JT_chron_jur_106.fm Page 1 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

Sommaire

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hebdomadaire, sauf juillet et août
ISSN 0021-812X
P301031

Journal des tribunaux

https://jt.larcier.be
2007 - 143e année
1 - No
Georges-Albert Dal, rédacteur en chef

Doctrine

Maquette 2024 v. 19.12.23

Chronique de la jurisprudence belge de la Cour européenne des droits de l'homme

1er janvier 2023 - 1er janvier 2024

À l'instar de celles qui l'ont précédée[1], la présente chronique sera cantonnée à l'analyse des arrêts et décisions strasbourgeois mettant en cause la Belgique. Sur le plan quantitatif, la moisson est moins impressionnante que celle de 2022 et 2023. Qualitativement, les confirmations, répétitions et prolongations — nombreuses — côtoient quelques nouveautés — moins nombreuses — et, notamment, le premier avis consultatif rendu par la Cour en réponse à une question belge. On examinera successivement les données chiffrées de l'année écoulée, et la jurisprudence dont elle fut le théâtre, en distinguant, à ce niveau, les questions « de fond » et les questions « de procédure ».

1 Aspects institutionnels

1. *Quelques chiffres.* Au 31 décembre 2023, 68.450 requêtes étaient pendantes devant une formation judiciaire de la Cour. La Turquie en est la plus grosse pourvoyeuse (23.400), suivie de la Fédération de Russie (12.450) qui, pour n'être plus partie à la Convention depuis septembre 2022, n'en demeure pas moins justiciable — sans doute pour longtemps encore — des violations commises avant cette date[2]. Par comparaison, le stock de requêtes pendantes au 31 décembre 2022 s'élevait à 74.650. Entre le 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2023, la Cour a rendu 1.014 arrêts qui concernaient 6.931 requêtes. Au total, ce sont 38.260 requêtes dont la Cour a terminé l'examen en 2023 par un arrêt, une décision ou en rayant l'affaire du rôle.

2. Au cours de l'année recensée, le juge de Strasbourg a traité 2.139 requêtes concernant la Belgique, dont 2125 qu'elle a déclarées irrecevables ou dont elle n'a pas poursuivi l'examen (requêtes rayées du rôle). Elle a prononcé 10 arrêts (portant sur 14 requêtes), dont 4 qui ont conclu à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Au 1er janvier 2024, 407 requêtes étaient pendantes devant la Cour strasbourgeoise contre le Royaume.

2 La jurisprudence de 2023

3. On examinera successivement les questions substantielles (A) et les questions procédurales (B)

(1) *J.T.*, 2023, pp. 277-288 ; 2022, pp. 213-224.
(2) Ceci fut rappelé dans la décision *Dalvy c. 47 États membres du Conseil de l'Europe* du 23 mai 2023, où se trouvaient mise en cause, entre autres, la responsabilité de la Belgique et la responsabilité de la Fédération de Russie (req. no 61548/21, § 24) : « À titre liminaire, la Cour constate que l'un des États défendeurs, à savoir la Fédération de Russie, a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe à compter du 16 mars 2022 et qu'il a aussi cessé d'être partie à la Convention à compter du 16 septembre 2022. Toutefois, elle rappelle avoir déjà indiqué que, bien que la Fédération de Russie ait cessé d'être membre du Conseil de l'Europe, elle n'est pas déliée des obligations contenues dans la Convention en ce qui concerne tout fait accompli par cet État antérieurement à la date à laquelle il n'est plus partie à la Convention (...). Dans le cas d'espèce, les faits sur lesquels se fondent les violations de la Convention alléguées par la requérante se sont produits avant le 16 septembre 2022. La Cour est donc compétente pour en connaître également pour autant que la requête est dirigée contre la Fédération de Russie ».

LARCIER

JT_chron_jur_106.fm Page 2 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

A. Les questions substantielles

1. « Juridiction » des Hautes Parties contractantes (article 1er de la Convention)

4. L'affaire *Dalvy c. 47 États membres du Conseil de l'Europe*[3] a permis à la Cour de repréciser les principes applicables à la responsabilité des États membres d'une organisation internationale du fait des éventuelles violations de la Convention dont cette organisation ou l'un de ses organes serait l'auteur. En l'occurrence, la requérante se plaignait, sous l'angle de l'article 6 de la Convention, de prétendus manquements au droit au procès équitable dont elle aurait été victime dans le cadre d'une procédure menée devant le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (T.A.C.E.).

En substance, la Cour invite à faire la distinction entre, d'une part, les manquements conventionnels « systémiques », qui seraient imputables aux défauts du *design* même des instruments qui créent l'organisation internationale concernée et fixent le fonctionnement de ses organes, et les manquements ponctuels, d'autre part, qui tiennent à tel ou tel acte adopté par lesdits organes.

5. Les manquements « systémiques » — la décision *Dalvy* parle de « lacune structurelle alléguée du mécanisme interne du T.A.C.E. » — relèveront bel et bien de la « juridiction » des États, au sens de l'article 1er de la Convention, et, à les supposer avérés, engageront la responsabilité de ceux-ci. La Cour rappelle l'obligation pour lesdits États, lorsqu'ils transfèrent une partie de souveraineté à une organisation internationale, de s'assurer que les droits conventionnels s'y voient assurer une « protection équivalente ». L'examen mené par la Cour est, sur ce point, marginal, car adossé à l'idée que les États, lorsqu'ils procèdent à de tels transferts, sont présumés avoir accordé la protection requise. *In specie*, la décision *Dalvy* se borne donc à vérifier « si le mécanisme de règlement des conflits qui est contesté dans la présente affaire, à savoir la voie de recours devant le T.A.C.E., est entaché d'une "insuffisance manifeste », propre à renverser en l'espèce la présomption de respect par les États défendeurs de leurs obligations découlant de la Convention. Elle doit déterminer si, au moment où ils ont transféré certains pouvoirs souverains au Conseil de l'Europe, les États défendeurs ont pu, de bonne foi, estimer que le mécanisme de règlement des conflits n'était pas en contradiction flagrante avec les dispositions de la Convention ». De « contradiction flagrante », il ne sera cependant point question. Entre autres, la Cour n'élève pas d'objection dirimante à l'encontre du fait que, formellement, « ni le Statut ni le règlement du T.A.C.E. ne prévoient la possibilité pour une partie requérante de formuler une demande de récusation d'un juge appelé à trancher son affaire » (voy. *infra*, nos 20 à 22).

6. Les manquements ponctuels, liés aux actes adoptés *in concreto* par un organe de l'organisation, échapperont par contre à la responsabilité des États parties à l'organisation s'ils n'ont, d'une manière ou d'une autre, aucunement participé à leur adoption ou à leur mise en œuvre. En l'occurrence, la requérante soulevait un grief, fondé sur l'article 6, à l'encontre de la décision prise par le T.A.C.E. dans le litige auquel il était partie : celui-ci se serait abstenu de se prononcer sur l'une des demandes. Le grief ainsi formulé est déclaré irrecevable pour incompétence *ratione personae* : « À aucun moment l'un ou l'autre des États mis en cause n'est intervenu, directement ou indirectement, dans ce litige, et la Cour ne relève en l'espèce aucune action ou omission de ces États ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention. On ne peut donc dire que la requérante relève de la "juridiction" des États défendeurs au sens de l'article 1 de la Convention ».

