

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

FACULTE DE DROIT.

En marge de l'organisation,
Judiciaire traditionnelle

LES COMMISSIONS DE DEFENSE SOCIALE.

Yves LEJEUNE.

UNIVERSITÉ CATH. LOUVAIN

FACULTÉ DE DROIT
BIBLIOTHÈQUE

n° 9 .

Unité de Droit Public
Louvain - mai 1973.

En marge de l'organisation
judiciaire traditionnelle

Les commissions de défense sociale.

Le 15 février 1968, la Cour de cassation, chambre réunies, prononce un important arrêt au sujet des commissions de défense sociale. Elle y déclare: "lorsque les commissions de défense déterminent en se conformant à la loi la durée effective de la privation de liberté ordonnée par la juridiction répressive, ... ces décisions sont le complément nécessaire des jugements ou arrêts ordonnant l'internement et, par leur objet, ont le caractère de décisions émanant d'institutions qui, dans cette mesure, relèvent du pouvoir judiciaire" (1).

Quelques semaines plus tard, le 8 avril 1968, la Cour rend un arrêt d'après lequel "les décisions des commissions de défense sociale, lorsqu'elles statuent sur des contestations relatives à la liberté individuelle, peuvent être l'objet d'un pourvoi". La Cour ajoute par ailleurs que ces "décisions doivent être motivées conformément à l'article 97 de la Constitution" (2). Si l'obligation de motiver est ainsi déclarée applicable aux commissions, c'est parce qu'elles sont, dans le cas indiqué, des juridictions contentieuses.

Les arrêts cités ci-dessus sont postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 1er juillet 1964, qui a remplacé la loi de défense sociale du 9 avril 1930.

Sous cette dernière législation, les plus hautes juridictions, tant administrative que judiciaire, en invoquaient les dispositions pour reconnaître aux commissions le statut d'autorités purement administra-

(1) Cass., Ch. réunies, 15 février 1968, J.T., 327, obs. H. BOSLY; Pas., I, 740; Rev. droit pén. et crimin., 1967-68, 810.

(2) Voy. ci-dessus p. ; Pas., I, 974; Rev. droit pén. et crimin. 1967-68, 819, avec des extraits des conclusions du ministère public.

tives. C'est à l'évolution, fort remarquable, de la jurisprudence concernant le statut de ces commissions de défense sociale (3) , qu'est consacrée la présente étude.

Dans une première partie, il conviendra de situer les commissions par rapport au concept d'autorité administrative.

Ensuite, il s'agira d'exposer la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat sous l'empire de la loi du 9 avril 1930, puis sous l'empire de la loi du 1er juillet 1964.

Enfin, à l'aide des décisions de nos juridictions supérieures, l'on tentera de tracer les grandes lignes du statut des commissions de défense sociale.

(3) En abrégé : C.D.S.

PREMIERE PARTIE

La notion d'autorité administrative (4).

L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (anciennement : L. 23 décembre 1946 , art. 9 al. 1er) fait nettement appel à la notion d'"autorité administrative". En effet, aux termes de cet article, les autorités administratives sont les seules autorités dont les actes et règlements sont susceptibles d'un recours en annulation.

A. Pour que le Conseil d'Etat admette sa compétence, il faut donc en premier lieu que l'acte attaqué émane d'une autorité administrative. Il n'entre pas dans les intentions du commentateur d'étudier longuement la définition de ce concept. Il lui paraît incontestable que le législateur de 1964 s'est référé au critère organique (5).

C'est en application de ce critère que le Conseil d'Etat a refusé de connaître de requêtes tendant à l'annulation d'actes administratifs émanant de membres de l'ordre judiciaire (6).

(4) Nous remercions vivement M. le Premier Auditeur Huberlant pour les indications précieuses qu'il nous a apportées dans l'élaboration de cette partie de l'étude.

(5) "Il ne suffit pas que l'acte soumis au Conseil d'Etat soit, de sa nature, un acte administratif, encore faut-il que le pouvoir dont il émane appartienne à l'ordre administratif". (CAMBIER, C., L'annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat - Compétence et procédure, Bruxelles, Larcier, 1951).

Voy. aussi : MAËS, R., Het begrip administratieve overheid, Centre interuniversitaire de droit public, Bruxelles, Bruylant, 1967

(6) Ainsi :

C.E., 24 mars 1950, DUBOIS, n° 295, R.J.D.A., 138 et A.A.C.E., 117.

C.E., 15 juin 1956, GROOTAERT, n° 5201, A.A.C.E., 461.

C.E., 23 mai 1958, HERREMANS, n° 6304, Pas. 1959, IV, 85

C.E., 4 février 1964, FLETCHER, n° 10411; A.A.C.E., 101 et Pas .

IV, 115.

Même la jurisprudence relative aux personnes de droit privé agréées pour assurer un service public (7) ou créées dans un but identique (8) n'infirmes pas la théorie du critère organique : la société ou l'association de droit privé (9) agit tantôt comme personne privée, tantôt comme autorité publique. C'est à l'application d'un critère fonctionnel que l'on recourt pour opérer cette distinction (10). Une personne privée constitue donc une autorité publique en tant qu'elle est chargée d'une mission d'intérêt public déterminée. Mais le Conseil d'Etat reconnaît ensuite à la personne dont il s'agit la qualité plus précise d'autorité administrative en considérant que la mission de caractère public dont cette personne est chargée est identique à celle d'une autorité relevant organiquement de l'exécutif (11).

- (7) En ce qui concerne les sociétés agréées par la Société Nationale du Logement (à l'époque : Société Nationale d'Habitations à bon marché) : C.E., 18 juin 1957, ELEWAT GEBROEDERS, n°5707, A.A.C.E., 383.
- (8) Pour l'A.S.B.L. gérant les oeuvres sociales qui ont été créées par la R.T.T. et qui sont à charge du budget de cette régie, voyez : C.E., 24 juin 1965, WILKIN, n° 11328 et DUMONT, n° 11329, A.A.C.E., 640.
- (9) Un avis du Conseil d'Etat reconnaît cependant un caractère public aux sociétés immobilières agréées par la S.N.L. en raison du développement des contrôles exercés sur ces sociétés (Pasin.1967, 1413).
- (10) Sur la qualification "fonctionnelle" du service public assuré par les sociétés agréées, voy. :
VANWELKENHUYZEN, A., Le principe de la non-rétroactivité de la loi et le fonctionnement des services publics, note d'observations sous Cass., 22 octobre 1970, R.C.J. 1972, 290.
- (11) Comparez avec :
HERBIET, M., La notion d'autorité administrative dans le service public fonctionnel, R.J.D.A. 1970, 161;
BUTTGEBACH, A., Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique, Bruxelles, Larcier, 1952, p. 369, n°429.

Seul l'arrêt DUBOIS, dont une brève analyse est présentée plus loin, paraît bien s'écarter résolument du critère organique pour adopter un critère matériel, dit aussi "fonctionnel" (12).

Quant aux magistrats du Parquet et aux greffiers, leur appartenance organique au pouvoir exécutif est controversée.

B. Pour que le Conseil d'Etat admette sa compétence, il ne suffit pas que l'acte entrepris émane d'une autorité administrative. Il faut en outre qu'il présente certains caractères complémentaires. Il faut, par exemple, que l'acte ne soit pas purement "préparatoire"; qu'il ne soit pas non plus une "mesure d'ordre intérieur" ou une "mesure de pure discipline militaire"...

Il faut aussi qu'il ne s'agisse pas d'un acte par lequel l'autorité administrative collabore à l'activité du pouvoir judiciaire. Le motif invoqué par la haute juridiction pour motiver ses décisions d'incompétence à l'égard d'un tel acte est bien exprimé dans un considérant de l'arrêt CHAMART-HOUSSA: "l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 laisse en dehors de la compétence du Conseil d'Etat les décisions... des autorités administratives quand elle concourent directement à l'exécution des décisions des juridictions de l'ordre judiciaire" (13)

La solution jurisprudentielle adoptée par le Conseil d'Etat de Belgique s'explique par l'influence de la jurisprudence française (14) et par le souci de ne pas empiéter sur les attributions des cours et tribunaux. Une telle déférence aboutit malheureusement à créer, au point de vue de la compétence, une sorte de "no man's land" entre nos deux

(12) C.E., 7 juin 1967, DUBOIS, n°12443, avec des extraits du rapport de l'Auditeur VAN ASSCHE, R.J.D.A., 294 et A.A.C.E., 561.

(13) C.E., 15 juin 1956, A.A.C.E., 468.

(14) Voy. par exemple :

ROMBAUT, G., Un problème de séparation des pouvoirs, J.T. 1952, 551.

VAN ASSCHE, W., Rapport sous C.E., 7 juin 1967, R.J.D.A., 296.

ordres de juridictions. Le déni de justice qui résulte de cette conception a déjà été critiqué en France par la doctrine (15).

Il paraît opportun de relever ici les différentes autorités administratives qui échappent à la censure de la haute juridiction (16) dans la mesure où elle agissent comme auxiliaires du pouvoir judiciaire.

1) Il en est qui concourent occasionnellement à l'administration de la justice. On peut citer :

- le gouvernement belge demandant à un gouvernement étranger l'extradition d'un condamné (17);
- le ministre de la Justice prenant ou révoquant une mesure de libération conditionnelle ou provisoire en vertu des articles

(15) AUBY, J.-M., et DRAGO, R., Traité de contentieux administratif, Paris, L.G.D.J., 1962, tome 1, 495 et 512.

(16) La question est discutée de savoir si les magistrats formant le ministère public et les greffiers, qui concourent à l'exercice du pouvoir judiciaire, constituent des autorités administratives. On s'en autorise pour ne pas en traiter à cet endroit. Voy. pour ce qui concerne le ministère public:

C.E., 23 juin 1959, VERBEKE, n° 7167, A.A.C.E., 480 (le Conseil d'Etat paraît admettre implicitement sa compétence).

C.E., 11 mars 1955, CALLACHAND, n° 4145, A.A.C.E., 246;

C.E., 4 février 1964, PIQUE, n° 10413, A.A.C.E., 101; Pas., IV, 116 et J.T., 598, avec obs. anonyme (arrêts d'incompétence).

Pour une étude approfondie du statut du ministère public, voy. HAYOIT de TERMICOURT, R., Propos sur le Ministère public, Rev. droit pén. et crimin., 1936, 961 (audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Bruxelles du 15 septembre 1936).

En ce qui concerne les greffiers:

C.E., 11 juillet 1957, FRANCQUE & CONSORTS, n° 5766, A.A.C.E., 461 (arrêt d'incompétence).

(17) C.E., 4 mai 1962, GELDOF, n° 9342, A.A.C.E., 371; Pas. 1963, IV, 38. Voy. aussi C.E., 26 mars 1969, VAN DEN BRANDEN, n° 13464, A.A.C.E., 323, qui ne se prononce pas sur la question.

1, 4 et 5, § 1er, de la loi du 31 mai 1888. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens par des arrêts de 1953 et 1955 (18). Cette jurisprudence paraît toutefois contredite, partiellement du moins, par l'arrêt LACROIX, lequel considère "qu'en ordonnant la libération provisoire d'un condamné, pour raison de santé, le ministre de la Justice agit, non en tant qu'autorité collaborant à l'exercice du pouvoir judiciaire, mais en tant que chef de l'administration pénitentiaire; que cette mesure ne fait que suspendre provisoirement l'exécution de la peine qui devra être continuée lorsque l'état de santé du condamné le permettra; que l'acte attaqué constitue un acte d'une autorité administrative susceptible d'être annulé par le Conseil d'Etat en application de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946" (19). On peut se demander si, en se déclarant compétent tout en reprenant une partie de la formule antérieure, le Conseil d'Etat ne s'est pas exprimé d'une manière tellement nuancée qu'elle devient contradictoire : en effet le ministre agissant en tant que chef de l'administration pénitentiaire ne collabore-t-il pas à l'exercice du pouvoir judiciaire ?

(18) C.E., 22 mai 1953, CELOIU, n°2491, A.A.C.E., 687; Pas.1954, IV, 116.

C.E., 27 septembre 1955, SERSTÉ, n°4572, A.A.C.E., 762; Pas. 1956, IV, 145.-

Cette jurisprudence est approuvée par H.-D. BOSLY, dans ses observations sous Civ.Bruxelles, 3 février 1971, J.T., 625, en raison du caractère propre et souverain du ministre tel qu'il a été mis en évidence par le ministre J. LEJEUNE au cours des travaux préparatoires de la loi de 1888 (Pasin., 1888, 245, cité par l'arrêt).

(19) C.E., 17 décembre 1968, LACROIX, n° 13279, A.A.C.E., 925.

2) L'évolution des conceptions en matière pénale a rendu moins nette la séparation des autorités judiciaires et des autorités administratives : elle a, en effet, entraîné la création de commissions dont la mission unique est de collaborer à l'exécution de décisions judiciaires.

- les commissions de probation instituées en vertu de loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation peuvent suspendre, en tout ou en partie, les conditions fixées par le jugement ou l'arrêt, les préciser ou les adapter aux circonstances (20). L'appel peut être porté par le ministère public et la personne sous probation devant le tribunal de première instance (art.12, § 2). La décision rendue sur ce recours n'est susceptible ni d'appel, ni d'opposition, mais peut faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Point n'est besoin de s'interroger sur la qualité d'autorité administrative ou d'autorité judiciaire des commissions de probation : un texte précis qui soumet leurs décisions au contrôle d'un tribunal judiciaire élimine toute difficulté pratique.
- les commissions de défense sociale collaborent également à l'exécution des jugements rendus par des juridictions de l'ordre judiciaire. C'est par ce motif que le Conseil d'Etat a invariablement justifié ses décisions d'incompétence. Il paraît bien avoir ainsi admis implicitement leur caractère d'autorités administratives au point de vue organique. Toutefois les arrêts de la Cour de cassation de février et avril 1968, cités dans l'introduction, doivent nous inciter à revoir profondément nos conceptions en la matière, le législateur de 1964 ayant établi des règles entièrement nouvelles.

(20) Elles ne peuvent toutefois rendre ces conditions plus sévères.

Cette évolution des conceptions en matière pénale avait déjà auparavant amené le législateur à confier à une autorité judiciaire compétence pour prendre une mesure administrative.

En effet, la décision par laquelle le juge de paix met un vagabond à la disposition du gouvernement, en application de l'article 16 de la loi du 27 novembre 1891, est une décision d'un membre de l'ordre judiciaire agissant comme "auxiliaire du pouvoir administratif" (21). La Cour de cassation avait décidé que pareil acte n'était susceptible ni d'appel, ni d'opposition, ni de pourvoi en cassation (22)

Le Conseil d'Etat était-il compétent à l'égard de pareil acte ? Le recours avait d'abord été déclaré irrecevable (23). Mais depuis lors, l'Etat belge avait signé, puis ratifié, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dont l'article 13 stipule que "toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Convention ont été violés, a droit à un re-effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de

(21) Cass., 27 décembre 1905, Pas., 1906, I, 68.

(22) Cass., 29 février 1892, Pas., I, 118.

Cass., 21 novembre 1892, Pas., 1893, I, 28.

Cass., 9 avril 1894, Pas. 1895, I, 166

Cass., 1er avril 1901, Pas., I, 188.

Cass., 31 janvier 1949, Pas., I, 98

Cass., 4 mai 1935, Pas., I, 676.

Cass., 21 septembre 1964, Pas. 1965, I, 66.

La cour, se fondant sur les travaux préparatoires de la loi de 1891, estime que ces décisions ne présentent pas le caractère d'un jugement. Selon l'exposé des motifs signé par le ministre J.LEJEUNE, il s'agit en effet d'une "mesure de police" (Pasin., 1891, 447).

(23) C.E., 21 décembre 1951, VLEMINCKX, n°1233, A.A.C.E., 540;
R.J.D.A., 1952, 184

leurs fonctions officielles"(24).

La Belgique a reconnu la compétence de la Commission des Droits de l'Homme à recevoir les requêtes individuelles prévue à l'article 25 de la Convention, de même que la juridiction obligatoire de la Cour européenne. Or, les plaintes de trois vagabonds (DE WILDE, OOMS, VERSYP) qui reprochaient à la législation belge de n'ouvrir aucun recours contre la décision du juge de paix, avaient été déclarées recevables et fondées par la Commission.

Une condamnation de notre pays paraissait prévisible. Dès lors, le Conseil d'Etat prit acte de la jurisprudence de notre Cour suprême et, pour ouvrir aux requérants un " recours effectif devant une instance nationale", admit sa compétence (25). C'est la seule fois que la haute juridiction administrative se déclara compétente à l'égard d'une décision qui n'émanait pas, au point de vue organique, d'une autorité administrative mais d'une autorité judiciaire. Le cas est unique.

Néanmoins, la Cour de Strasbourg, sans avoir égard à la thèse de

(24) Pour un commentaire de cet article, voy.:

VASAK, K., La Convention européenne des droits de l'Homme, Paris, L.G.D.J., 1964.

FAWCETT, J., The application of the european Convention on human rights, Oxford, Clarendon Press, 1969.

(25) Le Conseil d'Etat se plaça sur le terrain d'une interprétation nouvelle de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 pour adopter une notion fonctionnelle de l'autorité administrative.

l'Etat belge (26), le condamna (27). Les Chambres législatives se hâtèrent de voter une loi modifiant celle de 1891 : il s'agit d'une loi du 6 août 1971 qui a inséré dans la législation un article 16 bis rédigé comme suit : "Les décisions rendues par application des articles 13 et 16 sont susceptibles des voies de recours prévues par le Code d'instruction criminelle.

L'appel est porté devant le tribunal correctionnel dans les conditions et formes prévues par ce Code" (28).

La disposition citée entraîne désormais l'incompétence du Conseil d'Etat en la matière au motif que l'article 9 laisse en dehors de sa compétence les décisions des autorités administratives lorsqu'une loi en a délégué le contrôle à des juridictions qui relèvent du pouvoir judiciaire.

(26) Pour l'Etat belge, le fait que la loi confie la décision à des magistrats de l'ordre judiciaire, constitue à la fois une garantie préalable et une exécution surabondante de l'obligation imposée par la Convention, de telle sorte qu'il n'est plus nécessaire d'instaurer un recours a posteriori.

(27) Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaires DE WILDE, OOMS et VERSYP ("Vagabondage"), 18 juin 1971, publications de la Cour, Série A, p. 12.- La Cour estima que la Belgique avait violé l'article 5, § 4, de la Convention: "toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention (en ce compris, en vertu de l'alinéa e) du § 1er, les vagabonds détenus) a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de la détention et ordonne sa libération si la détention est illégale". Il n'y avait donc pas lieu de se prononcer sur la violation de l'article 13.

(28) Mon. b. 25 août 1971, 9824; B.L. 1971, 773

DEUXIEME PARTIE.

L'évolution de la jurisprudence.

La loi de défense sociale du 9 avril 1930 avait institué des commissions auprès des annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires; sous l'empire de ces dispositions, "les juridictions répressives ne pouvaient ordonner l'internement des inculpés visés à l'article 1er que pour un terme de cinq, dix ou quinze ans, suivant les distinctions qu'établissait l'article 19; la mise en liberté des internés pouvait être ordonnée par les commissions instituées auprès des annexes psychiatriques dès que leur état mental était suffisamment amendé pour qu'il y eût lieu de croire qu'ils ne constituaient plus un danger social; d'autre part, si l'interné n'avait pas été mis en liberté par la commission, la juridiction répressive qui avait ordonné l'internement pouvait, avant l'expiration du terme fixé et en application de l'article 22, ordonner l'internement pour un nouveau terme de même durée; la prorogation pouvait être renouvelée de la même manière" (29).

Le législateur de 1964 (30) estima que la détermination de la durée de l'internement suivant la gravité du fait commis par l'inculpé "était sans aucun rapport avec les principes mêmes de la loi qui font de l'interné un malade irresponsable" et se trouvait "contredit par d'autres dispositions de la loi, qui laissaient tout pouvoir aux autorités qualifiées de mettre l'interné en liberté avant l'expiration du délai fixé ou de prolonger l'internement après l'expiration de ce délai"(31). Il rem-

(29) Cass., 8 avril 1968, LAMAILLE, reproduit dans le corps de ce Journal.

(30) L. 1er juillet 1964, remplaçant la loi du 9 avril 1930.

(31) Doc. parl., Sénat, session 1962-1963, n° 256: rapport complémentaire de la Commission de la Justice, p. 5, cité par l'arrêt du 8 avril 1968.

plaça "ce régime par celui de l'internement ordonné par la juridiction répressive pour une durée indéterminée, et confia aux commissions de défense sociale le soin de déterminer la durée pendant laquelle celui qui a été interné sera privé de sa liberté" (29).

Adoptant un régime de sentence indéterminée, le législateur de 1964 a tout d'abord accru le caractère "juridictionnel" de la Commission en lui confiant la mission de déterminer la sentence sous les modalités rappelées; en conséquence, il a jugé nécessaire de renforcer les garanties juridictionnelles devant la Commission

- "a) en renforçant les droits de la défense par la présence effective d'un avocat et par le réexamen, tous les six mois, à la requête de l'interné, de sa situation;
- b) par l'instauration d'une Commission Supérieure de défense sociale qui connaît de l'opposition faite par le procureur du Roi à une décision de mise en liberté" (32)

Quel caractère nos hautes juridictions ont-elles reconnu aux commissions sous l'empire de l'une ou de l'autre loi ?

§ 1er.- La jurisprudence sous l'empire de la loi du 9 avril 1930.

Le 13 novembre 1953, le Conseil de l'Etat rendait un arrêt dans lequel il considérait que les commissions instituées auprès

(32) H.-D. BOSLY, obs. citées, p. 327.- La commission Supérieure de défense sociale ne connaît pas de l'appel des internés.

des annexes psychiatriques par l'article 13 de la loi du 9 avril 1930 collaboraient à l'exécution des jugements rendus par des juridictions de l'ordre judiciaire (33); en conséquence, il affirmait son incompétence à l'égard des actes, de ces commissions administratives.

Quelques mois plus tard, la Cour de cassation fut amenée à se prononcer. L'arrêt du 1er mars 1954 considéra que l'autorité de la chose jugée ne s'attachait pas à de telles décisions émanant d'autorités administratives (34); l'arrêt du 23 septembre 1957 précisa qu'elles ne pouvaient être l'objet d'un pourvoi en cassation (35). En effet, la loi n'ouvre de pourvoi que contre les seuls jugements (36).

(33) C.E., 13 novembre 1953, LAMAILLE, n° 2906, A.A.C.E., 1282:

"Considérant que les commissions... ont pour mission... de collaborer à l'exécution des jugements et arrêts prononçant l'internement;

Considérant que la compétence du Conseil d'Etat... ne s'étend pas aux actes qui concourent à l'exécution des jugements rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire";

(34) Cass., 1er mars 1954, WUILPAERT, Pas., I, 564 :

"Attendu, d'autre part, que l'appréciation de la commission administrative instituée près de l'annexe psychiatrique, qu'il n'y a pas lieu de mettre en liberté l'interné, n'est pas une décision à laquelle s'attache, quant à l'état mental de l'interné, l'autorité de la chose jugée au sens de ces termes dans les lois sur la procédure en matière répressive...";

(35) Cass. 23 septembre 1957. CORDY, Pas. 1958, I. 38 : "Attendu que la décision attaquée ne présente pas le caractère d'une décision qui... peut être l'objet d'un pourvoi en cassation";

(36) Anciennement: L. 4 août 1832, art. 15;

L. 25 mars 1876, art. 9

Aujourd'hui : C. Jud., art. 608.

Du côté de la juridiction administrative, l'arrêt CORDY (37) confirma l'arrêt LAMAILLE du 13 novembre 1953 (33). A la veille de l'entrée en vigueur de la loi de 1964, nos deux juridictions supérieures se considéraient donc toutes deux comme incompétentes à l'égard des décisions des commissions administratives instituées auprès des annexes psychiatriques.

§ 2.- La jurisprudence sous l'empire de la loi du 1er juillet 1964

A. L'affaire Retourné.

Cette affaire fut à l'origine d'un revirement fondamental de la jurisprudence.

Le 1er octobre 1965, la commission instituée près de l'annexe psychiatrique de la prison de Mons avait décidé de libérer à l'essai la sieur Retourné, interné, "à condition expresse d'extradition". Le 2 décembre, la Cour de cassation confirmait sa jurisprudence antérieure (38) en reprenant un considérant précité de l'arrêt du 23 septembre 1957 (35). Elle n'avait peut-être pas aperçu l'ampleur des modifications législatives survenues (39). Le sieur Retourné forma alors un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, lequel venait cependant de refuser, le 25 janvier 1967, toute modification de sa jurisprudence en la matière (40). Puisque le pouvoir judiciaire s'était déclaré incompétent, la haute juridiction administrative devait se reconnaître compétente : tel était l'argument invoqué.

(37) C.E., 17 février 1956, n° 5063, A.A.C. E., 279:

"Considérant...qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de statuer sur les décisions d'une commission en tant que celle-ci collabore à l'exécution des jugements rendus par le pouvoir judiciaire";

(38) Cass., 2 décembre 1965, VIERLINCK et RETOURNE, Pas. 1966, I, 554.

(39) Voy. supra, p.13 et la note 32.

(40) C.E., 25 janvier 1967, BRANDTS, n° 12182, A.A.C. E., 101.-

Il s'agissait d'une décision de la Commission Supérieure de défense sociale.

Mais dans ses arrêts n°12341 et 12466 des 21 avril et 16 juin 1967 (41), elle rejeta cet argument et celui qui, pour le corroborer, est tiré de l'article 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (42): le fait que la loi n'ouvre pas de recours devant la Cour de cassation ne peut, selon ces arrêts, avoir pour effet d'étendre la compétence du Conseil d'Etat.

Acemoment, le sieur Retourné introduisit auprès de la Cour de cassation à la fois une requête en règlement de conflit d'attributions (Const., art. 106; lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art.34) et un pourvoi contre l'arrêt n° 12341 (lois coordonnées..., art. 33). Cette fois, la Cour Suprême admit que les décisions des commissions de défense sociale, lorsque celles-ci déterminent la durée effective de la privation de liberté ordonnée par la juridiction répressive, ont le caractère de décisions émanant d'institutions qui, dans cette mesure, relèvent du pouvoir judiciaire. La Cour se rangeait à l'opinion du Conseil d'Etat: la décision originale ne ressortissait pas à la compétence définie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (43).

(41) C.E., 21 avril 1967, RETOURNE. n°12341, A.A.C.E., 410; R.J.D.A., 199; Pas., IV, 185.

C.E., 16 juin 1967; VIERLINCK, n°12466, A.A.C.E., 635.

"Considérant que la compétence du Conseil d'Etat...ne s'étend pas aux décisions de cette commission; que le fait que la loi n'ouvre pas de recours devant la Cour de cassation n'a pas pour effet d'étendre la compétence du Conseil d'Etat";

(42) Voy. ce texte supra, p. 9.

(43) Cass., ch. réunies, Retourné contre Etat belge, 15 février 1968, J.T., 327, obs. H.-D. BOSLY; Pas., I, 740; Rev. droit pén. et crimin. 1967 -1968, 810 (avec les conclusions du ministère public).

Ainsi confirmé dans sa jurisprudence, le Conseil d'Etat continue, aujourd'hui encore, à affirmer son incompétence en la matière (44) Quant à la requête du sieur Retourné, en règlement du conflit d'attributions, la Cour Suprême la rejetait également (43) au motif qu'il n'existait aucun conflit pouvant être l'objet de la procédure prévue par l'article 34 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat: l'arrêt rendu par la Cour s'étant borné à rejeter le pourvoi formé contre la décision de la commission de défense sociale comme n'étant pas recevable, sans décider que "le recours contre une telle décision ne relevait ni de sa compétence ni de celle des organes du pouvoir judiciaire parce qu'il appartiendrait au Conseil d'Etat d'en connaître".

La décision de la C.D.S., contre laquelle pourvoi en cassation avait été pris en 1965 (45), n'était plus susceptible d'un recours de la part de l'intéressé, alors qu'elle était manifestement entachée d'une illégalité. La Cour put toutefois annuler la décision sur la dénonciation du procureur général agissant sur ordre du ministre de la Justice pour cause d'excès de pouvoir au sens de

(44) Voy. C.E., 30 avril 1969, RAMMELAERE, n°13529, A.A.C.E., 464; Pas., IV, 122.

Voy. aussi C.E., 28 novembre 1969, ANORO, n°1381, A.A.C.E., 1016; Pas.1970, IV, 87: "Considérant que...cette commission a pour mission de collaborer à l'exécution des jugements ou arrêts qui ont prononcé l'internement; que la compétence du Conseil d'Etat... ne s'étend pas aux décisions de cette commission";

(45) Voy. l'arrêt de rejet à la note 38.

l'article 441 du Code d'instruction criminelle (46).

B. L'arrêt du 8 avril 1968.

Entretemps, l'arrêt du 8 avril 1968, reproduit dans le corps de ce Journal, avait admis explicitement que la décision statuant sur la mise en liberté d'un interné "est un acte qui dans cette mesure présente le caractère d'un jugement" (47) (48). Dès lors, cette décision "peut être l'objet d'un pourvoi en cassation dans les conditions prévues par le Code d'instruction criminelle".

La Cour revenait ainsi sur sa jurisprudence antérieure en se réclamant, comme on a pu le voir ci-dessus, des nouvelles dispositions législatives de 1964.

(46) Cass., 17 juin 1968, procureur général près la Cour de Cassation, en cause de Retourné, J.T. 1969, 369, obs. H.-D. BOSLY; Pas., I, 1182.- Rappelons que cette compétence a un champ d'application plus large que la compétence de la cassation, qui se limite aux "jugements"; l'article 441 du Code d'instruction criminelle donne en effet pouvoir au ministre de la Justice d'enjoindre au procureur général près la Cour de cassation de dénoncer à celle-ci "les actes judiciaires, arrêts ou jugements contraires à la loi".

- Voy. HAYOIT de TERMICOURT, R.: "Les pourvois dans l'intérêt de la loi et les dénonciations sur ordre du ministre de la Justice", J.T. 1964, 447 à 488; - BRAAS, A., Précis de procédure pénale, 3è éd., 1097 sq; - BOSLY, H., obs. sous l'arrêt précité.

(47) Comp. la motivation de l'arrêt du 15 février 1968, supra, p. 16 "les décisions des C.D.S.....ont le caractère de décisions émanant d'institutions qui ...relèvent du pouvoir judiciaire", et celle de l'arrêt du 23 septembre 1957, supra, note 35.

(48) Il nous paraît que la solution doit être étendue aux décisions de la Commission Supérieure de défense sociale

L'étape franchie était d'autant plus importante que l'arrêt ajoutait cette proposition déjà très riche elle-même de considérations implicites:

"Attendu que, lorsqu'elle statuent sur des contestations relatives à la liberté individuelle, les commissions de défense sociale instituées en vertu de la loi du 1er juillet 1964 sont des juridictions contentieuses".

C. La jurisprudence postérieure.

Le 8 avril 1968, la Cour de Cassation posait le problème de la classification des décisions des C.D.S. Aussi dut-elle s'employer à distinguer celles qui pouvaient être l'objet d'un pourvoi en cassation et celles qui ne pouvaient pas l'être.

La désignation, par la commission de défense sociale, de l'établissement dans lequel aura lieu l'internement ordonné par la juridiction répressive ne peut donner ouverture à un tel pourvoi (49) (50). Par contre, il ressort tantôt implicitement, tantôt explicitement des arrêts des 15 février 1968 (51),

(49) Cass., 23 décembre 1968, WENS, Pas., 1969, I, 381.

Cass., 6 janvier 1969, DESSEIN, Pas., I, 417.

Cass., 16 juin 1969, GALLON, Pas., I, 952.

Cass., 8 septembre 1969, DEFLEM, Pas. 1970, I, 24.

Cass., 28 avril 1970, RODTS, Pas., I, 742.

Cass., 8 décembre 1970, BURGELMAN, Pas., 1971, I, 337.

Cass., 6 avril 1971, GHILLEMYN, Pas. I, 723.

Cass., 4 mai 1971, GEYSEN, Pas., I, 799.

Cass., 1er juin 1971, VERHEYEN, Pas. I, 925.

Cass., 7 septembre 1971, GEUDENS, Pas., 1972, I, 20.

(50) De tels actes ne sont donc susceptibles d'aucune voie de recours juridictionnel.

(51) Cass., arrêt cité en note 43. - mise en liberté d'un interné (solution implicite).

Dans le même sens: Cass., arrêt cité en note 46.

8 avril 1968 (52), 6 janvier 1969 (53) et 8 septembre 1969 (54) qu'en sont susceptibles les décisions suivantes :

- a) la décision de mise en liberté ou la décision refusant cette mise en liberté ;
- b) la détermination de la durée effective de privation de liberté;
- c) la réintégration dans un établissement de défense sociale, d'un interné libéré à l'essai.

En septembre 1968 (55) puis en avril 1970, la juridiction suprême acheva l'édification du système en affirmant que "si les décisions par lesquelles les commissions de défense sociale statuant au sujet de la mise en liberté de l'interné, sont le complément nécessaire des jugements ou arrêts ordonnant l'internement et, dans cette mesure, relèvent du pouvoir judiciaire, encore est-il que ces commissions ne font pas partie de l'ordre judiciaire" (56).

(52) Cass., arrêt commenté. - refus de mise en liberté. Dans le même sens :

Cass., 9 septembre 1968, DEFLEM, Pas. 1969, I, 35.

Cass., 20 avril 1970, LAMAILLE, J.T., 475, Pas I, 724; Rev. droit pén. et crimin., 1969-70; 981.

Cass., 28 avril 1970, RODTS, Pas. 1971, I, 742

Cass., 8 décembre 1970, BURGELMAN, Pas, 1971, I, 337.

Cass., 6 avril 1971, GHILLEMYN, Pas, I, 723.

Cass., 4 mai 1971, GEYSEN, Pas., I, 799.

Cass., 1er juin 1971, VERHEYEN, Pas, I, 925.

Cass., 7 septembre 1971, GEUDENS, Pas., 1972. I, 20.

(53) Cass., 6 janvier 1969, LAMAILLE, Pas., I, 408.- réintégration dans une annexe psychiatrique d'un interné libéré à l'essai (solution implicite).

(54) Cass., 8 septembre 1969, DEFLEM, Pas., 1970, I, 24.- réintégration d'un interné libéré à l'essai (solution implicite)

(55) Cass., 9 septembre 1968, DEFLEM, Pas. 1969, I, 35.-

La Cour considère que la prononciation en audience publique n'est pas applicable à la décision de la C.D.S. parce que la seconde disposition de l'article 97 de la Constitution n'est applicable de droit qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

(56) Cass., 20 avril 1970, LAMAILLE, J.T., 475; Pas., I, 724; Rev. droit pén. et crimin., 1969-70, 981

TROISIEME PARTIE

Le statut des commissions de défense sociale.

§ 1er.- La collaboration à l'activité du pouvoir judiciaire

A. Les C.D.S. en marge de l'organisation judiciaire traditionnelle

Quelle est la place assignée aux commissions de défense sociale dans l'ordonnement des juridictions ?

La question n'est pas sans importance à l'époque où la prolifération d'organismes publics paraît mettre en danger la sécurité juridique. A notre avis, celle-ci ne peut être assurée que par le classement de toutes les autorités de l'Etat au sein de l'un des trois pouvoirs constitutionnels(57). L'argument vaut surtout pour les juridictions contentieuses pour lesquelles il faut des règles de compétence et de procédure certaines. A cet égard, il importe au plus point de déterminer si une juridiction est de nature administrative ou judiciaire.

Sous l'empire des dispositions de la loi de 1930, les commissions instituées auprès des annexes psychiatriques constituaient des autorités administratives. La cour de cassation les qualifiait de "commissions administratives" (58). Seule, leur collaboration à l'exécution des jugements ou arrêts prononçant l'internement était invoquée par le Conseil d'Etat pour justifier ses arrêts d'incompétence (59).

(57) Notre droit constitutionnel opère en effet une distinction fondamentale, au point de vue organique, parmi les autorités de l'Etat, entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Indépendamment de sa signification au point de vue politique, le système de la séparation des pouvoirs nous paraît impliquer au plan juridique que toutes les autorités publiques soient classées parmi l'un de ces trois pouvoirs.

(58) Cass., 1er mai 1954, WUILPAERT, Pas., I, 564.

(59) Ce point a déjà été examiné dans la première partie de l'étude,

Par la nouvelle loi du 1er juillet 1964 s'instaure un système dont il convient de louer beaucoup plus l'aspect pragmatique que la logique rigoureuse.

En effet, si le Conseil d'Etat ne modifie pas les motifs de ses arrêts d'incompétence (60), la Cour de cassation estime désormais que les décisions de la C.D.S. émanent d'une juridiction relevant du pouvoir judiciaire dans la mesure où cette institution détermine la durée effective de la privation de liberté ordonnée par la juridiction répressive; ces décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation (61).

a) Il faut d'abord en déduire qu'aux yeux de la Cour suprême, la commission n'est plus une autorité administrative : elle n'est ni une autorité d'administration active, ni une juridiction administrative. Statuer sur des contestations relatives à la liberté individuelle est réservée aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire; parce qu'il y va de "contestations qui ont pour objet un droit civil (62).

De plus, seule une disposition législative formelle (63) - qui n'existe pas dans la loi du 1er juillet 1964 - peut déférer le

(60) C.E., 30 avril 1969, RAMMELAERE, n° 13529, A.A.C.E., 464, Pas. 1970, IV, 122.

C.E., 28 novembre 1969, ANORO, n° 13813, A.A.C.E., 1016, Pas. 1979, IV, 87.

(61) Cass., ch. réunies, 15 février 1968, J.T., 327, obs. H.-D. BOSLY, Pas., I, 740; Rev. dr. pén. et crimin., 1967-68, 810, avec les concl. du ministère public.
Cass, 8 avril 1968, LAMAILLE, infra, p.

(62) Const., art. 92.

(63) Voy. p. ex. : CAMBIER, C., Droit adminsitratif. Bruxelles. Larcier, 1968, 509;
HUBERLANT, C., Le Conseil d'Etat et la compétence générale du pouvoir judiciaire, Bruxelles, Larcier. 1960, col 131, n° 241.

contrôle des décisions des tribunaux administratifs à une juridiction qu relève du pouvoir judiciaire et notamment à la Cour de cassation (64).

- b) Il convient ensuite de s'interroger sur la portée du rattachement au pouvoir judiciaire invoqué par la Cour. Selon celle-ci, la C.D.S. relève du pouvoir judiciaire dans la mesure où ses décisions consistent en un complément nécessaire des jugements ordonnant l'internement et sont relatives à la liberté individuelle (65).

En réalité, comme le fait remarquer la Cour en avril 1970, ce sont "les décisions par lesquelles les commissions de défense sociale statuent au sujet de la mise en liberté de l'interné... (qui) relèvent du pouvoir judiciaire"(56). En somme, la dépendance de l'institution à l'égard du pouvoir judiciaire se restreint à une subordination par la voie de la cassation. Celle-ci n'est ouverte que parce que la décision de la commission est un acte de juridiction qui, selon la jurisprudence nouvelle de la Cour, peut être déférée à la censure de celle-ci (66).

(64) Cass., 30 novembre 1899, Pas. 1900, I, 55.

Cass., 18 mars 1926, Pas., I, 309.

Cass., 24 juin 1929, Pas., I, 254.

Dans le même sens :

C.E., 15 juin 1956, CHAMART-HOUSSA, N° 5204, cité en note 13. Voy. toutefois infra, les tempéraments apportés à ce principe par la Cour à l'occasion de l'arrêt du 8 avril 1968, note 66.

(65) Cass., ch. réunies, 15 février 1968, cité en notes 43 et 61.

(66) La Cour adopte ainsi une interprétation très extensive des textes dont elle fait application: d'abord des articles 15 de la loi du 4 août 1832 et 19 de la loi du 25 mars 1876, ensuite de l'article 14 de la nouvelle loi de défense sociale. Deux observations sont à formuler à cet égard.

a) L'interprétation est sans conteste extensive sous l'empire du Code judiciaire: l'article 608 ne renvoie-t-il pas implicitement à l'article 1er, qui dispose que "le présent Code régit l'organisation des cours et tribunaux, la compétence et la procédure" ? Or, la Cour de cassation a toujours refusé d'assimiler la commission de défense sociale à un tribunal de l'ordre judiciaire (voy. infra). (suite p. 24.) /

Appel est ainsi fait, non à une notion organique, mais à une notion fonctionnelle : l'acte présentant un caractère juridictionnel par son objet, la Cour de cassation doit accepter d'en connaître.

-
- b) Cette interprétation renverse, en partie tout au moins, l'ancienne jurisprudence de la Cour, selon laquelle "le contrôle de la Cour de cassation ne s'exerce pas de plein droit sur toute juridiction nouvelle" - (Cass., 5 juillet 1921, Pas., I, 434). On ne comprendrait pas en effet pourquoi la juridiction suprême ne pourrait, sur base de l'interprétation donnée aujourd'hui par elle à l'article 608 du Code judiciaire, recevoir un pourvoi contre un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles siégeant, chambres réunies, comme juridictions d'appel en matière de prises maritimes (Voy. Cass., 18 mars 1926, Pas., I, 308).

Si le recours dont notre juridiction suprême eut à connaître en 1926 n'était pas recevable à ses yeux, c'est que la loi du 26 août 1919, créant un "Conseil des prises", portait expressément en son article 20 qu'aucun recours n'était ouvert contre la décision de la cour d'appel. La loi du 17 août 1920 vint modifier ledit article en omettant cette précision mais, selon l'arrêt de la Cour, une telle omission ne manifestait aucunement la volonté du législateur d'autoriser un recours en cassation.

L'autre motif de l'arrêt du 18 mars 1926 doit être trouvé dans le fait que la Cour ne considérait pas les décisions de pareille juridiction exceptionnelle comme des "arrêts" au sens des articles 15 de la loi du 4 août 1832 (organique de l'ordre judiciaire) et 19 de la loi du 25 mars 1876 (contenant le titre Ier du livre préliminaire du Code de procédure civile). La position adoptée aujourd'hui par la Cour de cassation paraît bien infirmer cette ancienne interprétation de ce qui est devenu l'article 608 du Code judiciaire.

En revanche, il n'est pas possible de considérer l'article 608 comme applicable aux juridictions administratives; sur ce point, la nouvelle interprétation ne peut infirmer la solution adoptée d'ancienneté par la Cour.

Il est toutefois certain que la Cour ne peut se baser uniquement sur le caractère matériel de la décision pour fonder sa compétence : pareille affirmation conduirait à ouvrir un pourvoi en cassation contre les décisions de toutes les juridictions administratives.

On doit donc logiquement considérer que l'idée d'un rattachement organique de l'institution est sous-jacente au raisonnement suivi par la Cour suprême (67).

La commission de défense sociale ne peut pourtant faire partie du pouvoir judiciaire (65), les cours et tribunaux prévus par la Constitution étant seuls à former ce pouvoir. La Cour suprême, à propos de la question de l'obligation de prononcer les décisions en audience publique, a rejeté comme excessive la conception d'une assimilation de la C.D.S. à un tribunal judiciaire (68)

(67) C'est ce que laisse sous-entendre l'arrêt du 15 février 1968 dans cet attendu : "ces décisions, par leur objet, ont le caractère de décisions émanant d'institutions qui... relèvent du pouvoir judiciaire"

(68) Cette garantie n'est applicable de droit qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Il faut un texte légal pour porter atteinte à la seconde disposition de l'article 97 de la Constitution ; or, ce texte fait défaut pour les commissions de défense sociale (Voy. infra, §3).

Sans doute admettra-t-on que les commissions de défense sociale soient rattachées organiquement au pouvoir judiciaire d'une manière analogue au rattachement de la Cour des comptes au pouvoir législatif (69). Les cours et tribunaux formeraient le pouvoir judiciaire cependant que les C.D.S., sans appartenir à ce pouvoir, présenteraient un "caractère judiciaire". Cette distinction expliquerait la dérogation au principe de la publicité des jugements (68).

Telle est la solution qu'il faut vraisemblablement adopter aussi pour les commissions de probation, créées en vertu de la loi du 23 juin 1964, dont la mission est semblable (70).

Ce rattachement subsiste-t-il lorsque la commission de défense sociale désigne l'établissement dans lequel aura lieu l'internement ?

La Cour de cassation décide qu'il ne s'agit pas là de décisions pouvant faire l'objet d'un pourvoi en cassation (71). Désigner un lieu d'internement est le fait d'administrer: en l'espèce, la commission n'agit donc pas en tant que juridiction. S'ensuit-il qu'elle demeure une autorité organiquement administrative en cette

(69) HUBERLANT, Ch., Le caractère parlementaire de la Cour des comptes en droit belge, R.J.D.A., 1955, 65.

(70) Cfr. première partie, p. 8

(71) Cass., 23 décembre 1968, WENS.

Pas., 1969, I, 381, et autres arrêts cités en note 49.

matière, mais se rattache au pouvoir judiciaire dès lors qu'elle se prononce sur une contestation relative à la liberté individuelle: on se trouverait ainsi en présence d'un dédoublement au point de vue organique. L'exemple le plus net d'un tel dédoublement est celui du Roi qui est tantôt un organe du pouvoir exécutif dont il est le chef, et tantôt un organe du pouvoir législatif.

Nous ne le pensons pas. Le rattachement organique que nous suggérons implique que la commission présente toujours un caractère judiciaire; seule, la nature de l'acte varie: tantôt de juridiction, tantôt d'administration.

B. Les autres autorités publiques collaborant à l'exécution des jugements rendus par les cours et tribunaux.

a) Les commissions de défense sociale et les commissions de probation ne sont plus des autorités administratives. Nous estimons personnellement que le motif donné par le Conseil d'Etat à ses arrêts d'incompétence ne paraît plus exact: l'incompétence de la haute juridiction à l'égard des actes des autorités publiques dont la mission est la collaboration à l'exécution des décisions judiciaires, se justifie dorénavant par le fait que ces autorités ne relèvent plus du pouvoir exécutif.

b) Mais ne convient-il pas d'aller plus loin?

On se rappelle qu'à côté des commissions dont la mission unique est de concourir à l'exercice du pouvoir judiciaire, il est d'autres autorités qui collaborent occasionnellement à l'administration de la justice en matière de libération conditionnelle (ou provisoire) et d'extradition (72).

Le Conseil d'Etat ne devrait-il pas admettre sa compétence à l'égard de pareilles décisions?

(72) Voy. supra, première partie, p. 6.

Déjà l'arrêt LACROIX (73) constitue un revirement de la jurisprudence ; dès lors le principe général selon lequel les décisions des autorités administratives qui collaborent à l'exécution des décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ne peuvent être censurées par le Conseil d'Etat, ne trouve plus guère qu'un cas d'application: l'extradition passive (74).

Mais nous ne voyons pas pourquoi la jurisprudence LACROIX ne pourrait s'appliquer à une demande d'extradition formulée par le gouvernement "afin de prêter son concours à l'exécution des jugements rendus par le juge ordinaire" (75).

Quid, cependant, lorsque le requérant poursuit l'annulation d'une demande d'extradition formulée en exécution d'un simple mandat d'arrêt ? Est-ce là l'exécution d'un jugement rendu par une juridiction répressive ?

Non, sans doute. Mais l'ordonnance émane d'un membre de l'ordre judiciaire. Il n'y a donc aucune différence essentielle entre ces deux hypothèses de concours apporté à l'activité du pouvoir judiciaire. A notre avis, si le Conseil d'Etat accepte de censurer la demande d'extradition d'un individu formulée afin de lui faire subir sa peine, il devra logiquement décider de même lorsque cette demande devra permettre de poursuivre l'individu en justice (76).

(73) C.E., 17 décembre 1968, LACROIX, n° 13279, A.A.C.E., 925. - arrêt relatif à une libération provisoire.

(74) C'est-à-dire l'extradition demandée par le gouvernement belge à un gouvernement étranger.

(75) C.E., 4 mai 1962, GELDOLF, n° 9342, A.A.C.E., 371; Pas. 1963, IV, 38. - cas de l'individu recherché en vue de l'exécution d'une peine à laquelle il a été condamné par jugement.

(76) Ou lorsque, par extraordinaire, la demande d'extradition sera formulée sans que des poursuites pénales aient été engagées.

En conclusion, il nous paraît qu'à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation en cause LAMAILLE (en ce qui concerne les commissions de défense sociale) et de l'arrêt du Conseil d'Etat en cause LACROIX (en ce qui concerne la libération provisoire), on peut raisonnablement espérer une suppression complète du "no man's land" que nos juridictions supérieures ont laissé se créer, d'une manière quelque peu artificielle, entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif par la jurisprudence relative aux autorités administratives qui apportent leur collaboration à l'exécution des décisions des cours et tribunaux.

§ 2. Les commissions et la règle de la motivation des jugements

L'arrêt du 8 avril 1968 rappelle que "l'article 97 de la Constitution, en tant qu'il dispose que tout jugement est motivé, énonce une règle qui constitue pour les parties une garantie essentielle contre l'arbitraire du juge et partant inséparable de la mission de juger une contestation; que cette règle est dès lors, applicable à toute juridiction contentieuse"

Puisque les C.D.S. sont des juridictions contentieuses lorsqu'elles statuent sur des contestations ayant pour objet la liberté individuelle, elles sont tenues de motiver leurs décisions (77). La justification qui en est donnée reprend textuellement un considérant de l'arrêt du 9 octobre 1959 (78).

(77) L'arrêt commenté cassa la décision attaquée parce qu'elle "n'énonce aucun motif"

Pour d'autres cas d'application, voy.:

Cass., 22 septembre 1969, DEVRIENDT, Pas. 1970, I; 67

Cass., 20 avril 1970, LAMAILLE, J.T., 475; Pas.. I, 724;

Rev. droit pén. et crimin., 1969-1970, 981.

Cass., 23 novembre 1970, COGIBUS, Pas., 1971, I, 256.

Cass., 6 avril 1971, HAEGENS, Pas. I, 723.

(78) Cass., 9 octobre 1959, Pas. 1960, I, 170; J.T. 1960, 412;
R.C.J.B. 1960, 179, obs. P. DE VISSCHER; R.J.D.A. 1960, 200,
note DEBRA et concl. du ministère public.

§ 3. Les commissions et la règle de la publicité des audiences et des jugements (79)

Dans son arrêt du 9 octobre 1959, la Cour a déclaré :

"En tant qu'il dispose que le jugement est prononcé en audience publique, l'article précité (article 97) a pour but de permettre un contrôle public inséparable de la décision rendue ; ce contrôle n'étant pas inséparable de la mission de juger, ladite disposition, comme celle de l'article 96, qui prescrit la publicité des audiences, n'est applicable de droit qu'aux tribunaux au sens de ce terme dans les articles 92 et 93 de la Constitution, c'est-à-dire aux tribunaux de l'ordre judiciaire." (79)

Une disposition particulière serait donc nécessaire pour imposer aux commissions juridictionnelles de défense sociale la publicité de leurs audiences et du prononcé de leurs jugements en audience publique (80). Qu'en est-il ?

(79) On rappelle que les décisions des commissions de probation créées en vertu de la loi du 29 juin 1964 ne sont pas soumises à la publicité : L.1964, art. 10, al.9; A.R. 9 novembre 1964, art. 5.

(80) Cette nécessité a été reconnue par le Conseil d'Etat pour les juridictions administratives :

C.E., 12 septembre 1952, CLAERT, N°1820, A.A.C.E., 869 et R.J.D.A., 1953, 99 ;

C.E., 6 mars 1953, PIROTTE, N° 2258, A.A.C.E., 291;

C.E., 14 janvier 1955, FRANCOIS, N°3990, et HAVELANGE, N°3991, A.A.C.E., 41 et 44.

C.E., 3 juin 1955, HOS, n° 4324, A.A.C.E., 492.

A. La publicité des audiences.

Aux termes de l'article 16 (pour les C.D.S.) et de l'article 19 in fine (pour la Commission Supérieure de défense sociale), "les débats ont lieu à huis-clos". Le caractère particulier de la contestation explique aisément cette disposition.

B. La publicité du prononcé des jugements.

Deux arrêts statuent sur cette question.

Selon l'arrêt du 9 septembre 1968, "la prononciation en audience publique des décisions prises en application de l'article 18 de la loi de défense sociale n'est requise ni par la seconde disposition de l'article 97 de la Constitution, qui n'est applicable de droit qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire, ni par la loi de défense sociale" (55). L'arrêt du 20 avril 1970 ajoute : "L'article 6 de la Convention de Rome n'impose la publicité des jugements en matière répressive qu'en ce qui concerne ceux qui statuent sur "le bien fondé d'une action pénale"; la décision des commissions de défense sociale statuant sur une demande de mise en liberté d'un interné ne revêt pas le caractère d'une décision sur "une action pénale" (56)

§ 4. Les commissions et le respect des droits de la défense.

Le respect des droits de la défense constitue un principe général de droit (81). En ce qui concerne les commissions de défense sociale, le respect de ce principe a

(81) GANSHOF van der MEERSCH, W.-J., Le droit de la défense, principe général de droit- réflexions sur des arrêts récents, in Mélanges Dabin, Tome II, 569-614; Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit, J.T., 1970, 557 et 581

été renforcé par l'article 1er de la loi du 1er juillet 1964; l'assistance de l'avocat est devenue obligatoire et sa mission s'est singulièrement élargie (82)

- A. Aux termes de l'article 16, l'interné doit être entendu par la commission et il est représenté par son avocat dans le cas où il est préjudiciable d'examiner en sa présence des questions médico-psychiatriques concernant son état (83).
Mais aucune disposition légale ne prescrit que l'interné soit présent à toutes les phases de la procédure relative à l'examen. par la C.D.S., de la demande de mise en liberté (56). De même, aucune disposition légale ne prescrit que l'interné doit assister au prononcé de la décision après qu'il ait comparu assisté de son conseil et qu'il ait été entendu en ses moyens de défense (84).
- B. La loi de défense sociale n'exige pas que le médecin attaché à l'établissement d'internement assiste le membre de la commission que celle-ci délègue pour s'informer de l'état de l'interné et pour l'entendre, avant de statuer sur sa demande de mise en liberté (85).

(82) Discours de M. le procureur général J. MATTHYS à l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Gand du 1er septembre 1964, Rev. droit pén. et crimin., 1964-1965, pp.431-436.

(83) Pour un cas de rejet, voy. Cass., 6 janvier 1969, LAMAILLE, Pas., I, 408. Pour un cas de cassation, voy. Cass., 22 juin 1970, VOORKENS, Pas., I, 931.

(84) Cass., 16 juin 1969, GALLON, Pas., I, 952
Cass., 22 septembre 1969, DEVRIENDT, Pas., 1970, I, 67.

(85) Cass., 22 septembre 1969, cité à la note précédente.

- C. "Il ressort du texte même de l'article 16 de la loi de défense sociale que l'avis du directeur ou du médecin de l'établissement de défense sociale ou de l'établissement approprié quant aux mesures de sécurité et aux soins à donner, prévu par cette disposition, ne doit être recueilli que lorsque la commission de défense sociale est appelée à statuer sur une mesure de transfèrement ou sur l'admission de l'interné soit à un régime de semi-liberté, soit à une mise en liberté définitive ou à l'essai" (53). Mais cette loi n'exige pas qu'un nouveau rapport médical soit joint au dossier, hormis le cas où la commission ou l'interné ont pris l'avis d'un médecin de leur choix (85).
- D. Signalons pour terminer qu'aucune disposition légale n'oblige la C.D.S. à recourir à l'intervention du juge d'instruction avant de prendre sa décision (54).

§ 5.- Le renvoi

L'arrêt commenté est le premier qui casse, avec renvoi la décision d'une commission juridictionnelle de défense sociale. La Cour dut décider à qui renvoyer la cause. La solution adoptée est claire : c'est la même commission, "autrement composée", qui est saisie (86)

(86) Outre l'arrêt du 8 avril 1968, voyez :

Cass., 17 juin 1968, procureur général près de la Cour de cassation, en cause de Retourné, J.T., 1969, 369. obs. H.-D. BOSLY; Pas., I, 1182.

Cass.. 22 juin 1970, VOORKENS, Pas., I, 931.

(87) Cass., 21 avril 1970, KNAEPEN, Pas., I, 727, et la note

(88) DE VISSCHER, P., La constitution belge révisée, Avant-propos. in Ann. Droit, XXXII, 1972, 90.

§6 Questions spéciales

- A. Le procureur du Roi compétent pour requérir devant la C.D.S. est celui de l'arrondissement judiciaire où siège la commission dont relève l'interné, même lorsque ce dernier a été trouvé dans un autre arrondissement : L. 1er juillet 1964, art. 4, 16 et 20, al. 2 (87).
- B. Ne peut être proposé pour la première fois devant la Cour de cassation, le moyen alléguant l'existence d'une cause de récusation dans la personne d'un membre de la commission de défense sociale qui a rendu la décision attaquée (53).

CONCLUSIONS

La Cour suprême admet aujourd'hui un pourvoi en cassation contre les décisions des commissions de défense sociale statuant sur des contestations relatives à la liberté individuelle, contrairement à sa jurisprudence ancienne, maintenue quelque temps encore au lendemain de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de défense sociale.

Pour justifier son revirement, la Cour se réclame des modifications apportées à cette législation, dont elle analyse la portée de manière plus approfondie. Elle doit aussi adopter une interprétation large, voire même fort audacieuse, de la disposition organique relative à sa propre compétence. Enfin elle semble avoir le souci d'ouvrir aux intéressés un recours auprès d'une "instance nationale", pour satisfaire à l'article 13 de la Convention de Sauvegarde des droits de l'Homme. Néanmoins le caractère particulier du rattachement au pouvoir judiciaire, sous-jacent au raisonnement de la Cour, n'est pas sans inquiéter le juriste, toujours avide d'alvéoles où il puisse ranger ses concepts (88) et toujours réticent devant le sui generis

Yves LEJEUNE.

UNIVERSITÉ CATH. LOUVAIN

FAULTÉ DE DROIT
BIBLIOTHÈQUE

TABLES DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

La notion d'autorité administrative

A. Le critère organique

B. Les caractères complémentaires

DEUXIEME PARTIE

L'évolution de la jurisprudence

§1er. - La jurisprudence sous l'empire de la loi du 9 avril 1930

§2. - La jurisprudence sous l'empire de la loi du 1er juillet 1964.

A. L'affaire Retourné

B. L'arrêt du 8 avril 1968

C. La jurisprudence postérieure

TROISIEME PARTIE

Le statut des commissions de défense sociale

§1er. - La collaboration à l'activité du pouvoir judiciaire

A. Les C.D.S. en marge de l'organisation judiciaire traditionnelle

B. Les autres autorités publiques collaborant à l'exécution des jugements rendus par les cours et tribunaux

§2. - Les commissions et la règle de la motivation des jugements

§3. - Les commissions et la règle de la publicité des audiences et des jugements

A. La publicité des audiences

B. La publicité des jugements

§4. - Les commissions et le respect des droits de la défense

§5. - Le renvoi

§6. - Questions spéciales

CONCLUSIONS

Cass. (2è ch), 8 avril 1968.

Prés. : M. van BEIRS

Rapp. : M. BUSIN, cons.

Min. publ : M. R. DELANGE, av gén.

(Lamaille)

DEFENSE SOCIALE (LOI DE).- COMMISSIONS DE DEFENSE SOCIALE.-

Contestations relatives à la liberté individuelle.- Nature des décisions.-POURVOI EN CASSATION.- Décisions pouvant être l'objet d'un pourvoi.- MOTIVATION.- Nature des commissions de défense sociale.- Obligation de motiver leurs décisions.- RENVOI APRES CASSATION.- Matière répressive.- Cassation des décisions.- Renvoi aux mêmes commissions de défense sociale, autrement composées.

Les décisions des commissions de défense sociale ayant pour objet la liberté individuelle sont des actes qui, dans cette mesure, présentent le caractère d'un jugement.

Dès lors, ces décisions peuvent être l'objet d'un pourvoi en cassation dans les conditions prévues par le Code d'instruction criminelle.

Lorsqu'elle statue sur des contestations relatives à la liberté individuelle, les commissions de défense sociale sont des juridictions contentieuses. Elles sont tenues de motiver leurs décisions en vertu de la règle de forme énoncée par l'article 97 de la Constitution.

Lorsque la Cour casse, avec renvoi, la décision d'une commission de défense sociale, le renvoi est fait à la même commission, autrement composée.

LA COUR;- Vu la décision attaquée, rendue le 23 mai 1967 par la commission de défense sociale instituée auprès de l'annexe psychiatrique de la prison de Liège;

Attendu que, par arrêt du 24 mai 1962, la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Liège a confirmé l'ordonnance de la chambre du conseil du tribunal de première instance de Liège du 14 avril 1962 ordonnant l'internement du demandeur pour cinq ans conformément aux dispositions de la loi du 9 avril 1930;

Attendu que la décision attaquée rejette la demande de mise en liberté introduite par le demandeur;

Attendu que pareille décision, qui a pour objet la liberté individuelle, garantie et placée sous la protection du pouvoir judiciaire par les articles 7 et 92 de la Constitution, est un acte qui dans cette mesure présente le caractère d'un jugement au sens des articles 15 et 17 de la loi du 4 août 1832;

Qu'elle peut être l'objet d'un pourvoi en cassation dans les conditions prévues par le Code d'instruction criminelle, en vertu de l'article 31 de la loi du 9 avril 1930 remplacé par l'article 1er de la loi du 1er juillet 1964;

Sur le moyen pris par le demandeur de ce que la décision attaquée rejette la demande de mise en liberté définitive de celui-ci;

alors que son internement, ordonné pour cinq ans, est venu à expiration le 13 avril 1967, qu'aucune demande de prorogation n'a été introduite, que la loi du 1er juillet 1964, qui prévoit l'internement pour une durée indéterminée, ne peut s'appliquer à un internement ordonné, pour une durée limitée, par une décision passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de cette loi et n'a pas donné compétence à la commission de défense sociale pour fixer la durée d'un tel internement:

Attendu que, sous l'empire des dispositions de la loi du 9 avril 1930 avant leur remplacement par la loi du 1er juillet 1964, les juridictions répressives ne pouvaient ordonner l'internement des inculpés visés à l'article 1er que pour un terme de cinq, dix ou quinze ans, suivant les distinctions

qu'établissait l'article 19, mais que, d'une part, la mise en liberté des internés pouvait être ordonnée par les commissions instituées auprès des annexes psychiatriques dès que leur état mental était suffisamment amendé pour qu'il y eût lieu de croire qu'ils ne constituaient plus un danger social, et, d'autre part, si l'interné n'avait pas été mis en liberté par la commission, la juridiction répressive qui avait ordonné l'internement pouvait, avant l'expiration du terme fixé et en application de l'article 22, ordonner l'internement pour un nouveau terme de même durée; que la prorogation pouvait être renouvelée de la même manière;

Attendu que, considérant que la détermination de la durée de l'internement suivant la gravité du fait commis par l'inculpé "était sans aucun rapport avec les principes mêmes de la loi qui font de l'interné un malade irresponsable" et se trouvait "contre-dite par d'autres dispositions de la loi, qui laissaient tout pouvoir aux autorités qualifiées de mettre l'interné en liberté avant l'expiration du délai fixé ou de prolonger l'internement après l'expiration de ce délai" (1), le législateur a, par la loi du 1er juillet 1964, remplacé ce régime par celui de l'internement ordonné par la juridiction répressive pour une durée indéterminée, et a confié aux commissions de défense sociale le soin de déterminer la durée pendant laquelle celui qui a été interné sera privé de sa liberté ;

Attendu qu'en abrogeant la procédure de prorogation que régissait l'article 22 de la loi du 9 avril 1930 dans son texte original, sans édicter aucune disposition transitoire, le législateur a entendu soumettre au régime institué par la loi du 1er juillet 1964 les internements en cours d'exécution au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, la détermination de la durée effective de la mesure relevant dès lors exclusivement des attributions des commissions de défense sociale devant lesquelles est organisée une procédure ayant pour fin d'assurer la défense efficace des internés;

(1) Doc. parlem., Sénat, session 1962-1963, n° 256 rapport complémentaire de la Commission de la Justice, p.5

Que le moyen manque en droit;

Sur le moyen pris, d'office, de la violation de l'article 97 de la Constitution:

Attendu que l'article 97 de la Constitution, en tant qu'il dispose que tout jugement est motivé, énonce une règle qui constitue pour les parties une garantie essentielle contre l'arbitraire du juge et partant inséparable de la mission de juger une contestation;

Que cette règle est, dès lors, applicable à toute juridiction contentieuse;

Attendu que, lorsqu'elles statuent sur des contestations relatives à la liberté individuelle, les commissions de défense sociale instituées en vertu de la loi du 1er juillet 1964 sont des juridictions contentieuses;

Attendu qu'en l'espèce la décision attaquée n'énonce aucun motif;

Qu'elle méconnaît dès lors la règle de forme qu'impose l'article 97 de la Constitution;

Par ces motifs, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens proposés par le demandeur, qui ne pourraient entraîner une cassation sans renvoi, et sans avoir égard aux mémoires complémentaires du demandeur reçus au greffe de la cour les 29 août 1967 et 23 janvier 1968, soit après l'expiration du délai prévu par l'article 53, alinéa 2, de l'arrêté du 15 mars 1815, modifié par l'article 6 §1er, de la loi du 20 juin 1953, casse la décision attaquée; ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de la décision annulée; renvoie la cause à la commission de défense sociale instituée auprès de l'annexe psychiatrique de la prison de Liège, autrement composée.

OBSERVATIONS.- Sur les questions soulevées par cet arrêt, voy supra, p.