

UNE RÉPONSE PÉNALE ET DISCIPLINAIRE

Christine Guillain
et Olivia Nederlandt

Dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19, diverses mesures ont été prises en matière pénale et pénitentiaire. La répression et le recours à l'enfermement atteignent toujours davantage les personnes les plus défavorisées, mais le phénomène s'est intensifié avec la crise sanitaire.

Quant à la prison, les conditions de détention s'y sont (encore) détériorées...

Christine Guillain est professeure à l'Université Saint-Louis Bruxelles et responsable du Grepec (Groupe de recherche en matière pénale et criminelle).

Olivia Nederlandt est chercheure post-doctorante FRS-FNRS à l'Université Saint-Louis Bruxelles et membre du Grepec.

La plupart des mesures pénales adoptées dans le cadre du covid-19 l'ont été sur la base des pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement par une loi du 27 mars 2020¹. Des pans entiers de la législation échappent ainsi à tout débat parlementaire préalable, ce qui pose d'emblée un problème démocratique.

Un problème de visibilité et de lisibilité de la justice pénale peut d'abord être soulevé. En effet, pour respecter le prescrit constitutionnel, les textes réglementaires doivent être rédigés de manière claire et précise, de façon que chaque citoyen-ne sache, au moment où il/elle adopte un comportement, si celui-ci constitue ou non une infraction. Nombre de juristes déplorent, depuis plusieurs années, la piètre qualité des textes réglementaires – adoptés dans la précipitation et en l'absence de toute visée politique à long terme –, mais ici, le phénomène est amplifié.

En premier lieu, la pandémie a servi de prétexte à l'adoption de textes dans l'urgence, sans requérir l'avis préalable du Conseil d'État, ce qui emportait le risque de législations boiteuses. En second lieu, le problème de lisibilité juridique est accentué par la profusion de textes qui sont régulièrement remplacés ou modifiés. Ainsi, pour ne s'attacher qu'aux mesures pénales, pas moins de quatre arrêtés royaux, six arrêtés ministériels et deux circulaires du Collège des procureurs généraux² ont été adoptés ou modifiés en l'espace de quelques semaines, entre mars et mai 2020. En troisième lieu, l'absence – ou l'indigence – des travaux préparatoires et explicatifs empêche de recourir à des outils classiques d'interprétation de notions juridiques souvent peu claires. En conséquence,

1 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 Les procureurs généraux près les cours d'appel forment ensemble le Collège des procureurs généraux, dont la mission consiste à élaborer une politique criminelle cohérente. Dans ce but, il adopte notamment des circulaires.



cette interprétation est laissée à la discrétion des acteurs et actrices de terrain, ouvrant la porte à des situations potentiellement arbitraires.

Pour illustrer ces constats, prenons la circulaire n° 6/2020 du 7 avril 2020 (révisée à plusieurs reprises et une dernière fois le 5 juin 2020) du Collège des procureurs généraux. Cette circulaire, tout en justifiant la mesure, relève elle-même la difficulté pour la police de recourir, dans des cas « corona », à des fouilles administratives de lieux privés, sans mandat d'un-e juge d'instruction et sans le consentement des occupant-es, ce qui constitue une ingérence importante dans la vie privée. Cette possibilité est ouverte aux fonctionnaires de police « *lorsque le danger qui leur est signalé en ce lieu, représente un caractère extrêmement grave et imminent qui menace la vie ou l'intégrité physique de personnes et ne peut être écarté d'aucune autre manière* ». Mais quelle est la portée de ces notions ? Si cette ingérence peut se justifier en cas d'incendie ou d'odeur suspecte de gaz, qu'en est-il d'un barbecue en présence de dix personnes, dont la tenue a été dénoncée par des voisins ?

Le fossé se creuse ainsi entre ceux et celles qui ont les moyens de connaître et de comprendre la portée des textes juridiques et ceux et celles qui ne pourront qu'en subir les conséquences.

QUELLE PERTINENCE POUR LA RÉPONSE RÉPRESSIVE ?

