



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 34/2023
du 2 mars 2023
Numéro du rôle : 7775**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) », posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune et K. Jadin, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 8 mars 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 mars 2022, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe d'égalité et de non-discrimination qu'ils contiennent, en ce que la suspension de la prescription de l'action publique instituée par l'article 3 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 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, telles qu'elles ont été prolongées par les arrêtés royaux du 28 avril 2020 et du 13 mai 2020, est applicable de manière générale, et donc sans établir une distinction selon que les procédures pénales ont accusé ou non un retard à la suite de la crise sanitaire de la COVID-19 ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Staelens, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 21 décembre 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 janvier 2023 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 janvier 2023.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 7 octobre 2021, la Cour d'appel de Gand, chambre correctionnelle, confirme que F. D.B. et la SA « Mevaco-Bouwbedrijf » sont coupables d'avoir commis diverses infractions dans le cadre de la législation relative à l'occupation de travailleurs étrangers. Les jugements rendus en première instance par le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, le 18 septembre 2019 sont confirmés.

La seconde partie demanderesse en cassation, à savoir la SA « Mevaco-Bouwbedrijf », estime qu'il ressort du mode de calcul du délai de prescription figurant dans l'arrêt de la Cour d'appel de Gand que l'application de la période de suspension du 18 mars 2020 au 17 juillet 2020 en vertu de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 « 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 » (ci-après : l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020) a été déterminante dans la conclusion que l'action publique dirigée contre elle n'est pas prescrite.

Elle estime que la cause de suspension instituée par l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 a été appliquée à tort aux fins de pouvoir établir que l'action publique n'est pas prescrite. Selon elle, le fondement de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020, précité, est inconstitutionnel et ledit arrêté est contraire au principe d'égalité. En ce qu'il ne fait aucune distinction entre les procédures qui ont effectivement accumulé du retard en raison de la crise sanitaire de la COVID-19 et celles qui n'ont pas été retardées par cette crise, l'article 4, de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) » viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

À la demande de la seconde partie demanderesse en cassation, la Cour de cassation pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres observe que l'article 3 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 prévoit que les délais de prescription des actions publiques sont suspendus pour une certaine durée. La durée de la suspension est fixée à la durée de la crise sanitaire, complétée d'un mois, étant donné qu'après la fin de la crise, les cas d'enquête, de procès et d'exécution ne peuvent être traités ou récupérés immédiatement du jour au lendemain.

Le délai de prescription est suspendu pour toutes les affaires qui ne sont pas encore prescrites, dès lors que la suspension n'est pas subordonnée à la détermination, *a priori*, des affaires qui « peuvent » être affectées ou, *a*

posteriori, des affaires qui ont été affectées par la crise du coronavirus. Selon le Conseil des ministres, cette suspension n'est pas manifestement déraisonnable, mais est, au contraire, objective, pertinente et proportionnée tant au regard de la mesure employée que de la finalité et des conséquences de celle-ci.

En effet, la fixation du délai de prescription ainsi que des conditions d'application appartient au législateur, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière. En outre, une loi qui prolonge le délai de prescription d'une action en justice s'applique immédiatement aux actions qui ne sont pas encore prescrites au moment de son entrée en vigueur; cela vaut aussi pour les actions publiques.

A.2. Le Conseil des ministres souligne que c'est à tort que la partie demanderesse en cassation estime qu'il y aurait violation des articles 10 et 11 de la Constitution parce que des personnes qui se trouvent dans des situations non comparables sont traitées de la même manière, alors qu'il convient de traiter différemment des personnes qui se trouvent dans des situations non comparables. Selon le Conseil des ministres, la thèse de la partie demanderesse en cassation revient à considérer que le délai de prescription n'aurait pas dû être suspendu dans les affaires non affectées par la crise du coronavirus, et qu'il n'aurait dû l'être que dans les affaires affectées par cette crise. Selon le Conseil des ministres, cette distinction est une « fausse » distinction : la question de savoir si, concrètement, cette crise a eu une incidence ou a provoqué des retards n'est pas une question à poser dans ce contexte. La situation d'urgence était avérée, elle était valable pour tout le monde et elle nécessitait l'adoption de mesures généralisées.

Par ailleurs, le Conseil des ministres estime que les deux catégories de personnes, telles qu'elles sont décrites par la partie demanderesse en cassation, ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes au regard de la mesure attaquée. Les personnes relevant de ces deux catégories sont toutes concernées par une affaire pénale qui est pendante et dont le délai de prescription est suspendu, eu égard à la situation sanitaire.

A.3. Selon le Conseil des ministres, la partie demanderesse en cassation se plaint ni plus ni moins du fait qu'elle considérait que son action publique était prescrite, mais qu'en raison de la suspension des délais de prescription, tel n'est pas le cas. Dès lors que le régime existant a été modifié, il est évident qu'il existe une distinction entre les sujets de droit qui relèvent encore de l'ancien régime et ceux qui relèvent du nouveau régime. C'est la distinction qui est et peut être faite dans le cadre de l'instauration temporaire d'une suspension de portée générale, mais, en soi, cela ne constitue pas un acte discriminatoire. L'écoulement du temps est considéré comme un élément objectif qui justifie une différence de traitement.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II) » (ci-après : la loi du 24 décembre 2020) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la suspension de la prescription de l'action publique instituée par l'article 3 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 « 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 » (ci-après : l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020) est applicable de manière générale, sans qu'il soit fait une distinction selon que les procédures pénales ont subi ou non un retard dû à la pandémie de COVID-19.

B.2.1. L'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 a été pris en vertu de la délégation contenue dans les articles 2, alinéa 1er, et 5, § 1er, 7°, de la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du virus COVID-19 (II) » (ci-après : la loi du 27 mars 2020).

Cette loi s'inscrit dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

B.2.2. Afin de permettre à la Belgique de réagir face à la pandémie de COVID-19 et d'en gérer les conséquences, le Roi pouvait, par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 2, alinéa 1er), prendre des mesures visant à garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice, tant en matière civile qu'en matière pénale, dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables. À cette fin, Il pouvait notamment adapter l'organisation de la compétence et la procédure, en ce compris les délais prévus par la loi (article 5, § 1er, 7°).

B.2.3. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux pouvaient abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution (article 5, § 2).

Les arrêtés de pouvoirs spéciaux devaient être confirmés dans un délai d'un an à compter de leur entrée en vigueur, sans quoi ils étaient réputés ne jamais avoir produit leurs effets (article 7, alinéas 2 et 3).

Les pouvoirs spéciaux ont expiré le 30 juin 2020 (article 7, alinéa 1er).

B.3.1. Aux termes des articles 1er, alinéa 1er, et 3 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020, les délais de prescription de l'action publique prévus pour les infractions au Code pénal et pour les infractions aux lois particulières sont suspendus pour un délai égal à la durée de la période du 18 mars 2020 au 3 mai 2020 inclus, complétée d'une période d'un mois.

Sur la base de l'article 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020, cette période a été prolongée à deux reprises jusqu'au 17 juin 2020 (arrêtés royaux du 28 avril 2020 et du 13 mai 2020).

Il en résulte que la période de suspension du délai de prescription de l'action publique a couru jusqu'au 17 juillet 2020.

B.3.2. Dans le rapport au Roi de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020, il est exposé :

« [...] il faut des dispositions portant sur la suspension des délais de prescription.

Afin de garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires tout en protégeant le personnel et les justiciables contre les risques d'infection par le coronavirus, et afin d'assurer la continuité du processus judiciaire au niveau pénal, il s'impose d'adapter la procédure pénale, en ce compris les délais prévus par la loi.

Une cause de suspension des délais de prescription est prévue en matière pénale pour un délai égal à la durée de la crise de coronavirus, complété d'un mois.

