

Cour européenne des droits de l'homme (2^e section)

27 août 2024

- I. Droits de l'homme - Détention irrégulière – Droit à la liberté et à la sûreté – Internement – Absence de recours effectif – Défaut d'assistance juridique effective – Assistance obligatoire par un avocat – Refus de former appel – Violation.
- II. Droits de l'homme - Détention irrégulière – Droit à la liberté et à la sûreté – Internement – Détention en annexe psychiatrique d'une prison – Problème structurel – Violation.

Observations.

1. La situation d'une personne qui a été privée, de manière répétée, de la possibilité de faire contrôler la légalité de la prolongation de son internement dans l'annexe psychiatrique d'une prison ordinaire et d'en obtenir la cessation, le recours prévu à cette fin par la loi ne pouvant être introduit que par un avocat et celui-ci ayant refusé d'y procéder, viole l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. La situation de détention prolongée d'une personne dans les annexes psychiatriques de prisons ordinaires en raison du caractère inadapté de ces établissements pour les personnes présentant des troubles mentaux et du problème structurel que représentent ces placements viole l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme I.

(B.D. / Belgique)

N° 50058/12

Le texte intégral de la décision est disponible sous l'url :
<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-235466>.

J.L.M.B. 24/290

Observations

Les résonances d'une condamnation « post-mortem » par Strasbourg du régime d'internement belge

1. Après les arrêts *Claes c. Belgique*, *Dufoort c. Belgique*, *Rooman c. Belgique* et *Venken et autres c. Belgique*¹ – pour n'en citer que quelques-uns –, la Belgique est une nouvelle fois condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour le traitement réservé aux personnes internées, par un arrêt *B.D. c. Belgique* du 27 août 2024. Néanmoins, le régime mis en cause dans cette dernière affaire n'est pas celui en vigueur au jour de l'arrêt, mais bien celui fondé sur l'ancienne loi de défense sociale², désormais abrogée par la loi relative à l'internement du 5 mai 2014 lors de son entrée en vigueur, soit depuis le 1^{er} octobre 2016³. Dans l'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* rendu en septembre 2016, la Cour avait d'ailleurs déjà dénoncé l'existence d'un problème structurel d'ampleur en Belgique, sous l'empire de cette ancienne loi, en raison des

¹ Respectivement Cour eur. D.H., 10 janvier 2013, arrêt *Claes c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2013, arrêt *Dufoort c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 31 janvier 2019, arrêt *Rooman c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 6 avril 2021, arrêt *Venken et autres c. Belgique*.

² Loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels telle que modifiée par la loi du 1^{er} juillet 1964, *M.B.*, 17 juillet.

³ Article 132 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes, *M.B.*, 9 juillet 2014.

conditions inappropriées d'internement de nombreuses personnes, détenues pendant plusieurs années dans des établissements pénitentiaires n'offrant pas les soins et traitements suffisants et adaptés à leur état de santé mentale⁴.

2. L'affaire analysée en l'espèce concerne un ressortissant belge, interné depuis le 7 mai 1999 à la suite de faits de vol avec effraction et de tentative de vol. Il a fait l'objet de placements successifs dans l'annexe psychiatrique de la prison de Gand, ainsi que dans les sections de défense sociale des prisons de Merksplas et de Turnhout, ponctués de divers épisodes de fuite. Il affirme que, pendant ce temps, et bien qu'il ait manifesté à plusieurs reprises sa volonté de contester les décisions de placement de la chambre de défense sociale (ci-après, « C.D.S. »), il a, *de facto*, été empêché de contester la légalité de sa détention qu'il estime irrégulière, notamment puisqu'il n'a pas bénéficié des soins et traitements appropriés à son état de santé mentale. C'est ainsi qu'il avance, dans sa requête introduite le 21 juillet 2012⁵, une violation par la Belgique des paragraphes 1^{er} et 4 de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶.

3. Cette nouvelle condamnation de l'ancien régime belge, bien que « post-mortem », permet de faire le point sur la situation actuelle des personnes internées en Belgique et de s'interroger sur l'adoption de mesures de redressement concrètes par l'État afin de se conformer aux exigences strasbourgeoises. Dans ce cadre, en respectant le déroulé du raisonnement de la Cour, nous étudierons d'abord le grief du requérant relatif au défaut de recours effectif, avant de nous intéresser aux conditions d'internement dont il se plaint. Sur chacun de ces deux points, nous questionnerons la survie des enseignements de l'arrêt au regard du régime d'internement actuel.

Quant à l'absence de recours effectif, faute d'assistance juridique effective

4. En guise de premier grief, le requérant se plaint de ne pas avoir pu contester la légalité de la décision de la C.D.S. prolongeant sa détention en établissement pénitentiaire, faute d'assistance juridique effective. La procédure alors applicable disposait que seul l'avocat de l'interné pouvait, dans un délai de quinze jours suivant la notification de la décision, faire appel de cette dernière⁷. Or, selon le requérant, tous ses avocats commis d'office ont refusé de faire appel des décisions de la chambre et ce, bien qu'il ait manifesté à plusieurs reprises sa volonté de les contester. Il affirme dès lors, qu'en raison de son entière dépendance envers ses avocats, il a été manifestement privé de son droit de contester la légalité de sa détention, et remet en cause ce système de recours prévu par le droit belge⁸.

⁴ Cour eur. D.H., arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016. Pour une analyse plus développée de l'arrêt et de la jurisprudence antérieure, voy. I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS et O. NEDERLANDT, « Internement (civil et pénal) des personnes souffrant d'un trouble mental », in *Les grands arrêts en matière de handicap*, I. Hachez et J. Vrieling (dir.), Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 750-781.

⁵ Le délai relativement long entre l'introduction de la requête et l'arrêt de la Cour du 27 août 2024 s'explique par la décision sur la recevabilité rendue dans la même affaire le 21 février 2017 (n° 50058/12) en ce qu'elle précise que l'examen tiré du grief de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la Convention, soit l'irrégularité alléguée de la détention du requérant, sera ajourné « dans l'attente de l'adoption des mesures de redressement par les autorités belges » (paragraphe 42), dans le prolongement de l'arrêt-pilote *W.D. c. Belgique* précité.

⁶ L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme concerne le droit à la liberté et à la sûreté.

⁷ Article 19bis de l'ancienne loi de défense sociale. L'avocat était en outre le seul à pouvoir consulter le dossier de l'interné, en application de l'article 28 de l'ancienne loi de défense sociale.

⁸ Ce défaut de recours devant la chambre supérieure de défense sociale – et *a fortiori* de pourvoi en cassation – a d'ailleurs été soulevé par l'État belge à titre d'exception d'irrecevabilité pour non-épuisement des voies de recours internes. La Cour, dans sa décision du 21 février 2017, a déclaré la requête recevable, mais a néanmoins joint la question du non-épuisement des recours devant les juridictions de défense sociale à l'examen du fond du présent grief, eu égard au premier (et principal) argument du requérant exposé cidessus.

5. Au terme de son raisonnement et sur la base de ce seul argument du requérant⁹, la Cour va constater une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention¹⁰.

Elle revient tout d'abord sur les principes entourant l'article 5, en commençant par la nécessité d'organiser, en cas de détention pour une durée illimitée ou prolongée, un contrôle judiciaire périodique de la légalité de la détention. Il est rappelé que la mise en place d'un double degré de juridiction pour contrôler la légalité d'une détention n'est en revanche pas requise par la Convention. Cependant, si un État décide de l'instaurer – comme c'est le cas de la Belgique –, il doit veiller à assurer les mêmes garanties aux détenus tant en appel qu'en première instance¹¹. L'assistance d'un avocat lors des procédures relatives à l'exécution de l'internement, jusqu'à la décision de mise en liberté, figure parmi ces garanties, et est justifiée par la vulnérabilité de la personne internée souffrant de troubles mentaux. Ainsi, l'obligation prévue par le système belge, pour une personne internée, d'être assistée par un avocat ne peut constituer en soi, selon la Cour, une violation de l'article 5, paragraphe 4. Toutefois, cette dernière souligne que l'assistance d'un avocat ne suffit pas, à elle seule, à assurer une assistance juridique effective aux personnes internées dès lors que ces dernières, en raison de leur aliénation, emportent « un devoir de contrôle renforcé de leurs représentants en justice par les juridictions internes compétentes »¹². En l'espèce, la Cour relève que le requérant a toujours reçu l'assistance d'avocats, mais que tous ont refusé de faire appel des décisions de la C.D.S. et ce, bien qu'il ait manifesté à plusieurs reprises sa volonté d'introduire un tel recours, en ce compris auprès de la C.D.S. Elle constate en conséquence qu'il a manifestement été privé de cette possibilité. Sans remettre en cause le travail et l'indépendance des avocats, la Cour conclut que, dans les conditions particulières propres au dossier du requérant, ce dernier n'a pas bénéficié d'une assistance juridique effective et s'est vu dénier la possibilité de contester la légalité des décisions de la C.D.S. prolongeant son internement et, partant, d'en obtenir la cessation¹³.

La Cour ajoute que l'exercice effectif de ce recours est d'autant plus nécessaire compte tenu des conditions inappropriées d'internement du requérant, analogues à celles critiquées par la Cour en 2016 dans l'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* comme constitutives d'un problème structurel d'ampleur du système belge que ni les autorités ni les juridictions internes ne pouvaient ignorer à l'époque de l'internement du requérant¹⁴.

6. L'arrêt *B.D. c. Belgique*, bien que portant sur des faits similaires à ceux de nombreuses autres affaires portées devant la Cour par d'autres personnes internées en Belgique, est original à deux égards.

⁹ Le requérant appuie son grief sur deux autres arguments secondaires qui ne sont pas étudiés par la Cour. Le deuxième est le manque de formation des avocats commis d'office, que ce soit à l'université ou lors de leur stage au barreau. Cela a d'ailleurs été expressément reconnu par le sénateur à l'origine de la proposition de la loi de réforme du 5 mai 2014 en tant que « point névralgique » de la matière, bien que dépassant ladite proposition (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2001/6, p. 9). Le troisième est l'absence prétendue de voie de recours contre une décision de la C.D.S. de prolonger l'internement dans des circonstances inappropriées à l'état de santé mentale de la personne internée, en raison de l'impossibilité de se pourvoir en cassation contre une telle décision et du déclinatoire de compétence soulevé, selon lui, systématiquement par les juges civils saisis en référé.

¹⁰ La Cour rejette en outre l'exception de non-épuisement des voies de recours devant les juridictions de défense sociale soulevée par l'État belge en ce qu'« il résulte de ce qui précède qu'il ne peut pas être reproché au requérant de n'avoir pas fait appel des décisions de la C.D.S. prolongeant son internement » (paragraphe 64 de l'arrêt commenté).

¹¹ Paragraphe 52 de l'arrêt commenté.

¹² Paragraphe 51 de l'arrêt commenté.

¹³ Paragraphe 62 de l'arrêt commenté.

¹⁴ Paragraphe 60 de l'arrêt commenté.

Premièrement, l'argument invoqué par le requérant et suivi par la Cour pour établir un défaut d'assistance juridique effective l'ayant empêché d'exercer son droit de contester la légalité de sa détention se distingue de ceux précédemment invoqués et retenus par la Cour dans ce cadre. En effet, la Cour a, à plusieurs reprises, condamné la Belgique pour absence de recours effectif permettant aux personnes internées de se plaindre de leurs conditions d'internement et d'obtenir la cessation de celui-ci ou, en tout cas, l'amélioration de ces conditions. Toutefois, ces condamnations se justifiaient non pas par l'impossibilité dans laquelle s'étaient trouvées les personnes internées de faire appel des décisions des C.D.S., mais principalement par le manque de places dans les établissements extérieurs adéquats et l'impossibilité pour les juridictions de défense sociale de leur imposer d'accepter un interné, le manque de personnel qualifié¹⁵ ou encore l'incompétence, voire l'inaction, des juridictions civiles saisies en référé¹⁶. En d'autres termes, ce ne sont pas les conditions relatives à l'introduction des différents recours prévus par la loi qui étaient alors discutées, mais bien l'effet concret que pouvaient avoir, ou non, ces derniers.

Deuxièmement, l'impossibilité pour le requérant de faire appel des décisions de la C.D.S. en raison des refus répétés de ses avocats ne risque pas d'être à nouveau soumise à l'appréciation de la Cour. L'appel a en effet été supprimé dans le cadre de la réforme de 2014. Les arguments précités, invoqués dans d'autres affaires, ont, quant à eux, été à nouveau soulevés devant la Cour par d'autres requérants depuis ladite réforme et restent d'actualité sous le nouveau système d'internement¹⁷.

La loi du 5 mai 2014 relative à l'internement, adoptée notamment en vue de tenter de se conformer aux exigences de la jurisprudence strasbourgeoise, avait pour objectif de remettre au centre la question du traitement et des soins des internés, délaissée par la loi de défense sociale, par « la conjonction d'un cadre légal adéquat et d'une offre d'assistance et d'accompagnement performante »¹⁸. Cet objectif s'est notamment matérialisé par la judiciarisation du suivi de l'internement afin de mieux garantir les droits des internés, en supprimant les instances de défense sociale et en attribuant les compétences de prise de décision au tribunal d'application des peines (ci-après, « T.A.P. ») où est instituée une chambre de protection sociale¹⁹ (ci-après, « C.P.S. »). Or, cette mesure s'est accompagnée de la suppression pure et simple de la possibilité de faire appel des décisions relatives à l'exécution de l'internement, en raison du système du T.A.P. applicable aux autres détenus qui ne disposent pas de cette voie de recours²⁰. Ainsi, selon le législateur, le maintien d'un second degré de juridiction en faveur des internés aurait engendré une discrimination par rapport aux autres détenus, d'autant qu'il ne serait pas matériellement et financièrement envisageable

¹⁵ Voy. not. Cour eur. D.H., 9 janvier 2014, arrêt *Saadouni c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 9 janvier 2014, arrêt *Gelaude c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 3 février 2015, arrêt *Smits et autres c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 6 septembre 2016, arrêt pilote *W.D. c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 6 avril 2021, arrêt *Venken et autres c. Belgique*.