Il est également permis de s'interroger sur la pertinence des outils adoptés par le gouvernement pour amener les citoyen·nes à se soumettre aux mesures ordonnées dans le cadre de la lutte contre le covid-19 (port d'un masque ou toute autre alternative en tissu dans les transports publics, interdictions d'activités et de rassemblements, interdictions de déplacement, respect des règles de « distanciation sociale », etc.). Ainsi, l'arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 (appelé « arrêté royal SAC³ ») autorise chaque conseil communal à instaurer, pendant la période de crise

CELA PEUT ÊTRE SOURCE DE CONFUSION POUR LES JUSTICIABLES, INCAPABLES DE PRÉDIRE QUEL TRAITEMENT LEUR SERA RÉSERVÉ.

du coronavirus, une amende administrative d'au minimum 250 euros en cas de

non-respect des règles. Mais le refus ou la négligence de se conformer à ces mêmes règles est également puni de sanctions *pénales* (emprisonnement de huit jours à trois mois et/ou amende de 26 à 500 euros) aux termes de l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Il s'agit en l'occurrence d'infractions mixtes, pouvant tantôt être punies d'une sanction administrative, tantôt d'une sanction pénale. Cela peut être source de confusion pour les justiciables, incapables de prédire quel traitement leur sera réservé.

En règle générale, la répression pénale a priorité sur la réponse administrative, en ce sens que l'administration communale, avant de pouvoir imposer une amende administrative, doit attendre que le parquet prenne attitude quant à d'éventuelles poursuites pénales. Ici, la tendance est inversée, afin d'éviter la surcharge des tribunaux. La circulaire du Collège des procureurs généraux préconise en effet de ne pas exercer de poursuites devant les tribunaux lorsqu'une commune choisit d'appliquer une amende administrative. Et les communes semblent avoir la main lourde, puisqu'en date du 11 mai 2020, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, Pieter De Crem, a indiqué que plus de 70 000 sanctions administratives communales (SAC) avaient été infligées depuis le début du confinement. Peu de gens sont par ailleurs informés de leur possibilité de contester la sanction auprès du/de la fonctionnaire sanctionnateur·trice communal·e ou d'introduire un recours contre la sanction devant le tribunal de police, compétent en l'espèce. En outre, la question se pose : qui est en mesure de prendre le risque d'une procédure longue et coûteuse pour contester une SAC ? Une amende de 250 euros (au minimum) n'est pourtant pas négligeable pour les personnes les plus vulnérables sur le plan socio-économique.

3 SAC = sanctions administratives communales (NDLR).

La décision de donner priorité à l'administratif sur le pénal n'empêche toutefois pas les poursuites pénales devant les tribunaux, notamment en cas de récidive, ou si d'autres infractions ont été commises de manière concomitante. Les dossiers covid-19 étant considérés comme prioritaires, une première affaire s'est tenue le 24 avril 2020 devant le tribunal correctionnel de Bruxelles, à l'encontre d'un individu poursuivi pour n'avoir pas respecté, à trois reprises, les règles de confinement. L'accélération de la procédure empêche la tenue de débats sereins. Or ceux-ci s'avèrent d'autant plus nécessaires que l'affaire, largement médiatisée, s'inscrit dans un contexte particulièrement tendu, à la suite des nombreux contrôles policiers opérés dans certains quartiers de Bruxelles⁴, dont l'affaire « Justice pour Adil » est devenue le symbole.

UNE JUSTICE PÉNALE ENCORE PLUS ÉLOIGNÉE

L'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 a prévu deux types de mesures. D'une part, les délais de prescription sont allongés pendant le temps de la crise, au motif que les enquêtes seront retardées. D'autre part, les possibilités pour les justiciables d'assister aux audiences sont réduites dans toute une série de procédures (les justiciables doivent y être représentés par leur avocat-e). Tant le secteur associatif que le monde académique⁵ ont dénoncé des mesures déséquilibrées : elles octroient des moyens supplémentaires aux autorités chargées de la poursuite des infractions