[...] cette cause de suspension fait obstacle à l'écoulement des délais de prescription de l'action publique. Pendant ces délais de prescription, qui varient selon la gravité de l'infraction (crime, délit, contravention), l'action publique doit être menée à bien.

Or, les instances judiciaires sont contraintes par la crise liée à la pandémie de coronavirus, à limiter drastiquement leurs activités aux affaires les plus urgentes et les plus importantes. Elles ne sont plus en mesure d'assumer leurs missions habituelles, en particulier d'exercer les poursuites des infractions, en tenant compte des priorités de politique criminelle qui leur ont été confiées avant l'arrivée de la pandémie. Dès lors, pour garantir l'application effective des lois pénales, protéger la société et garantir l'état de droit, il est nécessaire de suspendre légalement et pour une durée limitée, l'effet d'écoulement du temps sur la prescription des infractions.

[...]

Compte tenu du fait que de nombreuses affaires pénales ne peuvent être poursuivies ni en termes de procédure pénale ni en termes d'exécution, cet article prévoit que les délais de prescription sont suspendus pour une certaine durée. La durée est fixée à la période de la crise, complétée d'un mois. Ce délai supplémentaire d'un mois est justifié par le fait qu'après la fin de la crise, ces cas d'enquête, de procès et d'exécution ne peuvent être traités ou récupérés immédiatement en un seul jour ».

B.4. L'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 confirme l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020, ainsi que les arrêtés royaux du 28 avril 2020 et du 13 mai 2020, qui ont prolongé la durée de la période de suspension de la prescription de l'action publique.

La loi du 24 décembre 2020 est entrée en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à savoir le 15 janvier 2021 (article 34).

Quant au fond

B.5. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la suspension de la prescription de l'action publique instaurée par l'article 3 de l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 et prolongée par les arrêtés royaux du 28 avril 2020 et du 13 mai 2020 est applicable de manière générale, sans qu'il soit fait une distinction selon que les procédures pénales ont subi ou non un retard dû à la pandémie de COVID-19.

B.6. La question préjudicielle porte sur l'identité de traitement entre deux catégories de personnes : d'une part, les personnes dont le prononcé dans la procédure pénale a subi un retard pour des motifs qui sont étrangers à la pandémie de COVID-19 et, d'autre part, les personnes dont le prononcé dans la procédure pénale a subi un retard imputable à la pandémie de COVID-19.

B.7. Il ressort de la motivation de l'arrêt de la Cour de cassation par lequel la question préjudicielle est posée et de l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 7 octobre 2021 qui fait l'objet du pourvoi en cassation que, dans l'affaire au fond, le dernier acte interruptif de la prescription date du 18 mai 2016, de sorte que, si l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 n'était pas entré en vigueur, l'action publique aurait été prescrite le 18 mai 2021.

B.8. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient

traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9. Comme il est dit en B.3.2, l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 a pour objectif de garantir l'application effective des lois pénales, de protéger la société et de garantir l'État de droit, étant donné que les instances judiciaires ont été contraintes, en raison de la crise liée à la pandémie de COVID-19, de limiter drastiquement leurs activités aux affaires les plus urgentes et les plus importantes. Ces objectifs sont légitimes.

B.10. Le législateur a pu raisonnablement considérer que, dans les circonstances exposées en B.9, il n'était pas nécessaire ni réalisable d'exiger de ces instances judiciaires qu'elles déterminent au cas par cas si la pandémie a eu une incidence concrète sur le traitement d'une affaire pour décider que la prescription de l'action publique est suspendue dans telle ou telle affaire.

En outre, étant donné que l'arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 a pour objectifs de garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires et d'assurer la continuité du processus judiciaire au niveau pénal, il n'est pas déraisonnable d'éviter d'imposer une charge de travail supplémentaire aux instances judiciaires.

B.11. Il résulte de ce qui précède que l'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4 de la loi du 24 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II) » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 2 mars 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen