

## **Analyse du projet de loi relatif à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice (n° 54-1590/001)**

24 février 2016

La présente note a pour objet d'exprimer le point de vue de la Ligue des droits de l'Homme (LDH) sur le projet susmentionné, mais uniquement concernant son volet relatif à l'internement<sup>1</sup>. Elle estime que, concernant ce volet, le projet de loi tient compte de plusieurs problématiques de terrain et remédie, encore plus que ne l'avait fait la loi du 5 mai 2014, à la lourdeur de la procédure pour les internés. L'exposé des motifs met en évidence l'importance des soins pour les internés et « l'investissement dans la qualité des relations dans le domaine de l'aide ». De manière générale, les droits de la défense et les droits du patient deviendraient plus effectifs si ce projet de loi était adopté, ce qui doit être salué.

Ce progrès n'est cependant pas général. La LDH s'inquiète du sort des internés sans-papiers qui resteraient dans un régime destiné aux personnes souffrant de troubles mentaux même lorsqu'ils ne présentent plus de troubles mentaux graves permettant l'internement. Au-delà du fait que cette mesure est discriminatoire, la LDH estime qu'elle est incompatible avec les principes fondamentaux devant régir un Etat démocratique. Elle constate également un recul quant au respect des droits fondamentaux des condamnés internés. En effet, le projet de loi les considère comme des condamnés avant d'être des patients, ce qui risque d'hypothéquer un peu plus leurs chances de réinsertion.

La présente note relève les principales évolutions positives du projet de loi ainsi que les points problématiques ou à éclaircir. La LDH estime également que la modification de la loi du 5 mai 2014 présente l'opportunité d'adopter une réforme d'ampleur en matière d'internement et, à cette fin, elle suggère que la Commission de la Justice de la Chambre des représentants approfondisse ses travaux sur quelques sujets délaissés par le projet de loi en question.

### **1. Evolutions positives**

**Parmi les évolutions importantes que propose le projet de loi, la LDH pointe les éléments suivants et suggère quelques améliorations :**

- L'expertise psychiatrique médico-légale est précisée et menée sous la conduite et la responsabilité d'un expert titulaire d'un titre professionnel de psychiatrie médico-légale. La possibilité de procéder à l'expertise en collège est maintenue. Il est veillé au respect des droits du patient en supprimant l'obligation pour le médecin-traitant de transmettre des informations confidentielles. Le consentement du patient est indispensable, comme le précise l'exposé des motifs. La LDH s'interroge cependant sur la suppression de la cellule « surveillance étendue de la qualité » et

---

<sup>1</sup> Les autres volets étant encore à l'étude.

sur l'évaluation des rapports qui a lieu (article 141 du projet de loi).

- Le fait qu'aucune mise en observation ne puisse avoir lieu, à l'avenir, dans une annexe psychiatrique d'une prison est un progrès d'une grande ampleur. L'exposé des motifs mentionne de façon tout à fait correcte que « *ces annexes psychiatriques ne sont pas équipées pour procéder à une mise en observation approfondie* ». Il est prévu que la mise en observation ne pourra avoir lieu que dans un centre d'observation spécifiquement créé et équipé à cet effet (article 142 du projet de loi). Il importe de **créer ces centres au plus vite** pour se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Comme le souligne, à juste titre, la section de législation du Conseil d'Etat :

*« Il ressort de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en projet, de la loi du 5 mai 2014 (article 147, 2°, du projet) que le Roi crée un centre d'observation clinique et en détermine le nombre de places. Lors de la mise en œuvre de cette mesure, le Roi devra veiller à prévoir un nombre suffisant de places afin que toute personne qui fait l'objet d'une mise en observation puisse être admise dans un tel centre. En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle que lorsque la juridiction compétente a jugé qu'une personne internée doit être accueillie dans un établissement approprié, il appartient aux autorités compétentes de faire en sorte que cette personne puisse également y être effectivement admise dans un délai raisonnable. Si l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en projet, de la loi du 5 mai 2014, considéré en soi, est conforme à l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH, il n'en demeure pas moins que cette disposition conventionnelle pourrait bel et bien être violée en cas d'insuffisance de places disponibles dans les établissements dans lesquels la mesure ordonnée par le juge pourrait être exécutée.*

*Par ailleurs, le délégué a déclaré que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 5 mai 2014, que l'article 147, 2°, du projet tend à remplacer et qui prévoit le transfert pour mise en observation dans un centre d'observation clinique sécurisé créé par le Roi, n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et, qu'en attendant, aucune mise en observation ne pourra avoir lieu. Ces propos se heurtent à la condition énoncée par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour constitutionnelle selon laquelle, pour que la détention d'un malade mental puisse être ordonnée, il faut démontrer, sur la base d'une expertise médicale objective, qu'il existe un trouble mental réel et permanent et que ce trouble doit en outre être de nature à justifier l'internement<sup>59</sup>. En effet, pour effectuer une expertise dont il peut être déduit qu'un tel trouble existe (et quel traitement est le plus approprié), une mise en observation sera nécessaire dans un certain nombre de cas.*

*Les auteurs du projet doivent veiller à ce que l'infrastructure nécessaire soit disponible pour que l'internement puisse être ordonné et exécuté dans des conditions compatibles avec les exigences du droit international et de la Constitution ».*

Pour éviter de longues listes d'attente dans ces nouveaux centres, le projet de loi prévoit que le juge d'instruction ne peut procéder au placement dans le centre d'observation qu'après une demande de l'expert en ce sens. Concrètement, cela

signifie qu'en cas d'application de la loi sur la détention préventive et s'il existe des raisons de croire que la personne devrait être internée, la personne serait néanmoins emprisonnée avant son transfert vers un centre pour une mise en observation. Or, les risques d'aggravation de l'état de santé en prison sont tels (même pendant une très courte période) que la LDH estime qu'il est nécessaire que la personne soit immédiatement placée dans ce centre pour une mise en observation (sans emprisonnement préalable). Cela permettrait aux experts procédant à la mise en observation de vérifier l'existence de troubles mentaux sans devoir prendre en considération que cet état de santé s'est aggravé pendant le séjour en prison, voire aurait été provoqué par ce séjour, qui pourrait être très long s'il n'existe pas suffisamment de places dans les centres à créer. Enfin, le fait de placer immédiatement la personne dans ce centre éviterait également la surpopulation dans les annexes psychiatriques du pays. Cela pourrait également avoir un impact sur le travail des établissements de défense sociale, la personne n'ayant pas séjourné longtemps en milieu carcéral (où elle risque d'être tellement désocialisée que le travail à entamer sera souvent long et périlleux).

- Le fait que la révocation de la libération à l'essai ou de surveillance électronique ne puisse pas aboutir à un placement dans une annexe psychiatrique mais uniquement à un placement dans un établissement de défense sociale est un élément positif qui évite des dégradations rapides de l'état de santé de la personne (article 190 du projet de loi modifiant l'article 60 de la loi du 5 mai 2014).
- Constitue également un progrès le fait que la personne puisse être assistée par un médecin ou un avocat lorsqu'il est procédé à l'expertise psychiatrique médico-légale (article 143 du projet de loi modifiant l'article 7 de la loi du 5 mai 2014). Nous avons déjà soulevé en 2013 que cela s'avère nécessaire pour être en conformité avec la jurisprudence « Salduz » de la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans ce cadre, il serait opportun de faciliter l'accès à l'assistance judiciaire et médicale. La meilleure option serait de prévoir une forme d'automatisme d'assistance judiciaire pour que l'interné n'ait pas à payer sa contre-expertise avant que soit prononcé son internement<sup>2</sup>. A cet égard, tant les frais d'expertise que de contre-expertise devraient être à charge de l'Etat.
- Il est positif d'avoir associé la durée d'une mesure de sûreté à la durée de l'internement et, par conséquent, d'avoir évité que des mesures de sûreté puissent perdurer au-delà de la durée de l'internement. Les mesures de sûreté prendront désormais fin dès que la libération définitive de l'interné est ordonnée (article 153 du projet de loi modifiant l'article 17 de la loi du 5 mai 2014).
- Il est également favorable à la condition des internés en Belgique de flexibiliser la procédure devant la chambre de protection sociale et de prendre mieux en compte la réalité de terrain<sup>3</sup>. Les mesures suivantes sont extrêmement positives à cet égard :

---

<sup>2</sup> Le projet de loi prévoit de supprimer l'examen médico-légal complémentaire (article 165 du projet de loi). Cet avis médico-légal complémentaire pourrait être remplacé par une contre-expertise. Avoir deux avis est, en règle générale, le plus indiqué dans le domaine de la psychiatrie.

<sup>3</sup> Voyez l'article 153 du projet de loi modifiant l'article 17 de la loi du 5 mai 2014, les articles 155 et 156 du projet de loi modifiant les articles 21 et 22 de la loi du 5 mai 2014, l'article 158 du projet de loi modifiant l'article 23 de la loi du 5 mai 2014, l'article 160 du projet de loi modifiant l'article 26 de la loi du 5 mai 2014, l'article 163 du projet de loi modifiant

la possibilité de pouvoir adapter les conditions de la libération à l'essai même en cas de refus d'une libération définitive, la possibilité de pouvoir accorder davantage de jours de congés par mois (portée de 7 à 14 jours, permettant à l'interné de se rendre par exemple à l'essai pour deux semaines dans un établissement de soins), la flexibilisation de la permission de sortie et le fait que la détention limitée, la surveillance électronique et la libération à l'essai peuvent être octroyées à tout moment de l'exécution de l'internement. Constitue également un progrès le fait d'avoir augmenté la durée de la permission de sortie (de 12h à 16h), d'avoir prévu que la désignation d'un établissement de défense sociale peut avoir lieu concomitamment à l'octroi d'une autre modalité d'exécution de l'internement et, enfin, d'avoir prévu une façon souple de dater le moment à partir duquel une mesure d'exécution devient exécutoire afin de tenir compte de la réalité de terrain.

