

Numéro du rôle : 4616
Arrêt n° 2/2010 du 20 janvier 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 157 de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II), introduit par M.S. et J.R.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et P. Martens, et des juges M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 janvier 2009 et parvenue au greffe le 26 janvier 2009, M.S. et J.R., faisant élection de domicile à 2200 Herentals, Lierseweg 102-104, ont introduit un recours en annulation partielle de l'article 157 de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II) (publiée au *Moniteur belge* du 7 août 2008).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 12 novembre 2009 :

- ont comparu :

. Me M. Herbatschek, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Verpoorten, avocat au barreau de Turnhout, pour les parties requérantes;

. Me J. Mosselmans, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'article 157 de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II). La disposition attaquée reporte l'entrée en vigueur d'un certain nombre de modifications du statut des personnes internées, par rapport à la loi actuellement en vigueur du 1er juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels (ci-après : « loi de défense sociale »), apportées par la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental. L'entrée en vigueur était à l'origine prévue le premier jour du dix-huitième mois suivant la publication de la loi, à savoir le 1er janvier 2009. En raison du report, elle est reculée au premier jour du cinquante-quatrième mois qui suit la publication de la loi, à savoir le 1er janvier 2012.

Les parties requérantes estiment avoir introduit leur recours en annulation à temps et avoir intérêt à celui-ci en tant que condamnés internés.

A.1.2. Les parties requérantes dépeignent en premier lieu la situation actuelle des condamnés internés qui, en tant que condamnés à une peine privative de liberté, ont été internés au cours de leur détention, en application de l'article 21 de la loi de défense sociale, sur décision du ministre de la Justice. Dans la pratique, les personnes internées qui relèvent du champ d'application de l'article 21 de la loi de défense sociale restent internées également après la fin de leur peine et elles ne peuvent quitter la prison qu'aux conditions fixées par la commission de défense sociale.

Les parties requérantes examinent ensuite le nouveau régime, tel qu'il a été élaboré par la loi du 21 avril 2007, qui leur sera applicable. Dans ce nouveau régime, à la fin de la peine, la personne internée doit être remise en liberté, sauf si le ministère public agit conformément à l'article 22*bis* de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux. Concrètement, cela signifie dans ce cas que le ministère public adresse au juge de paix une requête d'hospitalisation dans un établissement que le juge de paix désignera, à la suite de quoi le juge de paix doit désigner un établissement. Si, à l'expiration de la peine, le juge de paix n'a pas pris de décision d'hospitalisation, le condamné interné est remis en liberté.

Il n'est par conséquent plus question d'un enfermement prolongé en prison sous la compétence de la commission de défense sociale.

A.1.3. Comme moyen unique, les requérants avancent que la disposition attaquée maintient, de manière discriminatoire, une différence de traitement que le législateur entendait faire disparaître à partir du 1er janvier 2009. L'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 est reportée sans justification raisonnable. Le législateur a maintenu par conséquent une différence de traitement injustifiée pour les personnes qui ont été internées par le ministre de la Justice pendant leur détention et pour lesquelles, en cas de maintien de l'internement à l'expiration de la peine, la loi du 1er juillet 1964 ne prévoit pas d'hospitalisation obligatoire dans un établissement psychiatrique, tandis qu'une hospitalisation obligatoire peut bel et bien être ordonnée pour les malades mentaux qui relèvent du champ d'application de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux. En outre, la disposition législative attaquée affecte, sans aucune justification, le droit à la liberté des requérants (article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme).

A.2.1. Le Conseil des ministres esquisse tout d'abord les faits et la genèse de la loi. A cet égard, il souligne que l'une des importantes réformes de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental consiste à confier aux tribunaux de l'application des peines toutes les décisions relatives à l'internement.

A.2.2. En ce qui concerne le moyen unique, le Conseil des ministres considère qu'il n'est pas fondé. En effet, la matière complexe relative aux personnes internées ne peut, comme il a été indiqué dans les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007, être confiée aux tribunaux de l'application des peines qu'au moment où ceux-ci ont pu faire face aux éventuels dysfonctionnements et problèmes d'organisation inhérents à la mise en place d'une nouvelle juridiction. En aucun cas, la date d'entrée en vigueur de la loi relative à l'internement ne peut compromettre le fonctionnement des tribunaux de l'application des peines (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2841/004, p. 101).

