SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 25357/94
présentée par Michel AERTS
contre la Belgique

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 2 septembre 1996 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 8 août 1994 par Michel AERTS contre la Belgique et enregistrée le 30 septembre 1994 sous le N° de dossier 25357/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 20 septembre 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 14 février 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant belge, né en 1964 et domicilié

à Oreye (Belgique). Devant la Commission, il est représenté par Maître Jean-Louis Berwart et Maître Germaine Brabants, avocats au barreau de Liège.

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Arrêté le 14 novembre 1992 pour des faits non précisés, le requérant fit l'objet, le 15 janvier 1993, d'une ordonnance d'internement prise par la chambre du conseil du tribunal de première instance de Liège. Il fut détenu provisoirement à l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Lantin (Belgique).

Par décision du 22 mars 1993, la commission de défense sociale près l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Lantin décida que l'internement du requérant aurait lieu dans l'établissement de défense sociale de Paifve.

En l'absence de transfert dans cet établissement, le requérant et un autre interné dans la même situation citèrent, le 14 avril 1993, l'Etat belge à comparaître devant le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, en vue de l'entendre ordonner à l'Etat leur transfert immédiat à Paifve, avec astreinte de 10.000 F.B. par jour de retard.

Le 10 mai 1993, le président du tribunal de première instance, se fondant sur sa jurisprudence antérieure, ordonna le transfert immédiat à Paifve et déclara qu'au cas où l'Etat ne se conformerait pas à sa décision dans les huit jours de sa signification, il devrait payer au requérant une astreinte de 10.000 F.B. par jour de retard. L'Etat fit appel de cette décision le 28 juin 1993.

Le 22 octobre 1993, la cour d'appel de Liège annula l'ordonnance du 10 mai 1993 et dit qu'il n'y avait pas lieu à référé. Il motiva ainsi sa décision :

> "Attendu que les intimés sont sous le coup d'une mesure d'internement et se sont vus désigner l'établissement de défense sociale de Paifve comme lieu d'internement par des décisions de la commission de défense prises respectivement les (...) ; que leur transfert n'a pas été réalisé et qu'ils sont maintenus à l'annexe psychiatrique de la prison de Lantin ; que l'appelant expose qu'en raison d'un manque de place disponible à l'établissement de défense sociale de Paifve, il est dans l'obligation d'établir une liste d'attente complétée chronologiquement et qu'il fait conduire à Paifve celui dont le nom se trouve en tête de cette liste dès qu'une place s'y trouve disponible par suite de la libération d'un autre interné dont l'état s'est amélioré ; qu'il ajoute que des travaux importants ont été réalisés pour accroître la capacité d'hébergement de l'établissement de défense sociale de Paifve où l'ouverture d'un nouveau pavillon le 1er octobre 1993 a déjà permis le transfert de plusieurs internés inscrits sur sa liste d'attente et où l'accueil des autres se fera progressivement pour des raisons de sécurité et pour permettre le rodage du personnel de garde (voir rapport de la directrice du 1.10.1993) ; qu'il se pourrait que les intimés profitent très prochainement de cette mise en place du nouveau pavillon ;
>
> Attendu que si le droit pour les intimés d'être transférés dans un établissement où ils bénéficieront d'un traitement curatif scientifiquement organisé mis au point par une équipe psychiatrique est évident, force est de constater qu'à Paifve la surpopulation chronique caractérisée par une promiscuité déplorable et antithérapeutique s'est accompagnée d'une

insécurité développée dans des locaux frisant l'insalubrité et soldée par l'échec des traitements thérapeutiques (voir descriptions dans réf. civ. Liège 27.2.1990, JLMB 1990, 435 et Liège 4.6.1993 en cause Etat belge c/Brasseur, Comminette et Tonnoir, R.F. 8349/93) ; que redoutant une aggravation de cette situation, l'appelant a dû se résoudre à différer le transfert des internés dans cet établissement et qu'il a instauré le système de la liste d'attente dont certaines décisions de référé, assorties d'une astreinte importante, ont bouleversé l'ordre, créant ainsi des priorités difficilement justifiables ; que de l'exécution de ces décisions, respectées essentiellement en raison de la charge que l'astreinte prononcée représentait, il ne peut se déduire que l'appelant aurait une fois pour toutes renoncé à contester le pouvoir d'intervention des juridictions de l'ordre judiciaire ; que la renonciation à un droit est de stricte interprétation et ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation (Cass 20.4.1989, Pas 1989, I, 861) ;

Attendu qu'au contraire des décisions qui statuent sur la mise en liberté de l'interné et qui de ce fait présentent le caractère de jugements (voir Cass 17.6.1968, Pas 1968, I, 1183 et conclusions de Mr l'avocat général Mahaux), les décisions des commissions de défense sociale qui désignent l'établissement dans lequel l'interné sera placé ne sont pas des décisions touchant à la liberté individuelle mais des modalités d'exécution de l'internement (O. Vandemeulebroeke, les commissions de défense sociale, RDP 1986, p. 178, n° 80) ; qu'en raison de leur nature, elles sont étrangères à l'article 30 de la Constitution ;

Que l'exécution de ces décisions est un acte de l'administration et non un règlement tombant sous le coup de l'article 107 de la Constitution ;

