

**Rentrée solennelle de la Cour d'appel de Mons**  
**1er septembre 2020**

**Discours prononcé par Monsieur le Procureur général**  
**I. de la Serna**

**La justice et le coronavirus**

## Introduction

En rédigeant sa fable bien connue des animaux malades de la peste, Jean de la Fontaine ignorait sans doute que celle-ci resterait bien d'actualité en 2020. Certes, la peste a cédé le pas au COVID-19, mais en relisant le début de la fable, j'ai été frappé par l'actualité des premiers vers :

“Un mal qui répand la terreur,  
Mal que le ciel en sa fureur  
Inventa pour punir les crimes de la terre  
La peste puisqu'il faut l'appeler par son nom  
Capable d'enrichir en un jour l'Achéron,  
Faisait aux animaux la guerre.  
Ils ne pourraient pas tous, mais  
Tous étaient frappés... ».

Il suffit de changer le mot « peste » par « Coronavirus » pour que nous apparaisse la situation vécue ces derniers mois et qui est loin d'être terminée.

L'histoire a connu plusieurs pandémies :

La peste de Justinien entre le 6<sup>ème</sup> et le 8<sup>ème</sup> siècle, la peste noire entre 1347 et 1353, la fièvre jaune aux 17<sup>ème</sup>, 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècle, le Choléra apparu en Inde vers 1826, la grippe espagnole à la fin de la première

guerre mondiale, la grippe asiatique de 1956 à 1958, la grippe de Hong-Kong de 1968 à 1970 et le Sida dans les années 1980 en Europe notamment<sup>1</sup>.

Certaines de ces pandémies ont causé beaucoup de morts. Ainsi la peste noire a tué de 30 à 50 % des Européens en cinq ans (1347-1352) faisant environ 25 millions de victimes<sup>2</sup>. Quant à la grippe espagnole, elle a fait entre 20 et 50 millions de morts selon l'Institut Pasteur, et peut-être jusqu'à 100 millions selon certaines réévaluations récentes, soit 2,5 à 5 % de la population mondiale. On évalue le nombre de décès en Europe occidentale à 2,3 millions de morts, soit 0,5 % de la population<sup>3</sup>.

Connu sous le nom scientifique de « la COVID-19 », le coronavirus serait apparu en Chine, à Wuhan, en 2019 avant de se répandre comme une trainée de poudre dans le monde entier.

Il n'est guère facile pour le citoyen de s'y retrouver dans toutes les informations qui circulent à propos de ce virus tant elles sont floues et souvent contradictoires<sup>4</sup>. Force est de constater que les scientifiques eux-mêmes connaissent mal ce nouveau virus. Quant au vaccin, il n'est pas annoncé avant 2021 et son efficacité dépassera-t-elle celle des vaccins qui combattent les vagues annuelles de grippe ?

Devant la propagation de l'épidémie dans de nombreux pays, L'OMS déclare le 11 mars 2020 que la COVID-19 peut être qualifiée de pandémie.

Tous les pays, imitant en cela la Chine, adoptent alors des mesures imposant des restrictions aux citoyens, dans leur liberté de

---

<sup>1</sup> <https://www.indexsante.ca/chroniques/614/8-grandes-pandemies-qui-ont-marque-l-histoire.php>

<sup>2</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Peste\\_noire#:~:text=La%20peste%20noire%20ou%20mort,milieu%20du%20XIV%20e%20si%C3%A8cle.;](https://fr.wikipedia.org/wiki/Peste_noire#:~:text=La%20peste%20noire%20ou%20mort,milieu%20du%20XIV%20e%20si%C3%A8cle.;)

<sup>3</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Grippe\\_espagnole;](https://fr.wikipedia.org/wiki/Grippe_espagnole;)

<sup>4</sup> Symptômes précis, médicaments à prodiguer débat autour de l'efficacité de la chloroquine, durée de l'immunité, possibilité de contracter à nouveau le virus etc.

déplacement, d'exercer le commerce et de se divertir sportivement ou culturellement. Les frontières se ferment, les avions restent au sol. Presque chaque pays et chaque citoyen connaissent une période dite de « confinement ».

D'aucuns ont vivement critiqué ces mesures. Pour un motif sanitaire, la génération des jeunes est sacrifiée aux profits des aînés. En effet, le coût du confinement mettra sur le dos des jeunes générations le poids d'une dette énorme<sup>5</sup>. En d'autres termes, il aurait mieux valu laisser mourir les plus vulnérables pour épargner les jeunes. Cette argumentation économique et comptable fait froid dans le dos. Sur le plan humain et moral, chacun appréciera.

Les experts, professeurs, virologues et épidémiologistes ont le vent en poupe et envahissent nos petits écrans. Ils sont partout et donnent leurs avis pas toujours unanimes.

Tous les soirs et de manière un peu morbide, le journal télévisé détaille le nombre de contaminations, le nombre d'hospitalisations, le nombre de malades aux soins intensifs et le nombre de décès. La population retient son souffle devant l'afflux de malades et le gouvernement tremble à l'idée d'une saturation des hôpitaux.

Cette crise sanitaire a également mis en lumière certains métiers, tant celui du personnel soignant en première ligne que ceux de toutes ces personnes dont le travail s'est poursuivi malgré la crise. Je pense aux policiers sur le terrain, aux ambulanciers, aux éboueurs et encore bien d'autres.

De très beaux gestes de solidarité sont apparus, les plus jeunes faisant les courses des aînés. Dans les villes, chaque soir à 20 heures, les habitants applaudissent à leur fenêtre le personnel soignant et font ainsi connaissance de leurs voisins pour la première fois...

---

<sup>5</sup> <https://www.lalibre.be/international/europe/coronavirus-pour-andre-comte-sponville-sacrifier-les-jeunes-a-la-sante-des-vieux-c-est-une-aberration-5e9c21f4d8ad58632c7400d0>

## L'organisation des juridictions face à la crise sanitaire

En Belgique, la décision du gouvernement Wilmès d'imposer les mesures de confinement a été annoncée le 17 mars et a pris la forme d'un arrêté ministériel du 18 mars 2020 reprenant la liste des commerces et activités qui doivent fermer ou cesser ainsi que la liste des déplacements autorisés et interdits<sup>6</sup>. Cet arrêté ministériel remplacé par un arrêté ministériel du 23 qui sera lui-même prolongé à deux reprises, une première fois jusqu'au 19 avril et une seconde fois jusqu'au 3 mai<sup>7</sup>. Suivront alors une série d'arrêtés ministériels organisant un déconfinement, c'est-à-dire une reprise graduelle des activités commerciales, sociales, culturelles et sportives avec tantôt des contraintes (port du masque, distance sociale, bulle sociale) tantôt des interdictions (les discothèques et les festivals par exemple)<sup>8</sup>.

Qu'en est-il advenu du secteur de la justice ? Celle-ci a-t-elle été forcée de se mettre à l'arrêt ?

Considérée comme faisant partie des services publics nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population<sup>9</sup>, les cours et tribunaux ont continué à fonctionner moyennant d'importantes adaptations.

Très rapidement, le Collège des cours et tribunaux a, le 18 mars 2020, recommandé de ne plus traiter que les affaires urgentes et les affaires civiles pour lesquelles il était possible de recourir à la procédure écrite tout en laissant le soin à chaque cour et tribunal de s'organiser selon les circonstances et propres spécificités.

---

<sup>6</sup> Un premier arrêté ministériel du 13 mars 2020 a déjà interdit quelques activités. Vint ensuite un arrêté ministériel plus sévère du 18 mars, remplacé par celui du 23 mars 2020 abrogeant le précédent et qui fut lui-même encore modifié par un arrêté ministériel du 24 mars 2020.