L'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 au 1er janvier 2009 compromettrait le fonctionnement des tribunaux de l'application des peines parce que toute une série de conditions préalables, nécessaires pour confier à ces tribunaux le pouvoir de décision concernant les personnes internées, n'étaient pas encore remplies (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-1201/001, pp. 4 et 8). Ces conditions visent la nécessité d'une augmentation sensible de la capacité d'accueil de personnes internées, l'intégration des commissions de défense sociale dans les tribunaux de l'application des peines et la formation complémentaire des magistrats assesseurs et coordinateurs des tribunaux de l'application des peines en vue de l'accompagnement des malades mentaux.

Par conséquent, le législateur a décidé de reporter l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 jusqu'au moment où la capacité, l'organisation, le soutien logistique et les effectifs nécessaires sont disponibles, de sorte qu'il doit être admis que le report de l'entrée en vigueur est raisonnablement justifié.

A.2.3. Quant à la discrimination alléguée dans le régime actuel, le Conseil des ministres considère qu'il suffit de renvoyer à l'arrêt n° 78/99 de la Cour du 30 juin 1999. En outre, l'hospitalisation d'une personne internée dans un établissement psychiatrique s'effectue sous la responsabilité de l'établissement qui consent à

l'hospitalisation. A cet égard, il est justifié qu'un établissement psychiatrique ne puisse être tenu d'accueillir une personne internée, certainement lorsque l'établissement lui-même ne dispose pas de la capacité ou du personnel suffisants pour soigner un délinquant.

Il y a lieu de rejeter le recours.

A.3. Dans leur mémoire, les requérants reprennent les divers éléments de leur requête et ajoutent que le renvoi, par le Conseil des ministres, à l'arrêt n° 78/99 de la Cour n'est pas pertinent. Dans la nouvelle loi du 21 avril 2007, le législateur a désormais limité lui-même les possibilités, pour les personnes internées, à la remise en liberté ou à l'hospitalisation forcée, conformément à l'article 21. Un enfermement prolongé en prison n'est plus possible.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 7 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II), qui dispose :

« A l'article 157 de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental, les mots ' , et au plus tard le premier jour du dix-huitième mois qui suit celui au cours duquel la présente loi aura été publiée au *Moniteur belge* ' sont remplacés par les mots ' et au plus tard le premier jour du cinquante-quatrième mois qui suit celui au cours duquel la présente loi aura été publiée au *Moniteur belge* ' ».

B.2.1. Ainsi modifié, l'article 157 de la loi du 21 avril 2007 précitée dispose :

« A l'exception du présent article, qui entre en vigueur le jour de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, chacun des articles de la présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi, et au plus tard le premier jour du cinquante-quatrième mois qui suit celui au cours duquel la présente loi aura été publiée au *Moniteur belge*. ».

B.2.2. Les parties requérantes sont des personnes qui, après avoir été condamnées à des peines privatives de liberté, ont fait l'objet d'une décision d'internement prise en vertu de l'article 21 de la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels. Leur intérêt à l'annulation de l'article 7 de la loi du 24 juillet 2008 n'est donc justifié qu'en ce que cette disposition a pour effet de reporter du 1er janvier 2009 au 1er février 2012 l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 21 avril 2007 applicables aux personnes condamnées à une peine privative de liberté et faisant ensuite l'objet d'une décision d'internement, à savoir les articles 82 à 114 et 138 à 144 de ladite loi.

B.2.3. Les articles 82 à 114 et 138 à 144 de la loi du 21 avril 2007 prévoient la possibilité de l'internement d'une personne détenue, sur la base d'une décision du tribunal de l'application des peines (article 82) prise à l'issue d'un débat contradictoire (article 86) et déterminant l'établissement ou la section de défense sociale organisé par l'autorité fédérale où l'internement doit être exécuté (article 89). Ils déterminent, notamment, les modalités d'organisation de l'internement et de sa levée (articles 90 à 113). A l'expiration de la peine, le condamné est remis en liberté (article 112, § 3) ou, si le tribunal de l'application des peines estime que son trouble mental constitue une menace pour la société, hospitalisé dans un établissement que le juge de paix, saisi par le ministère public, désigne (articles 112, § 2, et 140, insérant un article 22*bis* dans la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux).

B.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (première et seconde branches), lus en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (seconde branche), en ce que la disposition attaquée maintiendrait de janvier 2009 à février 2012 une différence de traitement qui ne serait pas justifiée entre les personnes atteintes d'un trouble mental, suivant qu'elles sont soumises à la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale précitée ou à la loi du 26 juin 1990 précitée : alors que les secondes sont hospitalisées dans un établissement psychiatrique en vertu d'une décision du juge de paix prise sur la base de l'article 1er, § 2, de la loi du 26 juin 1990, les premières, condamnées à une peine privative de liberté et internées pendant leur détention en vertu d'une décision prise par le ministre de la Justice sur la base de l'article 21 de la loi du 1er juillet 1964, restent internées à l'issue de leur peine, ne peuvent quitter l'établissement pénitentiaire qu'aux conditions fixées par la commission de défense sociale et ne pourront être hospitalisées dans un établissement psychiatrique tant que ne seront pas mises en vigueur les dispositions de la loi du 21 avril 2007 visées par la loi attaquée. Il serait ainsi porté une atteinte à la liberté garantie par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4. Les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007 indiquent que dès son adoption, l'entrée en vigueur de ses dispositions fut examinée en tenant compte de la mesure dans

laquelle les tribunaux d'application des peines, nouvellement créés, pourraient s'acquitter de leurs missions :

« [La présidente de la commission] précise qu'au cours des auditions, M. Henri Heimans (président de la commission de défense sociale de Gand) a formulé des réserves quant à l'entrée en vigueur de la loi en projet. Les tribunaux de l'application des peines ont été installés au début du mois de février. Il n'est pas opportun, selon lui, d'incorporer également cette matière complexe des internés au fonctionnement des tribunaux de l'application des peines avant qu'ils aient pu surmonter les maladies de jeunesse et les possibles dysfonctionnements des premières années.

[La vice-première ministre et ministre de la Justice] répond qu'une commission d'accompagnement sera créée en vue d'appliquer cette loi avec souplesse. La loi entrera en vigueur quand ce sera possible. Son entrée en vigueur ne doit pas compromettre le fonctionnement des tribunaux de l'application des peines » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2841/004, p. 101).

B.5. Les travaux préparatoires de la loi attaquée indiquent que la mise en vigueur de la loi de 2007 fit l'objet de nouvelles discussions. En son article 6, l'avant-projet de la loi soumis au Conseil d'Etat prévoyait une entrée en vigueur « le premier jour du soixante-sixième mois qui suit celui au cours duquel la présente loi aura été publiée au *Moniteur belge* » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-1201/001, p. 15) mais le Conseil d'Etat critiqua cette disposition :

« Les dispositions du titre II de l'avant-projet de loi à l'examen tendent à reporter la date-limite donnée au Roi pour faire entrer en vigueur plusieurs lois.

Certaines de ces dates-limites sont très éloignées. Ainsi, les articles 4 à 7 les fixent en 2013.

Il est peu heureux, sur le plan de la méthode d'élaboration normative, que l'entrée en vigueur de celles-ci soit reportée par des délais aussi éloignés. S'il peut se comprendre que, lorsque le législateur adopte un texte, des impératifs d'adaptation technique, administrative ou autre nécessite un report raisonnable de son entrée en vigueur par rapport à ce que prescrit le droit commun, il est préoccupant qu'un laps de temps excessif sépare l'adoption de ce texte, suivie normalement de peu par sa publication au *Moniteur belge*, et son entrée en vigueur. Les circonstances de fait, voire les conceptions qui ont pu présider à l'adoption d'un texte, peuvent en effet changer entre ces deux moments, en manière telle que leur modification pourrait s'imposer avant même leur entrée en vigueur, ce qui peut aboutir en définitive à l'élaboration de textes n'entrant jamais en vigueur.

Ces observations prennent davantage d'acuité lorsque, comme il est de plus en plus souvent constaté, les dates-limites pour l'entrée en vigueur sont successivement modifiées.

Ces procédés peuvent également placer les destinataires des règles adoptées devant l'impossibilité de se préparer de manière suffisante à leur entrée en vigueur.

Lorsqu'en outre, il s'agit d'entrées en vigueur partielles, ils nuisent à la lisibilité des textes et, partant, à la sécurité juridique » (*ibid.*, pp. 18 et 19).

Le projet, revu à la suite de cette observation, fut ainsi commenté :

« Le ministre précise que le projet de loi à l'examen constitue la mise en œuvre de ce qui a été annoncé dans la note de politique générale.

Le projet de loi vise à reporter la date d'entrée en vigueur d'un certain nombre de lois. Renvoyant aux observations du Conseil d'État à ce sujet, le ministre reconnaît qu'il n'est en effet pas souhaitable que la date d'entrée en vigueur de règles soit aussi éloignée dans le futur.

Il convient de veiller à ce que des lois votées soient effectivement mises en œuvre dans un délai raisonnable. En ce qui concerne toutefois les lois énumérées ci-dessous, force est de constater que les conditions techniques pour les mettre en œuvre ne sont malheureusement pas encore remplies. Une date d'entrée en vigueur plus éloignée a dès lors été prévue afin de remplir ces conditions nécessaires.