Attendu que l'appelant ne dénie pas aux intimés le droit d'être transférés à Paifve mais oppose à un transfèrement immédiat des objections tenant à la surpopulation, au désordre qu'elle y entraîne et à l'insécurité qui pourrait en résulter tant pour ceux qui y travaillent que pour les autres citoyens ; que la décision de maintenir les internés en surnombre dans les annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires résulte donc d'un choix où l'administration confronte ce droit des internés à un traitement médical le plus approprié et les impératifs de la sécurité en général ;

Attendu que ce choix est un acte de l'administration dont l'opportunité échappe par excellence au contrôle du Pouvoir judiciaire ;

Que si le Pouvoir judiciaire est compétent pour ordonner les mesures nécessaires tant pour mettre fin que prévenir une atteinte portée fautivement à un droit subjectif, il lui est interdit d'apprécier l'opportunité d'une mesure prise par l'autorité administrative et de faire oeuvre d'administrateur (voir conclusions de M. le Procureur général Velu, alors avocat général, avant Cass 27.6.1980, Pas 1980, I, 1357 et spécialement p. 1349 ; Cass 27.11.1992, RG 7972, en cause Etat belge c/faillite Vissers Douane-Expéditeurs) ; que le juge des référés ne peut, sans s'immiscer dans la politique générale suivie par l'administration, remettre en cause l'opportunité d'établir une liste d'attente et en bouleverser l'ordre en décidant, sous la menace d'une astreinte, le transfert immédiat d'un interné soigné dans des conditions moins favorables à l'annexe psychiatrique ; que d'autres possibilités de transfert doivent d'ailleurs exister puisque la commission de défense sociale et en cas d'urgence son président seul peuvent même d'office diriger un interné vers un autre établissement étatique ou exceptionnellement vers un

établissement privé ;

Que la seule juridiction de fond ayant été appelée à examiner la question (Civ. Liège 16.2.1993, en cause Habran et Van Thieghem contre Etat belge) a décidé que la détention de l'interné n'en restait pas moins légale, excluant donc l'existence d'une voie de fait relevant de l'arbitraire ; que l'insuffisance des établissements pénitentiaires d'ailleurs, justifie sans doute la création de locaux supplémentaires, mais que ces constructions, outre qu'elles ne seront pas instantanément terminées, impliquent des engagements budgétaires relevant de la politique générale qui échappe au contrôle des cours et tribunaux ; que l'ouverture du nouveau pavillon à Paifve est une illustration de l'intérêt que l'appelant porte également à la problématique de l'internement ;

Attendu que la comparaison des régimes et traitements prodigués aux internés à Paifve et à l'annexe psychiatrique de Lantin ressort très bien des constatations faites en 1990 par le président du Tribunal de première instance de Liège à l'occasion d'une visite des lieux et d'une enquête ; qu'elle dispense d'une nouvelle vue des lieux et permet de conclure que si, à Lantin, la situation des internés n'est pas idéale et peut présenter des risques pour le rétablissement des internés, le régime auquel ces individus sont soumis, comme c'est le cas pour les intimés, n'est cependant pas assimilable à un traitement inhumain ou dégradant proscrit par la Convention des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales."

Le requérant fut transféré à Paifve le 27 octobre 1993. Il fut libéré à l'essai le 24 novembre 1993.

Le 13 janvier 1994, le requérant demanda l'octroi de l'assistance judiciaire pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt du 22 octobre 1993. A l'appui de sa demande, il fit valoir les arguments suivants :

"Qu'à l'analyse il apparaît que la cour d'appel a laissé sans réponse le moyen développé par le requérant et fondé sur la violation de l'article 3 de la Convention européenne précitée ;

Qu'en effet, la cour d'appel dans son arrêt du 22/10/93, ne rencontre pas ce moyen invoqué par le requérant en terme de citation, implicitement mais certainement rencontré par le premier juge et implicitement mais certainement reproduit par le requérant dans ses conclusions d'appel, ces conclusions faisant valoir principalement qu'il y avait lieu à confirmer l'ordonnance dont appel ;

Qu'il apparaît donc que l'arrêt précité du 22/10/93 viole notamment le prescrit de l'article 97 de la constitution ;

Que de plus, cet arrêt de la cour d'appel du 22/10/93 est en contradiction totale avec un arrêt de la première chambre civile de la Cour d'appel de Liège du 18/1/93 qui avait confirmé dans une affaire similaire une ordonnance de référé en stipulant que la détention était illégale et constituait une voie de fait."

Par décision du 10 février 1994, le bureau d'assistance judiciaire près la Cour de cassation rejeta la demande en se prononçant en ces termes :

"Attendu que le requérant justifie de l'insuffisance de ses revenus ;

Attendu que la prétention ne paraît pas actuellement juste ;

Rejette la demande."

B. Droit et jurisprudence pertinents

La loi du 1er juillet 1964, intitulée loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, autorise les juridictions d'instruction et les juridictions de jugement à ordonner l'internement d'un inculpé qui a commis un fait qualifié de crime ou de délit et qui se trouve soit dans un état de démence, soit dans un état de déséquilibre mental ou de débilité mentale le rendant incapable du contrôle de ses actions.

L'article 14 alinéa 1 de la loi stipule que "l'internement a lieu dans l'établissement désigné par la commission de défense sociale", tandis que l'alinéa 5 de cet article prévoit que "si au moment où l'internement est ordonné, l'inculpé est détenu dans un centre pénitentiaire, l'internement a lieu provisoirement dans l'annexe psychiatrique de ce centre ou, à défaut de celle-ci, dans l'annexe désignée par la juridiction qui ordonne la mesure."

Au cours de l'année 1989, le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, fut saisi pour la première fois de problèmes du maintien en détention à l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Lantin de personnes pour lesquelles la commission de défense sociale avait décidé que l'internement aurait lieu dans l'établissement de défense sociale de Paifve. Cette première procédure donna lieu à des mesures d'instruction approfondies, dont des visites sur les lieux et l'audition de médecins attachés à ces institutions.

Dans un procès-verbal du 15 janvier 1990, on peut, entre autres, lire ces mots :

" Le premier témoin introduit déclare se nommer :

B. (...)

Il dépose comme suit :

Je ne suis ni parent ni allié des demandeurs. Je suis seul neuropsychiatre, médecin anthropologue, dans l'établissement pénitentiaire de Lantin. J'y suis occupé 10 heures par semaine, à savoir : le lundi 2 heures, les mardi et jeudi : 3 heures, les vendredi et samedi 1 heure. Mon activité est très vaste car j'ai en charge potentielle tous les détenus de Lantin (environ 700) et non uniquement les personnes se trouvant dans l'annexe psychiatrique. C'est la seule prison de Belgique où il n'y a qu'un seul neuro-psychiatre pour autant de détenus et d'internés. Je consacre les 3/5ème de mon temps à l'annexe psychiatrique. Celle-ci comprend une population très hétérogène : les internés, les toxicomanes qui entrent à Lantin et qui passent d'abord par l'annexe (il en vient presque tous les jours), les détenus -prévenus ou condamnés- qui présentent des problèmes d'ordre mental de tous genres, et enfin les personnes qui se trouvent en observation psychiatrique notamment à la demande du juge d'instruction. L'annexe psychiatrique compte 42 places dont 3 places réservées servants. En fait, il y a de 35 à 55 pensionnaires. Pendant les vacances, il y en a 47 à 49 environ. La salle commune compte 23 places et il y a 13 cellules occupées actuellement par 17 internés, en tout. Le chiffre de 40 est beaucoup trop élevé car ces personnes nécessitent des soins attentifs au point de vue psychiatrique, neurologique et ergothérapeutique notamment. Elles doivent recevoir des soins urgents, qui sont prodigués. Elles devraient recevoir également des soins chroniques en vue de leur réinsertion sociale : elles nécessiteraient des consultations régulières auprès de psychologues et d'assistants sociaux. De même, le travail leur

serait indispensable. Or, ces soins chroniques sont inexistants.

Au point de vue de l'encadrement, il y a un seul psychiatre (moi-même) occupé partiellement. Il n'y a pas d'infirmier diplômé mais uniquement des surveillants sans formation spéciale. Ces surveillants devraient être 5 par horaire ; ils sont en fait souvent 4 et même 3. La présence des surveillants est très importante auprès des internés ; ils doivent les écouter, dialoguer avec eux, séjourner dans la salle commune, jouer avec les intéressés, ce qui n'est pratiquement pas possible étant donné le grand nombre d'internés et le petit nombre de surveillants. Ils doivent aussi s'occuper des visites que reçoivent les internés et surveiller le préau. L'un de ces gardiens, non infirmier, doit préparer les médicaments. Il n'existe pas de psychologue, ni d'ergothérapeute qui serait cependant nécessaire pour intégrer le travail dans un contexte thérapeutique. Il n'y a pas d'éducateur. Il n'y a qu'une seule assistante sociale qui travaille également dans d'autres secteurs de Lantin (notamment auprès des femmes). Les internés reçoivent quelques cours de musique, d'anglais et de français, qui sont donnés par des bénévoles mais le milieu est propice. (...)

Les internés peuvent me rendre visite quand ils le demandent. Je ne les examine pas systématiquement chaque jour. Il serait cependant souhaitable que je les vois régulièrement et que je m'entretienne avec eux mais cela est tout à fait impossible en raison tant du nombre d'internés que du peu d'heures dont je dispose.

Après avoir reçu lecture de ce qui précède, le témoin ajoute :

Les soins chroniques deviennent de plus en plus nécessaires en raison de la durée de plus en plus longue du séjour des internés dans l'annexe psychiatrique alors qu'ils devraient se trouver dans un établissement de défense sociale.

S.I. de Me BERWART :

Les internés ne peuvent pas recevoir d'intraveineuses qui requièrent nécessairement un médecin. Ils reçoivent uniquement des injections intramusculaires qui devraient être effectuées par un infirmier qui le sont par les surveillants auxquels j'ai montré comment cela se pratiquait. Cela ne peut cependant pas causer de graves problèmes. Je ne reçois les internés qu'à leur demande. Souvent, ce qu'ils sollicitent est très ponctuel, de sorte que je ne dois leur consacrer que peu de temps. Lorsqu'en revanche, ils désirent "vider leur sac", je leur consacre généralement un quart d'heure ou une demi-heure, ce que je considère trop peu.

S.I. de Me DEWEZ :

De façon générale, il peut arriver que des injections intraveineuses soient nécessaires, notamment lors d'états dépressifs aigus. Il ne peut être question, dans l'annexe psychiatrique, étant l'absence de personnel qualifié, de recourir à ces injections."

Par ordonnance du 27 février 1990 (référé Liège, ordonnance Habran et Van Thiegem c/Etat belge du 27 février 1990), le juge des référés estima que dès lors qu'il avait été décidé que l'internement d'une personne aurait lieu à Paifve, son maintien en détention à l'annexe psychiatrique violait "tant les articles 6 et 14 de la loi de défense sociale du 1er juillet 1964 que l'article 3 de la Convention". Il était en effet d'avis que la situation existant à Lantin était

beaucoup moins favorable qu'à Paifve, relevant que les internés n'y bénéficiaient ni de l'encadrement social, psychologique et psychiatrique répondant aux exigences de la loi, ni d'un suivi médical par un médecin-psychiatre, ni d'un environnement adapté à la prise en charge des cas psychiatriques. Il ordonna donc à l'Etat de soumettre les demandeurs à un régime d'internement conforme à la loi. Dans le cadre de l'examen de cette affaire au fond, le tribunal de première instance de Liège estima, pour sa part, que la détention était restée légale malgré le long délai écoulé avant le transfert de Lantin à Paifve.

Le président du tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, a rendu ultérieurement plusieurs ordonnances allant dans le même sens que celle du 27 février 1990, ordonnances auxquelles l'Etat se conforma.

Saisie pour la première fois d'un appel de l'Etat contre pareille ordonnance le 18 janvier 1993, la cour d'appel de Liège a confirmé la décision condamnant le maintien d'un interné à Lantin en dépit de la décision de la commission de défense sociale (cour d'appel de Liège, 7ème chambre civile, arrêt Massu c/Etat belge du 18 janvier 1992), en se prononçant en ces termes :

> "Attendu que la commission de défense sociale a relevé le 26/2/91 que le médecin responsable de l'annexe a écrit dans son rapport du 22/2/91 que :
>
> - l'état mental des internés se dégrade en raison des conditions dans lesquelles ils se trouvent à l'annexe avec une promiscuité, un défilé continuel de toxicomanes qui ravivent pour certains des passions toxicophiles ;
>
> - il existe un risque sérieux d'aggravation irréversible de l'état mental de l'intéressé s'il est laissé plus longtemps à l'annexe où il est manifeste qu'il ne peut recevoir le traitement approprié ;
>
> - le défaut d'exécution de la décision d'internement dans un délai raisonnable viciait la détention de l'interné qui devenait illégale et que le délai raisonnable était épuisé.
>
> Attendu que c'est à juste titre que le juge des référés a assorti sa décision d'une astreinte ;
>
> Qu'en effet l'attitude de l'appelant, lequel manifestait de la résistance à exécuter les décisions antérieures justifiait pareille mesure."

C. Rapport du Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 juin 1994

Dans le rapport du CPT du 24 juin 1994 consacré à la Belgique, on peut, à propos de l'annexe psychiatrique de Lantin, notamment lire ces mots :

> "188. Le médecin psychiatre a spontanément évoqué les difficultés et le régime inadéquat de l'annexe psychiatrique. Tous les patients avec qui la délégation a discuté se sont plaints du manque de contacts avec du personnel qualifié, tout en relevant l'attitude positive des fonctionnaires pénitentiaires.
>
> 189. Les contacts avec le médecin psychiatre étaient réduits à leur plus simple expression. Certains voyaient le médecin tous les dix jours. Pour d'autres, le rythme était plus espacé : par exemple, un patient, à l'annexe depuis juillet 1992 a vu le médecin six fois ; un autre à l'annexe depuis mars 1993 et

manifestement déprimé et suicidaire a vu le médecin une fois ; un patient transféré à l'annexe en mai 1993 a vu le médecin deux fois. Il semblerait que les consultations soient extrêmement brèves. Certains patients ont, en outre, allégué qu'ils étaient debout lors des consultations.

190. Lors de la visite, plusieurs patients internés étaient en attente de transfert vers un établissement de défense sociale. L'un des patients avait été désigné depuis le 22 décembre 1992 pour un transfert à Tournai et séjournait depuis plus d'un an à l'annexe (c'est-à-dire depuis le 22 septembre 1992), d'autres attendaient leur transfert depuis plusieurs mois. Il est évident que maintenir les patients internés dans les conditions ci-dessus décrites pendant des périodes prolongées comporte un risque indéniable d'aggravation de leur état mental.

La délégation du CPT a été informé qu'il y avait, à l'heure actuelle, un établissement spécifique de défense sociale à Paifve et six autres établissements (soit hospitaliers, soit pénitentiaires) partiellement réservés à l'hébergement des internés. Cependant, il semblerait que leur capacité ne permette pas de répondre aux besoins de l'internement.

191. L'annexe psychiatrique, bien qu'accueillant des patients nécessitant une observation et/ou des soins psychiatriques, ne possède ni le personnel, ni les infrastructures d'un milieu hospitalier psychiatrique. A tous égards, le niveau de prise en charge des patients placés à l'annexe psychiatrique était en-dessous du minimum acceptable du point de vue éthique et humain.

192. En conséquence, le CPT recommande aux autorités belges de prendre sans délai les mesures nécessaires afin que :

- l'équipe médicale de l'annexe psychiatrique soit renforcée de manière significative. Cette équipe devrait comprendre au moins l'équivalent d'un poste de médecin psychiatre à plein temps ;

- l'annexe psychiatrique soit dotée d'un effectif en nombre suffisant de personnel infirmier diplômé, formé aux soins psychiatriques ;

- une permanence du personnel infirmier diplômé soit organisée la nuit à l'annexe psychiatrique et qu'un terme soit mis au système de surveillance nocturne par les détenus servants ;

- des programmes d'activités thérapeutiques différenciés faisant appel à la gamme complète des traitements (psycho/socio/ergothérapies) soient mis en place ;

- un environnement thérapeutique différencié pour ce qui concerne les conditions matérielles (objets personnels, armoires, salles de séjour, annexes sanitaires séparées des lieux de vie, etc) soit mis en place ;

- plus généralement, les conditions matérielles d'hébergement soient améliorées de manière significative.