4 Ligue des droits humains, *Rapport Police Watch – Abus policiers et confinement*, juin 2020.

5 Cf. Ligue des droits humains, « Cette démocratie est la nôtre et doit le rester », *Le Vif*, 15 avril 2020 ; Section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP), communiqué de presse : « Les décisions prises par le gouvernement à l'égard des condamnés à des peines de prison : les personnes condamnées et leurs proches paient à nouveau la facture », 16 avril 2020 ; O. Nederlandt et D. Paci, « La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées », *J.T.*, 2020, p. 345 – 346 ; L. Teper, « Coronavirus et droits de la défense : le diable se cache dans les détails », *Le Soir*, 13 avril 2020.

TANT LE SECTEUR ASSOCIATIF QUE LE MONDE ACADÉMIQUE ONT DÉNONCÉ DES MESURES DÉSÉQUILIBRÉES.

et de l'exécution des sanctions, sans qu'aucune mesure soit prise pour renforcer les droits de la défense des justiciables. Le Conseil d'État avait posé la question de savoir si « *pareille différence de traitement peut être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité* ». Par ailleurs, les avocat-es ont mis en évidence leurs conditions de travail « vétustes », accentuées en temps de crise sanitaire : les dossiers restent des dossiers « papier » non informatisés, qu'il faut lire et photocopier dans les greffes, dans des délais très serrés – sans compter que certains greffes n'acceptent pas plus d'un-e avocat-e à la fois. Si le gouvernement semble prompt à encourager le recours aux nouvelles technologies, par exemple pour des comparutions par visioconférence, il pourrait également prévoir les moyens pour rendre possibles et généraliser les consultations de dossiers en ligne, ou l'envoi des décisions par courriel.

LES PRISONS BELGES FACE AUX RISQUES SANITAIRES

Les prisons sont des lieux particulièrement à risque pour une propagation très rapide du virus. Elles sont fortement peuplées, voire surpeuplées, et ne permettent pas la distanciation physique : plusieurs personnes sont enfermées dans de petites cellules dont les sanitaires ne sont pas cloisonnés, les douches sont communes, etc. Les conditions d'hygiène sont par ailleurs souvent déplorables : bâtiments vétustes, absence d'accès quotidien aux douches, manque de produits d'hygiène...⁶. Si le virus passe les portes de la prison, les personnes détenues peuvent être rapidement contaminées, ce qui peut être fatal pour celles qui présentent des risques spécifiques. Ce dan-

6 Sur les conditions de détention dans les prisons belges, voir notamment les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) sur la Belgique (www.coe.int) ou les notices de la section belge de l'Observatoire international des prisons (oipbelgique.be).

ger est accru par le fait que les personnes détenues sont globalement en plus mauvaise santé physique et psychique que la population générale – notamment parce qu’elles sont issues des classes sociales les plus défavorisées, parce que les conditions de détention ont des conséquences négatives sur le bien-être physique et psychologique et parce que les soins de santé en prison sont tout à fait insuffisants. Le secteur associatif n’a d’ailleurs pas manqué de mettre en lumière la situation des personnes détenues, par la publication de cartes blanches et par des initiatives visant à porter sur la scène publique les témoignages de personnes détenues et de leurs proches⁷.

Dès le début de la pandémie, diverses mesures ont été prises, en réponse aux recommandations formulées par des instances internationales (ONU, OMS...) et européennes (CPT). Ces mesures poursuivaient principalement deux objectifs : diminuer la population carcérale et limiter les contacts des personnes détenues avec l’extérieur.

MOINS DE PERSONNES DANS LES PRISONS BELGES ?

En premier lieu, le Collège des procureurs généraux a pris une autre circulaire – la circulaire n° 07/2020 du 26 mars 2020 – visant à diminuer le « flux d’entrée » des personnes condamnées dans les prisons, en permettant le report de l’exécution de certaines peines d’emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans. Ces personnes commenceront dès lors à purger leur peine dès la fin de la crise sanitaire.

