



AVIS

AVANT-PROJET DE LOI RELATIVE AUX
MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE LORS
D'UNE SITUATION D'URGENCE ÉPIDÉMIQUE
APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU
CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE LE 22 MARS
2021

Avis

Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique

Approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice, le 22 mars 2021

Il existe aussi une version néerlandaise du présent avis (traduction).
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit advies (vertaling).

Vous pouvez consulter ou télécharger ce document sur le site Internet du Conseil supérieur de la Justice.
www.csj.be

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	1
1.1. Contexte	1
1.2. Précédents avis et audit en cours	2
1.2.1. Précédents avis	2
1.2.2. Audit COVID-19	3
2. OBSERVATIONS GENERALES	4
2.1. La séparation des pouvoirs	4
2.2. Le principe général du droit de bonne administration	4
2.3. Le principe général de légalité des incriminations	5
2.4. Convention européenne des droits de l'homme et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	5
2.5. L'émergence de nouveaux contentieux	6
3. OBSERVATIONS SPECIFIQUES	7
3.1. Analyse des différents articles de l'avant-projet	7
3.1.1. Autorités compétentes pour décréter la situation d'urgence épidémique	7
3.1.2. Autorités compétentes pour prendre des mesures qui auront un impact sur le fonctionnement de l'Ordre judiciaire	7
3.1.3. Non-respect des mesures et sanctions	9
3.1.4. Protection des données à caractère personnel	11
4. CONCLUSIONS	13

1. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE

La Commission de l'Intérieur de la Chambre a transmis pour avis au Conseil supérieur de la Justice (CSJ) le vendredi 5 mars 2021, un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique (ci-après l'avant-projet). La remise de l'avis demandé pour le 16 mars a été reportée au 22 mars 2021.

La proposition comporte dix articles et contient différentes mesures visant à parer à une situation d'urgence épidémique. Ces dispositions pourront affecter de manière substantielle les droits fondamentaux des citoyens garantis tant à l'échelle nationale qu'au niveau international.

Il est impossible de procéder à un examen exhaustif et approfondi de toutes ces dispositions et de leurs implications potentielles dans de tels délais. A l'estime du CSJ, toutes les mesures qui concernent les droits fondamentaux méritent un examen attentif, a fortiori lorsque des ingérences dans ceux-ci ont lieu en temps de crise et qu'un contentieux de masse risque d'être porté devant les juridictions de l'Ordre judiciaire.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'établir des mesures destinées à être mises en œuvre lors d'une situation d'urgence épidémique, il paraît indispensable de procéder à une évaluation préalable de ce qui a été mis en place, notamment durant la pandémie actuelle. Il serait donc préférable d'envisager l'examen d'un tel avant-projet de manière approfondie et sans précipitation après avoir fait un bilan complet de la situation.

Le CSJ se prononcera à ce stade sur les grandes lignes de cet avant-projet. Cet avis a pour base légale l'article 259bis12, § 1er, du Code judiciaire qui prévoit que la Commission d'avis et d'enquête réunie (CAER) puisse rédiger des avis et des propositions concernant :

1. Le fonctionnement général de l'ordre judiciaire ;
2. Les propositions et les projets de loi qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire ;
3. L'utilisation des moyens disponibles.

L'avant-projet qui fait l'objet de cet avis vise la base légale permettant l'adoption de mesures de police administrative sanctionnées pénalement et le traitement de données à caractère personnel. Bien qu'à première vue, ces mesures de police administrative soient de nature générale et ne visent pas spécifiquement le fonctionnement de l'Ordre judiciaire, le CSJ tient à formuler certaines observations touchant à la bonne administration de la Justice.