193. En outre, le CPT recommande que les autorités belges explorent la possibilité de remplacer le dortoir par des chambres pour un ou deux patients.

193. Enfin, le CPT recommande aux autorités belges d'accorder une haute priorité à la recherche d'une solution au problème, précédemment relaté, du transfert des patients internés."

GRIEFS

1. Le requérant fait valoir que les conditions d'internement à l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Lantin constituent un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention, comme le prouve, entre autres, la lecture des procès-verbaux de la visite des lieux et de l'audition des témoins faite par le juge des référés préalablement à son ordonnance du 27 février 1990.

Il observe d'abord que la population est hétérogène, puisque l'on y retrouve, outre les internés, des détenus mis en observation, des détenus présentant des problèmes d'ordre mental ou psychologique, des éléments perturbateurs et des toxicomanes. En outre, la surpopulation endémique entraîne une promiscuité intolérable. Il ressort particulièrement que l'absence d'encadrement social, psychologique et psychiatrique répondant aux exigences de la loi de défense sociale, d'un suivi médical par un médecin-psychiatre ainsi que d'un environnement adapté suscite la dégradation de la santé mentale des internés en raison des conditions dans lesquelles ils se trouvent à l'annexe et notamment du défilé continuel des toxicomanes qui ravivent pour certains d'entre eux des "passions toxicophiles".

2. Invoquant l'article 5 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir été illégalement privé du régime d'internement et de l'encadrement thérapeutique qui lui avait été prescrit, en raison de l'absence de transfert à Paifve immédiatement après la décision de la commission de défense sociale du 22 mars 1993 et du rejet de son recours en référé. En effet, aux termes de la loi du 1er juillet 1964, la désignation de l'établissement de défense sociale doit être suivie d'effets pour permettre un traitement humain et efficace de l'interné. Il rappelle que cette loi poursuit un double but : défendre la société et soigner la personne internée par un régime curatif scientifiquement organisé, ce qui ne peut se faire à Lantin compte tenu des circonstances relevées ci-dessus dans le contexte du grief tiré de l'article 3 de la Convention.

3. Le requérant se plaint également du refus de la cour d'appel d'examiner sa demande au motif que l'exécution des décisions des commissions de défense sociale sont des actes d'administration et que le pouvoir judiciaire ne peut se substituer à l'autorité administrative. En refusant d'exercer un contrôle quant à la légalité de son maintien à l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Lantin, la cour d'appel aurait violé l'article 5 par. 4 de la Convention.

4. Il fait enfin valoir que le refus de lui accorder l'assistance judiciaire pour se pourvoir en cassation l'a privé du droit d'accès à la Cour de cassation, en violation de l'article 6 de la Convention. Il explique que l'intérêt de la justice exigeait, dans un problème aussi controversé, l'octroi de l'assistance judiciaire pour lui permettre de faire valoir son argumentation devant la Cour de cassation.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 8 août 1994 et enregistrée le 30 septembre 1994.

Le 16 mai 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés des articles 3 et 5 de la Convention.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 18 septembre 1995, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 6 octobre 1995, après prorogation du délai imparti.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'avoir été illégalement privé du régime d'internement et de l'encadrement thérapeutique qui lui avait été prescrit, en raison de l'absence de transfert à Paifve immédiatement après la décision de la commission de défense sociale du 22 mars 1993 et du rejet de son recours en référé. Il se plaint également du refus de la cour d'appel d'examiner sa demande et d'exercer un contrôle quant à la légalité de son maintien à l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Lantin. Enfin, le refus de lui accorder l'assistance judiciaire pour se pourvoir en cassation l'aurait privé du droit d'accès à la Cour de cassation. Il invoque l'article 5 par. 1 et 4 (art. 5-1, 5-4) de la Convention, ainsi que son article 6 (art. 6).

L'article 5 (art. 5) est ainsi libellé :

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

(...)

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

(...)

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale."

Pour sa part, l'article 6 (art. 6) se lit dans sa partie pertinente comme suit :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligation de caractère civil (...)."

Le Gouvernement défendeur soulève d'abord deux exceptions préliminaires quant à l'ensemble de la requête.

Il excipe d'abord du non-épuisement des voies de recours internes. Il observe que selon une jurisprudence constante, un recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire n'existe que dans le cadre d'une atteinte à la liberté individuelle. Or le présent litige, qui ne portait que sur les modalités de l'internement, ne concernait pas une atteinte à la liberté individuelle. Bien que le Conseil d'Etat ne se reconnaisse normalement pas compétent pour statuer sur une décision du ministre de donner suite à un ordre d'internement, le requérant aurait pu saisir cette juridiction, se fondant sur l'arrêt du 7 juin 1967 en matière d'internement de vagabonds où le Conseil d'Etat s'était déclaré compétent pour combler le vide qui existait en la matière et demander l'adoption de mesures provisoires sur base de l'article 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il aurait aussi pu demander au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage afin de déterminer si l'absence de recours expressément prévu ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent le principe de l'égalité des belges devant la loi. La Cour d'arbitrage a en effet rendu plusieurs arrêts déclarant inconstitutionnelles des dispositions légales ne prévoyant pas de recours en droit interne et elle a à de nombreuses reprises décidé que

la Convention s'intégrait aux articles 10 et 11 précités. Si le Conseil d'Etat avait estimé que la demande était du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire, cette décision aurait été susceptible d'un pourvoi devant la Cour de cassation, à qui l'article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a confié la mission de répartiteur suprême des compétences entre juridictions judiciaires et administratives. Dans le cadre de ce recours, il était une nouvelle fois possible de saisir la Cour d'arbitrage.