¹⁶ Voy. not. Cour eur. D.H., 10 janvier 2013, arrêt *Claes c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 9 janvier 2014, arrêt *Van Meroye c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 6 avril 2021, arrêt *Venken et autres c. Belgique*.

¹⁷ Voy. Cour eur. D.H., 6 avril 2021, arrêt *Venken et autres c. Belgique*.

¹⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2001/1, p. 6.

¹⁹ Pour plus de développements sur la loi du 5 mai 2014, voy. N. COLETTE-BASECOZ, « La loi du 5 mai 2014 : un meilleur cadre légal pour l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental », in *Actualités de droit pénal*, M.-A. Beernaert (dir.), Limal, Anthemis, 2015, pp. 153-212 ; Y. CARTUYVELS, « L'internement. Comblent les trous de la répression pénale ? », *La Brèche-Journal du Genepi Belgique*, vol. 20, n° 5, 2023, pp. 1-17. Cette judiciarisation était d'ailleurs déjà prévue dans la loi du 21 avril 2007, qui n'est toutefois jamais entrée en vigueur. Pour un commentaire de cette loi, voy. D. VANDERMEERSCH, « La loi du 21 avril 2017 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental », *J.T.*, n° 6299, 2008, pp. 117-125.

²⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2001/6, p. 14. À noter qu'un appel reste possible à l'encontre de la décision de la chambre de protection sociale d'interner une personne condamnée (article 77/6 de la loi du 5 mai 2014). La Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur la suppression de l'appel, mais bien sur la « gestion ultérieure de l'internement », voy. C.C., n° 80/2018, 28 juin 2018, B.30 à B.35.

d'organiser un recours à l'encontre des décisions des autres chambres du T.A.P.²¹. Le droit d'être assisté par un avocat restant néanmoins un des principes généraux découlant de la disposition européenne, la réforme de 2014 continue de le garantir, et de manière renforcée, comme elle le fait depuis 1964, c'est-à-dire en rendant cette assistance obligatoire lors de toutes les procédures ultérieures à un internement²².

Par ailleurs, pour pallier la suppression de l'appel, le législateur a étendu les possibilités de se pourvoir en cassation²³. S'il faut souligner le caractère extraordinaire de cette voie de recours, nous pouvons néanmoins légitimement douter de l'effectivité de ce recours aménagé dont disposent désormais les personnes internées, au regard de l'argument du requérant. Les personnes internées ne peuvent en effet se pourvoir en cassation que par l'intermédiaire d'un avocat, et pas n'importe lequel cette fois, puisque celui-ci doit être titulaire d'une attestation de cassation pénale²⁴. Le pourvoi doit en outre être introduit dans un délai de cinq jours à compter du prononcé de la décision de la C.P.S., alors que le délai d'appel de quinze jours ne s'était pas révélé suffisant pour le requérant dans l'affaire commentée²⁵. Enfin, compte tenu de la saisine particulière de la Cour de cassation qui ne connaît pas du fond de l'affaire, c'est un éventail maintenant limité de moyens que peuvent invoquer les personnes internées à l'appui de leur recours. Ces considérations conduisent certains juristes à regretter la suppression de l'appel et à observer un recul dans les garanties juridictionnelles offertes aux personnes internées²⁶.

Se pose dès lors la question délicate de l'exécution de l'arrêt *B.D. c. Belgique* sous l'empire du régime actuel. S'agissant du pourvoi en cassation, il semble que les conditions légales à son exercice – en matière pénale, en ce compris les procédures ultérieures à l'internement – soient conformes aux exigences particulières de la Cour strasbourgeoise relatives aux recours devant les plus hautes juridictions nationales²⁷. Celle-ci a pu se prononcer, notamment, sur l'intervention d'un avocat né-

²¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2001/6, p. 30. Il faut d'ailleurs souligner, comme l'a fait la Cour dans le présent arrêt (paragraphe 52), que la disposition européenne n'impose pas aux États membres la mise en place d'un double degré de juridiction dans le cadre de l'examen de la légalité d'une détention. La suppression de l'appel n'est par conséquent pas, en soi, critiquable du point de vue de la jurisprudence de la Cour.

