

Manuel Lambert, conseiller juridique LDH

Qui définit la politique criminelle en Belgique ?

Face à la crainte de voir la Covid-19 se propager durant les fêtes de fin d'année, la Ministre de l'Intérieur a annoncé à l'approche de ces « réjouissances » que les autorités veilleraient au respect des mesures sanitaires durant cette période, précisant que « *Si nécessaire (...)* la police sonnera aux portes » ou qu'il pourrait être fait usage de drones pour débusquer les contrevenant·e·s. Ces commentaires entraînèrent une série de prises de position de différents acteurs sur l'étendue des prérogatives de la police, contraignant la LDH à rappeler les principes fondamentaux à l'œuvre en matière de protection du domicile¹.

Le débat fût finalement clos par l'intervention d'un dernier acteur, le Collège des procureurs généraux. Celui-ci annonça notamment une augmentation du montant des amendes de 250 à 750 euros pour non-respect des règles visant à lutter contre la propagation du corona, un durcissement des sanctions visant les participant·e·s et organisateur·trice·s de fêtes illégales, la possibilité de saisir le matériel présent lors de l'une de ces fêtes, la limitation du recours aux drones par les services de police à certaines situations spécifiques, etc.² Par la même occasion, le Collège a (fort pertinemment) contredit la Ministre de l'Intérieur en précisant les limites légales des possibilités de visites domiciliaires³.

Il ne s'agissait pas là d'une première, loin s'en faut. Ainsi, dès le début de la phase pandémique actuelle, on a pu voir ce Collège annoncer que « *la phase de sensibilisation [aux mesures anti-corona] est terminée* » et que dès lors « *la police verbalisera désormais systématiquement* » ces infractions, que « *S'il faut prendre des mesures plus coercitives, nous le ferons* »⁴. Damme...

On le constate, le Collège des procureurs généraux semble jouir d'une grande latitude quant à la question de déterminer ce qui est permis ou non... ce qui relève a priori des prérogatives du législateur.

COMMENT CELA S'EXPLIQUE-T-IL ?

Dans un État de droit, c'est au législateur que revient la tâche de déterminer quels sont les comportements qui doivent être érigés en infraction et donc faire l'objet ou non d'une pénalisation. Pour assurer le respect de ces lois, le Ministre de la Justice adopte alors des directives de politique criminelle qui donnent les orientations prioritaires aux parquets quant à la politique de recherche et de poursuite de ces infractions qu'ils doivent appliquer⁵. L'article 151 de la Constitution garantit ainsi le « *droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle* ».

C'est ce qui peut amener les différent·e·s ministres de la justice à décider de concentrer l'action du parquet sur certaines problématiques pénales plutôt que d'autres. Ainsi, le ou la Ministre peut décider de concentrer l'action répressive sur différents phénomènes criminels en priorité par rapport à d'autres, qui restent néanmoins interdits et pénalisés, mais qui

1 LDH, *La police n'a pas sa place à notre table du réveillon*, 23 novembre 2020 : <https://www.liguedh.be/la-police-na-pas-sa-place-a-notre-table-du-reveillon/>.

2 Voir Collège des procureurs généraux, COL n° 06/2020, 15 décembre 2020 : https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_15.12.2020_clean.pdf.

3 J.F. Noulet, « Mesures "corona" : amendes de 250 à 750 euros pour les participants aux "soirées lockdown" », RTBF, 15 décembre 2020 : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_mesures-corona-amendes-de-250-a-750-euros-pour-les-participants-aux-soirees-lockdown?id=10654569.

4 Belga, « Coronavirus : "La période de sensibilisation est terminée" annoncent les procureurs généraux », RTBF, 24 mars 2020 : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_coronavirus-la-periode-de-sensibilisation-est-terminee-annoncent-les-procureurs-generaux?id=10466401. Pour plus de détails, voir Collège des procureurs généraux, COL n° 06/2020, 25 mars 2020.

5 Art. 143quater du Code judiciaire.

ne feront pas l'objet d'une attention particulière des organes répressifs⁶. Dans le cadre de la définition de cette politique, le Collège des procureurs généraux⁷ est chargé de donner des avis au Ministre, dans l'objectif « *d'élaborer une politique criminelle cohérente* ». Dans ce but, « *il peut prendre des décisions contraignantes pour les procureurs généraux près les cours d'appel, le procureur fédéral et tous les membres du ministère public qui sont sous la surveillance et la direction de ceux-ci* »⁸.