Le Gouvernement excipe ensuite du non respect du délai de six mois prévu à l'article 26 (art. 26) de la Convention. Il relève que la situation dont se plaignait le requérant a pris fin le 27 octobre 1993, date de son transfert à Paifve. Il rappelle la jurisprudence de la Commission selon laquelle le délai de six mois ne commence à courir, lorsque la violation alléguée consiste en une situation continue, qu'à partir du moment où cette situation a pris fin. Il en conclut que le requérant aurait dû saisir la Commission avant le 27 avril 1994. En effet, la situation contestée ayant pris fin cinq jours après l'arrêt du 22 octobre 1993, celui-ci doit être considéré comme la décision interne définitive, aucune décision n'ayant été prise et aucune décision ne pouvant plus l'être après le 27 octobre 1993, à défaut d'encore pouvoir porter remède à la situation contestée. Le Gouvernement relève d'ailleurs que le rejet de la demande d'assistance judiciaire a été rejetée par ces mots : "ne paraît pas actuellement juste".

Le requérant relève d'abord qu'il n'est pas nécessaire d'épuiser toutes les voies de droit concevables, mais uniquement les voies de droit utiles pour permettre à l'Etat de redresser la violation alléguée. Il constate ensuite que le Gouvernement admet de considérer l'éventualité d'un vide juridique ou d'une carence lorsqu'il affiche sa conviction de l'existence d'autres voies de recours que celle exercée en l'espèce. En ce qui concerne l'arrêt du 7 juin 1967, le requérant relève que le Conseil d'Etat s'est ultérieurement départi du choix fait en cette occasion, en se déclarant incompétent pour annuler des décisions administratives collaborant à l'exécution de décisions judiciaires. Ainsi, dans un arrêt du 29 octobre 1981, il a considéré qu'en décidant de donner suite à un ordre d'internement, le ministre de la Justice avait concouru à l'exécution d'un jugement et qu'il n'était pas compétent pour connaître d'une telle décision. En outre, l'application du mécanisme de la question préjudicielle ne constitue assurément pas une voie de recours, et il n'est en outre pas sûr que la réponse à une telle question donne des indications précises quant à la compétence des diverses juridictions nationales. Dès lors, si le recours au Conseil d'Etat était théoriquement accessible, il était dénué de chances raisonnables de succès compte tenu, d'une part, des données de droit, doctrine et jurisprudence prévalant en droit interne et, d'autre part, des lacunes et du vide législatif en la matière soulignés par divers auteurs. Le requérant rappelle par ailleurs que le bureau d'assistance judiciaire de la Cour de cassation a refusé de donner suite à son intention de se pourvoir contre l'arrêt du 22 octobre 1995.

En ce qui concerne le délai de six mois, le requérant constate que la jurisprudence citée par le Gouvernement vise des situations où il n'existe pas de recours interne, alors que l'action qu'il a introduite constituait une voie de recours efficace qui a pris fin par la décision du 10 février 1994. Il rappelle que l'octroi de l'assistance judiciaire par le bureau d'assistance judiciaire de la Cour de cassation était, dans sa situation, un préalable indispensable à la poursuite de la procédure intentée et qu'il est lié à l'existence d'une prétention qui paraît juste, ce qui implique une vérification sommaire du fondement de la demande. L'attendu du bureau dont parle le Gouvernement vise ledit fondement et le rejet n'est donc absolument pas lié au fait que le requérant ne se trouvait plus à Lantin. Le requérant rappelle encore que l'effet d'un arrêt de cassation est la mise à néant de la décision attaquée, de sorte que pareil recours restait utile

malgré son transfert à Paifve.

La Commission rappelle qu'aux termes de l'article 26 (art. 26) de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus et dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive.

La Commission relève d'abord une certaine contradiction entre les deux exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement, dans la mesure où celui-ci soulève, d'une part, le non-respect du délai de six mois et fait valoir, d'autre part, le non-épuisement en suggérant des recours en cascade dont l'issue aurait également été postérieure au transfert. Si l'on devait suivre son raisonnement, le requérant serait placé devant une alternative insoluble : ou bien il épuise de la manière suggérée par le Gouvernement et il méconnaît dans ce cas la règle des six mois, ou bien il respecte celle-ci, mais se verra alors opposer le non-épuisement.

La Commission constate que le Gouvernement semble reconnaître, comme l'ont soulevé divers auteurs, qu'il existe un vide en la matière, eu égard à la décision de la cour d'appel de Liège, statuant en référé, de se déclarer incompétente pour ordonner une mesure de transfert de Lantin à Paifve. Elle relève toutefois que dans le cadre d'une procédure en référé, tant le président du tribunal de première instance que la cour d'appel s'étaient auparavant déclarés compétents pour ce faire et que le président du tribunal de première instance de Liège avait rendu une ordonnance de transfert dans la présente affaire. On ne saurait donc reprocher au requérant d'avoir utilisé la procédure en référé. Quelles possibilités s'offraient au requérant suite à cette décision d'incompétence ? Il lui était d'abord possible de saisir la Cour de cassation d'un pourvoi, solution choisie par le requérant. Le Gouvernement fait pour sa part valoir qu'il aurait plutôt dû saisir le Conseil d'Etat.

Examinant d'abord la possibilité d'un recours devant le Conseil d'Etat, la Commission rappelle que pour satisfaire à la condition de l'épuisement des voies de recours internes, un requérant est tenu de faire un usage normal des recours "vraisemblablement efficaces et suffisants" pour porter remède à ses griefs (cf N° 5577/72 et 5583/72, déc. 15.12.75, D.R. 4 pp. 4, 151 ; N° 11208/84, déc. 4.3.86, D.R. 46 pp. 182, 195). Il est en outre constant que c'est à l'Etat qui excipe du non-épuisement des voies de recours internes qu'il incombe de prouver l'existence de recours efficaces et suffisants (voir Cour eur. D.H., arrêt Deweer c/ Belgique du 27 février 1980, série A n° 35, pp. 14-15, par. 26). Elle rappelle également qu'une voie de recours doit exister avec un degré suffisant de certitude pour être considérée comme une voie de recours effective et efficace. Il convient donc de déterminer si suite à la décision du 22 octobre 1993, il existait, avec un degré suffisant de certitude, un recours devant le Conseil d'Etat.

La Commission relève d'abord que la décision d'internement a été prise par le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat aurait donc été appelé à contrôler l'exécution d'une décision judiciaire. La Commission note à cet égard que si, dans son arrêt du 7 juin 1967, le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent pour contrôler une décision d'internement prise par le juge de police, c'est après avoir relevé que ce dernier était censé agir, dans ce cas, en qualité d'auxiliaire du pouvoir exécutif, désigné par la loi, de sorte que ses décisions étaient d'ordre purement administratif et demeuraient étrangères à l'exercice du pouvoir judiciaire. Dans un arrêt du 29 octobre 1981, il a par contre considéré qu'en décidant de donner suite à un ordre d'internement, le ministre de la Justice avait concouru à l'exécution d'un jugement et qu'il n'était pas compétent pour connaître d'une telle décision. Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas démontré l'existence de précédents attestant l'efficacité d'un recours en annulation de la

non-exécution d'une décision prise par un organe du pouvoir judiciaire. La situation se compliqua encore suite au transfert à Paifve, intervenu le 27 octobre 1993, quelques jours après l'arrêt du 22 octobre 1993. En effet, un recours en annulation du refus de transfert à Paifve était voué à l'échec, pour défaut d'intérêt, compte tenu de la décision exécutée le 27 octobre. Dans ces conditions, on ne saurait exiger que le requérant, qui avait engagé une procédure en référé et envisagait de la porter jusque devant la Cour de cassation, engage devant le Conseil d'Etat une action en annulation, recours qui n'apparaît pas, de façon générale, comme pouvant porter remède, avec un degré suffisant de certitude, à la situation en cause et qui était, en l'espèce, voué à l'échec du fait du transfert.

Quant à la saisine de la cour d'arbitrage par la voie d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, la Commission constate d'abord que la cour d'appel de Liège n'a pas écarté de manière générale la compétence de l'ordre judiciaire en ce qui concerne les actes qui concourent à l'exécution des jugements. Elle a constaté que, dans le cas d'espèce, elle était confrontée à une contestation portant sur l'opportunité d'un choix de l'administration, et a estimé que les cours et tribunaux n'avaient pas à censurer cette appréciation. Il n'apparaît donc pas que ce faisant, la cour d'appel ait renvoyé à la compétence du Conseil d'Etat, puisqu'elle n'a pas décliné sa compétence. Par ailleurs, selon sa jurisprudence constante, le Conseil d'Etat ne substitue pas sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative. Dès lors, en cas de recours au Conseil d'Etat, celui-ci n'aurait pas été obligé de poser la question préjudicielle puisqu'il y avait une cause d'irrecevabilité : le recours aurait en effet porté sur un fait matériel (ou plutôt une impossibilité matérielle) qui n'est pas l'acte juridique visé par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat. En pareil cas, l'article 26, par. 2 alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispense la juridiction saisie de poser une question préjudicielle. Il apparait donc que le recours suggéré était à l'évidence voué à l'échec.

L'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes ne saurait dès lors être retenue.

Examinant enfin l'hypothèse d'un pourvoi en cassation contre la décision de la cour d'appel de se déclarer incompétente pour ordonner le transfert, la Commission relève que l'action en référé du requérant portait non seulement sur l'exigence d'une détention conforme aux décisions rendues par les juridictions internes et au paragraphe 1 (e) de l'article 5 (art. 5), mais aussi sur les allégations d'atteintes à l'article 3 (art. 3) du fait des conditions de détention. En outre, l'article 5 (art. 5) de la Convention garantit également, en son paragraphe 5, la réparation des détentions dans des conditions contraires à ses paragraphes 1 à 4. Or, pour pouvoir postuler à pareille réparation, une personne doit, selon la jurisprudence des organes de la Convention, auparavant établir l'existence d'une violation des paragraphes 1 à 4 précités. Si elle avait été amenée à se prononcer sur la décision du 22 octobre 1993, la Cour de cassation aurait pu soit confirmer le constat d'imcompétence, soit affirmer la compétence du judiciaire pour connaître de décisions administratives collaborant à l'exécution de décisions judiciaires.

Dans l'hypothèse où la Cour de cassation aurait constaté que les juridictions civiles étaient compétentes en l'espèce, le requérant aurait pu introduire contre l'Etat une action en réparation du préjudice résultant de violations alléguées des articles 3 et 5 (art. 3, 5) de la Convention. A défaut d'un tel constat de compétence, pareille action semblait très hasardeuse. En effet, la méthode classique consistant à d'abord poursuivre l'annulation du refus de transfert puis à en demander réparation était vouée à l'échec, soit éventuellement pour incompétence, soit, et en tout cas, pour défaut d'intérêt (voir supra).
Resterait à saisir directement les juridictions civiles sur base des

articles 1382 et 1383 du Code civil, qui prévoient l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par un acte ou une omission. Cela équivaudrait toutefois à inviter ces juridictions à juger fautif un acte qu'elles ne pourraient, dans cette hypothèse, contrôler. L'introduction d'un pourvoi était donc essentielle pour déterminer la procédure à suivre par le requérant en droit interne ou devant les organes de la Convention, puisqu'il pouvait lui permettre, au cas où la Cour de cassation aurait estimé que les juridictions civiles étaient compétentes pour connaître de l'action introduite, de formuler par la suite une demande en réparation (cf. mutatis mutandis, N° 17128/90, déc. 10.7.91, D.R.71 p. 275).

La Commission constate que, suite à l'arrêt du 22 octobre 1993, le requérant a demandé l'assistance judiciaire afin de se pourvoir en cassation. Après avoir relevé que le requérant justifiait de l'insuffisance de ses revenus, le bureau d'assistance judiciaire rejeta la demande le 10 février 1994. On ne saurait, comme le font les parties, supputer des motifs qui sont à la base de cette décision, en l'absence de précision sur ce point. Il n'en reste pas moins que cette décision, en empêchant la saisine de la Cour de cassation, a mis fin à la procédure introduite par le requérant. Elle constitue dès lors la décision interne définitive et le point de départ du délai de six mois prévu à l'article 26 (art. 26) de la Convention (cf. mutatis mutandis N° 21780/93, déc. 2.3.94, D.R. 76 p. 140). Dès lors, l'exception du Gouvernement tirée du non-respect du délai de six mois ne saurait pas non plus être retenue.

Sur le bien-fondé, le Gouvernement rappelle que la question de la légalité de la privation de liberté du requérant a été tranché par la décision de la chambre du conseil de Liège du 14 novembre 1992, susceptible d'appel et de cassation. Il fait valoir que le lieu de l'internement ne touche pas à la question de la liberté individuelle et sort donc du champ d'application de l'article 5 (art. 5) de la Convention.

Le requérant rappelle que dans l'arrêt Ashingdane c/Royaume-Uni, la Cour a constaté qu'il faut un certain lien entre, d'une part, le motif invoqué pour la privation de liberté autorisée et, de l'autre, le lieu et le régime de la détention. Elle a ajouté qu'en principe, la détention "d'une personne comme malade mental ne sera 'régulière' au regard de l'alinéa e) du paragraphe 1 que si elle se déroule dans un hôpital, une clinique ou un autre établissement approprié à cet effet" (Cour eur. D.H., arrêt du 28 mai 1985, série A n° 93, p. 37, par. 68). Pareille exigence n'a pas été rencontrée en l'espèce, compte tenu du caractère non "approprié" de l'annexe psychiatrique de Lantin où le requérant fut détenu au mépris de la décision de la commission de défense sociale.

La Commission estime, à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention et de l'ensemble des arguments des parties, que ces griefs posent de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen, mais nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que ces griefs ne sauraient être déclarés manifestement mal fondés au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que cette partie de la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. Le requérant fait aussi valoir que les conditions de détention à Lantin de personnes nécessitant des soins psychiatriques étaient, au-delà d'une courte période, inhumaines et dégradantes. Il allègue la violation de l'article 3 (art. 3) de la Convention qui prévoit que "nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

En ce qui concerne les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement, la Commission se référant aux considérations développées

au point précédent, constate qu'elles ne sauraient être retenues.

En ce qui concerne le bien-fondé du grief, le Gouvernement soutient que bien qu'il soit sévère à l'égard des conditions de détention à l'annexe psychiatrique de Lantin, le rapport du CPT du 24 juin 1994 démontre que la situation dénoncée n'atteint pas l'intensité de traitements inhumains et dégradants. Il relève plus particulièrement que ce rapport ne parle de situation "humiliante et dégradante" qu'au regard de certaines cellules fermées par une grille et qu'il ne ressort pas de la requête que le requérant ait été placé dans une de ces cellules.

Pour sa part, le requérant relève que le rapport du CPT est particulièrement éclairant. Il se réfère plus particulièrement aux paragraphes 190 à 194 du rapport, où l'on peut notament lire les phrases suivantes :

> "Il est évident que maintenir les patients internés dans les conditions ci-dessus décrites pendant des périodes prolongées comporte un risque indéniable d'aggravation de leur état mental.
>
> (...)
>
> A tous égards, le niveau de prise en charge des patients placés à l'annexe psychiatrique était en-dessous du minimum acceptable du point de vue éthique et humain.
>
> (...)
>
> Enfin, le CPT recommande aux autorités belges d'accorder une haute priorité à la recherche d'une solution au problème, précédemment relaté, du transfert des patients internés."

La Commission estime, à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention et de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen, mais nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que cette partie de la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(S. TRECHSEL)