7. Que penser ? Il est heureux, sur le plan des principes, que la Cour affirme ainsi la nécessité de faire une distinction entre « défauts systémiques » et « manquements ponctuels » dans la détermination de la responsabilité des États de fait de leur participation à une organisation internationale. En effet, dans une affaire *Société Établissements Biret et Cie s.a. et la société Biret International c. Allemagne et autres* (2008)[4], les deux hypothèses, loin d'être distinguées, avaient tout au contraire donné lieu à un « écrasement » dégageant les États de toute responsabilité. En l'espèce, les requérants dénonçaient, sous l'angle des articles 6 et 13 de la Convention, l'étroitesse du droit individuel d'agir en annulation, devant la C.J.C.E., à l'encontre des actes à portée générale. Le problème dénoncé était clairement « systémique », étant ultimement imputable au droit européen primaire. La Cour avait cependant conclu à son incompétence *ratione personae*, en arguant que « (...) les griefs tirés des articles 6 et 13 de la Convention tiennent exclusivement à des lacunes alléguées de l'ordre juridique communautaire (...) » Et la Cour de poursuivre : « À la lumière de sa jurisprudence pertinente (...), (la Cour) estime que les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées à l'un ou l'autre des 15 États membres mis en cause par les sociétés requérantes puisqu'aucun d'entre eux n'est intervenu, directement ou indirectement, dans ce litige ». Clairement, pareil raisonnement ne saurait plus être de mise à l'ère de la jurisprudence *Dalvy* et des distinguos qu'elle invite à faire.

2. La prohibition des peines et traitements inhumains et dégradants (Article 3 de la Convention)

a. *Isolement cellulaire*

8. Dans l'affaire *N.M.*, tranchée par arrêt du 18 avril 2023[5], le requérant, qui avait été détenu en vue de son expulsion dans le centre de Vottem, se plaignait d'y avoir été placé, pendant plusieurs semaines, en régime dit « de chambre » dans l'aile spéciale pour détenus considérés comme « dangereux ». Il était entre autres soumis à un régime de deux préaux individuels par jour.

9. L'occasion fut ainsi donnée à la Cour de synthétiser les principes applicables en la matière[6]. Selon l'arrêt « l'isolement cellulaire ne constitue pas, en soi, une violation de l'article 3 de la Convention. Si l'éloignement prolongé de toute relation avec autrui n'est pas souhaitable, la question de savoir si une telle mesure relève de l'article 3 dépend des conditions particulières, de la rigueur de la mesure, de sa durée, de l'objectif poursuivi et de ses effets sur la personne concernée (...) ». Les termes de l'arrêt *Ramirez Sanchez*[7] sont également rappelés : « un isolement sensoriel complet, couplé à un isolement social total, peut détruire la personnalité et constitue une forme de traitement inhumain qui ne peut être justifié par les exigences de la sécurité ou par toute autre raison ». En deçà de cette situation extrême, il est encore jugé que, lorsqu'il n'implique qu'un « isolement relatif », un isolement cellulaire « ne peut être imposé à un détenu indéfiniment et doit être fondé sur des motifs réels, ordonné seulement à titre exceptionnel avec les garanties procédurales nécessaires et après que toutes les précautions ont été prises »[8]. Des raisons substantielles doivent être données lorsqu'une période prolongée d'isolement est maintenue. La décision doit ainsi permettre d'établir que les autorités ont procédé à une réévaluation qui « tient compte de tout changement dans les circonstances, la situation ou le comportement du détenu »[9]. *In specie*, et au terme d'un raisonnement très factuel dont il n'est pas utile de faire le détail exhaustif ici, l'arrêt conclut à l'absence de violation de l'article 3. Entre autres considérations, la Cour note que « la Sûreté de l'État avait établi une note soulignant que le requérant était connu pour sa radicalité et avait de nombreux contacts avec des personnes impliquées dans des dossiers terroristes, et que l'OCAM avait classé le requérant à un niveau 3 sur 4 sur l'échelle de gravité de la menace terroriste et extrémiste, en rappelant qu'il s'était rallié activement à un groupe terroriste lors de son séjour en Syrie »[10].

b. *Les peines **incompressibles***

10. Freddy Horion est détenu de manière continue depuis 1979 en raison d'une condamnation pour un quintuple meurtre.

Depuis 2018, experts et juridictions internes estiment en substance que la prolongation de sa détention en prison n'est plus indiquée, mais qu'une remise en liberté immédiate n'est cependant pas possible avant qu'il n'ait effectué un séjour dans une unité de psychiatrie légale. Or, aucun établissement de ce type n'est prêt à l'accueillir, en raison du fait qu'il a été « condamné » (ayant été, à l'époque — soit 1981 — reconnu responsable de ses actes), et non « interné ». Pour les « condamnés », les établissements concernés ne reçoivent en effet pas de subsides gouvernementaux.

---

(3) C.E.D.H., décision du 23 mai 2023, req. no 61548/21.
(4) C.E.D.H., décision du 9 décembre 2008, req. no 13762/04. Cette décision n'est pas citée par la Cour dans la décision *Dalvy*.
(5) C.E.D.H., arrêt du18 avril 2023, *N.M. c. Belgique*.
(6) *Ibidem*, §§ 142 et s.
(7) C.E.D.H., arrêt du 4 juillet 2006, *Ramirez Sanchez c. France*.
(8) C.E.D.H., arrêt du 18 avril 2023, *N.M. c. Belgique*, § 144.
(9) *Ibidem*, § 144.
(10) *Ibidem*, § 149.

JT_chron_jur_106.fm Page 3 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

11. Dans sa requête, le requérant affirmait que cette situation conduisait à lui faire subir, en contrariété avec l'article 3 de la Convention, une peine d'emprisonnement à vie incompressible *de facto*.

