



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 109/2022

La Cour répond à des questions préjudicielles concernant la constitutionnalité de la loi sur la sécurité civile sur la base de laquelle le ministre de l'Intérieur a pris des mesures en vue de lutter contre la pandémie de COVID-19

La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile habilite le ministre de l'Intérieur à prendre certaines mesures en cas de circonstances dangereuses, en vue d'assurer la protection de la population. Le non-respect de ces mesures est sanctionné pénalement. Le ministre a utilisé cette habilitation pour limiter la propagation du coronavirus (qui est à l'origine de la pandémie de COVID-19), en contraignant les personnes à rester chez elles. La Cour est interrogée sur la constitutionnalité de cette loi à propos de poursuites concernant des personnes ayant enfreint les mesures ministérielles.

La Cour juge que l'habilitation conférée au ministre de l'Intérieur ne viole pas le principe de légalité en matière pénale. Dès lors qu'il s'agit de situations de risque et d'urgence différentes qui ne sauraient être définies complètement et en détails, le législateur a pu choisir des termes larges pour permettre d'agir adéquatement face à ces risques. Le législateur a par ailleurs suffisamment encadré cette habilitation. La Cour considère en revanche qu'il n'est pas justifié d'interdire au juge compétent de tenir compte de circonstances atténuantes lorsqu'il statue sur les infractions à ces mesures.

1. Contexte de l'affaire

L'article 182 de la **loi du 15 mai 2007** « relative à la sécurité civile » **habilite le ministre de l'Intérieur, « en cas de circonstances dangereuses », « en vue d'assurer la protection de la population », à obliger celle-ci à s'éloigner des lieux exposés ou sinistrés et à interdire tout déplacement ou mouvement de la population.** L'article 187 de la même loi prévoit que **le refus ou la négligence** de se conformer à ces mesures est **sanctionné pénalement.**

En vertu de cette habilitation, dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19, le ministre de l'Intérieur a pris l'arrêté du 23 mars 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID 19 ». Cet arrêté interdisait les rassemblements et contraignait les personnes à rester chez elles, sauf exception.

Deux personnes comparaissent devant le Tribunal de police du Hainaut, division de Charleroi. Il leur est reproché d'avoir enfreint les mesures ministérielles précitées. Dans ce contexte, le Tribunal pose plusieurs questions préjudicielles à la Cour sur la compatibilité des articles 182 et 187 de la loi du 15 mai 2007 avec la Constitution et plusieurs normes de droit international.

2. Examen par la Cour

2.1. L'habilitation au ministre de prendre certaines mesures (B.2-B.12)

La première question préjudicielle porte sur la compatibilité des dispositions en cause avec plusieurs dispositions de la Constitution et de droit international. Les notions de « circonstances dangereuses » et de « protection de la population », qui encadrent la compétence du ministre de prendre certaines mesures, ne seraient pas suffisamment claires. Par ailleurs, les dispositions en cause ne règlent pas la durée et les modalités de ces mesures.

La Cour relève que l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 fixe les peines applicables en cas d'infraction aux mesures ministérielles. Par conséquent, **le principe selon lequel une peine ne peut être établie ou appliquée qu'en vertu de la loi est respecté** (article 14 de la Constitution).

En ce qui concerne le principe de la légalité des incriminations, la Cour rappelle que l'article 12, alinéa 2, de la Constitution attribue au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles et qu'il garantit ainsi à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Ce principe implique en outre que 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 ou non punissable (légalité matérielle), mais il ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination.

La Cour constate que les termes « circonstances dangereuses » et « protection de la population » confèrent au ministre une habilitation étendue. Cette habilitation lui permet de prendre les mesures appropriées dans des circonstances généralement urgentes afin de préserver la sécurité civile. Cet objectif existe depuis longtemps. Selon la Cour, **dès lors qu'il s'agit de situations de risque et d'urgence de natures différentes qui ne sauraient être définies de manière exhaustive et détaillée, le législateur a pu choisir des termes larges pour permettre d'agir adéquatement face à ces risques**. L'habilitation n'est toutefois **pas illimitée**. En effet, les mesures à prendre doivent être raisonnablement alignées sur la nature, l'étendue et la durée probable des circonstances qui menacent la population.

La Cour juge donc que, compte tenu de l'objectif du législateur, de l'évolution constante des circonstances, des incertitudes y afférentes et de la technicité des mesures à prendre, **les dispositions en cause encadrent suffisamment les limites de l'action du pouvoir exécutif**. Le législateur a aussi prévu **les composantes essentielles de l'incrimination**, qui consiste à refuser ou à négliger de se conformer aux mesures ministérielles concernées. La lecture combinée de ces dispositions législatives avec les arrêtés ministériels permet d'établir quel comportement est incriminé et quel comportement ne l'est pas, pour autant que ces arrêtés ministériels soient rédigés dans des termes suffisamment clairs et précis - ce qui relève de l'appréciation du juge compétent et non de la Cour.