<sup>7</sup> Un arrêté ministériel du 17 avril 2020 a toutefois autorisé les enseignes de jardinage et de bricolage à ouvrir dès le 20 avril 2020 ;

<sup>8</sup> Il est tout de même paradoxal de constater que les premiers commerces qui ont pu ouvrir le 4 mai sont les merceries et magasins de tissus pour permettre aux citoyens de fabriquer des masques...

<sup>9</sup> Annexe de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 publié au Mon. b. du 23 mars 2020, p. 17603 ;

Le Collège du ministère public a, dès le 13 mars 2020, rédigé une circulaire contraignante pour tous les parquets et auditorats rappelant toutes les contraintes sanitaires concernant l'organisation du travail et demandant à chaque procureur et auditeur de prendre contact avec le chef de corps du siège pour négocier le choix des affaires à traiter<sup>10</sup>.

Une loi du 27 mars 2020 a accordé au gouvernement Wilmès des pouvoirs spéciaux<sup>11</sup>.

Sur la base de cette loi, deux arrêtés de pouvoirs spéciaux méritent d'être signalés.

Le premier, publié au Moniteur belge du 9 avril 2020, concerne la matière civile au sens large. Il rend possible la prolongation des délais de prescription ainsi que d'autres délais pour introduire une demande en justice et exercer une voie de recours. Il aménage et étend le champ de la procédure écrite en la rendant obligatoire pour les affaires dont l'audience se situe dans la période allant du deuxième jour après la publication (11 avril) au 3 juin 2020 (ou jusqu'à la date de fin ultérieure à déterminer par le Roi).

Le deuxième arrêté royal, publié le même jour au Moniteur belge, soit le 9 avril 2020, a aménagé quelque peu la procédure pénale en prenant les mesures suivantes :

- Une suspension des délais de prescription de l'action publique et des peines (article 3) ;
- L'organisation d'une procédure écrite devant la chambre des mises en accusation en cas de recours « Franchimont » (article 2) ;
- Quelques modifications temporaires en matière de téléphonie et de recherche informatique. Il s'agit d'éviter la perte de

---

<sup>10</sup> Circulaire 2/2020 du Collège du Ministère Public concernant les directives contraignantes dans le cadre de la problématique du coronavirus ;

<sup>11</sup> Ceux-ci ont pris fin le 30 juin 2020 ;

certaines données en raison du retard pris par les enquêtes suite à la crise sanitaire ;

- Des mesures en matière d'exécution des peines et d'internement ;

Il est regrettable que cet arrêté royal n'ait prévu aucune mesure pour améliorer les conditions pénitentiaires ou compenser le régime carcéral plus rigide ainsi que pour renforcer la protection sanitaire lors des autres audiences. Il est également dommage que l'arrêté royal soit resté silencieux sur la question de la comparution des détenus par vidéo conférence surtout devant les juridictions d'instruction. Fort heureusement, avec beaucoup de loyauté, bon nombre d'avocats ont accepté de représenter leurs clients détenus à l'audience sans jouer les renards procéduriers. En période de confinement aussi sévère que celle que nous avons connue, la comparution d'une personne détenue devrait pouvoir se faire par vidéo conférence au moins devant les juridictions d'instruction. La question est plus délicate lorsqu'il s'agit de comparaître devant le juge du fond mais pourquoi l'exclure si toutes les parties, en ce compris le détenu, marquent leur accord ?

Dans la plupart des juridictions, principalement dans les premières semaines du confinement, beaucoup d'affaires ont été remises provoquant une surcharge des rôles et un allongement des délais de fixation. Les juridictions ont donc été obligées de fonctionner quelque peu au ralenti dans un premier temps, évitant notamment de prendre en délibéré des dossiers où ni parties ni avocats n'étaient présents. Cependant, très vite, une fois la période de déconfinement entamée, certaines juridictions, comme la cour d'appel de Mons, ont organisé des audiences supplémentaires pour tenter de résorber ce retard créé par la crise sanitaire. Je tiens particulièrement à remercier les magistrats de la cour pour les efforts consentis et pour avoir organisé 4 audiences pénales supplémentaires durant les mois de juillet et août 2020.

Le ressort de la cour d'appel de Mons est également le seul à avoir organisé, dès le début de déconfinement, soit durant les mois de mai et juin 2020, deux cours d'assises en veillant à ce que les gestes barrières soient scrupuleusement respectés. C'est l'œuvre de nombreuses personnes. Que chacun trouve ici l'expression de toute ma gratitude pour avoir permis à la justice de fonctionner pleinement dans ces mois difficiles. Le Hainaut peut en être fier.

### **La politique de poursuites pénales en cas de non-respect des mesures de confinement**

L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et tous ceux qui s'en suivent se réfèrent aux articles 181, 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile. L'article 181 permet notamment au ministre de l'intérieur, ou à son délégué et aux bourgmestres de procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'ils jugent nécessaires. L'article 182 permet aux mêmes autorités d'interdire tout déplacement ou mouvement de la population. L'article 187 punit pénalement le contrevenant aux décisions prises par le Ministre<sup>12</sup>. La peine, en temps de paix, est de 8 jours à trois mois d'emprisonnement et/ou d'une amende de vingt-six à cinq cents Euros. C'est le tribunal correctionnel qui se trouve compétent.

Très vite, le Collège des procureurs généraux a adopté une circulaire afin de préciser aux magistrats et forces de police, les directives de politique criminelle à suivre en cas d'infractions aux mesures de confinement décidées. Il s'agit de la COL 6/2020. Celle-ci fut modifiée à 11 reprises en raison des changements résultant de chaque décision du Conseil National de Sécurité.

---

<sup>12</sup> Pour un examen des conditions d'incriminations de ces infractions, voyez 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 à 298.



La circulaire commence par une explication relativement détaillée de la réglementation, soit les activités et comportements qui sont interdits.

La rédaction de cette partie ne fut pas des plus aisée tant le conseil national de sécurité a adapté ses positions en fonction des recommandations des experts et de l'évolution de la situation sanitaire.

Viennent ensuite quelques directives plus précises pour les magistrats concernant la constatation des faits et l'enquête, la réponse pénale qui repose sur une approche graduelle, le traitement des infractions commises par des mineurs et des directives spécifiques en matière sociale (bien-être des travailleurs). La circulaire contient également quelques directives concernant la politique de poursuites des dossiers COVID-19 précisant que ceux-ci devront être traités de manière prioritaire par les parquets et les auditorats du travail. Enfin, la circulaire prévoit la désignation d'un magistrat de référence « Lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 » au sein de chaque parquet général/auditorat général, de chaque parquet du procureur du Roi et chaque auditorat du travail.

Toutes les questions relatives à l'interprétation et à l'application de cette circulaire sont examinées et traitées par le groupe de travail mis en place par le Collège des procureurs généraux.

Quelques difficultés sont apparues dans la mise en œuvre de la politique de poursuites dont les principales sont les suivantes :

- 1) Coexistence d'un régime de sanctions administratives et de sanctions pénales

Sous la pression de quelques grandes villes dont principalement Anvers et Bruxelles, le gouvernement a, sur la base des pouvoirs spéciaux, modifié la loi sur les sanctions administratives pour

permettre aux bourgmestres qui le souhaitent de sanctionner administrativement le non-respect des règles de confinement telles que prévues dans les arrêtés ministériels successifs. Cette possibilité a été limitée dans le temps soit jusqu'au 30 juin 2020.