En second lieu, l’arrêté royal n° 3 a prévu deux mesures exceptionnelles : l’interruption de l’exécution de la peine et la libération anticipée. La première a permis de faire sortir environ 400 personnes de

prison, la seconde environ 180⁸. Ces deux mesures ne s’adressent qu’aux personnes condamnées à une peine privative de liberté et non aux personnes en détention préventive, qui constituent 35 % de la population carcérale.

L’interruption de l’exécution de la peine est une modalité qui permet aux condamnés remplissant toute une série de conditions de sortir de prison uniquement pendant la durée de la crise sanitaire. Ces conditions étaient, notamment, de disposer d’une adresse

DEUX MESURES EXCEPTIONNELLES : L’INTERRUPTION DE L’EXÉCUTION DE LA PEINE ET LA LIBÉRATION ANTICIPÉE.

fixe, de ne pas présenter de « risques⁹ » et d’avoir déjà bénéficié de congés pénitentiaires s’étant bien déroulés, ou encore d’appartenir à un groupe « à risque » à l’égard du covid-19 : être âgé-e de plus de 65 ans, être diabétique, souffrir de maladie cardiaque, pulmonaire, rénale...

Quant à la libération anticipée, elle a été octroyée aux condamnés en fin de peine, à la condition qu’ils/elles disposent de la nationalité belge ou d’un titre de séjour en Belgique. Les condamnés libérés anticipativement ne sont pas appelés à retourner en prison à la fin de la crise sanitaire, pour autant qu’ils/elles respectent les conditions assorties à leur libération. Mais tel n’est pas le cas des condamnés placés en interruption de l’exécution de la peine. Pour ces personnes, la peine de prison n’a été que mise « sur pause » et le temps passé dehors n’est pas considéré comme « purgé » : ils/elles ont dû réintégrer la prison entre le 17 et le 30 juin.

L’arrêté royal a en outre exclu du bénéfice de ces deux mesures les personnes condamnées à une

7 La section belge de l’OIP a rédigé une publication regroupant les liens des communiqués des instances nationales et internationales, les cartes blanches publiées. Voir également le rapport rédigé par Carta Academica, *Societal Exit from Lock-down* : www.cartaacademica.org/post-covid. Épinglons encore l’émission radiophonique *Laisse pas béton* lancée par le Clac (Collectif de lutte anti-carcérale), dont les podcasts peuvent être réécoutés sur www.radiopanik.org.

8 Réponse donnée par le ministre de la Justice à plusieurs questions parlementaires lors de la séance du 22 avril 2020.

9 Risques de s’échapper, de récidiver, d’importuner les victimes, de ne pas respecter les mesures sanitaires.

peine ou plusieurs peines dont le total était supérieur à dix ans, ou les personnes condamnées pour des faits de mœurs ou de terrorisme. En d'autres termes, toute une série de personnes condamnées, vulnérables à l'égard de la maladie, n'ont pas pu être libérées sur la base de ces deux mesures et ont été maintenues en prison malgré le risque accru de propagation du virus au sein des prisons. On peut s'interroger sur ces restrictions liées au type de faits ou à la hauteur de la peine, dès lors que le risque de récidive ne dépend pas forcément de tels facteurs.

En troisième lieu, le pouvoir judiciaire a pu également concourir à faire baisser la population carcérale en décidant, soit de ne pas recourir à la détention préventive en prison,

soit d'infliger une peine alternative à la peine privative de liberté, soit enfin d'octroyer des aménagements de peine comme la surveillance électronique, la libération conditionnelle ou encore la libération provisoire pour raisons médicales. Faute de données et de jurisprudence publiées, il n'est pas possible de faire état ici de la contribution potentielle du pouvoir judiciaire à la diminution de la population carcérale. Néanmoins, il a pu être mis en évidence que les premières jurisprudences étaient disparates et assez réticentes à faciliter l'octroi d'aménagements de peines, même en période de crise sanitaire.

En période « normale », le placement ou le maintien en prison vise principalement les personnes les plus vulnérables sur le plan socio-économique : celles qui n'ont pas de logement, pas de titre de séjour, pas de ressources, ainsi que les « figures du risque » que constituent les personnes impliquées dans des faits de mœurs ou de terrorisme. La crise sanitaire n'a fait que confirmer ce constat, en ne faisant sortir de prison que les personnes disposant d'un logement et de moyens d'existence et n'incarnant pas une « figure du risque ».

**CES MESURES
COMBINÉES VISANT
À DIMINUER LA
POPULATION CARCÉRALE
ONT CEPENDANT ÉTÉ
EFFICACES.**

Ces mesures combinées visant à diminuer la population carcérale ont cependant été efficaces. De fait, la veille de l'adoption des mesures pour répondre à la crise sanitaire en prison, le 12 mars 2020, on comptait 10 906 personnes détenues dans les prisons belges. La crise sanitaire a conduit les pouvoirs judiciaire et exécutif à diminuer la population carcérale de 938 personnes en deux semaines (entre le 12 et le 18 mars) et de 1 345 personnes en l'espace d'un mois et demi (entre le 12 mars et le 1^{er} mai), avec 9 561 personnes en prison (taux d'occupation le plus bas) en date du 1^{er} mai. Dans le courant du mois de mai, la population pénitentiaire a commencé à repartir à la hausse. En date du 16 juin 2020, elle atteint à nouveau 9 960 personnes. En outre, les différentes mesures ont permis d'éviter une propagation du virus au sein des prisons : en date du 16 juin 2020, les chiffres de l'administration pénitentiaire relèvent un total de 25 personnes détenues et 74 membres du personnel testés positivement au covid-19.

UN TRAITEMENT INHUMAIN ET DÉGRADANT ?

Les personnes détenues qui n'ont pu bénéficier des mesures leur permettant de sortir temporairement ou anticipativement de prison ont été – et restent à l'heure actuelle – confrontées à un régime de détention particulièrement difficile.

L'arrêté royal n° 3 a pris différentes mesures pour limiter les allers et retours en prison des personnes détenues. Ainsi, ont été supprimés les permissions de sortie et congés pénitentiaires – soit des sorties d'une ou deux journées permettant aux personnes condamnées de réaliser des démarches pour préparer leur réinsertion sociale et pour maintenir leurs liens sociaux avec leur famille et leurs proches.

Le législateur n'a pas songé à prévoir que le gouvernement puisse prendre des mesures à l'égard du régime carcéral. L'arrêté royal est donc muet sur la question des conditions de détention. En conséquence, ce régime a été réglé par des instructions administratives, adoptées par l'administration pénitentiaire en dehors de tout cadre légal, alors que les mesures prises portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes détenues. De fait, celles-ci se sont trou-

vées confrontées à la suppression des activités (formation, sport, culture, culte collectif, ...) et du suivi social, psychologique ou psychiatrique individuel, à une réduction du temps de préau, etc. De nombreuses personnes détenues ont perdu leur travail pénitentiaire, sans indemnisation. Les visites des proches ont été supprimées dès le 14 mars. En compensation, les détenu-es ont reçu 40 euros de crédit d'appel et la possibilité de visites par visioconférence avec les proches s'est mise progressivement en place fin avril-début mai.

Ainsi, les conditions de détention subies lors de la crise sanitaire, à savoir un isolement extrême aggravé par l'anxiété générée par le risque de contracter

**LA JUSTICE
PÉNALE
S'EST RÉVÉLÉE
PEU ACCESSIBLE
ET PEU LISIBLE.**

la maladie, peuvent être considérées comme un traitement inhumain et dégradant. Rappelons en effet, à cet égard, que les conditions de détention pendant les grèves du personnel pénitentiaire – entretenant des similarités avec celles en période de crise sanitaire – ont été qualifiées de « traitement dégradant » par la Cour européenne des droits de l'Homme dans les arrêts *Clasens* (28 mai 2019) et *Detry* (4 juin 2020) prononcés à l'encontre de la Belgique.