- Les droits du patient sont mieux pris en compte dans la mesure où le projet de loi veille à ce que la personne internée puisse avoir directement accès à la copie de son dossier (l'avocat n'est plus le seul à pouvoir le consulter) et prévoit que si la lecture de son dossier pourrait nuire gravement à son état de santé, un accès limité est dorénavant prévu (plutôt qu'une interdiction totale d'accéder au dossier)<sup>4</sup>. Les délais de consultation du dossier ont également été revus à la hausse, faisant passer le délai de consultation de 4 à 10 jours (article 163 du projet de loi). **La LDH recommande toutefois qu'une évaluation parlementaire soit menée** sur les ordonnances du juge d'internement qui refusent l'accès à une partie du dossier ou à sa totalité ainsi que sur les avis du psychiatre de l'établissement ou du psychiatre traitant de la personne sur lesquels l'ordonnance doit se fonder. Le délai pour accéder au dossier (article 171 du projet de loi) est également augmenté et porté de deux à dix jours. Enfin, le rôle du médecin traitant du patient est mieux défini et est plus conforme à la loi sur les droits des patients (article 187 et article 190 du projet de loi).

## 2. Evolutions négatives

**Certaines dispositions du projet de loi prévoient des régimes spécifiques qui sont hautement problématiques :**

- **Le régime applicable aux étrangers irréguliers est honteux** (article 157 du projet de loi). Un nouvel article 22/1 prévoit ainsi que le nouveau contenu de l'article 27 a pour but d'éviter, comme l'explique l'exposé des motifs que « *les internés qui se trouvent illégalement dans le royaume, et qui ne peuvent donc pas demeurer dans la société libre, se voient malgré tout octroyer une permission de sortie en vue de préparer la réinsertion sociale ou un congé. Ces modalités visent à préparer ou à élaborer une réinsertion en Belgique après la libération, ce qui n'est pas possible pour cette*

---

l'article 29 de la loi du 5 mai 2014, l'article 163 du projet de loi modifiant l'article 34 et l'article 35 de la loi du 5 mai 2014, l'article 175 du projet de loi modifiant l'article 45 de la loi du 5 mai 2014 et l'article 200 du projet de loi modifiant l'article 73 de la loi du 5 mai 2014.

<sup>4</sup> Voyez l'article 163 du projet de loi, l'article 177 du projet de loi modifiant l'article 47 de la loi du 5 mai 2014, l'article 179 du projet de loi modifiant l'article 49 de la loi du 5 mai 2014, l'article 177 du projet de loi modifiant l'article 47 de la loi du 5 mai 2014, l'article 194 du projet de loi modifiant l'article 64 de la loi du 5 mai 2014 et l'article 197 du projet de loi modifiant l'article 67 de la loi du 5 mai 2014.

*catégorie de personnes. En effet, elles peuvent être libérées uniquement en vue de leur éloignement du territoire. La loi décrit les personnes de cette catégorie comme des internés pour lesquels il ressort d'un avis de l'Office des étrangers qu'ils ne sont pas autorisés ou habilités à séjourner dans le royaume ».*

Il est difficilement concevable de traiter les personnes qui n'ont pas obtenu leur droit de séjour de façon aussi indigne en leur interdisant le moindre accès à des mesures de réinsertion « dans toute société libre » en raison d'un refus préalable à un droit au séjour. Cette disposition méconnaît par ailleurs la dure réalité que vivent nombre d'étrangers sans-papiers qui ont dû quitter leur pays dans des conditions souvent extrêmement dures, ce qui a pu être dévastateur sur leur état de santé mentale. Au-delà du fait que le projet crée deux catégories de citoyens et qu'il est inconciliable avec les valeurs qui sont au fondement des multiples instruments de défense et de promotion des droits de l'Homme, le projet de loi est inconséquent par rapport à l'internement qui prévoit des conditions précises pour entrer dans ce régime (dont le fait de souffrir d'un trouble mental grave). Or, le projet de loi prévoit de maintenir l'internement d'une personne qui n'a plus de raison objective d'être internée.

La section de législation du Conseil d'Etat a estimé que l'objectif poursuivi par le gouvernement ne saurait justifier les modifications proposées étant donné que :

*« En effet, à l'instar de la décision sur la détention elle-même, la décision d'octroyer une modalité d'exécution de la peine ne se conçoit pas comme une décision portant sur le statut du séjour ou comme une décision qui l'implique et, partant, elle n'a pas pour effet que l'intéressé séjournerait légalement dans le pays ».*

En réponse à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui estime que la disposition est discriminatoire, une permission de sortie 'occasionnelle' a été prévue pour les internés sans-papiers en justifiant le caractère unique de cette mesure par le fait que « dans le cadre de l'internement également, les autres modalités d'exécution sont clairement octroyées en vue de la réinsertion sociale en Belgique » (et donc restent non accessibles à la personne sans-papiers). Cet aménagement mineur ne répond en rien à la discrimination majeure qui est prévue entre deux catégories de personnes.