En effet, tout citoyen qui ne respecte pas les restrictions imposées par l'arrêté-ministériel de confinement commet un délit et peut être, de ce chef, poursuivi devant le tribunal correctionnel sur la base de l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile. La loi sur les sanctions administratives, ne prévoit pas quant à elle la possibilité de sanctions administratives communales pour ce type d'infraction.

C'est donc par un arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 6 avril 2020<sup>13</sup>, que le gouvernement a permis aux communes qui le souhaitent de privilégier les poursuites administratives plutôt que les poursuites pénales.

La cohérence de la politique criminelle s'en est trouvée affectée puisqu'en cas de non-respect des mesures de confinement, le citoyen se trouvait soumis soit à un régime de sanctions administratives soit de sanctions pénales avec des différences notables de procédure et de montant d'amendes. Ainsi par exemple, l'arrêté royal prévoit une amende administrative de 250 euros pour le non-respect de l'obligation de fermeture des commerces et magasins tandis que la circulaire des procureurs généraux fixe le montant de l'amende à 750 Euros en pareille hypothèse. Il devenait ainsi moins dangereux de garder son commerce ouvert à Bruxelles ou à Anvers (amende de 250 Euros) plutôt qu'à Charleroi ou à Alost (transaction de 750 Euros). On peut se demander dans quelle mesure l'égalité des belges devant la loi s'en est trouvée affectée. La compétence de la juridiction de fond est également différente. Le citoyen qui conteste une sanction administrative peut se pourvoir devant le tribunal de police tandis que

---

<sup>13</sup> 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, Moniteur belge du 7 avril 2020

le citoyen qui conteste l'infraction pénale sera poursuivi devant le tribunal correctionnel.

2) Modification en cours de route de la compétence des juridictions amenées à connaître les dossiers COVID-19.

Le législateur a décidé par une loi du 20 mai 2020<sup>14</sup> d'attribuer compétence au tribunal de police et non plus au tribunal correctionnel pour les nouvelles infractions COVID-19.

Ce changement de compétence en cours de route a fait voler en éclats toute la jurisprudence et l'organisation judiciaire autour de ce contentieux spécifique. Il a désorganisé tout le fonctionnement des parquets et des tribunaux de police déjà sous équipé sur le plan informatique. Elle a, enfin, rendu plus obscure encore le fonctionnement de la justice puisque pour des faits de même nature, certains citoyens se sont vus citer devant le tribunal correctionnel et d'autres devant le tribunal de police.

3) Le refus du législateur d'octroyer la possibilité de recourir à un ordre de paiement judiciaire dans le cadre du traitement des infractions COVID-19.

En cas d'infraction paraissant manifestement établie, le chapitre 8 de la proposition de loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du Coronavirus COVID-19, offrait au magistrat de parquet la possibilité de décerner un « ordre de paiement » exécutable par l'administration fiscale. Le citoyen à l'encontre duquel un ordre de paiement est décerné a alors comme seul recours s'il conteste celui-ci, la possibilité de se pourvoir