²² Article 81 de la loi du 5 mai 2014. L'assistance obligatoire d'un avocat à tous les stades de la procédure est en effet prescrite depuis la loi du 1^{er} juillet 1964. Voy. N. COLETTE-BASECQZ, « La loi du 5 mai 2014 : un meilleur cadre légal pour l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental », *op. cit.*, p. 159. Quant à l'accès au dossier, il est désormais ouvert à l'avocat et à la personne internée, sauf décision contraire du président de la chambre de protection sociale sur avis du psychiatre de l'établissement ou du psychiatre traitant (article 29, paragraphe 5, 41, paragraphe 4, 47, paragraphe 3, 64, paragraphe 2 et 67, paragraphe 3) ; N. COLETTE-BASECQZ et P. JASPIS, « La réforme de l'internement : regard sur quatre années d'application de la loi du 5 mai 2014 », in *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, N. Colette-Basecqz et P. Jaspis (dir.), Bruxelles, Larcier, 2021, p. 283.

²³ Articles 78 à 80 de la loi du 5 mai 2014. Pour plus de développements, voy. not. N. COLETTE-BASECQZ, « La loi du 5 mai 2014 : un meilleur cadre légal pour l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental », *op. cit.*, pp. 208-209.

²⁴ M. VAN DER HAEGEN, « Le pourvoi en cassation ; la tâche de la Cour de cassation et le rôle du barreau de cassation », in *Les pourvois en cassation*, Br. Maes et al. (dir.), Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 29 et 31.

²⁵ Dans la version initiale de la loi, le législateur avait prévu un délai de 48 heures à dater du prononcé du jugement. Ce délai a toutefois été jugé trop court par la Cour constitutionnelle qui a, dans un arrêt n° 22/2016 du 18 février 2016, annulé l'article 79, paragraphe 1^{er}, de la loi du 5 mai 2014. Par une loi du 4 mai 2016 relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de justice, le législateur a alors porté ce délai à cinq jours ouvrables, délai validé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 80/2018 du 28 juin 2018. Néanmoins, par une loi du 6 juin 2017, le délai a une nouvelle fois été modifié pour arriver à celui aujourd'hui applicable, à savoir cinq jours calendriers (non ouvrables).

²⁶ Voy. not. N. COLETTE-BASECQZ, « La loi du 5 mai 2014 : un meilleur cadre légal pour l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental », *op. cit.*, p. 209 ; D. VANDERMEERSCH, *op. cit.*, p. 125.

²⁷ La Cour soumet les dispositions nationales pertinentes à un examen basé sur trois critères : la prévisibilité, le caractère excessif et disproportionné de la sanction par rapport à la violation ainsi que le caractère excessif de la formalité juridique. Pour de plus amples développements, voy. S. VAN OVERBEKE, « La procédure de cassation en matière pénale : exigences de forme et déroulement », in *Les pourvois en cassation*, Br. Maes et al. (dir.), *op. cit.*, pp. 301-303.

cessairement titulaire d'une attestation de cassation pénale qu'elle ne considère pas, en soi, comme constitutive d'un formalisme excessif²⁸. Compte tenu du caractère extraordinaire de cette voie de recours, un potentiel constat par la Cour d'un défaut d'assistance juridique effective dans l'hypothèse où tous les avocats d'une personne internée, titulaires de ladite attestation, auraient refusé d'introduire un pourvoi est dès lors moins certain. L'articulation entre l'assistance obligatoire d'un avocat, l'indépendance de ce dernier et le droit de la personne internée de contester la légalité de sa détention soulève néanmoins encore de nombreuses questions auxquelles aucune réponse juridique évidente ne semble pouvoir être apportée²⁹.

7. Quoiqu'il en soit, il est évident que la suppression de la possibilité de faire appel n'immunise pas le système belge actuellement en vigueur de toute condamnation à Strasbourg pour violation de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention. D'autant que d'autres facteurs, qui semblent toujours d'actualité après la réforme – dont le manque de places dans les établissements extérieurs adéquats, nous allons le voir –, ont permis et permettront probablement encore à celle-ci de conclure à un défaut de recours effectif au profit des personnes internées en Belgique³⁰.

Quant aux conditions d'internement inappropriées à son état de santé mentale

8. En guise de second grief, le requérant soutient que sa détention dans diverses annexes psychiatriques et sections de défense sociale de prisons ordinaires pendant plusieurs années est irrégulière, notamment en raison de l'absence de soins adaptés à sa pathologie³¹. Il en déduit alors une violation de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la Convention.

Le raisonnement de la Cour sur ce point est peu développé, puisqu'il se limite à relever l'existence de nombreuses affaires similaires concernant la Belgique sous l'empire de la loi de défense sociale³² et à avancer qu'il n'y a pas de prise en charge thérapeutique adéquate pour les personnes internées qui, dans l'attente d'un transfert, sont détenues dans les sections de défense sociale des prisons de Merksplas et de Turnhout, ainsi que dans les annexes psychiatriques de prisons en Belgique, dont celle de Gand³³. Ces considérations suffisent à la Cour pour conclure que la détention du requérant durant la période à prendre en considération n'était pas régulière et qu'il y a, dès lors, violation de la disposition conventionnelle en cause³⁴.