En outre, le Conseil d'Etat avait demandé que chaque modalité d'exécution soit examinée par le gouvernement :

*« Eu égard à ce qui précède, il convient de mieux justifier, en ce qui concerne chaque type de modalité d'exécution de la peine pris séparément, en quoi une différence de traitement est pertinente et proportionnelle au regard de l'objectif poursuivi et en quoi il est nécessaire d'instaurer une impossibilité absolue d'octroi de modalités d'exécution de la peine. Ce faisant, on examinera si les possibilités actuelles de ne pas accorder, dans des cas individuels, une modalité d'exécution de la peine en présence de contre-indications ou de l'assortir de certaines conditions, ne sont pas suffisantes ou si l'instauration d'aménagements ou de conditions spécifiques peut malgré tout permettre l'accès à certaines modalités d'exécution de la peine ».*

Le fait d'avoir prévu deux régimes totalement distincts entre les personnes avec ou sans-papiers entraîne la création de deux catégories en soi, contrairement aux justifications apportées par le gouvernement<sup>5</sup>.

Enfin, l'article 172 du projet de loi modifiant l'article 42 du 5 mai 2014 devrait être supprimé : celui-ci prévoit que si l'étranger irrégulier précédemment interné revient en Belgique sans autorisation de la chambre de protection sociale, la libération anticipée pourrait être révoquée. Le fait de revenir sur le territoire belge n'est pas un signe de maladie mentale. Le fait de refuser de quitter le territoire ou de coopérer à l'identification en vue de l'éloignement du territoire belge ne l'est pas plus (article 189 du projet de loi modifiant l'article 59 de la loi du 5 mai 2014).

La LDH demande le retrait de ces dispositions et analysera la possibilité d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle si ces dispositions sont maintenues en l'état.

- **Le traitement des condamnés internés ne devrait pas aboutir à un retour dans le système pénal<sup>6</sup>.**

Après avoir rappelé dans l'exposé des motifs que « *les soins doivent se voir accorder la première place dans l'approche de la problématique de l'internement* », il est incohérent de traiter les condamnés internés principalement comme des condamnés et accessoirement comme des internés.

Les articles 204 à 216 du projet de loi prévoient ainsi de revoir le statut de ces personnes et fait l'aveu que « *bien que pareil système puisse être qualifié de plus répressif étant donné qu'une peine privative de liberté à durée indéterminée est commuée en une mesure de liberté à durée déterminée, il convient toutefois de tenir compte du nouvel angle d'approche de la loi relative à l'internement et du développement de la procédure qui est entièrement axée sur la réinsertion et l'élaboration rapide d'un trajet de soins. Cela signifie que l'interné condamné arrivera dans ce système orienté soins dès la décision d'internement* ». Il est prévu que la personne ne puisse cependant avoir accès à aucune modalité d'exécution tant que le condamné interné ne répond pas aux conditions de temps prévues par la loi relative au statut juridique externe (pour l'octroi de modalités d'exécution de la peine). Or, pour la LDH, les condamnés et les condamnés internés ne sont pas des catégories juridiques comparables dans ce cas-ci. S'il est possible que les premiers souffrent parfois de troubles mentaux, ceux-ci ne sont cependant pas à ce point graves pour faire partie de la deuxième catégorie (les condamnés internés). S'il est positif que le condamné interné soit, dans le projet de loi orienté dans le système orienté « soins » dès la décision d'internement, la logique de la peine prévaut encore sur celle de l'internement. Comme exposé ci-dessous, la LDH plaide pour une prise en charge complète des internés par le système civil de la psychiatrie.

---

<sup>5</sup> Celui-ci maintient que « la distinction entre les catégories évoquées par le Conseil d'État n'existe pas en soi » mais que « lorsque la demande de séjour d'une personne est close par une décision négative, cette personne n'a à ce moment-là pas de droit de séjour [et que] cette situation peut être réversible si la personne décide par la suite d'introduire une nouvelle demande ».

<sup>6</sup> L'exposé des motifs parle de retour au "modèle pénitentiaire" mais il nous semble préférable de parler du modèle "pénal" par opposition au modèle "civil" de psychiatrie.

Si le gouvernement craint que certaines personnes condamnées simulent un trouble mental, il devrait alors renforcer le dispositif d'évaluation de l'état de santé et non aggraver les conditions de vie de personnes condamnées qui sont devenues malades.

### 3. Nécessité de clarifications

La LDH suggère également que certaines dispositions soient clarifiées ou révisées :

- Le projet prévoit de limiter l'internement aux crimes non correctionnalisables, crimes correctionnalisables et aux délits (article 145 du projet de loi modifiant l'article 9, §1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 2014). Cela permettra de mieux répondre à l'objectif initial de l'internement comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis relatif à la proposition de loi qui a débouché sur la loi du 5 mai 2014. Comme le souligne d'ailleurs l'exposé des motifs, *« il est encore possible d'aboutir à la situation où une mesure d'une durée indéterminée qui constitue un internement est ordonnée pour des faits relativement légers »*. Pour les deux dernières catégories d'infractions (crimes correctionnalisables et délits), il est prévu que les faits doivent constituer une *« atteinte ou menace de l'intégrité physique ou psychique »* pour qu'il y ait internement. Si nous pensons qu'il est positif de limiter les possibilités de l'internement, les notions *« atteinte »* et *« menace »* sont trop vagues.

L'exposé des motifs expose que :

*« L'ajout de la notion de 'menace' est requis pour l'internement pour certains faits qui démontrent une dangerosité dans le chef de l'auteur, sans qu'il y ait été effectivement porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'un tiers.*

*Il peut s'agir de faits qui (par hasard) n'ont fait aucune victime, comme un incendie volontaire, un attentat à la bombe, un jet d'acide, etc. Leur appréciation par le juge est une question de faits.*

*L'internement pour infractions contre les biens et toutes sortes de formes de nuisance est exclu, sauf si les faits entraînent une atteinte à l'intégrité physique ou psychique ou une menace contre celle-ci.*

*Dans ce contexte, on peut penser, par exemple, à des effractions qui suscitent une grande inquiétude chez les habitants, des dégradations volontaires graves ou des infractions graves contre les biens abusant de la situation de faiblesse des victimes. Il appartient à nouveau au juge de le motiver.*

*Afin de répondre à l'observation du Conseil d'État, le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété par une disposition qui précise que la juridiction d'instruction ou la juridiction de jugement doit apprécier de manière motivée si le fait a provoqué une atteinte ou une menace de l'intégrité physique ou psychique. Cette appréciation est une appréciation souveraine du juge. Une énumération des infractions qui peuvent donner lieu à un internement sous le point c), comme l'indique le Conseil d'État, est difficilement réalisable. Vu la thématique et les faits concrets, il semble donc indiqué que cette*

*appréciation soit laissée à l'appréciation souveraine du juge.*

*Si les faits ne correspondent pas aux situations précitées et que la personne est atteinte au moment de l'appréciation des faits d'un trouble mental qui altère gravement sa capacité de discernement ou de contrôle de ses actes, il ne peut y avoir d'internement. Toutefois, si ces personnes mettent gravement en péril leur santé ou leur sécurité ou si elles constituent une menace grave pour la vie ou l'intégrité d'autrui, la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux pourra être appliquée.*

*La même notion d'une certaine gravité peut être introduite au paragraphe 1<sup>er</sup>, c), de cet article. Le risque de perpétrer à nouveau des infractions peut être limité au risque de commettre des infractions mentionnées sous le a) du premier paragraphe de l'article 9 ».*

Il conviendrait de préciser davantage ce qu'entend le législateur par la notion d'« atteinte ou menace de l'intégrité physique ou psychique ». S'agit-il de se référer à la notion de « menace » telle qu'elle est prévue dans le Code pénal ? Il semble indispensable de préciser cette notion afin d'éviter que l'internement soit ordonné pour des faits extrêmement légers, ce qui est d'ailleurs l'objectif annoncé par le gouvernement. Il faut également préciser ce que signifie le terme « dégradation volontaire grave ». Il n'est pas non plus clair de savoir comment les victimes ont été concrètement inquiétées et dans quelle mesure les faits avancés par elles sont objectivés.

Le fait de prévoir qu'il revient au juge de décider de ce qui constitue une menace indirecte à l'intégrité physique ou psychique est trop vague et ne respecte pas le principe de légalité pénale. Laisseée comme telle, la disposition pourrait avoir pour effet que deux personnes placées dans des situations comparables connaissent un traitement judiciaire totalement différent.

A l'instar de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, la Ligue est d'avis que les infractions doivent être davantage précisées.

La section de législation du Conseil d'Etat a exigé que :

*« L'exposé des motifs précise que l'internement pour infractions contre les biens n'est pas possible, "sauf si les faits entraînent une atteinte à l'intégrité physique ou psychique ou une menace contre celle-ci" et fait référence par exemple "à des effractions qui suscitent une grande inquiétude chez les habitants, des dégradations volontaires graves ou des infractions graves contre les biens abusant de la situation de faiblesse des victimes". Toutefois, en subordonnant la possibilité d'un internement à un effet subjectif éventuel que les délits peuvent provoquer chez la victime, effet qui n'est décrit que dans l'exposé des motifs, le projet se heurte à la sécurité juridique et au principe de la légalité en matière pénale. Les délits susceptibles d'entraîner l'internement doivent dès lors être définis d'une manière plus objective dans la disposition en projet elle-même ».*

- La LDH estime également que le délai d'un an endéans lequel la chambre de protection sociale doit fixer la date à laquelle le directeur ou le responsable des soins doit rendre un avis est un délai trop long (article 43 de la loi du 5 mai 2014, modifié par l'article 173 du projet de loi). A cet égard, le Comité européen de prévention de la torture (CPT) recommande que « *des mesures soient prises pour que la décision de maintien de la mesure d'hospitalisation non volontaire soit automatiquement revue par le juge compétent, dans des intervalles n'excédant pas 3 à 6 mois* » (recommandations à la Belgique suite à la visite de 2009, § 209). Cette disposition est donc en contradiction flagrante avec les obligations internationales de la Belgique.

Par ailleurs, la procédure devient écrite pour les cas d'urgence. Il nous paraît cependant utile de prévoir une possibilité de plaidoirie orale qui permet parfois de pouvoir juger la situation en meilleure connaissance de cause. Bref, contrairement à ce qui est expliqué dans l'exposé des motifs, une procédure exclusivement écrite ne nous paraît pas être gage d'une procédure plus efficiente ou rationnelle.

- En outre, le fait que la suspension de la libération à l'essai ou de la surveillance électronique puisse avoir pour effet que la personne soit transférée dans une annexe psychiatrique est problématique. On peut souvent observer des dégradations rapides de l'état de santé de la personne internée lorsqu'elle est réincarcérée (article 191 du projet de loi modifiant l'article 61, §2 de la loi du 5 mai 2014). Cette disposition devrait être modifiée dans le sens de l'article 190 du projet de loi (modifiant l'article 60 de la loi du 5 mai 2014) qui prévoit que le placement en annexe psychiatrique est exclu. Le fait de restreindre l'arrestation provisoire aux cas strictement nécessaires (article 195 du projet de loi modifiant l'article 65 de la loi du 5 mai 2014) nous conforte dans le fait que le gouvernement a souhaité limiter les possibilités de l'internement en prison à des cas réellement extrêmes<sup>7</sup>.

Il convient également de clarifier l'article 196 du projet de loi qui modifie l'article 66 b) de la loi du 5 mai 2014 qui concerne la libération définitive. Il est actuellement prévu que la libération définitive peut être octroyée à la personne internée à l'expiration du délai d'épreuve et « *à condition que le trouble mental qui a donné lieu à l'internement se soit suffisamment amélioré pour qu'il n'y ait raisonnablement plus à craindre qu'à cause de son trouble mental, la personne internée se trouve dans un état de dangerosité tel qu'elle puisse commettre des infractions graves ou mettre en péril l'intégrité physique ou psychique de tiers* ». Le projet de loi prévoit de modifier le terme « amélioration » par « stabilisation » ce qui correspond plus à l'évolution de certains troubles mentaux. Par contre, il prévoit que d'autres facteurs que les troubles mentaux puissent être à l'origine du risque que la personne commette de nouvelles infractions. Le projet prévoit que « *le trouble mental soit suffisamment stabilisé pour qu'il n'y ait raisonnablement plus à craindre qu'à cause de son trouble mental ou non, en conjonction éventuellement avec d'autres facteurs de risque, la personne internée commettra à nouveau des infractions* ». L'expression « *en conjonction éventuellement avec d'autres facteurs de risque* » est beaucoup trop vague et contrevient au principe de légalité des peines et au principe de sécurité

---

<sup>7</sup> Le fait que le parquet décide seul de cette arrestation reste, par contre, problématique pour la Ligue des droits de l'Homme.

juridique.

- La LDH estime également que le délai pour que l'interné ou son avocat puisse se pourvoir en cassation devrait être non de cinq jours mais de quinze jours. Certes, l'article 192 de la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice ramène ce délai de quinze jours à cinq jours pour les détenus. Cependant, à l'égard des internés, la Cour constitutionnelle a établi, dans son arrêt n°22/2016 du 18 février 2016, qu'il faut tenir compte du fait que « *l'interné ne résid[e] pas toujours dans un établissement proche du greffe du tribunal de l'application des peines où l'avocat doit introduire le recours* » et « *que les conditions de communication avec l'interné peuvent être difficiles* » (B.40.3). Elle a également estimé qu'un délai de 48h - l'ancien délai annulé par la Cour - « *ne tient pas compte 'des garanties spéciales de procédure [qui] peuvent s'imposer pour protéger ceux qui, en raison de leurs troubles mentaux, ne sont pas entièrement capables d'agir pour leur propre compte'* (CEDH, 24 octobre 1979, *Winterwerp c. Pays-Bas*, § 60) » et rappelé que le délai de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine était de quinze jours.

Les frais que doivent prendre en charge les internés doivent être clarifiés, particulièrement lorsqu'ils concernent des frais des internés placés dans les établissements privés visés à l'article 3, 4°, d) de l'article 84. La LDH souligne qu'il est positif que le gouvernement ne souhaite pas poursuivre l'orientation de l'ancien gouvernement<sup>8</sup>. Le projet de loi réécrit le § 2 de l'article 84 de la manière suivante : « *§ 2. Les frais des soins médicaux nécessaires dispensés aux personnes qui sont internées et placées dans un établissement visé à l'article 3, 4°, sont à charge de l'État fédéral. Le Roi fixe la nature et le montant des frais non médicaux qui sont à charge de l'État fédéral en cas de placement dans un établissement visé à l'article 3, 4°, d)* ».

