

EN FAIT

Considérant que les faits de la cause, tels qu'ils ont été soumis à la Commission par les requérants, peuvent se résumer ainsi:

Pour la requête no 2832/66 (De Wilde)

Le requérant, ressortissant belge né en 1928, était détenu lors de l'introduction de sa requête, à la Prison de Merksplas d'où il a été transféré par la suite à la Prison de Turnhout. Le requérant a été libéré le 16 novembre 1966 par décision du Ministère de la Justice. Le 19 avril 1966, le Juge de paix de Charleroi (Belgique) a prescrit la mise en détention du requérant pour la durée de deux ans du chef de vagabondage, en vertu de la loi du 27 novembre 1891, en ordonnant son internement dans la Colonie de Wortel. Faute de place, le requérant aurait été transféré à la Prison de Merksplas où on l'aurait obligé à travailler. Ne recevant pour cela que 1,75 FB de l'heure, De Wilde se serait refusé à travailler, ce qui aurait entraîné sa punition de la part des autorités pénitentiaires (il affirme avoir été transféré dans une Prison Disciplinaire).

De Wilde s'élève tout d'abord contre son "emprisonnement arbitraire". Il fait valoir qu'il est en possession d'argent et que, partant, sa détention n'est pas justifiée. De Wilde a versé au dossier à ce sujet une lettre (seule pièce officielle) du Consulat Général de France à Charleroi en date du 11 mai 1966, de laquelle il ressort que le requérant a droit à une pension de la part de la République française. Le requérant affirme avoir servi pendant sept ans et demi dans la Légion Etrangère et être de ce fait invalide de guerre à 50 %.

De Wilde demandait à la Commission qu'il soit mis fin à son internement.

Pour la requête no 2835/66 (Ooms)

Le requérant, ressortissant belge né en 1934, était détenu lors de l'introduction de sa requête, à l'Etablissement de Défense sociale à Marksplas. Le requérant a été libéré d'office le 21 décembre 1966.

Le Tribunal de Police de Namur, en date du 21 décembre 1965, a mis le requérant, du chef de vagabondage, à la disposition du Gouvernement pour être interné dans une maison de refuge en vertu de la Loi du 27 novembre 1891.

Le requérant, qui aurait été atteint d'une infection pulmonaire, mais qui en serait déjà guéri, affirme avoir demandé au Ministère de la Justice d'être remis en liberté, car sa mère aurait exprimé le désir de se charger de lui; elle aurait aussi fait des démarches en ce sens, auprès des autorités compétentes. Le 3 mai 1966, le Ministère de la Justice aurait cependant repoussé cette demande comme étant "prématurée".

Une deuxième demande de libération, adressée par la mère du requérant le 16 juillet 1966, a été également repoussée par le Ministère de la Justice par lettre du 3 août 1966. De cette lettre il ressort que Ooms aurait pu être libéré dès qu'il aura "réuni la somme d'argent prescrite par le règlement comme masse de sortie aux vagabonds internés pour une durée indéterminée à la disposition du Gouvernement".

A la suite d'une autre demande en libération adressée toujours par la mère du requérant au Directeur de la Colonie de Wortel en date du 15 juillet 1966, celui-ci a répondu, par lettre du 22 juillet 1966, que la sortie éventuelle de Ooms était conditionnée par un certificat d'embauche prouvant que le requérant occupe une place de travail. A ce sujet, le requérant a versé au dossier une attestation délivrée le 25 juin 1966, par les Oeuvres Sociales de l'Armée du Salut, de laquelle

il ressort qu'il sera occupé et hébergé dans les établissements desdites Oeuvres dès sa libération.

Ooms, qui lors de son arrestation aurait été en possession d'une somme de 100 FB. et qui ne semble pas contester le fait de s'être trouvé en vagabondage, se plaint essentiellement de sa détention qu'il qualifie d'arbitraire.

Le requérant fait valoir tout d'abord que sa mère, ayant fait des demandes expresses, les autorités compétentes auraient dû le libérer incessamment et le confier à sa famille, ainsi que l'exigerait le Code pénal belge; de cette façon, il aurait pu être, entre autres, soigné dans un sanatorium de son choix. Ooms se plaint ensuite que, pendant son internement, il aurait été, bien qu'atteint d'une infection pulmonaire, astreint à travailler huit heures par jour à 1,75 FB. de l'heure, pour pouvoir être en possession de la somme requise pour sa libération (2.000 FB).

En ce qui concerne les procédures ayant entraîné son internement, Ooms se plaint de ce qu'on aurait repoussé sa demande, formulée le jour même de son arrestation, d'être assisté par un avocat d'office. Il n'aurait donc pas pu bénéficier des facilités nécessaires pour pouvoir préparer sa défense et ceci, à ses yeux est d'autant plus grave que les peines à la charge des internés du chef de vagabondage peuvent être lourdes et que ceux-ci subiraient les mêmes traitements que les autres détenus. Le requérant ajoute qu'il n'a pu introduire aucun recours effectif contre son internement.

Ooms demandait à la Commission de pouvoir recouvrer sa liberté et qu'une indemnité en réparation de sa détention lui soit versée.

Pour la requête no 2899/66 (Versyp)

Le requérant, ressortissant belge né en 1911 était interné lors de l'introduction de sa requête à la Colonie de Wortel. Actuellement, Versyp est interné à l'établissement pénitentiaire de Turnhout.

Le 3 novembre 1965, le requérant s'est présenté au Commissariat de la Première Division de Police de Bruxelles. Le lendemain, 4 novembre 1965, Versyp a été traduit devant le Tribunal de Police de Bruxelles qui, le même jour, a mis le requérant, du chef de vagabondage, à la disposition du Gouvernement pour être enfermé durant deux ans dans un Dépôt de Mendicité en vertu de la Loi du 27 novembre 1891. Le requérant a versé au dossier une pièce établie par le Parquet du Tribunal de Police de Bruxelles, dont il ressort que l'Officier du Ministère Public près le même Tribunal, vu la décision par laquelle le requérant a été mis à la disposition du Gouvernement du chef du vagabondage, a le même jour requis le Directeur du Dépôt de Mendicité à Marksplas de recevoir le requérant en son établissement.