UN VOILE RÉPRESSIF PRÉDOMINANT

En ce qui concerne la justice pénale, le premier constat est celui de sa mobilisation répressive : plutôt que de privilégier l'outil préventif, la volonté de faire respecter les mesures sanitaires s'est avant tout traduite à travers l'outil répressif. Or cet outil semble s'être surtout déployé dans les quartiers « difficiles » où vivent des personnes qui subissent de plein fouet les mesures de confinement (exiguïté du logement, perte de revenus, etc.). En outre, la justice pénale s'est révélée peu accessible et peu lisible, au point qu'il est devenu difficile pour les citoyen-nes de comprendre la portée de leurs droits et dès lors de les faire valoir, à plus forte raison pour ceux/celles qui n'ont pas les moyens de bénéficier de l'assistance d'un-e avocat-e. Enfin, la justice pénale s'est éloignée des justiciables, en ne veillant pas à garantir effectivement leurs droits en période de crise et en restreignant l'accès à la justice.

Quant à la prison, un enseignement important que l'on peut tirer de cette période de crise sanitaire est qu'elle n'est, à ce jour, toujours pas utilisée en « ultime recours », comme le prévoient pourtant l'ensemble des textes légaux en matière pénale. Les conditions de détention, comme à chaque nouvelle crise projetant la prison au cœur de l'actualité, se révèlent indignes d'un État démocratique. Si certain-es détenu-es, disposant d'un logement, de moyens d'existence et d'une défense proactive, auront pu quitter temporairement, voire définitivement, la prison, tel n'a pas été le cas d'un peu plus de 9500 personnes, qui ont été maintenues dans un régime carcéral s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant.





LA CULTURE CONFINÉE

entretien avec Patricia Santoro

Mis à l'arrêt par le confinement dû au coronavirus, le secteur culturel a connu une visibilité contrastée. Soumis à un silence politique assourdissant durant les premières semaines, grand absent de la stratégie fédérale progressive de déconfinement, il a enchaîné les déconvenues. Et tandis que des collectifs d'artistes et d'opérateurs culturels de création mobilisaient l'espace médiatique pour tenter de se faire entendre, les centres culturels sont longtemps restés sous les radars politiques et médiatiques...

Patricia Santoro est directrice de l'Association des centres culturels de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB).

La répression et la prison entraînent leur lot de souffrances et de violences à l'égard des personnes qu'elles touchent : la prison appauvrit, financièrement et socialement, et détériore l'état de santé physique et psychologique. Le pénal renforce la précarité, aggrave l'exclusion, accroît la vulnérabilité des plus vulnérables d'entre nous. Si la prison est le miroir grossissant de la société, elle se fait aujourd'hui, avec plus d'acuité encore, le reflet d'une société qui creuse de plus en plus les inégalités sociales.

Alors que de tels constats devraient amener à réformer la matière du droit pénal, de la procédure pénale et de l'exécution des peines, pour repenser une justice pénale plus accessible, égalitaire et humaine, c'est tout le contraire qui se passe actuellement : des propositions de loi sont actuellement soumises à la Chambre pour adopter, en vitesse et sans débats parlementaires, diverses réformes pourtant contestées. Plusieurs propositions de loi sont à l'examen. Elles visent à imposer le recours à la visioconférence dans toute une série de procédures, à étendre les possibilités de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines (mesure de sûreté permettant la privation de liberté après l'expiration de la peine principale) et même à refondre totalement la procédure pénale, en proposant un nouveau Code de procédure pénale. À l'estime du Conseil supérieur de la Justice, « *toutes les mesures qui concernent la justice méritent cependant un examen attentif*¹⁰ ». ■

10 Lettre adressée le 5 juin 2020 par le Conseil supérieur de la justice au président de la Chambre des représentants, www.csj.be.

ASSOCIATION DES CENTRES CULTURELS DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES (ACC)

L'ACC regroupe les 119 centres culturels de Wallonie et de Bruxelles agréés et subventionnés par le Ministère de la Communauté française, ainsi que d'autres asbl du secteur socioculturel. Elle est l'interface entre les Centres culturels francophones et les pouvoirs publics, les secteurs associatif et culturel, les interlocuteurs sociaux...