Malgré l'absence de réelles nouveautés par rapport aux autres affaires belges en la matière, l'arrêt *B.D. c. Belgique* offre l'occasion de réaliser un « état des lieux » quant aux conditions actuelles d'internement des personnes en Belgique, en particulier depuis la réforme de 2014.

9. Dans l'optique de se conformer aux exigences de la Cour de Strasbourg, la Belgique a en effet adopté, comme déjà évoqué, la loi relative à l'internement du 5 mai

²⁸ Cour eur. D.H., 21 septembre 2021, arrêt *Willems et Corjon c. Belgique*. Voy. S. VAN OVERBEKE, *op. cit.*, pp. 316-317.

²⁹ Cette réflexion dépasse néanmoins le cadre de la présente contribution. Pour de brèves considérations sur ces questions, voy. not. N. COLETTE-BASECOZ et P. JASPIS, *op. cit.*, pp. 290-291 ; Fr. GLANSBORFF et Fr. TULKENS, « L'avocat est-il toujours librement choisi ? », in *Liber amicorum Georges-Albert Dal, L'avocat*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 447-449 ; Fr. КУТЪ, *Justice pénale et procès équitable*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 2021-2199.

³⁰ Voy. le point 5 de la présente contribution.

³¹ Paragraphe 67 de l'arrêt commenté.

³² L'arrêt se place dans la lignée de nombreux autres arrêts ayant condamné la Belgique en matière de traitement des détenus souffrant de troubles mentaux. Voy. le paragraphe 75 de l'arrêt commenté.

³³ Paragraphes 75 et 76 de l'arrêt commenté.

³⁴ Paragraphes 77 et 78 de l'arrêt commenté.

2014³⁵, laquelle vise à favoriser une approche plus centrée sur le traitement et les soins des personnes internées, notamment en les sortant des prisons³⁶.

Il ressort clairement de cette nouvelle législation que l'internement ne peut pas, en principe, être exécuté dans l'annexe psychiatrique d'une prison³⁷. En effet, une prison n'est pas considérée comme « un établissement approprié qui dispense les soins thérapeutiques nécessaires visant à (...) aider [l'interné] à se réinsérer le mieux possible dans la société »³⁸. Néanmoins, à côté de cas particuliers dans lesquels le séjour dans une telle annexe est prévu de manière légale³⁹, une personne internée pourra, de manière plus générale, y être détenue en attendant qu'une place se libère dans l'institution de placement désignée par la C.P.S.⁴⁰. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs validé cette approche en énonçant que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une personne internée « ne peut exiger d'être admise dans un établissement spécialisé dès le premier jour de son internement » et que, dès lors, la détention dans l'annexe psychiatrique d'une prison est permise moyennant le respect d'un délai raisonnable⁴¹.

Cependant, la loi de défense sociale de 1930 envisageait déjà l'annexe psychiatrique comme « le lieu transitoire où l'intéressé se trouve dirigé après le prononcé de l'internement et avant que la commission ait désigné l'établissement où l'internement aura lieu »⁴². Au fil du temps, le séjour de nombreuses personnes internées ne cessait de se prolonger, notamment en raison du manque de places dans les établissements appropriés ou encore des réticences de ces derniers à accueillir certaines personnes⁴³, aboutissant ainsi à de nombreuses condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme et poussant finalement cette dernière à qualifier la situation de « problème structurel »⁴⁴. Puisque, malgré des formulations nouvelles, la loi relative à l'internement de 2014 reprend la même logique de détention temporaire en annexe psychiatrique, la Belgique se doit de trouver des solutions supplémentaires.

10. Le 18 novembre 2016, la Belgique a approuvé le Masterplan III « détention et internement dans des conditions humaines » ayant, entre autres, pour ambition de

³⁵ M.B., 9 juillet 2014.

³⁶ Proposition de loi relative à l'internement de personnes, développements, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2001/1, p. 6 ; et proposition de loi relative à l'internement de personnes, rapport, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2001/6, pp. 8-9. Voy. aussi le paragraphe 30 de l'arrêt commenté.

³⁷ Articles 19 et 35 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes, M.B., 9 juillet 2014. Pour de plus amples informations concernant le placement, voy. N. COLETTE-BASECQZ, « La loi du 5 mai 2014 : un meilleur cadre légal pour l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental », *op. cit.*, pp. 188-190 ; et O. NEDERLANDT, N. BASECQZ, F. VANSILLETTE et Y. CARTUYVELS, *La loi de 2014 relative à l'internement. Nouvelle loi, nouveaux défis : vers une véritable politique de soins pour les internés ?*, Bruges, La Chartre - Die Keure, 2018, pp. 121-122.