Le requérant aurait essayé d'introduire des recours contre son internement; il affirme avoir écrit à l'Inspecteur Général des Prisons, au Procureur Général du Roi et au Ministère de la Justice. Une de ces lettres, adressée au Ministère de la Justice, le 7 février 1966, aurait été ouverte par le Directeur de la Prison de Wortel qui ne l'aurait jamais envoyée.

Versyp allègue tout d'abord qu'il a un domicile fixe à Bruxelles et que, partant, il ne peut être considéré ni comme vagabond, ni comme mendiant.

Le requérant, qui affirme que la procédure relative à son internement devant un juge de paix n'aurait duré que deux minutes, fait valoir qu'il ne lui a pas été possible, de ce fait, de se défendre et qu'on lui aurait refusé l'assistance d'un avocat d'office.

Le travail qu'il aurait demandé d'exercer lors de son internement, et qui était de nature intellectuelle, n'étant pas disponible, Versyp aurait été astreint à changer souvent de Maison (il aurait séjourné à Merksplas et à Turnhout).

Tout en s'élevant contre l'exploitation dont il se considère victime, le travail n'étant que très faiblement rémunéré (1,75 FB. de l'heure); alors que, aux dires du requérant, un ouvrier en Belgique toucherait 40 FB), le requérant affirme que les autorités pénitentiaires l'auraient laissé sans travail pour un certain temps, afin de prolonger sa détention et qu'elles l'obligerait à faire un travail pour lequel il n'a aucune "compatibilité" (il déclare être dessinateur).

Versyp demande que sa mise en liberté immédiate soit prescrite et qu'une indemnité, en réparation du "dommage moral" subi, lui soit versée.

Historique de la procédure devant la Commission

Considérant que la procédure devant la Commission peut se résumer ainsi:

Les requêtes avaient été examinées le 23 septembre 1966 par un premier Groupe de trois.

Ce Groupe avait estimé à l'unanimité que les requêtes semblaient recevables au motif "la nature des problèmes soulevés par [les présentes requêtes] est sensiblement la même que celle que la Commission a eu à examiner dans la requête No 2208/64 (Binet c/Belgique), déclarée recevable par décision du 14 février 1966". En conséquence, les requêtes furent communiquées au Gouvernement belge, aux termes de l'article 45, paragraphe 2 du Règlement Intérieur de la Commission.

Le Gouvernement belge a fait parvenir à la Commission trois mémoires datés du 4 janvier 1967. Ces mémoires concluent au rejet ces requêtes.

Les mémoires du Gouvernement belge ont été communiquées aux requérants. Ooms et Versyp y ont répondu par plusieurs lettres. De Wilde par contre n'a pu être atteint et il n'a, par conséquent pas déposé de contre-mémoire.

Le 3 février 1967, un deuxième Groupe de trois a procédé à l'examen des trois requêtes à la lumière tant des observations écrites du Gouvernement que des réponses des requérants Ooms et Versyp. C'est sur la base des rapports de ce dernier Groupe que la Commission a décidé de convier les parties à lui fournir des explications orales sur la recevabilité des requêtes (article 46 paragraphe 1 in fine du Règlement Intérieur), pour autant qu'elles ont trait à l'application de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité. Quant à la requête Ooms, la Commission a décidé de rejeter comme étant manifestement mal fondés les griefs relatifs aux présumées violations des articles 3 et 9 de la Convention.

Par la même occasion, la Commission a ordonné la jonction des trois requêtes en vertu de l'article 39 du Règlement Intérieur de la Commission. Elle a décidé, ensuite, en vertu de l'article 1 de l'Addendum au Règlement Intérieur sur l'assistance judiciaire, d'accorder l'assistance judiciaire gratuite aux trois requérants.

Par lettres des 16 février 1967, le Secrétaire de la Commission a informé les parties des décisions que la Commission avait prises le 11 février 1967 et de la date prévue pour l'audition orale des parties, cette dernière ayant été fixée au 6 et éventuellement au 7 avril 1967.

Ont comparu devant la Commission, à Strasbourg, à la date prévue:

pour le Gouvernement défendeur (article 36 paragraphe 1 du Règlement intérieur):

Me Jan De Meyer Agent et Conseil, professeur de droit constitutionnel

à l'Université de Louvain et avocat au Barreau de Malines

pour les requérants (articles 36 paragraphe 2 du Règlement intérieur)
Me Xavier Magnée avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles.

La Commission a entendu les parties en leurs moyens et conclusions et leur a posé différentes questions (articles 53 et 63, combinés, du Règlement Intérieur); le compte rendu intégral des débats se trouve reproduit au document 6792 - 06.2/31.

L'audience contradictoire s'est terminée le jeudi 6 avril 1967 vers 19 heures. Le lendemain, la Commission a délibéré en Chambre du Conseil et a adopté la présente décision dont les parties ont été informées le 12 avril 1967.

Arguments des Parties

Considérant que les arguments présentés par les Parties dans leurs observations écrites et explications orales peuvent se résumer ainsi:

I. Quant à la loi belge du 27 novembre 1891 relative au vagabondage et à la mendicité et à l'application qui en a été faite aux requérants

Le Conseil du Gouvernement défendeur a soutenu que

"Cette loi a soustrait le vagabondage et la mendicité au droit pénal, en ce sens que l'état de vagabondage ou de mendicité n'est plus par lui-même en Belgique, un délit comme il l'est encore dans certains autres pays européens. Il n'y a délit que si le vagabond ou le mendiant se met dans l'un des situations définies aux articles 342 à 345 du Code pénal belge."

..."En dehors de ces cas, le vagabondage et la mendicité ne constituent plus des délits depuis 1891. Ceci fut à l'époque considéré comme un grand progrès.

