

La Cour constitutionnelle au secours urgent de l'*Habeas Corpus* des personnes internées

Commentaire de l'arrêt n°32/2021 du 25 février 2021 de la Cour constitutionnelle

Bruno LOMBAERT

Avocat au barreau de Bruxelles, maître de conférences invité à l'Université Saint-Louis Bruxelles

Demande de suspension de l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 « portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la prorogation du coronavirus COVID-19 » : suspension.

Adopté dans le cadre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 « portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la prorogation du coronavirus COVID-19 » visait à interdire par principe la comparution en personne devant la Chambre de protection sociale des malades mentaux internés. Un recours en annulation avec demande de suspension avait été introduit devant la Cour constitutionnelle par plusieurs personnes internées qui se plaignaient de cette limitation apportée aux garanties procédurales de protection de leur liberté individuelle.

L'arrêt sous rubrique accueille le recours et ordonne la suspension de la disposition attaquée.

*La Cour a tout d'abord admis sans difficulté l'intérêt à agir des requérants, rappelant sa jurisprudence selon laquelle l'*Habeas Corpus* (protection par un juge en cas de privation de liberté) est un aspect à ce point essentiel de la liberté individuelle que tout citoyen possède un intérêt permanent au respect de cette garantie. S'agissant des requérants en particulier, leur intérêt est d'autant moins contestable que leur audition devant la Chambre de protection sociale est cruciale pour que le juge puisse apprécier leur situation personnelle et leur état mental et psychique. En effet, la privation de cette garantie peut avoir pour conséquence l'allongement inutile de leur internement ou le refus injustifié d'une mesure qu'ils ont sollicitée et qui a une incidence sur leur privation de liberté.*

Ce même risque de préjudice, justifiant l'intérêt à agir, est considéré par la Cour constitutionnelle comme grave, d'autant qu'il touche des personnes vulnérables, et aussi difficilement réparable puisqu'il ne peut être remédié rétroactivement à une privation injuste de liberté.

Pour suspendre la mesure contestée, la Cour a jugé sérieux un moyen pris de la violation combinée des articles 10 et 11 de la Constitution (égalité et non-discrimination) et 5, § 4, de la Convention européenne des droits de l'homme (intervention d'un juge en cas de privation de liberté). La Cour constitutionnelle a jugé que la suspension du droit de la personne internée à être entendue, si elle poursuit un but légitime qui est de limiter les contacts physiques entre personnes durant la période

de pandémie, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but. La Cour constate en effet qu'il n'est pas démontré pourquoi cet objectif ne pourrait être atteint à l'aide de mesures moins restrictives (par exemple d'une comparution par vidéoconférence, d'une audience dans une salle suffisamment spacieuse et bien ventilée, ou d'une audience de la Chambre de protection sociale organisée dans l'institution où séjourne la personne internée).

Le considérant conclusif de l'arrêt sur le moyen, jugé sérieux, est sans appel : « B.8.5. Si l'objectif légitime consistant à protéger la santé publique en limitant au maximum les contacts physiques entre personnes peut justifier un aménagement de la procédure devant la chambre de protection sociale, il ne pourrait justifier raisonnablement que des personnes vulnérables soient privées, même temporairement, de la possibilité d'être entendues en personne aux audiences de la chambre de protection sociale, alors que cette chambre doit pouvoir apprécier correctement l'état mental ou psychique dans lequel se trouvent ces personnes afin d'éviter qu'elles soient privées de liberté plus longtemps que nécessaire. La mesure en cause est disproportionnée à l'objectif poursuivi ».

1. La maladie mentale n'est certes pas l'apanage ou une caractéristique des personnes en situation de pauvreté mais, d'autant plus quand elle justifie une mesure d'internement, elle constitue un facteur de vulnérabilité qui peut mener à l'exclusion sociale et faire obstacle à la sortie de la pauvreté.

La Cour constitutionnelle ne s'y est pas trompée lorsqu'elle a accueilli, par son arrêt n° 32/2021, la demande de suspension¹ de l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 « portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la prorogation du coronavirus COVID-19 » introduite par des personnes internées qui se plaignaient de l'atteinte aux garanties procédurales de protection de leur liberté individuelle. La Cour insiste en effet sur la vulnérabilité de ces personnes pour fustiger ces restrictions à leurs droits fondamentaux.

2. L'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 précise que sauf décision contraire motivée, la chambre de protection sociale entend uniquement l'avocat·e de la partie internée (à l'exclusion de cette personne elle-même) et le ministère public, avant de prendre une décision sur une série d'aspects relatifs à la mesure d'internement (modification des modalités d'exécution, demande de transfèrement, de permission de sortie, de congé, de détention limitée, de surveillance électronique, de libération à l'essai, de libération anticipée en vue de l'éloignement du territoire, demande de suspension d'une condition imposée, de la révocation, la suspension ou la révision des modalités d'exécution, et de la libération définitive).

En revanche, selon la même disposition, la chambre de protection sociale peut décider d'entendre l'avocat·e de la victime ou la victime elle-même. Justifiée par la pandémie du coronavirus COVID-19, l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 avait vocation à s'appliquer au moins jusqu'au 31 mars 2021, l'article 81 de la même loi autorisant le Roi à prolonger cette durée afin de tenir compte des mesures prises pour lutter contre la pandémie.

¹ Introduite sur la base des articles 19 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Durant son parcours législatif, il a été précisé que l'objectif poursuivi par cette disposition était « *d'éviter au maximum les contacts entre les personnes et de limiter le nombre de transfèrements de personnes internées* » ainsi que « *d'éviter les contacts physiques et les réunions tant qu'elles ne sont pas absolument indispensables* »². Au sein de la commission compétente de la Chambre, la compatibilité de cet article avec les droits fondamentaux des personnes internées avait été mise en cause et il avait été proposé de renverser la perspective : « *la personne internée doit être présente sauf si on le juge impossible ou non souhaitable* »³.

3. La Cour reconnaît tout d'abord sans peine **l'intérêt à agir** des personnes physiques qui agissent devant elle. Soulignant l'importance de l'*habeas corpus*, « *aspect essentiel de la liberté du citoyen* », elle considère que toute personne physique se trouvant sur le territoire belge possède un intérêt permanent à ce que les règles relatives à la privation de liberté dans le cadre d'un internement ou de la mise à disposition de la chambre de protection sociale garantissent la liberté individuelle⁴. Compte tenu du caractère fondamental dans un État de droit de la liberté protégée, la Cour admet ici une conception très large de l'intérêt, dans le chef de tout citoyen concerné, pour agir en vue d'en assurer la défense⁵.

S'agissant de la situation concrète des requérants, la Cour constate en outre que « *l'impossibilité, même temporaire, pour les personnes internées d'être entendues en personne aux audiences de la chambre de protection sociale, alors que cette comparution est cruciale pour que le juge puisse apprécier leur situation personnelle et leur état mental ou psychique, peut entraîner l'allongement inutile de leur internement ou le refus inutile d'une mesure qu'ils ont sollicitée et qui a une incidence sur leur privation de liberté* »⁶.

La demande de suspension a donc été jugée recevable⁷.

4. La Cour constitutionnelle ne peut suspendre l'exécution d'une norme législative que si son exécution immédiate **risque de causer un préjudice grave difficilement réparable**⁸. C'est sur cette condition, au demeurant sévère⁹, que buttent nombre de requérants en suspension d'une loi, d'un décret et d'une ordonnance.

Dans le cas d'espèce, la Cour juge toutefois sans aucune difficulté que cette condition est remplie. Rappelant le grief qui justifie que les requérants ont intérêt à leur recours, elle précise qu'il ne pourrait être remédié rétroactivement à une privation injuste de liberté, de sorte que ce risque de préjudice est non seulement grave mais aussi irréparable. Et la Cour d'ajouter, comme pour « *taper sur le clou* », que si « *une privation de liberté a de graves effets pour toute personne, c'est encore*

² *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1668/001, pp. 4 et 24.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1668/007, pp. 9 et 29.

⁴ Point B.3.2 de l'arrêt.

⁵ La Cour répète ainsi sa jurisprudence relative à l'intérêt à agir en matière d'*habeas corpus*, qui touche à l'action populaire, initiée à propos de la loi « Salduz » sur la détention préventive (Cour const., arrêt n° 201/2011 du 22 décembre 2011 ; voyez aussi Cour const., arrêt n° 5/92 du 5 février 1992).

⁶ Point B.3.2 de l'arrêt.

⁷ Elle a été introduite dans le délai de trois mois suivant la publication de la loi, visé à l'article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

⁸ Art. 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle

⁹ Par comparaison, le Conseil d'État peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif en cas d'urgence incompatible avec la durée d'une procédure en annulation (article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État). Cette condition d'urgence a remplacé en 2014 celle, qui lui préexistait, du risque de préjudice grave difficilement réparable.

plus vrai lorsqu'elle touche des personnes vulnérables, comme c'est le cas dans la présente affaire »¹⁰.

5. Autre condition requise pour justifier un arrêt de suspension : un **moyen** doit être reconnu « *sérieux* ». La Cour précise que le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé, mais qu'il doit revêtir une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure¹¹. Comme tout juge siégeant en référé, la Cour se prononce donc au provisoire¹² sur des apparences de droit (*prima facie* ou à première vue).

En l'occurrence, le moyen en cause est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (égalité et non-discrimination) lus en combinaison avec l'article 5, § 4, de la Convention européenne des droits de l'homme¹³ (droit à un tribunal en cas de privation de liberté ou garantie dite de l'*habeas corpus*). S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 5, § 4, de la Convention, dont elle déduit que « *le fait de ne pas s'enquérir de l'opinion de la personne en question peut conduire à des situations d'abus dans lesquelles les personnes vulnérables sont privées de la possibilité d'exercer leurs droits* »¹⁴, la Cour constitutionnelle retient le principe selon lequel « *le malade mental doit en premier lieu être entendu en personne s'il est en état de manifester sa volonté et qu'il peut, si nécessaire, se faire assister ou représenter par un avocat* »¹⁵, ce qui a toujours été du reste l'hypothèse de départ du législateur en la matière¹⁶.

La Cour admet certes que l'*habeas corpus* n'est pas absolu et n'est pas incompatible avec toute restriction procédurale. Elle précise toutefois, toujours en citant la jurisprudence strasbourgeoise, que « *l'objectif qui sous-tend l'article 5, § 4, qui est la protection de la liberté et de la sûreté de l'individu, exige que les restrictions procédurales au droit qu'a une personne privée de liberté de contester devant un tribunal la légalité de son maintien en détention fassent l'objet d'un contrôle particulièrement strict* »¹⁷.

Examinant sous cet angle la loi attaquée, la Cour constitutionnelle estime tout d'abord que son objectif –qui est, dans le contexte de pandémie, de protéger la santé publique en limitant au maximum les contacts physiques entre personnes– est légitime¹⁸. Mais elle poursuit : « *Toutefois, la suspension du droit de la personne internée à être entendue en personne semble aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire au regard de cet objectif* ». La Cour étaye cette affirmation en précisant qu'il « *n'est pas démontré pourquoi cet objectif ne pourrait être atteint à l'aide de mesures moins restrictives permettant quand même à la chambre de protection sociale de s'assurer de la situation actuelle de la personne internée, comme une comparution par vidéoconférence, une comparution dans une salle d'audience suffisamment spacieuse et bien*

¹⁰ Point B.11 de l'arrêt.

¹¹ Point B.5 de l'arrêt.

¹² Elle prononce une mesure provisoire –la suspension de l'exécution– qui ne vaut que jusqu'à l'arrêt sur le recours en annulation de la norme.

¹³ Qui se lit : « *Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale* ».

¹⁴ Points B.7.1 et B.7.2 de l'arrêt.

¹⁵ Point B.7.3 de l'arrêt.

¹⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3515/001, p. 266.

¹⁷ Point B.7.4 de l'arrêt.

¹⁸ Point B.8.1 de l'arrêt.

ventilée, ou une audience de la chambre de protection sociale dans l'institution où séjourne la personne internée »¹⁹.

6. Ce faisant, la Cour opère un contrôle de la nécessité de la mesure, qui fait partie du contrôle plus large de proportionnalité. Elle juge la mesure disproportionnée en utilisant le critère de comparaison avec d'autres mesures moins attentatoires²⁰. Pour utiliser des termes plus imagés, elle reproche au législateur d'avoir utilisé « *un canon pour tuer une mouche* », ce qui constitue sans nul doute un moyen efficace pour atteindre l'objectif poursuivi, mais qui n'était pas absolument nécessaire car une tapette aurait fait l'affaire tout en causant moins de dégâts collatéraux.

La Cour en veut pour preuve, d'une part, que la disposition attaquée n'a été introduite que le 20 décembre 2020 alors que la pandémie de COVID-19 sévissait déjà depuis mars 2020, et, d'autre part, que la même loi prévoit la possibilité pour la victime de comparaître en personne, ce qui rend peu compréhensible que la présence de la personne internée soit exclue²¹. Ces circonstances montrent que des mesures moins radicales sont concrètement possibles. Le fait que la décision de la chambre de protection sociale sur l'éventuelle audition en personne de la personne internée n'est susceptible d'aucun recours, même pas en cassation, aggrave la disproportion de la mesure critiquée²².

La conclusion de l'arrêt sur le moyen, jugé sérieux, est sans appel :

« B.8.5. Si l'objectif légitime consistant à protéger la santé publique en limitant au maximum les contacts physiques entre personnes peut justifier un aménagement de la procédure devant la chambre de protection sociale, il ne pourrait justifier raisonnablement que des personnes vulnérables soient privées, même temporairement, de la possibilité d'être entendues en personne aux audiences de la chambre de protection sociale, alors que cette chambre doit pouvoir apprécier correctement l'état mental ou psychique dans lequel se trouvent ces personnes afin d'éviter qu'elles soient privées de liberté plus longtemps que nécessaire. La mesure en cause est disproportionnée à l'objectif poursuivi ».

7. L'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 « portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la prorogation du coronavirus COVID-19 » est suspendu (et ne peut donc plus être appliqué) à dater de l'arrêt, prononcé le 25 février 2021, ce qui au surplus empêche bien sûr toute prolongation de sa période d'application.

La procédure en annulation est pendante à l'heure où sont publiées ces lignes. Elle devrait faire l'objet d'un arrêt (sans doute d'annulation) avant le 25 mai 2021²³.

8. Sur le plan de la protection des droits fondamentaux des personnes internées, on ne peut que se réjouir de cet arrêt qui tient dûment compte à la fois de la situation de grande vulnérabilité de ces personnes malades et de l'importance des garanties qui encadrent leur privation de liberté.

¹⁹ Point B.8.2 de l'arrêt.

²⁰ Voyez B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, pp. 553 et s., ici p. 595.

²¹ Point B.8.3 de l'arrêt.

²² Point B.8.4 de l'arrêt.

²³ Art. 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle : « La Cour rend son arrêt sur la demande principale dans les trois mois du prononcé de l'arrêt ordonnant la suspension. (...) ».

La protection de l'*habeas corpus* n'est pas réservée aux criminels en cols blancs, il bénéficie surtout à ceux qui sont pauvres, vulnérables et qui ont le plus besoin de la protection du juge et du règne de la loi –la Rule of Law qui caractérise l'État de droit– pour protéger leurs droits fondamentaux.

Il est un autre aspect au regard duquel l'affaire commentée a de quoi inquiéter. Il s'agit de la politique menée par la Belgique à l'égard des personnes internées. Malgré l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement (déjà réformée en 2016), la Belgique vient encore de se faire condamner par la Cour européenne des droits de l'homme²⁴, qui a constaté qu'en 2019, 537 personnes internées étaient encore incarcérées en prison au lieu d'être traitées médicalement dans des établissements adaptés, ce en dépit des nombreuses condamnations dont la Belgique a fait l'objet depuis trente ans²⁵.

Gageons que sous les coups de boutoir des juges, les droits fondamentaux des personnes malades mentales internées gagneront peu à peu leur effectivité.

Bruno Lombaert

²⁴ C.E.D.H., arrêt Venken et autres c. la Belgique, du 6 avril 2021.

²⁵ Pour les plus récentes, voyez les arrêts L.B. c. la Belgique, du 2 octobre 2012 ; Claes c. la Belgique, du 10 janvier 2013 ; W.D. c. la Belgique, du 6 septembre 2016.