La Cour lui donne raison dans son arrêt du 9 mai 2023[11]. Certes reconnaît-elle que les Hautes Parties contractantes, dans cette problématique, doivent concilier divers impératifs conventionnels. Ainsi rappelle-t-elle que « libérer un individu est susceptible d'engager la responsabilité de l'État, notamment au regard de l'article 2 de la Convention, en cas de manquement au devoir de protéger la vie si celui-ci commet un acte attentatoire à la vie au cours de sa période de mise en liberté »[12]. Ceci étant, la mise en œuvre de cette obligation de protection, qui n'est pas une obligation absolue, ne saurait aboutir au maintien de situations contraires à l'article 3. Sur ce point, la Cour rappelle les termes de la grande chambre dans son arrêt *Murray c. Royaume-Uni* du 26 avril 2016[13] : « le prononcé d'une peine d'emprisonnement à vie contre un délinquant adulte ne peut demeurer compatible avec l'article 3 qu'à la condition d'offrir à la fois une chance d'élargissement et une possibilité de réexamen ». Dans cette perspective, les détenus à vie doivent se voir offrir la possibilité de s'amender. Certes les États ne sont-ils pas tenus de garantir que les détenus à vie y réussissent, mais ils ont néanmoins l'obligation de leur donner la possibilité de s'y employer. Il s'agit donc ici aussi, non d'une obligation de résultat, mais bien d'une obligation de moyens, que la Cour circonscrit en ces termes : assurer aux détenus à vie l'existence de régimes pénitentiaires « qui soient compatibles avec l'objectif d'amendement et qui permettent aux détenus en question de progresser sur cette voie »[14]. Se penchant sur les faits de la cause, la Cour ne peut que constater « l'impasse » (*sic*) dans laquelle se trouve le requérant[15] : d'un côté, les autorités internes compétentes estiment que sa place n'est plus en prison, au moins depuis janvier 2018 ; de l'autre côté, aucune possibilité d'élargissement ne semble envisageable en pratique, du fait de l'exigence qu'il soit admis dans une unité de psychiatrie légale. « (A)ctuellement », affirme l'arrêt, « aucune voie intermédiaire n'est possible pour le requérant, en raison de la particularité de sa situation de détenu de très longue durée n'ayant pas le statut d'interné »[16]. *CQFD* : il n'a actuellement pas de perspective réaliste d'élargissement, ce qui est prohibé par l'article 3 de la Convention[17].

c. *Évaluation du risque encouru par une personne expulsée ou extradée*

12. L'extradition ou l'expulsion d'un individu à destination d'un lieu où il risque la torture ou des peines et traitements inhumains ou dégradants, est susceptible d'entraîner une violation de l'article 3 dans le chef de l'État qui y procède : l'enseignement est classique. Tout aussi classique est la question de savoir à quel moment il faut se placer pour juger de l'existence, *vel non*, de ce « risque ». Sur ce terrain, il existe aujourd'hui une jurisprudence bien établie, que synthétise, entre autres, l'arrêt *Khasanov et Rakhmanov c. Russie* du 29 avril 2022[18]. Il en résulte notamment que, lorsque le requérant n'a pas encore été expulsé ou extradé, la date à retenir pour l'appréciation doit être celle de l'examen de l'affaire par la Cour. Pareil examen *ex nunc* s'imposera donc dans la situation où l'absence d'extradition ou d'expulsion procède de la mise en œuvre d'une mesure provisoire « indiquée » par la Cour européenne des droits de l'homme conformément à l'article 39 de son règlement : telle était précisément la situation qui présidait à la décision *I.A. c. Belgique* du 14 décembre 2023[19].

3. Droit à la sûreté et à la liberté (article 5 de la Convention)

13. L'article 5, § 1er, f, de la Convention autorise la privation de liberté d'une personne « contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

L'arrêt *N.M*[20], ci-avant évoqué (*supra*, nos 8 et 9), apporte d'utiles précisions et rappels sur la portée de l'autorisation ainsi faite.

14. Premièrement, la privation de liberté de l'étranger ne devient pas illicite par cela seul que la personne est momentanément insusceptible d'être légalement éloignée du territoire, soit parce que sa demande d'asile est encore pendante[21], soit parce que l'État est sous le coup d'une mesure provisoire, indiquée par la Cour européenne des droits de l'homme elle-même, qui interdirait cet éloignement[22].

15. L'arrêt rappelle, en second lieu, que si l'article 5, § 1er, *f*, n'implique pas que la détention doive être considérée comme raisonnablement nécessaire, par exemple pour empêcher l'intéressé de commettre une infraction ou de s'enfuir, il n'en demeure pas moins que, « dans des situations de vulnérabilité particulière »[23], des décisions de placement en détention de demandeurs d'asile « sans appréciation individuelle des besoins spécifiques des intéressés »[24] peuvent poser un problème au regard de cette disposition conventionnelle. Selon les mots de la Cour, « (c)ette exigence vise à détecter si les intéressés présentent une vulnérabilité particulière qui s'oppose à la détention et, le cas échéant, à rechercher s'il est possible de leur substituer une autre mesure moins radicale »[25]. Et l'arrêt de rappeler, dans cette perspective, que la présence en rétention d'un enfant accompagnant ses parents n'est conforme à la Convention qu'à la condition que les autorités internes établissent qu'elles ont recouru à cette mesure « seulement après avoir vérifié concrètement qu'aucune autre moins attentatoire à la liberté ne pouvait être mise en œuvre »[26]. Une exigence pure et dure de proportionnalité — obligation de privilégier la *least restrictive alternative* — s'imposera alors. *In specie* cependant, la Cour ne considéra pas que le requérant présentait la « vulnérabilité particulière » ainsi évoquée par sa jurisprudence. Il n'apparaissait donc pas que les autorités belges auraient nécessairement dû opter pour une alternative à sa détention au centre de Vottem, ou, à tout le moins, concevoir celle-ci comme *l'ultima ratio*[27]. Plus avant, l'arrêt note que la durée de la détention subie, quoiqu'importante, n'a pas excédé le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi, à savoir l'éloignement du requérant vers l'Algérie. Nulle violation de l'article 5, § 1er, f, ne pouvait donc être constatée.

4. Droit au procès équitable (article 6 de la Convention)

a. *L'applicabilité de l'article 6*

i) *Le contentieux de l'hébergement des demandeurs d'asile*

16. *L'arrêt Maaouia c. France*[28] a posé le principe de l'exclusion d'applicabilité de l'article 6 de la Convention au contentieux du séjour des étrangers. La décision *M.N. c. Belgique* rappelait, dans la parfaite ligne de la jurisprudence ainsi inaugurée que « l'entrée sur le territoire (...) qui aurait résulté de l'octroi des visas ne met pas en jeu un droit de caractère "civil" au sens de l'article 6, § 1, de la Convention, au même titre que toutes les décisions relatives à l'immigration, l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers »[29]. Pareille exclusion ne concerne cependant pas tous les contentieux « connexes » à celui du séjour, à

(11) C.E.D.H., arrêt du 9 mai 2023, *Horion c. Belgique*.
(12) *Ibidem*, § 68.
(13) C.E.D.H., arrêt du 26 avril 2016, *Murray c. Royaume-Uni*, § 104.
(14) C.E.D.H., arrêt du 9 mai 2023, *Horion c. Belgique*, § 64.
(15) *Ibidem*, § 72.
(16) *Ibidem*, § 75.
(17) *Ibidem*, § 75.
(18) C.E.D.H., arrêt du 29 avril 2022, *Khasanov et Rakhmanov c. Russie*, § 106 : « Lorsque le requérant n'a pas encore été expulsé, la date à retenir pour l'appréciation doit être celle de l'examen de l'affaire par la Cour (...). Une évaluation complète et *ex nunc* est requise lorsqu'il faut prendre en compte des informations apparues après l'adoption par les autorités internes de la décision définitive (...). Dès lors que la responsabilité que l'article 3 fait peser sur les États contractants dans les affaires de cette nature tient à l'acte consistant à exposer un individu au risque de subir des mauvais traitements, l'existence de ce risque doit s'apprécier principalement par référence aux circonstances dont l'État en cause avait ou devait avoir connaissance au moment du renvoi (...). Cette réserve montre que le principe de l'évaluation *ex nunc* a pour finalité principale de fournir une garantie lorsqu'un laps de temps notable s'est écoulé entre l'adoption de la décision interne et l'examen par la Cour du grief de violation de l'article 3 exposé par le requérant, et donc lorsque la situation dans le pays de destination a peut-être évolué en ce qu'elle se serait détériorée ou améliorée ».
(19) C.E.D.H., décision du 14 décembre 2023, req. no 14588/21.
(20) C.E.D.H., arrêt du 18 avril 2023, *N.M. c. Belgique*.
(21) Voy. le § 92 de l'arrêt : « Le requérant fait valoir que durant l'instruction de sa nouvelle demande d'asile, il bénéficiait, en tant que demandeur d'asile, de la protection contre le refoulement, et que, par conséquent, sa détention est sortie des prévisions du second volet de l'article 5, § 1, f). La Cour ne peut suivre cette thèse. L'introduction d'une demande d'asile n'a pas, en soi, pour effet de rendre la détention administrative d'un demandeur d'asile incompatible avec l'article 5, § 1, f). Ce qui importe, c'est que les autorités internes aient poursuivi le dessein d'éloigner le requérant ».
(22) Voy. le § 102 de l'arrêt : « La Cour rappelle que la mise en œuvre d'une mesure provisoire est, en elle-même, sans incidence sur la conformité à l'article 5, § 1, de la Convention de la privation de liberté dont le requérant menacé d'expulsion fait, le cas échéant, l'objet ».
(23) *Ibidem*, § 108.
(24) *Ibidem*, § 108.
(25) *Ibidem*, § 108.
(26) *Ibidem*, § 108.
(27) *Ibidem*, § 111.
(28) C.E.D.H., arrêt du 5 octobre 2020, *Maaouia c. France*.

JT_chron_jur_106.fm Page 4 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

l'instar des litiges relatifs aux droits droit à l'assistance matérielle et à l'hébergement des demandeurs de protection internationale qui, lorsqu'ils sont consacrés par l'ordre juridique interne, peuvent bel et bien être qualifiés de civil, au sens de l'article 6 : tel est l'enseignement qui se dégage de l'arrêt *Camara c. Belgique* du 18 juillet 2023[30]

ii) *L'applicabilité aux sanctions administratives à caractère pénal*

17. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'une « accusation en matière pénale », au sens de l'article 6 de la Convention, doit s'apprécier sur la base de trois critères : la qualification juridique de l'infraction en droit interne ; la nature même de l'infraction, et enfin ; le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé. Les deuxième et troisième critères sont alternatifs, et pas nécessairement cumulatifs. Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une accusation en matière pénale.

18. Ainsi que le rappelle l'arrêt *C.Y. c. Belgique*[31], l'outil de qualification ainsi fourni — les critères dits « Engel » — a une portée transversale dans le droit conventionnel. Il vaut tout à la fois pour statuer sur l'applicabilité de l'article 6, que sur celle de l'article 4 du septième protocole additionnel à la Convention, qui consacre le principe *non bis in idem* (voy. *infra*, n^os^ 35 et 36)

19. C'est en application de ces principes que la Cour, sans discussion aucune, qualifia de « pénales » les amendes administratives de plusieurs (dizaines de) milliers d'euros qui étaient en jeu dans l'affaire *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique*[32]. Il en fut de même dans l'affaire *C.Y.* — mais cette fois-ci moyennant une motivation plus appuyée — s'agissant d'une amende administrative de 1.200 EUR, prononcée à l'encontre d'un prestataire de soins infirmiers sur base des articles de 101 et 225, 3°, du Code pénal social. Aux fins d'étayer pareille qualification, l'arrêt rappelle, entre autres, que « si le montant maximal de l'amende administrative est relativement limité, cela ne peut ôter à l'infraction son caractère pénal intrinsèque »[33]. Par contre, ce même arrêt *C.Y.* dénie la qualification « pénale » à la mesure de remboursement de l'indu (113.048,48 EUR) imposée au requérant, lequel avait porté en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des prestations non effectuées et des prestations non conformes à la loi et à ses arrêtés d'exécution. Pareille mesure, estime la Cour, « (v)isant à récupérer des sommes indûment perçues, (...) ne poursuit aucun but dissuasif et répressif, et revêt un caractère civil en droit belge »[34].

b. *L'impartialité*

20. Ci-avant évoquée (*supra*, n^os^ 4 à 7), la décision *Dalvy c. 47 États membres du Conseil de l'Europe*[35] conclut que le *design* du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (T.A.C.E.) ne présentait pas des vices structurels constitutifs d'insuffisances « manifestes » au regard de l'exigence d'impartialité découlant de l'article 6. Fussent-elles le fruit d'un « contrôle marginal » qui en limite forcément l'effet « précédentiel », les considérations avancées par la Cour pour justifier cette conclusion n'en sont pas moins intéressantes.

21. La question se posait tout d'abord de savoir s'il est admissible qu'un juge statue seul sur la demande de déport dont il fait lui-même l'objet. La réponse fut positive, mais assurément pas sur le mode inconditionnel : « Si le requérant se base sur des motifs généraux abstraits, sans évoquer des faits spécifiques et/ou matériels susceptibles de faire légitimement douter de l'impartialité du juge, sa demande peut être qualifiée d'abusive »[36], et, en pareil cas, il est acceptable que ce soit le juge en cause qui statue sur cette demande. Tel était le cas en l'espèce. Au demeurant, la décision du juge refusant son propre déport était « largement motivée » et ne présentait « aucune apparence d'arbitraire »[37].

22. Une autre question était celle du champ d'application *ratione personae* de l'exigence d'impartialité. Rappelant et approfondissant l'enseignement d'un arrêt *Bellizzi c. Malte* du 21 juin 2011[38], la Cour énonce que « l'exigence d'impartialité au sens de l'article 6, § 1, pourrait également s'étendre aux agents auxiliaires de justice tels que greffiers ou référendaires, en fonction de leur rôle et de leurs fonctions dans le système judiciaire en question »[39]. Tout sera donc question d'espèce. En l'occurrence cependant, le rôle et la fonction des membres du greffe du T.A.C.E. mis en cause dans la décision *Dalvy* n'étaient pas d'une nature telle que, compte par ailleurs tenu du caractère très général du grief formulé par le requérant, un problème eût pu se poser au regard de l'article 6 de la Convention.

23. L'absence de neutralité des experts consultés faisait quant à elle l'objet de l'un des griefs soulevés dans l'affaire *Bastiaens et autres*. Dans sa décision du 7 novembre 2023[40], la Cour rappelle à ce sujet que « ce qui est déterminant au regard de l'article 6, § 1, de la Convention, ce sont la position occupée par les experts tout au long de la procédure, la manière dont ils ont accompli leur tâche et la façon dont le juge a apprécié leur avis et répondu aux griefs des requérants ».

c. *Un tribunal « établi par la loi »*

24. Dans l'affaire *Bastiaens et autres* précitée (*supra*, n° 23), une instruction judiciaire avait été ouverte à l'encontre des requérants pour plusieurs infractions pénales liées à des pratiques financières frauduleuses dans le cadre de leurs activités de dirigeants de société. En raison de la qualité de juge suppléant d'un des co-inculpés des requérants, le procureur général avait cité les requérants à comparaître directement devant la cour d'appel de Gand, et ce, par application du privilège de juridiction fondé sur les articles 479 et 482*bis* du Code d'instruction criminelle.

25. Devant la Cour, il était soutenu que la condamnation qui s'en était suivie n'était pas le fait d'un « tribunal établi par la loi ». En effet, l'article 479 précité ne mentionne pas explicitement les juges suppléants parmi les personnes titulaires du privilège de juridiction. Sans pour autant contester ce constat purement textuel, la décision du 7 novembre 2023 ne conclut cependant pas à la violation de l'article 6 : « La Cour observe que la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle le privilège de juridiction s'applique aux magistrats suppléants, est constante depuis de nombreuses années (...). De même, la Cour constitutionnelle a considéré, à plusieurs reprises, que le privilège de juridiction s'applique aux magistrats suppléants (...). Cette interprétation est donc bien établie en droit belge ». Et la Cour de conclure : « l'appréciation des juridictions nationales selon laquelle le privilège de juridiction s'applique aux magistrats suppléants n'apparaît ni arbitraire ni manifestement déraisonnable ». Que constater ? La Cour fait ici une application très souple du principe de légalité, admettant que le droit prétorien puisse combler, pratiquement *contra legem*, une lacune du droit « législatif ». Pareille mansuétude est habituelle dans la jurisprudence « générale » de la Cour. Elle détonne par contre dans le contexte précis de l'interprétation de l'exigence de légalité stipulée par l'article 6. La Cour n'a-t-elle en effet pas affirmé, à maintes reprises que « dans des pays de droit codifié, l'organisation du système judiciaire ne saurait (...) être laissée à la discrétion des autorités judiciaires, ce qui n'exclut cependant pas de leur reconnaître un certain pouvoir d'interprétation de la législation nationale en la matière »[41] ?

d. *Le droit d'accès à un tribunal*

i) *Les limitations formelles au droit d'accès à un tribunal*

26. Le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu. Il peut être limité à la condition que la limitation poursuive un but légitime, ne soit pas disproportionnée et ne porte pas atteinte à la substance même du droit en cause. La possibilité pour une juridiction d'écarter des moyens en raison de leur tardiveté, compte au nombre des limitations pareillement admissibles[42].

---

(29) C.E.D.H., décision du 5 mai 2020, *M.N. et autres c. Belgique*, req. n° 3599/18.
(30) C.E.D.H., arrêt du 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, §§ 90-93.
(31) C.E.D.H., arrêt du 14 novembre 2023, *C.Y. c. Belgique*.
(32) C.E.D.H., arrêt du 11 juillet 2023, *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique*.
(33) C.E.D.H., arrêt du 14 novembre 2023, *C.Y. c. Belgique*, § 45.
(34) *Ibidem*, § 40.
(35) C.E.D.H., décision du 23 mai 2023, req. 61548/21.
(36) *Ibidem*, § 35.
(37) *Ibidem*, § 35.
(38) C.E.D.H., arrêt du 21 juin 2011, *Belizzi c. Malte*.
(39) C.E.D.H., décision du 23 mai 2023, *Dalvy c. 47 États membres du Conseil de l'Europe*, req. n° 61548/21.
(40) C.E.D.H., décision du 7 novembre 2023, *Bastiaens et autres c. Belgique*, req. n° 25930/12.
(41) Voy. e. a. C.E.D.H., arrêt du 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, § 150.
(42) C.E.D.H., arrêt du 11 juillet 2023, *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique*, § 61.

JT_chron_jur_106.fm Page 5 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

ii) *L'exigence de « pleine juridiction »*

27. Le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention requiert entre autres que la juridiction auprès de laquelle la légalité d'une amende administrative à caractère pénal (*supra*, n^os^ 17 à 19) pourra être contestée dispose, à l'égard du litige, d'une compétence de « pleine juridiction ». Le recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État de Belgique offre-t-il cette caractéristique ? La question a, pendant de très nombreuses années, taraudé la doctrine et la jurisprudence belge[43]. Elle reçoit aujourd'hui une réponse clairement affirmative de la part de l'arrêt *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique*[44], lequel transpose, à la matière pénale, les conclusions que la Cour avait d'ores et déjà atteintes, en matière civile, à l'occasion de l'arrêt *SA Patronale hypothécaire*[45]. Entre autres considérations, l'arrêt du 11 juillet 2023 fait valoir « qu'en droit belge, dans le cadre d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, le Conseil d'État exerce un contrôle de pleine légalité. Il est notamment habilité à contrôler l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la sanction administrative attaquée et à vérifier si celle-ci n'est pas disproportionnée au regard des faits reprochés »[46].

e. *Le principe du contradictoire*

28. Le principe du contradictoire et celui de l'égalité des armes sont, selon la Cour, « des éléments fondamentaux de la notion de "procès équitable" »[47]. Ils sont, toujours selon cette dernière, « étroitement liés entre eux ». Effectivement, la distinction à faire entre leurs *requesits* respectifs n'est pas toujours simple à faire. Dans l'affaire *NV Extensa et autres*[48], la Cour semble au demeurant les fondre l'un dans l'autre lorsque, d'un seul souffle, elle affirme que ces principes « exigent un "juste équilibre" entre les parties : chacune doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires ». *In specie*, la juridiction strasbourgeoise ne vit aucune violation de ces principes dans la décision du Conseil d'État d'écarter des débats une série de pièces de procédure déposées hors du délai visé à l'article 14 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif ». Selon la décision du 19 septembre 2023, « ces règles de procédure, qui s'appliquaient aux parties de la même manière, ont en effet pour objectif de respecter le principe du contradictoire et l'égalité des armes entre les parties »[49].

f. *Le délai raisonnable*

29. L'appréciation de ce qu'est un délai raisonnable est éminemment casuistique, et le contentieux qui lui est dédié présente, en règle générale, un encéphalogramme juridique relativement plat. L'arrêt *Van Den Kerkhof c. Belgique* du 5 septembre 2023 (voy. aussi *infra*, n^os^ 39 et 40) détonne dans cette monotonie, puisque la Cour en vient à constater le caractère « structurel » des lenteurs excessives de la justice bruxelloise. L'affaire était, faut-il le dire, particulièrement caricaturale : au jour où la Cour statuait, sept ans et huit mois s'étaient déjà écoulés depuis la citation introductive d'instance, et, moyennant un premier rebond devant la cour d'appel, la procédure était toujours pendante devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Les conclusions de l'arrêt sont, à bon droit, empreintes de gravité : « les retards excessifs dans l'administration de la justice affectent la confiance du justiciable dans l'appareil judiciaire et mettent sérieusement en péril l'État de droit sur lequel la Convention est fondée »[50]. Il y va d'un enjeu d'intérêt général qui dépasse la situation de la Belgique, et qui grippe — faute d'endiguement préventif des requêtes — la machinerie strasbourgeoise elle-même. La Cour rappelle dans cette optique que le système de protection des droits garantis par la Convention « ne peut fonctionner correctement en l'absence d'une justice interne rendue dans un délai raisonnable au sens de l'article 6, § 1, (de cet instrument) »[51].

g. *Le droit à l'exécution des décisions de justice*

30. Ci-avant évoquée (*supra*, n^o^ 16), l'affaire *Camara* est l'une, parmi tant d'autres, qui valurent à la Belgique un déluge de demandes de mesures provisoires au cours des années 2022-2023 : nous y avons fait allusion lors de la précédente chronique[52]. Cette affaire soulevait notamment la question de la compatibilité, avec l'article 6 de la Convention, du défaut d'exécution, dans un délai raisonnable, d'une décision d'un tribunal du travail ordonnant l'octroi d'un hébergement à un demandeur d'asile. L'arrêt intervenu le 18 juillet 2023 est un magistral rappel, au travers de la jurisprudence pertinente[53], des principes les plus élémentaires de l'État de droit. Il énonce entre autres que l'administration constitue un élément de cet état de droit et que « (si) (celle-ci) refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être ». Certes, un retard dans l'exécution peut se justifier dans des circonstances particulières mais, en tout état de cause, il ne peut avoir pour conséquence une atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6, § 1[54]. En l'occurrence, la Cour manifeste quelque compréhension à l'égard des difficultés auxquelles fait face la Belgique dans ce domaine. Chiffres à l'appui, l'arrêt souligne expressément « l'ampleur des défis que l'État belge a été appelé à affronter ». La Cour affirme encore qu'elle ne saurait critiquer le choix des autorités belges d'avoir adopté une politique de « priorisation » et concentré la capacité d'accueil du réseau sur les personnes les plus vulnérables, de même qu'elle souligne « les importants efforts consentis par les autorités belges pour intervenir dans le financement des dispositifs associatifs, créer des places d'hébergement supplémentaires, recruter du personnel et raccourcir les délais de traitement des demandes d'asile »[55]. La compréhension, cependant, avait ici atteint ses limites : le délai mis en l'espèce par les autorités belges pour exécuter une décision de justice « visant à protéger la dignité humaine »[56] apparut déraisonnable. L'arrêt du 18 juillet 2023 insiste sur le fait que les circonstances de l'affaire *Camara* ne sont pas isolées et qu'elles révèlent « une carence systémique des autorités belges » dans l'exécution décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale[57].

5. Le droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention)

31. Le nom, en tant qu'élément d'individualisation principal d'une personne au sein de la société, appartient au « noyau dur » des considérations relatives au droit au respect de la vie privée et familiale. En même temps, les États ont un intérêt à en réglementer l'usage : des restrictions légales aux possibilités d'en changer peuvent se justifier dans l'intérêt public, par exemple afin d'assurer un enregistrement exact de la population, de sauvegarder les moyens d'une identification personnelle et de relier à une famille les porteurs d'un nom donné. Tels sont les principes qui inaugurent le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Jacquinet et Embarek Ben Mohamed c. Belgique* du 7 juillet 2023[58]. En l'espèce, se trouvait en cause le refus opposé aux requérants, père et fils, de remplacer leurs patronymes respectifs par celui de la mère du premier requérant. L'arrêt a ceci d'intéressant qu'il met en lumière la nature très « procédurale » du contrôle que la Cour opère lorsque, comme en l'espèce[59], elle reconnaît une large marge d'appréciation aux États dans le traitement de la question en litige. En l'occurrence, le

(43) Voy. *e.a.* J. Jaumotte, « Le contrôle de "pleine juridiction" : portée - Quelques réflexions à la suite de l'article de Laure Demez consacré à la notion de contrôle juridictionnel "de pleine juridiction en matière de sanctions administratives" », *A.P.T.*, 2023/1, pp. 6-35 ; L. Demez, « Le Conseil d'État est-il un juge effectif de *pleine juridiction* lorsqu'il contrôle les sanctions administratives ? », *A.P.T*, 2020/3-4, pp. 494-524.
(44) C.E.D.H., arrêt du 11 juillet 2023, *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique*.
(45) C.E.D.H., arrêt du 17 juillet 2018, *SA Patronale Hypothécaire c. Belgique*.
(46) *Ibidem*, § 61.
(47) C.E.D.H., décision du 19 septembre 2023, *NV Extensa et autres c. Belgique*, req. n^o^ 28674/12.
(48) C.E.D.H., décision du 19 septembre 2023, *NV Extensa et autres c. Belgique*, req. n^o^ 28674/12.
(49) *Ibidem*, § 29.
(50) C.E.D.H., arrêt du 5 septembre 2023, *Van Den Kerkhof c. Belgique*, § 97.
(51) C.E.D.H., arrêt du 5 septembre 2023, *Van Den Kerkhof c. Belgique*, § 98.
(52) *J.T.*, 2023, pp. 277-288.
(53) C.E.D.H., arrêt du 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, §§ 103 et s.
(54) *Ibidem*, § 109.
(55) *Ibidem*, § 116.
(56) *Ibidem*, § 119.
(57) *Ibidem*, § 118.
(58) C.E.D.H., arrêt du 7 juillet 2023, *Jacquinet et Embarek Ben Mohamed c. Belgique*, §§ 51 et 53.
(59) L'arrêt, dans la ligne de la jurisprudence antérieure, souligne que « l'attribution, la reconnaissance et l'usage des noms et des prénoms constituent un secteur où les particularités nationales sont fortes et où il n'y a pratiquement pas de points de convergence entre les systèmes internes des États contractants. En effet, ce domaine reflète la grande diversité des États membres du Conseil de l'Europe ; dans chacun de ces pays, l'usage des noms propres est influencé par une multitude de facteurs d'ordre historique, linguistique, religieux et culturel, de sorte qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de trouver un dénominateur commun » (*ibid.*, § 52).

JT_chron_jur_106.fm Page 6 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

juge strasbourgeois scrute la manière dont les autorités internes — administratives et juridictionnelles — ont recherché à réaliser un « juste équilibre » en se mettant à l'écoute des différents intérêts en présence, davantage qu'il ne tente de définir lui-même ce qu'était la « bonne décision » sur le fond. Dans cette perspective, l'arrêt détaille notamment le rôle attendu de la juridiction investie *in specie* du contrôle de la légalité de la décision de refus, à savoir le Conseil d'État statuant au contentieux de l'excès de pouvoir. Selon la Cour, « le fait que le Conseil d'État ait indiqué au terme de son examen au titre de l'article 8 de la Convention qu'il ne pouvait substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative si ce n'est dans le cas d'une erreur manifeste d'appréciation, n'est pas, en soi, problématique au regard de cette disposition ». « En effet », poursuit l'arrêt du 7 février 2023, « l'article 8 de la Convention n'exige pas de la juridiction nationale qu'elle se substitue à l'autorité administrative dans l'exercice de ses missions ». Tout juste requiert-il de la juridiction nationale compétente qu'elle contrôle « si l'autorité a procédé à une mise en balance réelle et suffisante des intérêts en jeu au regard de l'article 8 de la Convention, en tenant compte des intérêts invoqués par les requérants à l'appui de leur demande et des motifs concurrents d'intérêt général tenant à la fixité du nom dans l'ordre social »[60].

6. La liberté de conscience et de religion (article 9 de la Convention)

32. Nous avons évoqué, dans la précédente chronique, la ratification par la Belgique du Protocole n° 16[61]. Celui-ci permet aux « plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante » — *in specie*, la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle — d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des « questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles ». La mise en œuvre de cette nouvelle possibilité n'aura pas tardé. Par arrêt du 4 avril 2023[62], le Conseil d'État de Belgique formulait d'ores et déjà une demande dans les termes suivants : « La seule proximité ou appartenance à un mouvement religieux, considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant à moyen ou à long terme une menace pour le pays, constitue-t-elle au regard de l'article 9, § 2, (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention un motif suffisant pour prendre une mesure défavorable à l'encontre de quelqu'un, telle que l'interdiction d'exercer la profession d'agent de gardiennage ? ». Extrêmement pédagogique, l'avis rendu le 14 décembre 2023[63] répond ce qui suit : l'appartenance avérée d'une personne à un mouvement religieux considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant une menace pour l'État, peut justifier le refus d'autoriser cette personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité, pourvu que la mesure en question satisfasse à cinq conditions. Il faut que la mesure de refus (1) « repose sur une base légale accessible et prévisible » ; (2) « soit adoptée eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée » ; (3) « soit prise, eu égard à l'activité professionnelle de cette personne, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique et poursuive un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9, § 2, de la Convention » ; (4) « soit proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'au(x) but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre », et enfin ; (5) « puisse être soumise à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des conditions énumérées ci-dessus ». Ce qui frappe, à nouveau (voy. *supra*, n° 31), c'est l'insistance sur les garanties procédurales dont la disponibilité est requise. La Cour ne se contente pas d'un « recours effectif » devant une quelconque instance, pourvu qu'elle soit indépendante ; elle impose rien moins qu'un « contrôle juridictionnel » des mesures restrictives. Les exigences procédurales portées implicitement par l'article 9, § 2, de la Convention vont donc plus loin, paradoxalement, que celles qui se déduisent explicitement de l'article 13 du même instrument. L'avis énonce encore que « (d)ans une société démocratique régie par l'État de droit, le contrôle de la légalité de telles mesures par une autorité juridictionnelle indépendante ayant accès à l'intégralité du dossier constitué par l'organe compétent en matière de sécurité nationale, y compris aux documents classifiés, est une garantie de poids pour assurer que les mesures fondées sur des informations confidentielles ? et mises en cause par des personnes qui en subissent les conséquences ? respectent les exigences de la Convention »[64]. Pour être conforme à la Convention, le contrôle juridictionnel ne pourra de surcroît être « marginal », puisqu'il devra porter « à la fois sur la réalité du risque identifié, son ampleur, sa nature et son imminence »[65]. Autre enseignement de l'avis : l'indisponibilité d'une alternative moins restrictive à la mesure querellée est bel et bien une condition *sine qua non* de sa proportionnalité. L'avis du 14 décembre 2023 affirme en effet en toutes lettres que « (p)our être proportionnée, ladite mesure doit tout d'abord passer pour ne pas limiter les droits que l'intéressé tire de l'article 9 dans une mesure excédant ce qui est nécessaire pour atteindre le(s) but(s) légitime(s) visé(s), ce qui suppose de s'assurer qu'il(s) ne puisse(nt) pas être atteint(s) à l'aide de mesures moins intrusives ou radicales »[66]. Il est heureux qu'une grande chambre de la Cour consolide ainsi un enseignement qui, à l'expérience, n'a jamais cessé de faire débat, jusque et y compris dans l'enceinte strasbourgeoise[67]. S'exprimant quelques semaines après en marge de l'arrêt *Executief van de moslims van België c. Belgique*[68], les juges Koskelo et Küris[69] affirment, à rebours complet, que « ce serait gravement porter atteinte au concept même d'une marge d'appréciation dont l'étendue varie en fonction du contexte, et à l'aspect matériel du principe de subsidiarité, voire les anéantir, que d'adopter comme principe général une approche consistant à considérer qu'une mesure ne peut satisfaire aux exigences de proportionnalité que si la Cour estime, sur la base des éléments produits par l'État défendeur, qu'aucune mesure moins restrictive ou moins intrusive n'aurait permis d'atteindre le but légitime visé par la politique législative en cause ». Il sera revenu plus longuement sur cet arrêt dans le cadre de la prochaine chronique.

7. La liberté d'expression (article 10 de la Convention)

33. Une précédente chronique[70] s'était d'ores et déjà attardée sur la très importante affaire *Hurbain c. La Belgique*[71]. Celle-ci concerne la compatibilité avec l'article 10 de la Convention (liberté d'expression et de presse) de la condamnation civile du requérant, en tant qu'éditeur responsable du quotidien *Le Soir*, à anonymiser, au nom du droit l'oubli, l'archive électronique d'un article mentionnant le nom complet d'un conducteur responsable d'un accident de la route meurtrier survenu en 1994. Dans un arrêt du 22 juin 2021[72], et à grand renfort de référence à des « sources externes » dont le droit de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour de justice[73], une chambre de la Cour avait conclu à l'absence de violation de l'article 10 précité. Saisie sur base de l'article 43 de la Convention (renvoi), la grande chambre a confirmé la position pareillement adoptée : la liberté d'expression, en l'espèce, n'avait pas été méconnue. Aux fins de parvenir à cette conclusion, la Cour développe la grille de lecture devant gouverner l'examen judiciaire de pareilles mesures limitatives de liberté. Selon l'arrêt du 4 juillet 2023[74], « la mise en balance (des) différents droits de valeur égale à effectuer lors de l'examen d'une demande d'altération d'un contenu journalistique archivé en ligne doit prendre en considération les critères suivants : i) la nature de l'information archivée ; ii) le temps écoulé depuis les faits, depuis la première publication et depuis la mise en ligne de la publication ; iii) l'intérêt contemporain de l'information ; iv) la notoriété de la personne revendiquant l'oubli et son comportement depuis les faits ; v) les répercussions négatives dues à la permanence de l'information sur Internet ;