On ne peut que saluer le fait qu'un organe représentatif du terrain judiciaire soit associé à la prise de décision politique, ce qui permet non seulement à l'Exécutif de prendre des décisions plus éclairées, mais également d'éviter certaines dérives et de freiner des initiatives malheureuses de l'Exécutif. Comme on a pu le constater dans la polémique sur le recours aux drones pour lutter contre les infractions corona : le Collège a, à juste titre, rappelé les principes fondamentaux en termes de protection du domicile et mis fin à toute utilisation abusive de cet outil par les services de police. Il s'est donc en l'occurrence érigé en gardien de la légalité et de la proportionnalité des mesures.

Il n'en reste pas moins que le rôle du Collège semble *a priori* bien délimité. Toutefois, dans les faits, on constate que la place qu'il prend dans la définition de la politique criminelle ainsi que dans le débat public est de plus en plus grande.

À titre d'illustration, soulignons cet échange relatif au maintien ou non de la Cour d'assises⁹. Invité par la RTBF à commenter l'initiative du Procureur fédéral demandant au Parlement de supprimer la Cour d'assises, le Procureur général de Liège, Christian De Valkeneer, souligne que « *Il y a certainement un message vers le monde politique* » et que « *le Collège des procureurs a répété à plusieurs reprises : il faut pour nous supprimer la Cour d'assises* ». Ce à quoi réplique Benoît Frydman, Professeur au Centre Perelman de philosophie du droit de l'ULB : « *il y a un très grand malaise. La mission des procureurs, c'est d'exécuter la loi, ça n'est pas de la changer* » et « *ça n'est pas à des officiers du ministère public à faire pression la veille de la discussion au parlement d'une proposition de la N-VA, à s'immiscer dans le débat politique* ». Le Procureur général conclura en affirmant que « *Le rôle des procureurs généraux, c'est aussi de **faire** de la politique criminelle* »...

Mais cette situation n'est pas neuve et fait déjà l'objet de débats et d'analyses depuis quelques années¹⁰. Ainsi, à l'occasion du débat sur la réforme du Code d'instruction criminelle, la LDH et le Syndicat des avocat-e-s pour la démocratie (SAD) avaient déjà souligné le fait que « *Si les textes légaux précisent que les directives de politique criminelle sont arrêtées par le ministre, après avoir pris l'avis du Collège des procureurs généraux, la politique criminelle est en réalité fixée par le Collège des procureurs généraux, sous couvert de l'exécutif.* »¹¹

6 Pour une illustration en matière de répression de la détention de stupéfiants, voir par exemple C. Moïny, « Non, la détention d'une faible quantité de cannabis à usage personnel n'est pas autorisée ! », *Justice en ligne*, 3 avril 2018 : <https://www.justice-en-ligne.be/-La-Justice-et-la-drogue->.

7 Les procureurs généraux près les Cours d'appel forment ensemble le Collège des procureurs généraux, assistés également du Procureur fédéral.

8 Voir <https://www.om-mp.be/fr/politique-gestion/college-procureurs-generaux>.

9 C. Tonerio, « La mission des procureurs, c'est d'exécuter la loi, pas de la changer », *RTBF*, 7 décembre 2020 : https://www.rtb.be/info/societe/detail_la-mission-des-procureurs-c-est-d-executer-la-loi-pas-de-la-changer?id=10648093.

10 C. Guillain, « La politique criminelle : épée de Damoclès du système pénal ? » in *Libertés, (l)égalité, humanité*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1117-1134 ; C. Guillain et M. Alié, « La légalité en procédure pénale : mutations contemporaines d'une exigence constitutionnelle » in *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2019, pp. 101-139.

11 LDH et SAD, Réforme du Code d'instruction criminelle, mai 2018, p. 10 : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/Analyse_LDH-R%C3%A9forme_CICr_mai_2018.pdf.

Toutefois, l'épidémie actuelle semble encore avoir dopé les velléités du ministère public¹². En effet, ce dernier a adopté toute une série de mesures particulièrement larges dans le cadre de la répression des infractions aux mesures COVID¹³. Citons à titre d'exemples :

- de mars à juin 2020, le Collège a établi qu'il faut privilégier la répression administrative (au moyen de sanctions administratives communales) sur la répression pénale, de manière à garantir que toutes les infractions mixtes soient poursuivies. Ce qui est une inversion de la logique à l'œuvre jusqu'alors : en principe, le parquet a la priorité des poursuites et c'est uniquement s'il ne poursuit pas une infraction mixte que les communes peuvent le suppléer. En temps de COVID, cette priorité est inversée : les communes ont la préséance, de manière à s'assurer qu'un maximum de comportements soient réprimés ;
- le Collège a donné comme instruction aux parquets de ne plus classer sans suite des infractions COVID pour raison d'opportunité : il y a donc une obligation pour les parquets de poursuivre ces infractions¹⁴ en particulier, dès lors que les éléments constitutifs et de preuves sont présents. Elles sont donc considérées par le Collège comme étant d'une gravité telle que toutes les infractions sans exception doivent être poursuivies ;
- de mars à juin 2020, contrairement à ce qui prévaut en temps normal, le paiement d'une amende administrative n'entraîne pas d'extinction des poursuites : le parquet peut donc tout de même engager des poursuites, même dans l'hypothèse où l'individu concerné a payé l'amende. Ce qui est contraire au principe *non bis in idem* ;
- la possibilité est donnée aux services de police de percevoir immédiatement l'amende administrative constatée, ce qui laisse très peu de place à l'information des individus quant à la possibilité de refuser une proposition de transaction et à l'existence de voies de recours.

Résultat : entre mars et décembre 2020, selon les chiffres officiels du ministère public, 147.969 dossiers de suspect·e·s impliqué·e·s dans des infractions COVID (infractions « corona ») ont été ouverts ; une proposition de transaction a été proposée à 77.325 suspect·e·s (59 %) dont 52 % ont procédé au paiement de la transaction et, enfin, seuls 18 % des dossiers ont été classés sans suite pour insuffisance de preuves ou absence d'infraction¹⁵.

Ces quelques exemples¹⁶ démontrent non seulement l'importance démesurée que prennent les parquets dans la définition de la politique criminelle applicable, mais aussi l'acuité d'instaurer un débat démocratique quant à celle-ci. Particulièrement dans un moment politique où des projets de réforme du Code d'instruction criminelle envisagent d'accroître largement les prérogatives du parquet et que les questions quant à son indépendance relative demeurent¹⁷.

Les questions qui se posent sont en effet nombreuses : étendue de l'opportunité des poursuites ; multiplication des instruments de définition de la politique criminelle (circulaires ministérielles, circulaires du Collège des

12 Voir D. Tatti, C. Guillain et A. Jonckheere, Répression des infractions en temps de COVID-19 : nul n'est censé ignorer la loi ?, *L'Observatoire*, mars 2021.

13 Voir Collège des procureurs généraux, COL n° 06/2020 du 25 mars 2020 et toutes les révisions subséquentes : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

14 Principe selon lequel « une personne qui a été définitivement condamnée ou acquittée ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie une nouvelle fois ».

15 Collège des procureurs généraux, aperçu des données chiffrées relatives aux infractions aux mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et à leur traitement judiciaire – Communiqué de presse, 24 décembre 2020 : <https://www.om-mp.be/fr/article/communiqu%C3%A9-presse-aper%C3%A7u-donnees-chiffrees-relatives-aux-infractions-aux-mesures-lutte-0>.

16 Tirés de D. Tatti, C. Guillain et A. Jonckheere, op. cit.

17 LDH et SAD, Réforme du Code d'instruction criminelle, mai 2018 : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/Analyse_LDH-R%C3%A9forme_CiCr_mai_2018.pdf.

procureurs généraux, de la police, des autorités locales...); incohérence de la politique criminelle qui en résulte ; inégalité des citoyen·ne·s devant la loi pénale ; déficit démocratique de la politique criminelle ; perte de confiance en la justice... la liste est longue.

En conclusion, la LDH rappelle l'obligation faite au Collège de déposer annuellement un rapport de politique criminelle afin qu'il soit débattu au Parlement fédéral¹⁸. Ce rapport, rendu public, doit contenir : « *la description de ses activités, l'analyse et l'évaluation de la politique des recherches et des poursuites pour l'année écoulée et les priorités pour l'année à venir* ». Or, ce rapport annuel ne fait l'objet d'aucun débat parlementaire. Il nous semble pourtant qu'il est impératif qu'un contrôle démocratique effectif soit exercé sur la définition de la politique criminelle, qui détermine l'orientation des recherches et des poursuites pénales.

Montesquieu n'avait-il pas théorisé le fait que « *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir* » ?

18 Art. 143bis, § 7 du Code judiciaire.