³⁸ C.C., n° 80/2018, 28 juin 2018, B.72.1 ; et n° 159/2019, 24 octobre 2019, B.7.3 et B.7.4.

³⁹ Articles 10, 11, 61, paragraphe 2, 65, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 et 77/5 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes, M.B., 9 juillet 2014. Un projet de loi a également proposé de modifier l'article 35 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes afin de couvrir légalement la période entre la décision de placement et le placement effectif dans l'établissement désigné par la C.P.S. jusqu'à la création d'une capacité d'accueil suffisante (voy. Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., 2021-2022, n° 55-2175, p. 80). Cet article 35 n'a finalement pas fait l'objet de modification par la loi du 28 novembre 2021 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme (M.B., 30 novembre 2021).

⁴⁰ Voy. not. O. NEDERLANDT, N. BASECQZ, F. VANSILLETTE et Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 111.

⁴¹ C.C., n° 22/2016, 18 février 2016, B.68.1 et B.68.2 ; et n° 159/2019, 24 octobre 2019, B.7.5.

⁴² M. VAN DE KERCHOVE, « Le juge et le psychiatre. Évolution de leurs pouvoirs respectifs », in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements*, Ph. Gérard, Fr. Ost et M. van de Kerchove (dir.), Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1983, p. 356. Voy. aussi les articles 11 et 14 de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, M.B., 11 mai 1930.

⁴³ O. NEDERLANDT, N. BASECQZ, F. VANSILLETTE et Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁴ Cour eur. D.H., 6 septembre 2016, arrêt *W.D. c. Belgique*, paragraphe 129.

sortir les personnes internées des annexes psychiatriques des prisons⁴⁵. Afin d'atteindre cet objectif, le Masterplan prévoit en particulier la construction de nouveaux centres de psychiatrie légale à Wavre et Paifve et d'un établissement « long-stay » à Alost, ce qui permettrait de créer six cent vingt nouvelles places dans des établissements appropriés pour les personnes internées⁴⁶. Bien que ces derniers projets tardent à se concrétiser⁴⁷, deux nouveaux centres de psychiatrie légale ont d'ores et déjà vu le jour en 2014 à Gand⁴⁸ et en 2017 à Anvers⁴⁹.

Malgré la création de nouvelles places d'accueil pour les personnes internées, le nombre de personnes faisant l'objet d'une mesure d'internement a également augmenté, entraînant ainsi une hausse du nombre d'internés à l'intérieur des prisons⁵⁰. En effet, comme déjà indiqué, ces personnes internées peuvent être détenues dans l'annexe psychiatrique d'une prison en attendant qu'une place se libère dans un établissement adapté⁵¹. Or, en raison du manque de place persistant dans les structures adéquates, leur détention dans les établissements pénitentiaires se prolonge indéfiniment. *In fine*, les nouvelles structures psychiatriques « ne remplace[nt] pas la prison mais s'y ajoute[nt] »⁵². Ce constat s'inscrit d'ailleurs dans le cadre du phénomène plus général de surpopulation carcérale pour lequel aucune réponse adéquate n'a été trouvée à l'heure actuelle et ce, malgré la création de nouvelles prisons⁵³. Encore une fois, la Belgique ne résout pas complètement les défaillances structurelles de son système d'internement et ce, malgré d'apparents efforts.

11. Plusieurs avancées ont donc été apportées par la loi relative à l'internement des personnes du 5 mai 2014 et par le Masterplan III « détention et internement dans des conditions humaines » et ce, même si certains changements prennent du temps. Néanmoins, malgré les efforts déjà fournis par la Belgique, il nous semble que le régime d'internement n'offre toujours pas, à l'heure actuelle, de garanties suffisantes contre de nouvelles condamnations par la Cour de Strasbourg, notamment au vu des critiques évoquées ci-avant.

⁴⁵ Voy. not. Direction générale des établissements pénitentiaires, *Rapport annuel 2016*, consultable en ligne (https://justice.belgium.be/fr/publications/rapport_annuel_de_la_direction_generale_etablissements_penitentiaires_dg_epi_2016), pp. 28-29.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ L'ouverture de ces nouvelles infrastructures est déjà reportée en 2028, voire 2029, alors que « le plan d'action révisé concernant l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'internement » prévoyait leur mise à disposition pour 2027. Voy. Plan d'action révisé du 4 août 2022, *exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'internement – Groupe d'affaires « L.B./W.D. »*, consultable en ligne ([https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifiant%22:%7B%22DH-DD\(2022\)825F%22%7D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifiant%22:%7B%22DH-DD(2022)825F%22%7D%7D)), p. 21 ; et Avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire sur les mesures pour lutter rapidement contre la surpopulation, 15 avril 2024, consultable en ligne (<https://ccsp.belgium.be/publications-page>).