Les vagabonds et les mendiants sont considérés depuis lors comme des personnes se trouvant dans une situation non délictuelle par elle-même, mais qui nécessite que des mesures soient prises par la société pour s'occuper d'eux et, si possible, les corriger.

Il y a une définition légale du vagabondage. Elle se trouve encore toujours dans le Code pénal, à l'article 347, qui fait suite aux dispositions auxquelles je viens de faire allusion.

Les vagabonds sont, d'après cet article, "ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession".

..."D'après l'article 1er de cette loi [la loi de 1891], le gouvernement organisera, pour la répression du vagabondage et de la mendicité, des établissements de correction sous la dénomination de dépôts de mendicité, des maisons de refuge: et des écoles de bienfaisance.

Le gouvernement doit donc organiser trois types d'institutions des établissements de corrections dénommés dépôts de mendicité, des maisons de refuge et des écoles de bienfaisance [...].

D'après l'article 2, les dépôts de mendicité, donc la première catégorie d'établissements, sont "affectés exclusivement à l'internement des individus que l'autorité judiciaire mette à la disposition du gouvernement pour être enfermés dans un dépôt de mendicité": on n'entre donc dans un dépôt de mendicité qu'en vertu d'une décision judiciaire. Les dépôts de mendicité servent, d'après l'article 13 de la même loi, à enfermer "les individus valides qui, au lieu de demander au travail leurs moyens de subsistance, exploitent la charité, comme mendiants de profession, ainsi que les individus qui par fainéantise, ivrognerie et dérèglement de moeurs vivent en état de vagabondage". [...].

Il y a ensuite une deuxième catégorie d'établissements, les maisons de

refuge. Les maisons de refuge servent à l'internement, d'une part, "des individus que l'autorité judiciaire mettra à la disposition du gouvernement pour y être internés" et, d'autre part, des individus dont l'internement dans une maison de refuge sera requis par l'autorité communale". [...]

Entreront dans les maisons de refuge dans les conditions prévues par cette disposition, et en vertu aussi de l'article 16 qui la précise, les personnes trouvées en état de vagabondage ou de mendicité, sans aucune des circonstances mentionnées à l'article 13, [...] et qui sont de nature à faire placer les intéressés dans un dépôt de mendicité.

Les maisons de refuge sont donc créées pour des vagabonds ou mendiants ne se trouvant pas dans l'une des conditions spéciales, particulièrement graves [...] définies à l'article 13; et ces personnes là pourront y être placées, en vertu d'une décision judiciaire semblable à celle qui est prise pour l'envoi de quelqu'un dans un dépôt de mendicité.

Mais il y a aussi une autre possibilité d'entrer dans une maison de refuge. On peut aussi y entrer en raison d'une décision de l'autorité communale; mais dans ce second cas il s'agit d'une entrée volontaire, comme le précise l'article 3, [...]: "Les individus âgés de plus de dix-huit ans accomplis, dont l'internement dans une maison de refuge sera demandé par l'autorité communale, y seront admis lorsqu'ils s'y présenteront volontairement, munis de l'expédition de l'arrêté d'un collège des bourgmestres et échevins autorisant leur admission".

La loi précise en son article 4 que dans ce cas particulier, devenu relativement rare, d'une admission autorisée par l'administration communale, c'est la Commission d'assistance publique ou la Commune qui paieront les frais d'entretien. Par contre, dans les autres cas, qui sont les cas habituels et ordinaires, le cas d'internement judiciaires dans une maison de refuge, comme aussi le cas d'internement judiciaire dans un dépôt de mendicité, les frais sont à charge de l'Etat, d'après l'article 21 de cette loi [...]. Le remboursement doit être poursuivi, en vertu de l'article 38, à charge des personnes secourues ou de ceux qui leur doivent des aliments, ou encore de ceux qui sont responsables de la blessure ou de la maladie qui a nécessité l'assistance.

[...] Dans les deux cas, en principe, il s'agit de décisions judiciaires. Mais dans le deuxième cas - celui de la maison de refuge - il peut aussi s'agir d'une demande de l'intéressé lui-même, appuyée d'une décision de l'autorité communale qui autorise la mise en détention dans une maison de refuge.

En ce qui concerne le régime intérieur de ces établissements l'article 6 de la loi prévoit fort simplement que "les individus valides internés dans un dépôt de mendicité ou dans une maison de refuge seront astreints aux travaux prescrits dans l'établissement". Ce sont des maisons de travail. Les personnes placées dans un dépôt de mendicité ou dans une maison de refuge ne passent pas leur temps dans l'oisiveté. On leur impose des travaux divers que ces personnes accomplissent sous l'autorité de la direction des établissements dans lesquels ces personnes sont détenues.

En ce qui concerne la procédure de l'internement judiciaire le Conseil a soutenu que

"Les individus trouvés en état de vagabondage ou de mendicité doivent être arrêtés et doivent être traduits ensuite devant le tribunal de police. C'est ce que décident l'article 8 et l'article 9 de la loi de 1891. L'article 8: "Tout individu trouvé en état de vagabondage sera arrêté et traduit devant le tribunal de police". L'article 9: "Tout individu trouvé mendiant pourra être arrêté et traduit devant le tribunal de police".

...
"La procédure de l'internement judiciaire est régie par une disposition plus ancienne que la loi de 1891, c'est-à-dire aussi une disposition

plus ancienne que le Code pénal de 1867, l'article 3 d'une loi du 1er mai 1849. [...] "Dans les cas de vagabondage et de mendicité prévus par les articles 271, 274 et 275 du Code pénal" - il s'agit de la numérotation du Code pénal napoléonien de 1810, - "l'individu arrêté sera amené dans les vingt-quatre heures devant le juge de paix, à son audience ordinaire ou à celle que l'officier du ministère public requerra pour le lendemain, afin d'y être statué conformément à la présente loi et cependant, l'inculpé," - ce mot est, lui aussi, dépassé par la législation plus récente - "restera sous la main de la justice en état d'arrestation. Si le prévenu" - encore un mot qui n'est plus adapté à la situation actuelle - "le demande, un délai de trois jours lui sera accordé pour préparer sa défense".

Ce texte est toujours en vigueur. Mais il faut évidemment considérer que la référence aux articles du Code pénal de 1810 n'a plus d'objet, et que les mots "inculpé" ou "prévenu" ne doivent plus être compris dans le sens origininaire, mais dans le sens de "personne trouvée en état de vagabondage et de mendicité".

Il faut ajouter à cela

"que l'article 11 de la loi de 1891 permet, par dérogation à cette disposition de la loi de 1849, que l'intéressé soit mis en liberté provisoire. Cet article 11 dispose ce qui suit: "Par dérogation à l'article 3 de la loi du 1er mai 1849, les individus arrêtés en vertu de la présente loi pourront être mis provisoirement en liberté par le ministère public ou par les tribunaux."

Donc, il est parfaitement possible que le ministère public lui-même décide à ce stade là - (entre l'arrestation et la comparution devant le juge de police) - que l'intéressé sera mis en liberté, ou encore le tribunal lui-même, le tribunal de police en l'occurrence, pourra décider la mise en liberté provisoire de l'intéressé."

En ce qui concerne le rôle du juge de police, c'est-à-dire du juge de paix

"L'article 12 prévoit que "les juges de paix vérifient l'identité, l'âge, l'état physique, l'état mental et le genre de vie des individus traduits devant le tribunal de police du chef de vagabondage ou de mendicité". Ensuite le juge doit décider. Il pourra arriver qu'il constate que le vagabond ou le mendiant se trouve dans l'une des situations particulières visées à l'article 13, [...] qui entraînent l'envoi dans un dépôt de mendicité; c'est-à-dire, le juge peut constater que le vagabond ou le mendiant, au lieu de demander au travail ses moyens de subsistance, exploite la charité, comme mendiant de profession, ou que, par fainéantise, ivrognerie et dérèglement de moeurs, il vit en état de vagabondage. Dans ces cas là, le juge décidera qu'il sera envoyé dans un dépôt de mendicité pour y être enfermé pendant deux ans au moins et sept ans au plus. [...] [...] Cette décision prise par le juge de paix, notamment en ce qui concerne la durée de l'internement, peut être neutralisée rapidement par le ministre de la justice: le ministre de la justice dispose, en vertu de l'article 15, du pouvoir de "mettre en liberté les individus enfermés dans un dépôt de mendicité, dont il jugera inutile de prolonger l'internement jusqu'au terme fixé par le tribunal". Cela, le ministre de la justice peut le faire à tout moment. Même si quelqu'un est envoyé dans un dépôt de mendicité par un juge de paix particulièrement sévère, pour une durée de sept ans - ce qui n'arrive jamais - le ministre de la justice, peut, dans les semaines qui suivent libérer cette personne. A partir d'ailleurs de la mise à la disposition du gouvernement, l'intéressé passe sous l'autorité du ministre de la justice, qui décide de son maintien dans le dépôt de mendicité ou de son élargissement selon son appréciation personnelle.

Il y a encore une autre possibilité. [Le juge de paix] peut constater que les circonstances définies à l'article 13 ne sont pas réalisées et que, par conséquent, il s'agit d'un vagabond ou d'un mendiant ordinaire. Dans ce cas là, le juge appliquera l'article 16: "Les juges de paix pourront mettre à la disposition du gouvernement, pour être

internés dans une maison de refuge, les individus trouvés en état de vagabondage ou mendiant, sans aucune des circonstances ci-dessus mentionnées à l'article 13." Il s'agira donc dans ce cas là d'un internement dans une maison de refuge.

La durée de cet internement est précisée par les articles 17 et 18:

Article 17: "Les individus internés dans les maisons de refuge seront mis en liberté, lorsque leur masse de sortie aura atteint le chiffre qui sera fixé par le ministre de la justice, pour les diverses catégories dans lesquelles ces reclus seront rangés et d'après le métier qu'ils exercent."

Article 18: "Les individus internés dans une maison de refuge ne pourront en aucun cas y être retenus contre leur gré au-delà d'un an." L'internement ne peut donc avoir une durée supérieure à un an lorsqu'il s'agit d'un internement dans une maison de refuge. Là aussi, toutefois, le ministre de la justice dispose d'un pouvoir semblable à celui qu'il détient à l'égard des pensionnaires d'un dépôt de mendicité: en effet, d'après l'article 18, alinéa 2, "le ministre de la justice fera mettre en liberté tout individu interné dans une maison de refuge, dont il jugera que l'internement n'est plus nécessaire".

[...]

Le Conseil des requérants a soutenu que

Le vagabond est celui qui n'a ni domicile certain ni moyen de subsistance et qui n'exerce ni métier ni profession. La loi organise pour eux deux sortes d'établissements. Les dépôts de mendicité sont réservés à ceux qui refusent systématiquement de travailler, aux vicieux et à ceux qui sont prédisposés à la délinquance. Les maisons de refuge sont destinées aux malheureux réduits à la misère et dans la nécessité de chercher un asile provisoire. Dans les dépôts, comme dans les refuges, les intéressés sont astreints au travail (article 6).

L'internement dans les dépôts de mendicité peut être ordonné par le Juge de paix pour un terme variant de 2 à 7 ans. Le juge intervient comme auxiliaire de l'administration et non pas à titre judiciaire. Sa décision n'est pas un jugement. Elle n'est donc susceptible ni d'appel ni de cassation. L'internement dans les maisons de refuge est de même décidé par le Juge de paix par un acte de nature purement administrative qui, lui n'indique aucune durée. Tout au plus l'internement ne peut-il être prolongé au delà d'un an contre le gré de l'intéressé.