Contrairement à la loi du 5 mai 2014, le projet de loi ne fait plus aucune distinction entre les personnes insolubles, celles qui ne sont pas insolubles ou pouvant se faire aider par leurs familles. Cette classification n'avait pas lieu d'être et créait une différence de traitement non justifiée entre les personnes internées selon leur état de fortune. Tous les frais d'internement doivent en effet être assumés par l'Etat qui a décidé d'interner ces personnes.

La Ligue suggère cependant que le gouvernement actuel clarifie encore certains points à cet égard.

L'exposé des motifs prévoit que :

« *Le paragraphe 2 de l'article 84 porte sur les frais (médicaux et non médicaux) liés au placement de personnes internées.*

*Les frais engendrés par les soins médicaux nécessaires dispensés aux internés sont toujours à charge de l'autorité. Ce sont les prestataires de soins qui évaluent la*

---

<sup>8</sup> Pour un exposé complet des problèmes de constitutionnalité posés par la loi du 5 mai 2014, voyez l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 février 2016, n°22/2016.

*nécessité des soins médicaux à dispenser. À cet égard, le Conseil d'État a posé la question de savoir si la responsabilité des prestataires de soins en matière d'estimation des frais médicaux nécessaires n'est pas trop grande et si le pouvoir exécutif ne devrait pas la spécifier davantage. Au final, ce sont toutefois les prestataires de soins qui doivent eux-mêmes estimer les soins médicaux nécessaires et donc également si les soins médicaux sont nécessaires. L'ajout de la notion de "nécessaire" indique qu'il doit quand même être procédé à une évaluation du caractère nécessaire ou non des soins.*

*Pour ce qui est des frais non médicaux des internés qui séjournent dans des établissements relevant de la Justice, à savoir les établissements visés à l'article 3, 4°, a) et b), rien ne doit être déterminé concernant ces frais parce qu'ils sont à charge de l'autorité (soins médicaux, alimentation, vêtements de l'établissement, produits d'hygiène personnelle). L'autorité a l'obligation de prévoir des conditions humaines de détention.*

*Concernant les internés qui séjournent dans les centres de psychiatrie légale, c'est-à-dire les établissements visés à l'article 3, 4°, c), rien ne doit être prévu non plus pour les frais non médicaux. Ces centres sont organisés par l'autorité fédérale et exploités par un partenaire privé, qui reçoit de l'autorité les moyens de fonctionnement nécessaires pour prendre en charge les frais médicaux des internés qui séjournent dans ces centres (réglés par l'arrêté royal du 19 décembre 2014 en exécution de l'article 56, § 3ter, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 pour les centres de psychiatrie légale) et les frais liés à l'organisation du centre (alimentation, blanchisserie, etc.).*

*Pour le placement d'internés dans des établissements visés à l'article 3, 4°, d) (lesdites institutions privées), le mode de prise en charge des frais non médicaux doit par contre être déterminé. Le Roi déterminera de manière limitative les frais non médicaux qui seront pris en charge par l'autorité fédérale. Le montant de ces frais sera également fixé forfaitairement par le Roi. L'objectif de ce règlement est double. D'une part, il s'agit d'intervenir dans une série de frais non médicaux (vêtements, coiffeur, argent de poche, etc.) afin de garantir des conditions de séjour humaines dans ces établissements et d'assurer une égalité de traitement entre tous les internés. D'autre part, il importe de savoir clairement dans quel type de frais non médicaux l'autorité n'intervient pas. Aujourd'hui, la direction générale Établissements pénitentiaires, qui prend en charge les frais des internés qui séjournent dans des institutions privées, est confrontée à toutes sortes de factures qui n'ont rien à voir avec l'exécution de la mesure d'internement (vacances annuelles, taxe environnementale, prime d'affiliation à l'assurance soins de santé, etc.). Il est dès lors souhaitable d'élaborer par arrêté royal un règlement transparent concernant les frais non médicaux pris en charge par l'autorité ».*

La LDH suggère de supprimer la notion « nécessaires » de « frais nécessaires ». Les frais engendrés par les soins médicaux doivent toujours être à charge de l'autorité. A titre subsidiaire, si le législateur refuse de supprimer ce terme, il faudrait alors le préciser comme le souligne la section de législation du Conseil d'Etat : « *La question se pose de savoir si, comme c'est le cas en ce qui concerne les frais non médicaux, le pouvoir exécutif ne doit pas détailler davantage ces frais* ».

Par ailleurs, s'il est compréhensible que certaines factures (ex. taxe environnementale) ne soient pas prises en charge par les pouvoirs publics dans la mesure où elles n'ont aucun lien avec l'internement ou avec la suppression ou la modulation de prestations sociales qui en découlent, il est difficilement compréhensible que le Roi doive préciser les frais pris en charge lorsque cela concerne uniquement les établissements visés à l'article 3, 4°, d) et pas, par exemple, les établissements visés à l'article 3, 4°, c). Quelles sont les justifications pour prévoir une telle différence de traitement et cette différence est-elle légitime ? Si ces justifications devaient s'avérer légitimes, il devrait néanmoins revenir au législateur d'établir les critères qui doivent guider l'action gouvernementale afin de s'assurer que les frais pris en charge par la personne sont sans rapport avec la mesure de l'internement et ses conséquences.

- Il conviendrait de clarifier les règles en vertu desquelles les établissements peuvent décider que la personne peut ou non quitter l'établissement pour une courte période (article 172 du projet de loi).

#### 4. Nécessité de poursuivre la réforme

**Enfin, certains points essentiels sont absents de la proposition ou ne sont pas suffisamment approfondis et gagneraient à être étudiés :**

- Au premier chef de ceux-ci figure la question fondamentale de la suppression des annexes psychiatriques. La LDH note que le projet de loi essaye de limiter le recours aux annexes en cas de révocation des mesures et prend note du fait que la mise en observation ne peut se faire dans de bonnes conditions en annexe psychiatrique. En relevant que « *ces annexes psychiatriques ne sont pas équipées pour procéder à une mise en observation approfondie* », le projet de loi soulève la question du soin dans les annexes psychiatriques des prisons. Ces faits sont dorénavant connus des autorités publiques belges qui ont été condamnées à de très nombreuses reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>9</sup>. Un plan de suppression des annexes psychiatriques devrait être sans délai mis en place.
- La LDH note que la collaboration entre les SPF Justice et Santé publique s'est renforcée au fil des années (voyez par exemple le nouvel article 83 à l'article 221 du projet de loi) mais elle plaide pour une prise en charge complète des internés par le système civil de la psychiatrie. Elle estime que le recours à l'internement au sein des établissements pénitentiaires devrait être abrogé et qu'il est temps que l'on aborde enfin cette problématique dans le cadre d'une politique de santé mentale globale. Tous les dispositifs qui permettent que le SPF Santé publique devienne l'acteur principal dans ce domaine doivent donc être encouragés.

---

<sup>9</sup> Voyez par exemple Cour EDH, Arrêt L.B. c. Belgique du 10 janvier 2013, §93 ; Cour EDH, Arrêt Claes c. Belgique du 10 janvier 2013, §§ 114 ; Cour EDH, Arrêt Dufoort c. Belgique du 10 janvier 2013, § 79 ; Cour EDH, Arrêt Swennen c. Belgique du 10 janvier 2013, § 72. Arrêt Van Meroye c. Belgique du 9 janvier 2014, § 82 ; Arrêt Saadouni c. Belgique du 9 janvier 2014, § 61 ; Arrêt Plaisier c. Belgique du 9 janvier 2014, § 53 ; Arrêt Oukili c. Belgique du 9 janvier 2014, § 52 ; Arrêt Moreels c. Belgique du 9 janvier 2014, § 55 ; Arrêt Caryn c. Belgique du 9 janvier 2014, § 41.

A titre d'exemple, il conviendrait donc de faire relever la gestion des différents EDS du SPF Santé Publique uniquement et non plus en tout ou en partie du SPF Justice.

- Afin de garantir au mieux les droits de la défense, un double degré de juridiction est indispensable. Le projet de loi prévoit la possibilité d'un appel en cas d'internement d'un condamné. Il est précisé dans l'exposé des motifs que « *vu le caractère radical de la décision, il a été décidé de prévoir une possibilité de recours devant la chambre correctionnelle près la cour d'appel* ». Pour la LDH, l'internement est, de manière générale, une mesure radicale et requiert un double degré de juridiction. En quoi l'internement de personnes condamnées et l'internement de personnes n'étant pas condamnées ne sont pas des situations comparables ?
- Il ne faudrait plus parler d' « *incarcération immédiate* », de « *détention limitée* », de « *surveillance électronique* » et de « *libération à l'essai* », termes qui doivent être réservés aux condamnés à une peine en demande d'une libération conditionnelle, mais de « *placement immédiat dans un établissement de soins fermé* », de « *placement en hôpital psychiatrique* », de « *traitement ambulatoire suivi* » ou de « *retour à domicile* ».
- Il convient également de s'intéresser à la possibilité pour les personnes internées d'être dans des **milieux proches de leurs familles** et d'évaluer les lieux de vie de la famille par rapport à la situation géographique de l'EDS. A cet égard, il faudrait vérifier ce qu'il en est spécifiquement pour Bruxelles où il n'existe pas d'EDS.
- La question de **l'opportunité des mesures disciplinaires à l'égard des internés** devrait être prise en considération. A cet égard, l'exigence d'un avis psychiatrique circonstancié avant de décider une mise au cachot est souhaitable.
- Il conviendrait également de mener une réflexion sur l'usage des termes « *danger que la personne commette de nouvelles infractions en raison de son trouble mental* ». **En effet, si le critère du « danger » évite que toute personne ne se retrouve internée cette notion donne lieu à des interprétations diverses, qui pourraient se révéler arbitraires.** Il faudrait donc analyser comment baliser ce terme ou lui substituer un autre terme.