La Cour en conclut que **les dispositions en cause ne violent pas le principe de la légalité des incriminations**. Les mesures prises par le ministre peuvent quant à elles être contestées devant le Conseil d'État et devant le juge ordinaire, qui peuvent contrôler leur conformité au principe de légalité matérielle, au principe de légitimité et au principe de proportionnalité.

2.2. L'absence de garanties procédurales et de contrôle *a posteriori* (B.13-B.19)

La Cour est aussi interrogée sur l'article 182 de la loi du 15 mai 2007, en ce qu'il ne prévoit aucune garantie procédurale ni aucun contrôle *a posteriori*, contrairement à l'article 181 de la

même loi (qui est applicable en cas de réquisition) et à l'article 134, § 1er, de la nouvelle loi communale (qui permet au bourgmestre de prendre certaines mesures en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus).

La Cour relève que l'article 181 de la loi du 15 mai 2007 n'impose pas au Roi de prévoir des garanties procédurales ou un contrôle *a posteriori* et que l'arrêté royal qui exécute cet article ne contient pas de telles garanties. Dans cette mesure, il n'y a donc pas de différence de traitement entre les personnes visées par un ordre de réquisition au sens de l'article 181 et les personnes concernées par une mesure prise en vertu de l'article 182. Pour le reste, la Cour relève que les dispositions comparées s'inscrivent dans des contextes différents et qu'elles concernent des mesures de natures différentes. Par ailleurs, la Constitution prévoit que les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants. Enfin, il appartient au juge compétent de contrôler si le ministre a fait un usage légal de l'habilitation qui lui a été conférée.

La Cour en conclut que l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 **ne crée pas de discrimination en ce qu'il n'entoure pas de garanties procédurales ni d'un contrôle parlementaire *a posteriori*** l'interdiction de déplacement ou la limitation de mouvement décidée par le ministre.

2.3. L'impossibilité pour le juge de prendre en compte des circonstances atténuantes (B.20-B.26) et l'identité de traitement entre les personnes qui ont négligé de se conformer aux mesures ministérielles et celles qui ont refusé de s'y conformer (B.27-B.30)

La Cour est également interrogée sur l'impossibilité pour le juge compétent pour juger les infractions prévues par l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 de tenir compte de circonstances atténuantes et de prononcer une peine moins sévère que les peines minimales prévues, alors que les personnes qui ont commis une infraction définie dans le Code pénal peuvent faire valoir de telles circonstances atténuantes, et sur le fait que les personnes qui négligent de se conformer aux mesures ministérielles et celles qui le refusent sont traités de la même manière.

La Cour juge qu'il revient **au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général**. Tel est le cas ici, d'autant plus que les comportements érigés en infraction relèvent en temps normal de la vie courante. **La raison** de cette exclusion de l'application des circonstances atténuantes au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi **n'apparaît cependant pas**. Par ailleurs, l'infraction visée par l'article 187 de la loi ne requiert aucun élément moral particulier.

La Cour conclut que l'article 187, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, lu en combinaison avec l'article 100 du Code pénal, **viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au juge compétent de tenir compte de circonstances atténuantes** à l'égard des faits dont il est saisi. Il s'ensuit que le juge qui se prononce sur les délits visés par l'article 187, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, qui portent sur le refus ou la négligence de se conformer à un arrêté ministériel qui, en application de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007, porte des mesures d'urgence visant à limiter la propagation du COVID-19, doit pouvoir tenir compte de telles circonstances atténuantes.

La Cour juge en revanche qu'il n'est pas discriminatoire de soumettre la personne qui néglige de se conformer aux mesures ministérielles ordonnées en application de l'article 182, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, à une peine aussi forte que celle qu'encourt la personne qui refuse de s'y conformer. Le législateur a pu estimer que les deux comportements nuisent autant aux intérêts de la collectivité. Ceci n'empêche pas le juge compétent, comme mentionné plus haut, le cas échéant, de tenir compte de circonstances atténuantes.

3. Conclusion

La Cour conclut dans l'ensemble à la constitutionnalité des dispositions en cause. Elle juge toutefois que l'article 187, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, lu en combinaison avec l'article 100 du Code pénal, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au juge compétent pour connaître des infractions qu'il instaure de tenir compte de circonstances atténuantes à l'égard des faits dont il est saisi.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)