L'internement prend fin à l'expiration du terme fixé, ou par décision du Ministre de la Justice ou quand l'interné a réuni une masse de sortie déterminée.

Il n'y a aucun recours contre la décision administrative d'internement rendue par le Juge de Paix, si ce n'est un appel au Ministre qui statue d'autorité pour ou contre la mise en liberté. Le pouvoir judiciaire n'intervient nullement pour contrôler l'exécutif. Ainsi sont absolument impossibles l'opposition, la libération conditionnelle, la grâce, l'appel et la cassation.

Telle est donc la situation officielle: mesure purement administrative sans aucun recours judiciaire, seule chance de l'interné: un appel au Ministre de la Justice.

La loi du 27 novembre 1891 inflige à des vagabonds une véritable détention qui peut se prolonger durant sept années alors qu'ils n'ont commis aucun délit. Sans qu'ils subissent la moindre condamnation, ils sont pourtant privés des garanties établies par les lois sur l'instruction criminelle pour la liberté individuelle.

[...] Les internements font l'objet d'une inscription au casier judiciaire en dépit du fait qu'ils ne constituent officiellement pas des peines ni le vagabondage un délit. Aucune réhabilitation n'étant possible en conséquence, le casier ne peut jamais être effacé. Ainsi le certificat de bonne vie et moeurs est-il définitivement interdit à

des individus n'ayant commis aucune infraction et dont on prétend organiser le reclassement.

Le vagabond auquel est fait application de la loi du 27 novembre 1891 est privé de sa liberté pendant une période de six mois à sept années. Il est de surcroît astreint au travail. Son internement est au surplus inscrit définitivement au casier judiciaire. Il est enfin déchu de ses droits électoraux.

La clémence du législateur à son égard semble donc bien vaine quand on précise qu'il n'est pourtant pas délinquant et qu'aucune "peine" ne le frappe.

Seuls en effet subsistent les désagréments, et le mot est faible, les tourments de la peine: tous ses avantages sont exclus, aucun recours, aucune grâce, aucune réhabilitation, aucune libération conditionnelle.

Il est en conséquence inadmissible que la seule vertu du vocabulaire remplace définitivement par "internement" le mot "emprisonnement" et par "décision" le mot "jugement" interdisant aussitôt aux individus concernés toute la protection que mérite la liberté individuelle.

Sous des mots d'un autre siècle se cachent en fait des accusations, des jugements et des condamnations aux travaux forcés, aggravés encore par l'absence de tous recours et par le caractère sommaire de la procédure.

II. Quant à la compatibilité de la loi du 27 novembre 1891 avec les dispositions de la Convention

Le Conseil du Gouvernement défendeur a soutenu que

"Il ne semble pas qu'il y ait contestation sur le fait que la loi belge de 1891 ait été appliquée dans sa forme et teneur, conformément à sa lettre et à son esprit, aux trois intéressés. Ceux-ci n'ont formulé aucune critique à ce sujet.

A la vérité, les critiques portent essentiellement et exclusivement sur la compatibilité de la loi de 1891 avec la Convention. [...]

En ce qui concerne l'article 7 de la Convention [...] cet article [...] n'est pas en cause, puisque la Convention elle-même distingue, dans cet article, comme la loi belge [...] d'une part, la "détention régulière ... d'un vagabond", d'autre part, la détention régulière "après condamnation par un tribunal compétent".

Je pense qu'il suffit de comparer l'article 7 de la Convention et l'article 5, paragraphe 1 de la Convention pour se rendre compte de ce que les auteurs de celle-ci ont, eux-aussi, de même que le législateur belge, distingué l'hypothèse de la détention résultant d'une condamnation de celle de la détention résultant de la constatation d'un état de vagabondage ou de mendicité.

L'article 7 [- ... -] concerne les condamnations, dont il s'agit à l'article 5, paragraphe 1, 1 a): "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." C'est cette hypothèse que vise l'article 7: "Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission, etc ...". Par contre, la mise en détention d'un vagabond n'est pas une condamnation, n'a rien à voir avec l'article 7; la mise en détention d'un vagabond est visée à l'article 5, paragraphe 1 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". [...]

Le vagabondage est une situation qui peut aboutir à une mise en détention, mais il ne s'agit pas, lorsque cette mise en détention est

décidée, d'une condamnation: on constate simplement qu'il y a vagabondage et il en résulte qu'on prend certaines mesures que la législation du pays prévoit à l'égard des personnes trouvées dans cette situation."

En ce qui concerne l'article 5, paragraphe 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."

Le Conseil du Gouvernement défendeur compare à cet article 5, paragraphe 4, les dispositions de l'article 8 et de l'article 9 de la loi belge. Dans ces dispositions, il est prescrit que les personnes trouvées en état de vagabondage ou de mendicité seront arrêtées et traduites ensuite devant un tribunal de police. Il relève, d'autre part, qu'à tout instant, en vertu de l'article 11 de cette même loi, ces personnes peuvent, même avant que le juge de paix n'ait statué, être libérées soit par le tribunal lui-même, soit par le ministère public.

Il constate "que la loi belge prévoit d'office l'intervention d'un tribunal: celle du tribunal de police, ou juge de paix. Il ne faut même pas la demander, elle est octroyée d'office par le législateur. Personne ne pourra être maintenu en détention comme vagabond ou comme mendiant si ce n'est qu'après qu'une décision judiciaire soit intervenue à son sujet."

"D'après ce système, l'arrestation est opérée à titre provisoire par l'instance de police qui recueille le vagabond ou le mendiant ou auprès de laquelle celui-ci se présente.

Cette instance - dans chacun des trois cas dont vous vous occupez il s'agitait du commissaire de police, - doit aussitôt déferer l'intéressé, sans même que celui-ci le demande, à l'intervention du ministère public, au juge de paix qui statue, à bref délai, comme le prévoit d'ailleurs le paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention, sur la situation dont il s'agit. Le juge de paix qui ainsi "statue à bref délai sur la légalité de la détention" peut ordonner la libération si cette détention lui paraît illégale."

Le texte anglais peut-être permet d'éclaircir le sens du mot "recours" qui figure dans le texte français:

"Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful."

L'intéressé a donc le droit "d'introduire un recours", "to take proceedings" mais en Belgique le "recours", les "proceedings" lui sont données d'office. Il ne doit même pas le demander, il doit passer obligatoirement devant le juge de paix. Il ne s'agit pas pour un office de protection sociale, ou pour un commissaire de police, ou pour un autorité non judiciaire quelconque de dire: "Voilà, Monsieur vous êtes vagabond ou vous êtes mendiant, je vous mets dans une maison de refuge ou dans un dépôt de mendicité." Il n'en est pas question, la législation belge a placé les vagabonds et les mendians sous la protection du pouvoir judiciaire, en décider d'office et sans aucune demande de leur part que le juge de paix, et lui seul, décidera de leur mise en détention.

Il y a aussi une constatation de fait [...] à propos de l'article 5, paragraphe 4. Il s'agit dans les cas d'espèce [...] de trois personnes qui sont venues se présenter spontanément, elles-mêmes, aux commissariats de police de Charleroi, de Namur, de Bruxelles, pour que cette loi de 1891, qui est au fond la loi qui prend soin des vagabonds, leur soit appliquée."

En ce qui concerne l'article 4 de la Convention le Conseil du

Gouvernement défendeur a soutenu "que cet article 4 n'est certainement pas en cause, parce que, d'après son texte même, selon le paragraphe 3 de cet article: n'est pas considéré comme "travail forcé ou obligatoire" au sens du présent article: "a) tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle."

Il n'y a donc pas de travail forcé dans la mesure où il s'agit de la détention régulière d'un vagabond telle que celle-ci est explicitement prévue à l'article 5, paragraphe 1, e) de la Convention.

En ce qui concerne l'article 6 de la Convention, le Conseil du Gouvernement défendeur a soutenu que cet article 6, lui aussi, n'est pas en cause.

"S'agit-il, dans les trois cas d'espèce [...] de contestations sur "les droits et obligations de caractère civil" des intéressés ou s'agit-il de contestations sur le "bien-fondé de toute accusation en matière pénale" dirigée contre ces personnes? Il s'agit d'autre chose. Il faut d'ailleurs constater que, même si l'article 6 était applicable, il y a eu décision publique, il y a eu présomption favorable en la personne dont il s'agissait de constater la situation de vagabond ou de mendicité. Il y a eu procédure équitable, on n'invoque même aucun fait qui permettrait de dire que les juges de paix de Bruxelles, de Charleroi, ou de Namur, qui se sont occupés des intéressés, aient pu violer à leur égard les droits de la défense et si on vous parle plus particulièrement du b) et du c) du paragraphe 3, peut-on dire que les intéressés n'ont pas disposé du temps et des facilités nécessaires à la préparation de leur défense? Ils pouvaient demander une remise de trois jours dans les conditions définies à l'article 3 de la loi de mai 1849. Ils ne l'ont pas fait, et pour cause, puisqu'ils ont demandé eux-mêmes d'être internés. Et s'agit-il d'une violation de l'article 6, paragraphe 3 c), qui leur permet de se défendre eux-mêmes ou d'avoir l'assistance d'un défenseur de leur choix et s'ils n'ont pas les moyens de rémunérer un défenseur, de pouvoir être assistés gratuitement par un avocat d'office lorsque les intérêts de la justice l'exigent? Ils n'en ont pas éprouvé le besoin. Il s'agit de vagabonds auxquels ces dispositions ne pouvaient pas raisonnablement être appliquées puisqu'ils demandaient eux-mêmes d'être placés dans une maison de refuge ou dans un dépôt de mendicité.

Compte tenu de l'extrême simplicité de leur cas, de leur présentation spontanée, de leur demande explicite en ce qui concerne deux d'entre eux, et au moins implicite en ce qui concerne le troisième, il ne semble pas y avoir, pour autant même que l'article 6 puisse être mis en cause, une violation quelconque de leurs droits de défense."

En ce qui concerne l'article 5, paragraphe 3, de la Convention "toute personne arrêtée ou détenue dans les conditions prévues au paragraphe I a, c, du présent article, doit être aussitôt traduite devant le juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience."

Le Conseil du Gouvernement défendeur a soutenu que

"Ce paragraphe se réfère au paragraphe 1er, c'est-à-dire au texte dans lequel il s'agit d'arrestations ou de détentions opérées en vue de conduire l'intéressé devant l'autorité judiciaire compétente, "lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci".

Ce n'est donc pas le cas de la détention d'un vagabond qui est prévu dans ce texte; c'est celui de la détention préventive classique, telle

qu'elle existe en matière pénale lorsqu'il s'agit vraiment de délits. D'ailleurs, même si l'article 5, paragraphe 3, était applicable, peut-on constater qu'en fait, les intéressés ont été traduits aussitôt devant le juge et qu'ils ont été jugés dans un délai raisonnable, avec la faculté éventuelle d'être libérés pendant la procédure?

Tous les textes [...] de la loi belge, et l'application qui en a été faite à De Wilde, à Ooms et à Versyp, [...] démontrent que tout s'est passé régulièrement. Même si l'article 5, paragraphe 3 était applicable, où est la violation de cet article 5, paragraphe 3 - s'il peut y avoir, en cas de vagabondage, violation de cette disposition?"

En ce qui concerne l'article 13 de la Convention le Conseil du Gouvernement défendeur a soutenu

"qu'il n'y a aucun recours contre la décision, et l'on vise par là la décision judiciaire du juge de paix, qui ordonne la mise en détention du vagabond ou du mendiant. Il n'y a pas de recours, dit-on.

Il faut toujours revenir au texte même et non pas à ce qu'on peut penser ou dire en dehors de ce texte (article 13): "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

Tout d'abord, cet article 13 ne signifie pas qu'il doit y avoir en toute circonstance un second degré de juridiction, ne signifie pas une nécessairement une décision prise par un juge de paix doit pouvoir être censurée par un juge supérieur, comme les décisions des cours d'assises ne sont pas censurées, au fond, par une juridiction supérieure. Tout ce que cet article prescrit, c'est qu'une personne dont les droits et les libertés ont été violés - et il faut d'abord justifier qu'il y a violation d'un droit garanti par la présente Convention et je pense que ce que je viens de [...] dire à propos de tous les autres articles invoqués par les requérants contre les décisions prises à leur égard, démontre qu'il n'y a pas violation de la Convention des Droits de l'Homme - c'est que dans l'hypothèse où il y a violation il devrait y avoir un recours effectif devant une instance internationale. Mais il y a plus. Il y a une instance nationale qui, à tout moment peut intervenir pour mettre fin à la détention d'un vagabond et d'un mendiant: c'est le ministre la justice."

Aux yeux du Conseil du Gouvernement défendeur "Le ministre de la justice d'un Etat est une instance nationale, [...] la loi, non seulement en ce qui concerne les détentions prévues à l'article 13 mais aussi en ce qui concerne celles prévues à l'article 16, permet au ministre de la justice de libérer on tout temps les personnes détenues en tant que vagabonds et en tant que mendiants. C'est explicitement prévu. C'est une faculté qu'il y a de libérer, à tout moment, les personnes qui ont été frappées d'une décision de ce genre. Ceci est d'ailleurs conforme à l'idée que ce n'est pas une peine mais une mesure de caractère social prise par le juge de paix.

Il ne faut pas, dans un cas pareil, prévoir le recours à une autorité, disons de type judiciaire; il est normal que lorsqu'une mesure de protection sociale de ce genre a été prise, l'autorité administrative supérieure, le ministre de la justice, soit chargée de prendre les mesures d'élargissement, lorsque celles-ci paraissent s'imposer."

Le Conseil des requérants a soutenu que

Quant à l'article 7 de la Convention
"L'internement du vagabond qu'on prive ainsi de sa liberté et qu'on soumet au travail obligatoire est manifestement une peine en fait. Il est sans pertinence de s'attarder à une querelle de pur vocabulaire pour tenter une démonstration du contraire.

Or, le vagabondage n'est pas comme tel un délit selon la loi belge. Le Code pénal ne frappe le vagabond que dans certains cas très précis, par exemple pour avoir pénétré sans autorisation dans une propriété privée. Le pur vagabondage n'est pas une infraction dans le Code pénal.

En conséquence, l'internement des vagabonds constitue une véritable peine infligée pour un fait de vagabondage qui ne constitue pas une infraction officiellement. A ce titre, la loi du 27 novembre 1891, contrevient à l'article 7 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme."

Quant à l'article 5 paragraphe 4 de la Convention

"Le vagabond est mis en détention et interné par une décision sans recours du Juge de Paix. Il n'y a ni opposition, ni appel ni cassation possible car la décision d'internement est considérée comme une mesure administrative et non comme une peine. Telle est du moins la thèse officielle.

Or, tout détenu a un droit de recours en vertu de la Convention. Ce recours doit être contentieux afin qu'un contrôle judiciaire porte sur la légalité de la détention au regard de la législation nationale et au regard de la Convention (requête 858/60, Annexe 1961, pages 237 et suivantes). Tout détenu doit pouvoir "contester en justice la légalité de sa détention", légalité qui comprend le respect de la Convention. La Commission a affirmé ces principes à l'occasion d'une requête dirigée contre la Belgique concernant la mise à la disposition du Gouvernement des étrangers sur base de la loi du 28 mars 1952. Les étrangers avaient en l'espèce un recours judiciaire, déclaré à ce titre satisfaisant par la Commission. Les vagabonds n'ont pas semblable recours judiciaire.

En vain le Gouvernement belge objecterait-il que le vagabond a un recours auprès du Ministre de la Justice, celui-ci statuant arbitrairement sans débat et ne prenant qu'une décision administrative. En effet le pouvoir exécutif se contrôle ainsi lui-même alors que la convention exige que le contrôle appartienne au pouvoir judiciaire. Il n'y a donc pas de séparation de pouvoirs. L'exécutif garde en détention et décide de libérer à sa guise sans le moindre contrôle de légalité quelconque. Aucun recours judiciaire n'existe.

En conséquence la loi du 27 novembre 1891 contrevient à l'article 5 paragraphe 4 de la Convention."

Quant à l'article 4 de la Convention

"Les vagabonds sont soumis à un travail obligatoire durant tout le temps de leur détention. Prétextant leur fournir une masse de sortie, l'administration les paye 1,75 fr. l'heure. Il est à remarquer toutefois que les sommes reçues de toute personne parente ou amie de l'extérieur ne peuvent être prises en considération. Ainsi un vagabond pourrait théoriquement posséder à son compte dix fois la masse fixée pour sa libération au salaire de 1,75 fr. l'heure.

Le travail forcé est assuré par des mesures contraignantes telles la cellule et le régime au pain et à l'eau en cas de refus [...].

Or, le travail ne peut être requis d'un détenu que pour autant que sa détention ait lieu dans les conditions prévues à l'article 5 de la Convention (article 4 paragraphe 3 litt. a).

L'article 5 de la Convention étant violé en ses paragraphes 3 et 4, le travail forcé ne peut être admis en l'espèce.

Dès lors, en imposant le travail à des détenus qui n'ont pas, notamment, le droit d'introduire contre cette détention un recours devant un tribunal, la loi du 27 novembre 1891 viole l'article 4 de la Convention."

Quant à l'article 6 paragraphe 1 de la Convention

"Le vagabond est privé de sa liberté, soumis au travail forcé, inscrit au casier judiciaire et privé de ses droits électoraux. Il subit donc une peine quel que soit le mot utilisé pour qualifier sa détention. Il ne fait point de doute que le vagabond est frappé par les très sévères mesures prises à son égard. Leur nature manifestement afflictive suffit à convaincre.

Faisant donc l'objet d'une véritable accusation de vagabondage susceptible de provoquer une peine de sept années de travail forcé en détention, l'intéressé ne fait pas l'objet d'un jugement mais tout au plus d'une décision à laquelle les autorités ne concèdent qu'un caractère administratif. Or, tout accusé a droit à un jugement.

En ce qu'elle permet l'accusation des vagabonds et des peines pour les frapper sans aucun jugement, la loi du 27 novembre 1891 contrevient aux dispositions de l'article 6 de la Convention."

Quant à l'article 6 paragraphe 3 b et c de la Convention

"Les requérants comparurent dans les 24 heures de leur arrestation devant un juge qui prit la décision d'internement. Il semble que ce délai très court joint à l'ignorance et au désespoir des intéressés ne permette pas une préparation suffisante des affaires ni l'intervention d'un avocat dont la désignation, fatalement pro deo, ne peut avoir lieu si vite. Au surplus, le juge de paix ne peut connaître suffisamment bien le cas en un temps si court.

Les vagabonds peuvent bien sûr demander une prolongation du délai d'attente et de préparation pendant trois jours. Le droit leur est accordé par le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 1er mai 1849.

Mais, outre qu'on peut raisonnablement se demander dans quelle mesure un vagabond connaît ce texte, il apparaît que les conditions de rapidité de l'internement sont d'autant moins acceptables au regard du droit à la liberté individuelle que la décision peut porter sur sept années de travail forcé et sera prise sans recours possible.

Il ne faut donc pas s'en tenir à la lettre d'un texte législatif mais considérer humainement une procédure administrative compte tenu de ses éventuelles conséquences graves pour apprécier si les garanties de préparation de l'affaire et de défense sont suffisantes. A ce titre les lois des 27 novembre 1891 et 1er mai 1849 contreviennent à l'article 6 paragraphe 3 litt. b et c de la Convention."

Quant à l'article 5 paragraphe 3 de la Convention

"Les vagabonds gardés à vue comparaissent devant le juge de paix. Ce dernier statue à leur égard et prend ainsi, non pas une décision judiciaire, mais une mesure administrative (jurisprudence constante de la Cour de Cassation de Belgique).

Les travaux préparatoires de la loi du 27 novembre 1891 que la doctrine qui s'y est attachée nous montrent que la loi vise la répression du vagabondage au motif qu'il est un état qui peut devenir dangereux pour la société. On craint que le vagabond commette une infraction et on veut l'en empêcher. Dès lors, on le place en détention dans un dépôt ou un refuge.

Cette détention, conforme à l'hypothèse prévue par l'article 5, paragraphe 1 litt. c de la Convention n'est autorisée qu'à condition

1 - que le détenus soit conduit finalement devant une autorité judiciaire compétente (article 5 paragraphe 1 litt. c)

2 - que le détenus soit traduit devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires afin d'être jugé dans un délai raisonnable ou libéré pendant la procédure

En l'espèce, les vagabonds restent détenus sans jamais faire l'objet d'un jugement et sans être remis en liberté pourtant.

A ce titre, la loi du 27 novembre 1891 contrevient à l'article 5 paragraphe 3 de la Convention."

Quant à l'article 13 de la Convention

"Les vagabonds n'ont aucun recours contre la situation qui leur est faite par les multiples violations de la Convention par la loi du 27 novembre 1891 si ce n'est un appel au Ministre de la Justice pour demander une mise en liberté aux termes de l'article 18 de la loi.

Les travaux préparatoires de la loi, la jurisprudence de la Cour de Cassation, la doctrine et les avis de l'administration belge elle-même sont formels sur ce point.

Tel est le mécanisme de la loi.

Le recours au Ministre de la Justice ne satisfait pas aux exigences de l'article 13 puisqu'en l'espèce ce recours serait en principe dirigé contre l'administration dudit Ministre. On ne conçoit pas qu'il soit à la fois juge et partie.

Tous les pourvois en Cassation, tous les appels, toutes les oppositions sont déclarées irrecevables, de jurisprudence constante.

Toute plainte au Procureur du Roi serait ipso facto classée sans suite car aucune infraction au Code pénal belge ne peut être relevée dans l'application de la loi pour la répression du vagabondage.

Tout recours au Conseil d'Etat serait déclaré non fondé puisque les mesures administratives sont légalement justifiées sur pied de la loi du 27 novembre 1891.

Ainsi la Belgique manque-t-elle aux obligations prévues à l'article 13 de la Convention en ne laissant aux requérants aucun recours effectif devant une instance nationale contre les violations de la Convention. Ainsi, d'autre part, les requérants satisfont-ils à l'article 26 de la Convention du point de vue de la recevabilité de leurs requêtes."

EN DROIT

Considérant que l'article 27, paragraphe 2 (art. 27-2) de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, s'il oblige la Commission à déclarer "irrecevables" les requêtes individuelles qu'elle estime "manifestement mal fondées" ne l'autorise pas pour autant à rejeter, dès le stade de l'examen de leur recevabilité, celles dont le mal fondé ne tombe pas sous le sens (cf. parmi beaucoup d'autres, la décision du 9 juin 1958 sur la recevabilité de la requête No 214/56, De Becker c/Belgique, Annuaire II, pages 253 et 255);

Que les problèmes qui se posent en l'espèce se révèlent assez complexes pour que leur solution doive relever de l'examen du fond des affaires;

Que les griefs des requérants ne sauraient, dès lors, être repoussés pour défaut manifeste de fondement;

Qu'ils ne se heurtent à aucune autre cause d'incompétence ou d'irrecevabilité; qu'il appert, notamment, que les requérants ont respecté les conditions de l'article 26 (art. 26) de la Convention;

Par ces motifs, déclare les requêtes recevables.