En effet, une attention spécifique s'impose afin que de telles mesures n'affectent pas le bon fonctionnement de l'Ordre judiciaire (par exemple : l'organisation du travail (voir art. 5 § 1, f) ; la limitation des déplacements et donc la possibilité pour le justiciable d'être présent aux audiences (voir art. 5 § 1, e) en ce compris pour les justiciables venant de l'étranger (voir art. 5, § 1, a) ; les mesures pouvant avoir un impact sur le libre accès, sur la publicité des audiences ou sur l'accès aux greffes (voir art. 5 § 1, h), mais aussi l'impossibilité pour les entités judiciaires d'absorber de nouveaux contentieux faute de moyens humains et matériels suffisants, etc.) Le CSJ constate également que le texte de l'avant-projet relatif à ces mesures est parfois très général et peu précis.

1.2. PRÉCÉDENTS AVIS ET AUDIT EN COURS

1.2.1. Précédents avis

Dès le début de la crise sanitaire du coronavirus, le pouvoir exécutif fédéral s'est notamment attelé à l'élaboration de plusieurs arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux en matière de Justice¹. Dans ce cadre, la CAER a rédigé deux notes, toutes deux sont disponibles sur le site internet du CSJ :

- Note de la Commission d'avis et d'enquête réunie (CAER) sur le projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux concernant les procédures civiles et administratives²
- Nota - Ontwerp van wetsvoorstel "Koninklijk Besluit nr. ... houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)"³

Les actions touchant directement ou indirectement la Justice requièrent une réelle réflexion. A ce titre, dans le cadre de mesures prises pour lutter contre la pandémie de coronavirus, le CSJ a invité le Gouvernement à systématiquement:

- Procéder, avant l'adoption de chaque mesure, à une mise en balance des intérêts ;
- Assurer la continuité des services de l'ordre judiciaire même si la crise sanitaire s'avérait plus longue qu'envisagée initialement ;
- Accorder une attention spécifique à la situation des justiciables. Plus précisément, ceux qui sont amenés à se défendre seuls, particulièrement devant les juridictions du travail, de la famille, les justices de paix ou les tribunaux de police, et qui sont moins bien outillés encore à le faire dans une procédure écrite que lorsqu'ils ont l'occasion de s'exprimer de vive voix à l'audience ;
- Prendre en considération le fonctionnement global de l'Ordre judiciaire (en incluant les magistrats du siège et du ministère public ainsi que le personnel des greffes, des parquets et des auditorats) ;
- Prendre en considération la situation sanitaire au sein de l'Ordre judiciaire dont les magistrats et le personnel des greffes, des parquets et des auditorats sont aussi affectés (maladies, écartements).

¹ Notamment:

• 9 AVRIL 2020 - Arrêté royal n° 2 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux. *M.B.*, 9 avril 2020, p. 25727.
• 9 AVRIL 2020. - Arrêté royal n° 3 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19. *M.B.*, 9 avril 2020, p. 25748.
• 28 AVRIL 2020. - Arrêté Royal prolongeant certaines mesures prises par l'Arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux. *M.B.*, 28 avril 2020, p. 29444.
• 30 AVRIL 2020. - Loi portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (1). *M.B.*, 30 avril 2020, p. 30297.

² Cette note réalisée par la Commission d'avis et d'enquête réunie est disponible au lien suivant : <https://csj.be/admin/storage/hrj/20200401-note-caer-ar-pouvoir-speciaux-def.pdf>

³ Cette note réalisée par Messieurs Jean Bourtembourg - Président de la Commission d'avis et d'enquête réunie et Christian Denoyelle - président de la Commission d'avis et d'enquête néerlandophone est disponible au lien suivant : <https://hrj.be/admin/storage/hrj/20200413-nota-covid-19-ii.pdf>

1.2.2. Audit COVID-19

Le CSJ rappelle qu'il a lancé, le 04 juin 2020 un audit de grande ampleur relatif à la manière dont les tribunaux et les parquets de première instance ont géré la crise de la COVID-19.

Cet audit examine :

- Si, lors de la crise sanitaire de la COVID-19, les tribunaux et les parquets de première instance ont pu garantir la continuité de leurs services en accordant une attention suffisante aux droits des justiciables ainsi qu'à la sécurité et à la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
- Si les tribunaux et les parquets de première instance ont disposé des ressources et des compétences nécessaires pour garantir une continuité de leurs services pendant la crise de la COVID-19, ou à l'avenir en cas de crises similaires, en accordant une attention suffisante aux droits des justiciables ainsi qu'à la sécurité et à la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
- Comment les tribunaux et les parquets de première instance devraient se préparer pour garantir la continuité de leurs services en cas de crises similaires à l'avenir.

Avec cet audit, le CSJ disposera d'un aperçu général sur la manière dont la crise a été gérée et de ce qui peut éventuellement être amélioré. En principe, avant la fin du mois de juin 2021, un rapport contenant les constats et recommandations du CSJ devrait être rendu public. Il constituera une base solide à toute réflexion sur le fonctionnement de l'Ordre judiciaire en situation de pandémie.

2. OBSERVATIONS GENERALES

Dans le cadre de cet avis, le CSJ s'est référé à certains principes généraux du droit et à plusieurs arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, cet avant-projet prévoit notamment que des prérogatives et des moyens d'actions plus larges puissent être conférés au pouvoir exécutif avec pour conséquence un risque accru d'ingérence dans les droits fondamentaux des justiciables.

2.1. LA SÉPARATION DES POUVOIRS

La séparation des pouvoirs « a pour but de limiter l'exercice du pouvoir, afin que chacun des organes de l'Etat ne puisse exercer qu'une partie de la souveraineté, de manière telle que chaque organe, pris séparément n'en possède point la totalité et doit constamment faire appel au concours des autres organes »⁴.

Ce principe tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat. La séparation des pouvoirs consiste donc en ce que chacun des pouvoirs auxquels une partie bien définie des fonctions de l'Etat a été confiée est seul à pouvoir exercer celle-ci, à l'exclusion des autres⁵.

2.2. LE PRINCIPE GÉNÉRAL DU DROIT DE BONNE ADMINISTRATION

Le principe de bonne administration procède de la nature même de l'action administrative. Celle-ci s'exerce dans le cadre et de la manière prévus par la loi. Dans de nombreux cas, la loi reconnaît à l'administration un pouvoir d'appréciation plus ou moins large, en lui laissant le choix de la mesure la plus appropriée pour réaliser, dans chaque cas concret, l'objectif qu'elle lui assigne, ou en la laissant libre de choisir la manière dont cette mesure sera exécutée.

L'exercice de ce pouvoir d'appréciation, qui peut être discrétionnaire conformément à la loi, peut affecter la protection juridictionnelle des particuliers. Le juge doit alors avoir la faculté de censurer un éventuel excès de pouvoir que l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative est susceptible de révéler⁶. Les critères de bonne administration comprennent notamment :

- Le principe de sécurité juridique qui se traduit, notamment, par le principe de la légitime confiance ;
- L'obligation de motiver les actes administratifs ;
- Le devoir de légalité quant au but poursuivi ;
- Le devoir de diligence qui oblige à préparer avec soin et minutie toute décision administrative ;
- Et le devoir de se conformer à la raison ainsi que le principe de proportionnalité⁷.

⁴ J. DABIN, *Doctrine générale de l'Etat*, Bruxelles, 1939, pp. 238, 262 et 270 cité par MARCHAL, P., *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Larcier, 2014.

⁵ Cass., 28 septembre 2006, Pas., 2006, n°445, concl. prem. av. gén. J.-Fr. LECLERCQ ; J.T., 2006, p.594 ; R.C.J.B., 2007, p.353 et s., note S. VAN DROOGHENBROECK cité par P. MARCHAL, *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Larcier, 2014, p.85.

⁶ P. MARCHAL, *op. cit.*, p.85.

⁷ P. MARCHAL, *op. cit.*, p.136.

2.3. LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE LÉGALITÉ DES INCRIMINATIONS

Le principe de légalité des incriminations⁸ est notamment contenu dans les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution⁹, dans l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰ ainsi que dans l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹.

Conformément à ce principe, le pouvoir législatif doit identifier précisément dans quel cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles. Le législateur ne peut méconnaître les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale¹². Dès lors, conformément à la Constitution et aux traités internationaux auxquels la Belgique est partie, la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non¹³.

Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation au Roi est possible¹⁴. Elle n'est pas contraire au principe de légalité en matière pénale pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. Cependant, la Constitution ne prévoit pas de disposition permettant une délégation du législateur à un ministre ou de subdélégation du Roi à un ministre.

2.4. CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le « droit à un procès équitable ». Par ailleurs, cet article 6 englobe tant des exigences procédurales (notamment, l'équité, la publicité, le délai raisonnable) qu'institutionnelles (notamment, l'indépendance et l'impartialité).

Le droit au procès équitable est consubstantiel à l'Etat de droit. Son respect en est l'un des principaux marqueurs¹⁵. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la garantie du procès équitable « figure parmi les principes fondamentaux de toute société démocratique au sens de la Convention »¹⁶. Il apparaît dès lors que même en temps de crise, une dérogation à l'article 6 de la Convention ne peut être admise eu égard à l'importance cardinale de cette disposition dans un Etat de droit¹⁷. Pour les autres articles auxquels il est permis de déroger, l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit qu'une telle dérogation doit être faite :

⁸ « *Nullum crimen, nulla poena sine lege* » (il ne peut y avoir ni infraction ni peine sans loi).

⁹ https://www.senate.be/doc/20190719_CONSTITUTION.pdf

¹⁰ https://www.echr.coe.int/documents/convention_fra.pdf

¹¹ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹² Cour Constitutionnelle, Arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004.

<https://www.const-court.be/public/f/2004/2004-158f.pdf>

¹³ Cour Constitutionnelle, Arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004.

<https://www.const-court.be/public/f/2004/2004-158f.pdf>

¹⁴

Art. 33 de la Constitution : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

Art. 37 de la Constitution : « Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution. »

Art. 108 de la Constitution : « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. »

https://www.senate.be/doc/20190719_CONSTITUTION.pdf

¹⁵ M. A. BEERNAERT, F. KRENC, *Le droit à un procès équitable dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Antémis, 2019, p.9.

¹⁶ Cour. Eur. D.H., *Affaire Campbell c. Royaume-Uni*, n°13590/88, §69, 25 mars 1992.

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%222001-62327%22%7D>

¹⁷ R. ERGEC, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles – Etude sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1987, pp. 290-291.

3. OBSERVATIONS SPECIFIQUES

3.1. ANALYSE DES DIFFÉRENTS ARTICLES DE L'AVANT-PROJET

Eu égard aux délais impartis, le présent avis se limitera aux articles 3, 4, 5, 6 et 7 de l'avant-projet relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique. Toutefois, le CSJ est parfaitement conscient que les autres dispositions mériteraient elles aussi un examen approfondi.

3.1.1. Autorités compétentes pour décréter la situation d'urgence épidémique

Art. 3. §1er. Le Roi déclare la situation d'urgence épidémique pour une durée déterminée qui ne peut dépasser trois mois, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis du ministre de la Santé publique et une analyse de risque réalisée par les organes chargés de l'appréciation et l'évaluation des risques dans le cadre d'une phase fédérale visée au paragraphe 4 et montrant qu'il s'agit d'une situation d'urgence épidémique (...)

Le CSJ est d'avis qu'il revient au Parlement et non au Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres de décréter l'état d'urgence.

3.1.2. Autorités compétentes pour prendre des mesures qui auront un impact sur le fonctionnement de l'Ordre judiciaire

Art. 4. § 1er. Après la confirmation de l'arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique ou son maintien conformément à l'article 3, §§ 1er et 2, le ministre de l'Intérieur adopte par arrêté ministériel délibéré en Conseil des ministres les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique, après concertation au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise. Lorsque les circonstances locales l'exigent, les gouverneurs et bourgmestres prennent des mesures renforcées par rapport à celles prises par le ministre, conformément à ses éventuelles instructions. A cet effet, ils se concertent avec les autorités fédérales ou fédérées compétentes en fonction de la mesure envisagée. Si l'urgence ne permet pas une concertation préalable à l'adoption de la mesure, le bourgmestre ou le gouverneur concerné informe ces autorités compétentes le plus rapidement possible de la mesure prise. Dans tous les cas, les mesures envisagées par le bourgmestre sont concertées avec le gouverneur, et celles envisagées par le gouverneur sont concertées avec le ministre.

Le CSJ est d'avis que, dès lors que les mesures de police administrative portent atteinte à des droits fondamentaux, et peuvent affecter le fonctionnement de l'Ordre judiciaire (voir les exemples cités au point 1.1 ci-dessus), ce doit être le Roi par arrêté royal délibéré en conseil des ministres et non le ministre de l'Intérieur qui doit être compétent pour prendre de telles mesures. Il en est d'autant plus ainsi que le non-respect de ces mesures est sanctionné pénalement. En outre, les projets d'arrêtés royaux devraient être soumis dans tous les cas à l'avis du Conseil d'Etat et être confirmés ou infirmés par la loi dans un délai de 15 jours à partir de leur entrée en vigueur, à l'instar de ce qui est déjà prévu au §10, de l'article 6, de l'avant-projet.

L'article 4 §1, deuxième alinéa, prévoit également que les gouverneurs et les bourgmestres peuvent prendre des mesures renforcées si les circonstances locales l'exigent. Il est prévu que les violations de ces mesures puissent

être incriminées et sanctionnées. Or, la Constitution ne prévoit que la délégation au Roi²². En tout état de cause, le CSJ est d'avis que les mesures prises par les autorités locales ne peuvent affecter le fonctionnement de l'Ordre judiciaire.

Art. 4. § 2. Les mesures visées au paragraphe 1er sont nécessaires, adéquates et proportionnelles à l'objectif poursuivi.

Pour le CSJ, le terme « sont » doit être remplacé par « doivent être ».

Art. 4. § 3. Dès l'adoption de ces arrêtés, le ministre communique au Président de la Chambre des représentants les avis des organes visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, sur la base desquels lesdits arrêtés ont été adoptés.

Le CSJ estime que ces avis devront être rendus publics afin que les citoyens puissent en prendre pleinement connaissance.

Art. 5. § 1er. Les mesures visées à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, qui peuvent être combinées entre elles, visent (...) :

Le CSJ rappelle qu'à l'occasion de la mise en application des mesures prévues par l'avant-projet, il est essentiel que soient respectés les droits fondamentaux de chacun de nos citoyens. Une mise en balance des intérêts et un test de proportionnalité devront systématiquement être effectués.

Art. 5. § 1^{er} f. la fixation de conditions d'organisation du travail, sous réserve des mesures prises en application de l'article 4 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ;

La crise sanitaire liée à la pandémie de coronavirus a notamment généralisé le télétravail et renforcé l'utilisation d'outils numériques. Le CSJ rappelle, qu'au sein de l'Ordre judiciaire, à l'heure actuelle il n'existe pas de dossier électronique dans l'ensemble des juridictions.

Certaines améliorations pourraient être envisagées pour faciliter le travail de l'Ordre judiciaire, particulièrement en période de crise sanitaire, comme la mise en place d'un système sécurisé de signature électronique pour les actes de procédure et les jugements. Face aux conséquences de la pandémie de la COVID-19 sur le fonctionnement de la Justice, le CSJ a déjà recommandé au Gouvernement de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs judiciaires (magistrats, personnel administratif, avocats, etc.) des outils informatiques performants leur permettant de réaliser au mieux leurs tâches quotidiennes^{23 24}.

²²

Art. 33 de la Constitution : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

Art. 37 de la Constitution : « Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution. »

Art. 108 de la Constitution : « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. »

https://www.senate.be/doc/20190719_CONSTITUTION.pdf

²³ Voir également, le Mémoire pour un meilleur fonctionnement de la justice en cinq points proposé par le CSJ.

Disponible sur : <http://www.csj.be/fr/news/memorandum-pour-un-meilleur-fonctionnement-de-la-justice-en-cinq-points>

²⁴ <https://csj.be/admin/storage/hrj/20200401-note-caer-ar-pouvoir-speciaux-def.pdf>

A l'estime du CSJ, il n'appartient pas au ministre de l'Intérieur de régler le fonctionnement de l'Ordre judiciaire par arrêté ministériel.

Art. 5. § 1^{er} g. la détermination des commerces, entreprises et services des secteurs privés et publics nécessaires à la protection des intérêts vitaux de la Nation ou aux besoins essentiels de la population, qui doivent, à ce titre, poursuivre tout ou partie de leurs activités ;

Le CSJ rappelle que la Justice constitue l'un des trois pouvoirs de l'Etat, chaque pouvoir contrôlant et limitant les autres pouvoirs. En cela, la Justice est sans aucun doute un service nécessaire à la protection des intérêts vitaux de la Nation. Pour le CSJ, il est inenvisageable que le ministre de l'Intérieur ait la possibilité de qualifier la Justice, même en partie, de service essentiel ou non-essentiel. Il ne se conçoit donc pas que le pouvoir judiciaire puisse être mis à l'arrêt ou au ralenti, en tout ou en partie, car il veille à la protection des intérêts vitaux du pays et répond aux besoins essentiels de la population.

Par conséquent, la loi devrait définir précisément ce qu'elle entend par la « protection des intérêts vitaux de la Nation » et par « besoins essentiels de la population », afin d'éviter toute appréciation arbitraire, et préciser que la Justice dans son ensemble relève de ces notions.

3.1.3. Non-respect des mesures et sanctions

Art. 7. § 1. Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application des articles 4 et 5 sera puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement.

Le CSJ se réjouit du choix de réserver la poursuite et le jugement des infractions aux mesures de police administrative à l'Ordre judiciaire et d'écarter l'option des sanctions administratives.

Le CSJ constate que les peines prévues dans l'avant-projet sont identiques aux peines prévues dans la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile²⁵. Au-delà d'une copie de dispositions déjà existantes, il aurait été plus opportun d'envisager de nouvelles peines puisque l'avant-projet vise expressément de nouvelles infractions.

Le CSJ rappelle qu'une peine doit être modérée, proportionnelle et pouvoir être suffisamment individualisée par le juge, en fonction des circonstances du cas d'espèce et de la situation du justiciable. A ce titre, une amende de 26 euros représente déjà un montant très important pour de nombreux justiciables condamnés.

En effet, les 26 euros d'amende doivent être multipliés par un coefficient de 8 (décimes additionnels) soit un total de 208 euros.

²⁵ Loi 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2007000663&la=F

« Art. 187. Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, §1er et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement. »

Auxquels viennent s'ajouter :

- + 200 euros de contribution obligatoire au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels ;
 - + 50 euros de frais administratifs ;
 - + entre 25 euros et 35 euros de frais de citation ;
 - + 20 euros de contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.
-

Soit un total de plus de 500 euros pour le montant plancher de l'amende (sans sursis) prévue dans l'avant-projet, sans compter la peine d'emprisonnement subsidiaire qui s'attache obligatoirement à toute peine d'amende et à laquelle s'expose le condamné en cas de non-paiement de celle-ci²⁶.

Le CSJ tient à souligner que, même en cas de sursis total ou partiel accordé à la peine d'amende, l'ensemble de frais de Justice s'élève à près de 300 euros. Par ailleurs, si le prévenu bénéficie d'une suspension du prononcé, des frais de Justice restent dus (frais de citation et forfait administratif).

Le CSJ est d'avis que l'avant-projet pourrait prévoir que le montant minimum de la peine d'amende soit inférieur à 26 euros. A titre d'illustration, une amende minimum de 10 euros permettrait de limiter le montant des frais mis à charge du justiciable qui serait condamné dès lors qu'elle est inférieure à 25 euros.

Art. 7. §2. Sans préjudice des articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle, le tribunal de police connaît des infractions visées à l'alinéa 1er, à l'exception des infractions qui sont constatées par l'inspection du travail. Ces dernières sont jugées par le tribunal correctionnel.

Sur le plan organisationnel, le CSJ relève que le contentieux lié au non-respect de mesures édictées en situation d'urgence épidémique risque d'être important. L'hypothèse selon laquelle les juridictions, faute de moyens, ne seraient plus en mesure d'absorber les dossiers entrants est réaliste. Les moyens matériels, financiers et humains nécessaires à la gestion de ce type de contentieux doivent être mis à la disposition de l'Ordre judiciaire. Le CSJ rappelle aussi que la poursuite d'infractions liées à la lutte contre une épidémie ne peut se faire au détriment d'autres contentieux relevant des juridictions répressives.

A titre d'illustration, depuis le début de l'application des mesures de lutte contre la propagation de la COVID-19 en mars 2020 jusqu'au 7 mars 2021, des infractions à ces mesures ont été enregistrées à charge de 200.615 contrevenants, plus précisément :

- 177.355 contrevenants impliqués dans des dossiers correctionnels ;
- 21.805 mineurs impliqués dans des dossiers jeunesse ;
- 1.455 contrevenants impliqués dans des dossiers relevant de la compétence des auditorats du travail²⁷.

²⁶ Article 40 du Code pénal : « A défaut de paiement dans le délai de deux mois à dater de l'arrêt ou du jugement, s'il est contradictoire, ou de sa signification, s'il est par défaut, l'amende pourra être remplacée par un emprisonnement dont la durée sera fixée par le jugement ou l'arrêt de condamnation, et qui n'excédera pas six mois pour les condamnés à raison de crime, trois mois pour les condamnés à raison de délit, et trois jours pour les condamnés à raison de contravention. Les condamnés soumis à l'emprisonnement subsidiaire pourront être retenus dans la maison où ils ont subi la peine principale. S'il n'a été prononcé qu'une amende, l'emprisonnement à subir, à défaut de paiement, est assimilé à l'emprisonnement correctionnel ou de police, selon le caractère de la condamnation. »

²⁷ Source Ministère public : <https://www.om-mp.be/fr/communiqués/communiqué-presse-coronavirus-cap-200000-suspects-ete-franchi>

Enfin, le CSJ constate, que l'avant-projet ne prévoit aucune disposition spécifique de faits qualifiés infractions commis par les mineurs. Le CSJ invite à une réflexion plus approfondie sur le sujet.

3.1.4. Protection des données à caractère personnel

Dans le délai qui lui est imparti et dans la limite de ses compétences, le CSJ est préoccupé par les différentes dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel contenues à l'article 6 de cet avant-projet.

Le CSJ relève :

- Que, suivant l'exposé des motifs, conformément à l'article 6.3 du Règlement général sur la protection des données²⁸, lu en combinaison avec l'article 22 de la Constitution²⁹ et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁰, une norme juridique formelle (loi, décret ou ordonnance) doit énoncer « les éléments essentiels » des traitements des données à caractère personnel qu'entend effectuer l'autorité publique ; cette énonciation doit, en outre, répondre aux exigences de prévisibilité et de précision.

Après avoir, dans l'exposé des motifs, énuméré « les éléments essentiels » qui doivent être décrits dans la loi avec précision, l'avant-projet fait une distinction entre « les éléments les plus essentiels » et « les éléments essentiels », pour transformer « les éléments essentiels » en « détails et modalités », de sorte que « les éléments essentiels » ne doivent pas être définis par le législateur, mais peuvent être précisés par le pouvoir exécutif, en méconnaissance des dispositions précitées.

Dans un Etat de droit, le législateur doit, dans le cadre d'un débat démocratique, permettre au citoyen de savoir quelles données à caractère personnel seront récoltées, quel traitement elles vont subir, qui les traitera, pour qui et dans quel but et ce, de manière à pouvoir apprécier la nécessité d'un tel traitement au regard du but poursuivi et de contrôler la légitimité du but poursuivi sous peine de générer un contentieux important.

Il en est d'autant plus ainsi lorsque le traitement de ces données permet d'établir un profil de chaque citoyen par le biais notamment de l'autorisation d'accès de l'administration à toute banque de données existantes, instituées à des fins qui sont sans rapport avec une situation d'urgence pandémique.

- Qu'en ce qui concerne les données à caractères personnel, chaque citoyen devrait être informé de ce qui est susceptible d'être utilisé et disposer ainsi de la possibilité d'introduire des recours. Le citoyen doit pouvoir exercer son droit de rectification et de suppression propre au droit à la protection des données.
- Qu'une concentration excessive du pouvoir par le pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif nuirait au fonctionnement démocratique de notre société.

²⁸ Relatif à la licéité du traitement.

²⁹ Article 22 de la Constitution : « Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. »

³⁰ Relatif au droit au respect de la vie privée et familiale.

Le CSJ rappelle que, même en temps de crise sanitaire, la protection du droit à la vie privée à l'instar du droit au procès équitable et des principes généraux du droit doit être pleinement garantie. Les rôles de conseil et de surveillance de ces droits fondamentaux qui sont notamment exercés par des autorités publiques indépendantes et spécialisées doivent être « *non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs* »³¹. La consultation pour avis d'autorités publiques indépendantes ne doit donc jamais être réalisée uniquement pour la forme.

Enfin, le CSJ constate que l'avant-projet de loi ne prévoit pas de disposition qui permette d'incriminer le non-respect de l'article 6 alors que des incriminations sont prévues pour la méconnaissance des articles 4 et 5.

³¹ Cour. Eur. D.H., *Affaire Airey c. Irlande*, Requête n°6289/73, §24, 9 octobre 1979.

4. CONCLUSIONS

En l'état, le CSJ ne peut émettre un avis favorable sur cet avant-projet. A l'estime du CSJ :

1. Une période de crise doit s'accompagner d'un renforcement des droits du justiciable afin que les mesures prises au nom de la lutte contre la pandémie puissent être contestées et contrôlées par un juge indépendant et impartial ;
2. Cet avant-projet peut générer de nouveaux types de contentieux lié au non-respect de mesures édictées en situation d'urgence épidémique. L'hypothèse selon laquelle les juridictions et le ministère public, faute de moyens, ne seraient plus en mesure d'absorber les dossiers entrants est réaliste ;
3. Il n'appartient pas au ministre de l'Intérieur de régler le fonctionnement de l'Ordre judiciaire par arrêté ministériel ;
4. Il aurait été plus opportun d'envisager de nouvelles peines puisque l'avant-projet vise expressément de nouvelles infractions. Une peine doit être modérée, proportionnelle et pouvoir être suffisamment individualisée par le juge, en fonction des circonstances du cas d'espèce et de la situation du justiciable. Le minimum de la peine d'amende devrait être réduit à 10 euros au lieu de 26 euros.
5. Les différentes dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel doivent être revues.