---

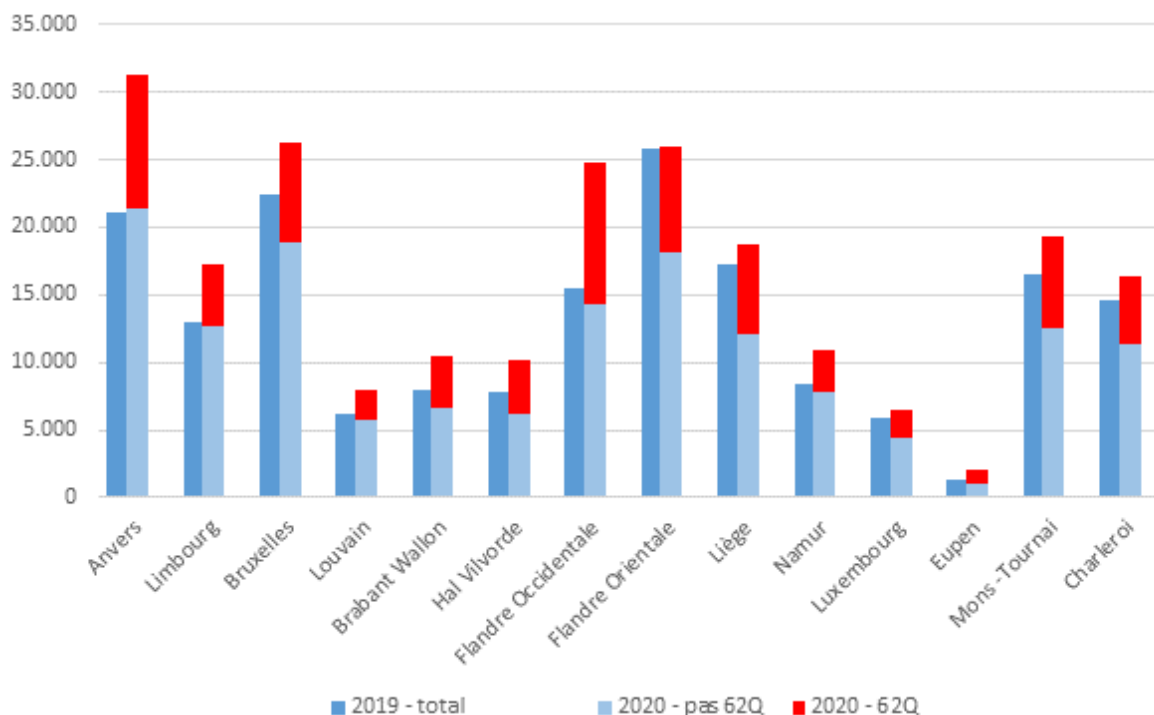
<sup>14</sup> Loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 ( MB 29.05.2020 )

devant la juridiction de fond qui réexamine le dossier. L'objectif de cette procédure était d'accélérer le traitement des dossiers COVID-19. Contrairement à l'ordre de paiement existant déjà pour les infractions routières de type « perceptions immédiates » (par exemple les excès de vitesse), l'ordre de paiement « COVID-19 » ne présentait pas ce caractère automatique et laissait au magistrat de parquet la possibilité d'examiner le dossier et de le classer pour insuffisance de preuves ou absence d'infraction par exemple. Il est regrettable que cette possibilité ait été écartée par le parlement. Il est en effet paradoxal de constater que l'ordre de paiement judiciaire a été refusé par le parlement là même où un ordre de paiement administratif (sanction administrative communale) existe déjà. Pourquoi faire davantage confiance à un fonctionnaire sanctionnateur qu'à un magistrat de parquet ?

En outre l'ordre de paiement « COVID-19 » aurait permis aux parquets correctionnels et tribunaux de police de faire face avec plus d'efficacité à ce type de contentieux et à l'augmentation qu'il provoque au niveau de la charge de travail.

A la date du jeudi 27 août 2020, le nombre de dossiers COVID-19 (nomenclature 62Q) enregistrés dans le système informatique MaCH correctionnel s'élève à 86.509 et à 11.275 pour ceux enregistrés dans PJG (système informatique pour les dossiers jeunesse ) ce qui représente un total de 97.784 dossiers.

Le schéma ci-dessous indique clairement une augmentation substantielle de nombre de dossiers à traiter pour quasiment la plupart des parquets.



## Adaptation de la politique criminelle dans différentes matières en raison de la crise sanitaire

Dès le début de la crise et du confinement, le Collège de procureurs généraux a pris soin de se réunir quotidiennement aux fins de suivre l'évolution et d'adapter la politique criminelle dans les différentes matières où cela s'avérait nécessaire. En effet, dans bon nombre de domaines, il a fallu procéder à des ajustements de la politique criminelle pour tenir compte des réalités et des changements apportés par le confinement.

Les circulaires suivantes ont été prises :

- COL 6/2020 : Directives du Collège quant à la mise en œuvre des différents arrêtés ministériels à propos des mesures de confinement et de déconfinement ;
- COL 7/2020 : Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la suspension de l'exécution de certaines condamnations pendant la crise du coronavirus COVID-19 ;
- COL 8/2020 : Directives du Collège des procureurs généraux relatives aux citations en faillite pendant la crise du coronavirus COVID-19 ;
- COL 9/2020 : Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la coopération internationale en matière pénale pendant la crise du coronavirus COVID-19 ;
- COL 10/2020 : Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la lutte contre les faux magasins en ligne et les faux sites d'information ;
- COL 11/2020 : Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la prolongation des délais prévus dans la COL 8/2005 en matière d'enquête policière d'office (E.P.O.) et du procès-verbal simplifié (P.V.S.) pendant la crise du coronavirus COVID-19 ;
- COL 12/2020 : Directives en matière de circulation routière suite aux mesures d'urgence prises pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;

## Conclusion

La crise sanitaire que nous avons connue ces derniers mois et qui est loin d'être terminée a bouleversé l'organisation quotidienne de la justice, provoquant un nouveau contentieux substantiel, celui des comportements qui ont enfreint les règles de confinement.

Beaucoup critiquent et fustigent les mesures imposées quant à leur opportunité mais aussi quant à leur légalité. Certains parlent même d'Etat de droit en danger<sup>15</sup>.

Devant un pouvoir exécutif renforcé à la suite de la crise et des pouvoirs spéciaux qui lui ont été octroyés, le pouvoir judiciaire doit être attentif à toutes ces critiques. Il demeure, « *plus que jamais, cette institution ayant la faculté d'arrêter, la faculté d'empêcher, la faculté de contrôler, la faculté de limiter, laquelle faculté va venir rétablir l'équilibre et constituer le pilier sans lequel il n'y a pas de démocratie, pas de liberté politique, pas d'égalité devant la dure loi du marché, le pilier sans lequel notre système politique est déséquilibré et risque de dériver vers un régime de police ou vers un Etat de force* »<sup>16</sup>.

Les règles de confinement ont sérieusement entravé quelques droits fondamentaux dont notamment celui d'aller et venir librement ou de se rassembler.

Le pouvoir judiciaire devra se montrer attentif aux contestations des citoyens, arguments des plaideurs et y répondre. Il devra pleinement jouer ce rôle de garde-fou contre le possible arbitraire des pouvoirs

---

<sup>15</sup> <https://www.lalibre.be/debats/opinions/l-etat-de-droit-est-totalement-oublie-dans-cette-crise-sanitaire-5f3beb2e7b50a677fbbd1bc3>; <https://www.lalibre.be/debats/opinions/lutte-contre-le-coronavirus-et-le-covid-19-notre-etat-de-droit-brule-et-nous-regardons-ailleurs-5f1ec1779978e2322fe81104>; <https://www.lalibre.be/debats/opinions/pourquoi-l-arrete-ministeriel-covid-est-illegal-5f2bec38d8ad586219049846>

<sup>16</sup> Jean de Codt, *Le pouvoir judiciaire est-il souverain*, discours prononcé le jeudi 27 octobre 2016 au palais des Académies, à l'occasion d'un débat organisé par Avocats.be ;

exécutif et législatif, parfois aux abois en raison de la dure pression causée par l'urgence de la gestion d'une grave crise sanitaire sans précédent.

Tant les magistrats de parquets que les juges, dans l'appréciation des dossiers qui leurs seront soumis, devront adopter une approche ferme mais aussi humaine tenant compte du vécu de chaque citoyen. Si ceux-ci sont égaux devant la loi, ils ne le sont pas dans les conditions de vie. Puisse ce troisième pouvoir qu'est la Justice jouer pleinement son rôle. La démocratie est à ce prix.