⁴⁸ Arrêté royal du 1^{er} juillet 2014 de désignation d'un centre de psychiatrie légale, *M.B.*, 11 juillet 2014.

⁴⁹ Arrêté royal du 25 avril 2017 de désignation d'un centre de psychiatrie légale, *M.B.*, 10 mai 2017.

⁵⁰ Bien que, dans un premier temps et sur une période relativement courte, le nombre d'internés à l'intérieur des prisons a diminué, en particulier suite à l'ouverture des deux nouveaux centres de psychiatrie légale à Gand et Anvers, les données récentes semblent plutôt indiquer une augmentation importante de ce nombre. Voy. not. Plan d'action révisé du 4 août 2022, *exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'internement – Groupe d'affaires « L.B./W.D. »*, consultable en ligne ([https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifiant%22:%7B%22DH-DD\(2022\)825F%22%7D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifiant%22:%7B%22DH-DD(2022)825F%22%7D%7D)), pp. 27-28 ; et Rapport sur les données phares dans les soins de santé : soins en santé mentale, 2^e édition, 8 février 2024, consultable en ligne (<https://www.health.belgium.be/fr/donnees-phares-dans-les-soins-de-sante-soins-en-sante-mentale-2e-edition>), p. 21.

⁵¹ C.C., n° 22/2016, 18 février 2016, B.68.1 et B.68.2 ; et n° 159/2019, 24 octobre 2019, B.7.5.

⁵² Y. CARTUYVELS, « L'internement. Combler les trous de la répression pénale ? », *op. cit.*, pp. 1-17.

⁵³ Ce phénomène s'explique notamment par l'inflation carcérale, c'est-à-dire le fait de recourir à la prison de manière toujours plus importante. Voy. not. O. NEDERLANDT et M-A BEERNAERT, « L'État belge condamné à agir pour réduire la surpopulation carcérale », *cette revue*, 2024, n° 13, pp. 549-560.

12. Il ressort de nos différents constats que la jurisprudence européenne sera probablement encore amenée à jouer un rôle important en tentant de servir, en l'espèce, l'intérêt des personnes vulnérables, telles celles souffrant de troubles mentaux.

Salomé CHARLES
Assistante à l'ULiège
Avocate au barreau de Liège-Huy

Claire LEVAUX
Assistante à l'ULiège

Cour de cassation (1^{re} chambre)

10 octobre 2024

Ministère public – Appel dans les matières civiles – Ordre public – Mise en péril – Apatridie (non).

Observations.

Suivant l'article 138bis, paragraphe 1^{er}, du Code judiciaire, dans les matières civiles, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisition ou, lorsqu'il le juge convenable, par voie d'avis. Il agit d'office dans les cas spécifiés par la loi et en outre chaque fois que l'ordre public exige son intervention.

Il ne résulte pas de cette disposition que l'action d'office appartient au ministère public chaque fois qu'une disposition d'ordre public ou concernant l'ordre public a été violée. Les exigences de l'ordre public qui, au sens de cette disposition, peuvent justifier pareille intervention impliquent que l'ordre public soit mis en péril par un état de choses auquel il importe de remédier.

De la circonstance que la reconnaissance du statut d'apatride permettrait aux demandeurs d'acquérir la nationalité belge sous la seule condition d'un séjour de deux ans, sans devoir justifier des conditions prévues par les articles 12bis ou 19, paragraphe 2, du Code de la nationalité, la cour d'appel n'a pu conclure que cette reconnaissance exposerait l'ordre public à un péril justifiant l'intervention d'office du ministère public.

(M.A. et N.A., agissant en leur nom personnel et *qualitate qua* leurs enfants mineurs A.A. et L.A. / M.P.)

N° C.24.0046.F

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 10 novembre 2023 par la cour d'appel de Liège.

(...)

III. La décision de la Cour

Sur le moyen :

Suivant l'article 138bis, paragraphe 1^{er}, du Code judiciaire, dans les matières civiles, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisition ou, lorsqu'il le juge convenable, par voie d'avis ; il agit d'office dans les cas spécifiés par la loi et en outre chaque fois que l'ordre public exige son intervention.

Il ne résulte pas de cette disposition que l'action d'office appartient au ministère public chaque fois qu'une disposition d'ordre public ou concernant l'ordre public a été violée. Les exigences de l'ordre public qui, au sens de cette disposition, peuvent justifier pareille intervention impliquent que l'ordre public soit mis en péril par un état de choses auquel il importe de remédier.