Le souci du ministre de la Justice est de faire entrer les lois en vigueur avant la nouvelle date limite prévue. Le ministre fera connaître chaque année dans quelle mesure ces conditions sont remplies, de manière à ce qu'il soit possible de vérifier si les lois peuvent, le cas échéant, entrer en vigueur avant la date limite prévue, dans le respect toutefois de la volonté initiale du législateur.

Il s'agit, en particulier, des lois suivantes :

[...]

– loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines

La compétence des tribunaux de l'application des peines pour les peines de trois ans ou moins est reportée au 1er septembre 2012 au plus tard. Cette date correspond à la date prévue dans le masterplan. Ce report permet, d'une part, de mieux équiper les tribunaux de l'application des peines pour leurs missions et, d'autre part, de disposer de suffisamment de temps pour organiser adéquatement la concertation nécessaire entre les différents acteurs. Sur ce dernier point, le ministre présentera encore un amendement.

– loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental

Le ministre estime qu'il convient, ici aussi, de commencer par mettre en place un cadre qui permette d'appliquer cette loi correctement avant de la faire entrer en vigueur. Il convient non seulement de procéder à plusieurs évaluations de la loi mais aussi d'augmenter considérablement les capacités d'accueil des internés. Des négociations sont en cours à ce sujet.

– loi du 26 avril 2007 relative à la mise à disposition du tribunal de l'application des peines

L'intention du ministre est que les personnes mises à la disposition du gouvernement relèvent, dès que possible, de la compétence des tribunaux de l'application des peines. De bons accords et une bonne application de la loi sont indispensables à cet égard.

[...]

L'adaptation proposée est une conséquence du report de l'entrée en vigueur des articles 2 à 15 de la loi du 5 août modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en vue de la procédure par voie électronique ». (*ibid.*, DOC 52-1201/004, pp. 3 à 5; dans le même sens, DOC 52-1201/001, p. 7, et Sénat, 2007-2008, n° 4-846/2, pp. 2 à 4).

B.6. La différence de traitement entre personnes atteintes d'un trouble mental, évoquée en B.3, suivant qu'elles sont soumises au régime de la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale ou de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection des malades mentaux n'est pas manifestement déraisonnable dès lors que les premières se trouvent dans une situation différente de celle des secondes puisqu'elles sont détenues en vertu d'une condamnation à une peine privative de liberté.

B.7. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire.

B.8.1. Le législateur a pu considérer qu'il était nécessaire de reporter l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 afin, comme l'indiquent les travaux préparatoires cités en B.5, de garantir de plus grandes capacités d'accueil des internés ainsi que le bon fonctionnement des tribunaux de l'application des peines. Ces juridictions, nouvellement créées par la loi du 17 mai 2006, ont été investies de différentes missions, notamment par la loi du 21 avril 2007, en ce qui concerne les personnes atteintes d'un trouble mental, et par la loi du 26 avril 2007 relative à la mise à disposition du tribunal de l'application des peines; il peut être admis que l'organisation de ces juridictions et la mise en œuvre de leurs compétences supposent non seulement que des mesures d'exécution soient prises, mais aussi que ces mesures soient coordonnées, compte tenu des différentes législations régissant désormais ces juridictions. Le report critiqué par les parties requérantes s'inscrit dans un ensemble de mesures visant la cohérence de la mise en œuvre de dispositions nouvelles et complexes et n'apparaît donc pas comme une mesure manifestement déraisonnable.

B.8.2. Une telle mesure n'est pas de nature à porter une atteinte excessive au principe de la confiance légitime puisque, comme il est indiqué en B.4, les justiciables savaient, dès l'adoption de la loi du 21 avril 2007, que l'entrée en vigueur de celle-ci serait fonction de la mesure dans laquelle les tribunaux de l'application des peines pourraient exercer leurs compétences.

B.8.3. La disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés, compte tenu notamment de ce que leur privation de liberté, à l'expiration de leur peine, est contrôlée par la commission de défense sociale.

B.9.1. Les parties requérantes se réfèrent aussi à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9.2. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;

[...]

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

[...]

4. 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.

[...] ».

B.9.3. En attendant l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007, la commission de défense sociale statue, conformément aux articles 18 à 20 de la loi de défense sociale, sur les demandes de mise en liberté des internés. Dès lors qu'elle le fait en tant que juridiction, tenue de justifier en droit sa décision et de la motiver, il est satisfait aux exigences formulées par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.10. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 20 janvier 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt