DUMONT, « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre Etat de droit et démocratie », in L. Detroux, M. El Berhoumi et B. Lombaert, *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, op. cit., p. 849.

⁶⁵ Commission chargée de l'élaboration d'un rapport concernant la création d'un service de politique criminelle, *Rapport intermédiaire*, ministère de la Justice, Bruxelles, 1992, p. 13 et 22. Voy., aussi, L. NOUWYNCK, « Politique criminelle et institutionnalisation du collège des procureurs généraux », *Rev. dr. pén. crim.*, 1999, p. 838.

détention ou le port d'armes ou, encore, la détention de drogues pour usage personnel. En dehors de toute base légale, la circulaire permet au service de police verbalisant de proposer immédiatement, lorsque des infractions sont constatées, le paiement d'une transaction dont le montant peut aller jusqu'à 500 euros. La circulaire entend poursuivre plusieurs objectifs, similaires à ceux allégués dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire : « réaction rapide et visible à la criminalité commune ; plus d'uniformité, de fluidité, d'efficacité et de sécurité dans le traitement des dossiers dans la chaîne pénale ; une diminution du sentiment d'impunité dans le chef des auteurs et au sein de la société »⁶⁶.

Les politiques criminelles de ces dernières années se traduisent par le développement croissant de dispositifs d'intervention proactifs, au prix d'un certain flou dans la définition des phénomènes à combattre, de l'urgence dans l'élaboration d'instruments juridiques et du recours à des procédures d'exception. Ces nouveaux modèles d'action pénale s'inscrivent dans un contexte sécuritaire d'intervention répressive accrue de l'Etat. Dans un tel contexte, la logique de contrôle et le souci d'efficacité procédurale semblent l'emporter sur le respect du principe de la sécurité juridique et le besoin de justice⁶⁷ et la sanction devient centrale par rapport aux principes du procès équitable. Cela se traduit, entre autres, par une diversification des sanctions, tant pénales qu'administratives, de nature à porter atteinte aux principes de proportionnalité des sanctions et de modération pénale⁶⁸.

⁶⁶ Circulaire COL n° 09/2021 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel, non datée, <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>. Voy., aussi, le site du ministre de la Justice : « l'objectif de la procédure de transaction immédiate est de faciliter le traitement rapide des cas de 'petite' délinquance sans surcharger la police et les tribunaux » : <https://www.teamjustitie.be/fr/2022/01/27/vol-a-letalage-transaction-immEDIATE/>. Pour plus de précisions, voy. E. DEBOUVERIE, D. TATTI et N. VANDEVELDE, « La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire », *op. cit.*

⁶⁷ C. GUILLAIN et Y. CARTUYVELS, « Les méthodes particulières de recherche – Entre liberté et sécurité », in, F. Ureel et al. (dir.), *Les méthodes particulières de recherche : bilan et critiques des lois du 6 janvier 2003 et du 27 décembre 2005*, Les Dossiers de la Rev. dr. pén. crim., Bruxelles, La Charte, 2007, p. 141-156.

⁶⁸ A. JONCKHEERE, « La diversification des sanctions. Du pénal à l'administratif : un même continuum ? », in C. Guillain et D. Scalia (dir.), *Le coût du système pénal*, Les Dossiers de la Rev. dr. pén. crim., Bruxelles La Charte, 2020, p. 79-94.