(60) *Ibidem*, § 75.
(61) *J.T.*, 2023, pp. 277-288. Parmi les contributions les plus récentes relatives à la matière, et à propos du cas spécifique de la Belgique, voy. J. VELAERS, « Le protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme dans la perspective de l'ordre juridique Belge », *Rev. trim. dr. h.*, 2024, pp. 91-124.
(62) Arrêt n° 256 222 rendu le 4 avril 2023.
(63) Avis du 14 décembre 2023 « sur le refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci » (Demande n° P16-2023-001).
(64) *Ibidem*, § 111.
(65) *Ibidem*, § 112.
(66) *Ibidem*, § 114.
(67) Voy. *e.a.* S. VAN DROOGHENBROECK et X. DELGRANGE, « Le principe de proportionnalité : retour sur quelques espoirs déçus », *Revue de droit des religions*, 2019, pp. 41-61.
(68) C.E.D.H., arrêt du 13 février 2024, *Executief van de moslims van België c. Belgique*.
(69) Voy. aussi, jointe au même arrêt, l'opinion concordante de la juge Yüksel.
(70) *J.T.*, 2022, pp. 213-224.
(71) Sur cette affaire, voy. E. CRUYSMANS, « Le droit à l'oubli devant la Cour européenne des droits de l'homme : l'intégration d'une composante temporelle dans un litige vie privée/liberté d'expression », *Rev. trim. dr. h.*, 2022, pp. 161-182.
(72) C.E.D.H., arrêt du 22 juin 2021, *Hurbain c. Belgique*.
(73) *Ibidem*, §§ 40-51.
(74) C.E.D.H., gr. ch., arrêt du 4 juillet 2023, *Hurbain c. Belgique*, § 205.

JT_chron_jur_106.fm Page 7 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

vi) le degré d'accessibilité de l'information dans des archives numériques, et vii) l'impact de la mesure sur la liberté d'expression, plus précisément la liberté de la presse ». Il est encore affirmé — de manière à nouveau bienvenue, compte tenu des controverses qui entourent le contenu précis de cet aspect du principe de proportionnalité (*supra*, n° 32) — qu'« eu égard à l'importance de l'intégrité des archives numériques de presse », l'examen par les juridictions nationales saisies d'un litige tel celui qui opposait le requérant au quotidien *Le Soir*, « doit privilégier, parmi les diverses mesures dont l'application est sollicitée par la partie demanderesse, celle qui est tout à la fois la plus adaptée au but poursuivi par celle-ci, à le supposer justifié, et la moins attentatoire à la liberté de la presse dont l'éditeur concerné peut se prévaloir »[75]. Pour la grande chambre, ne sont susceptibles d'être ordonnées que des mesures[76] répondant à ce double objectif, « même si cela pourrait impliquer le rejet de l'action de la partie demanderesse »[77].

8. Le droit au recours effectif (article 13 de la Convention)

34. L'article 13 de la Convention requiert la disponibilité d'un recours effectif au profit de la victime d'un dépassement du « délai raisonnable » de la procédure, prescrit pour sa part par l'article 6, § 1er, du même instrument. Cet enseignement fait l'objet d'une jurisprudence aussi ancienne — l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 28 octobre 2000 — qu'abondante, dont les raffinements s'égrènent au fil des arrêts. Dans l'affaire *Panju (n° 2)*[78], le requérant se plaignait que la cour d'appel de Bruxelles avait rejeté sa demande d'indemnisation du préjudice moral et matériel prétendument subi du fait de la durée excessive de la procédure pénale, laquelle avait été préalablement constatée par la Cour de Strasbourg dans un arrêt du 28 octobre 2014[79] (arrêt *Panju (n° 1)*). En effet, la juridiction bruxelloise, et, à sa suite, la Cour de cassation, avaient en substance estimé que l'irrecevabilité des poursuites pénales prononcée en application de l'article 21*ter* du titre préliminaire du Code de procédure pénale, procurait en l'espèce une réparation suffisante au requérant, sans qu'il ne soit besoin d'y ajouter, de surcroît, une indemnisation sur le fondement de l'article 1382 de l'ancien Code civil. Cette manière de voir fut ralliée, dans les circonstances précises de l'affaire soumise, par la Cour européenne. Selon l'arrêt du 23 mai 2023[80], « (...) au regard de l'article 13 de la Convention, l'irrecevabilité des poursuites peut constituer un mode de redressement adéquat du dépassement du délai raisonnable en ce qu'en droit belge, elle implique la reconnaissance d'une atteinte irrémédiable au droit à un procès équitable et met un terme définitif aux poursuites autant qu'à la longueur dénoncée ». Il est encore rappelé que, selon la jurisprudence antérieure, une réduction significative de la peine ou l'annulation de celle-ci par la juridiction de jugement en raison du dépassement du délai raisonnable peut constituer un redressement adéquat et emporter la perte de la qualité de victime du droit à être jugé dans un délai raisonnable. Selon l'arrêt *Panju (n° 2)*, « une même conclusion peut *a fortiori* s'imposer dans le cas d'une irrecevabilité des poursuites décidée par la juridiction d'instruction »[81].

9. *Non bis in idem* (article 4 du septième protocole additionnel)

35. L'article 4 du septième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État ».

36. La garantie ainsi offerte ne se déploie que dans la « matière pénale », au sens conventionnel du terme (*supra*, nos 17 à 19), et n'offre de protection que dans l'hypothèse de répression des mêmes *faits*. S'il s'agit de faits différents, alors, nulle difficulté ne survient. Telle était précisément l'hypothèse qui présidait à l'affaire *Sheikh et autres c. Belgique*, qui concernait cinq amendes administratives infligées, sur base de l'article 10 du Code bruxellois du logement, en raison du défaut de conformité de cinq « logements » mis en location au sein du même immeuble. Pour la Cour, les amendes litigieuses sanctionnaient des manquements se rapportant à des logements distincts, mis en location séparément et ayant généré des revenus locatifs distincts. Ces manquements mettaient en danger des locataires différents. La circonstance que lesdites amendes litigieuses portaient, pour partie, sur des manquements identiques affectant sur des parties communes de l'immeuble, n'énervait pas davantage la garantie conventionnelle, car elles sanctionnaient « également (...) des manquements différents constatés dans chaque logement séparément »[82].

37. Au-delà, est-il nécessairement contraire à l'article 4 du septième protocole additionnel à la Convention qu'un même fait fasse l'objet d'une répression mixte, c'est-à-dire, soit sanctionnable d'une peine pénale « classique » et, par ailleurs, d'une amende administrative qualifiable de pénale au sens conventionnel du terme ? La focale quitte ici la question du *Idem*, pour se concentrer sur celle du *Bis*. Les principes relatifs à la matière, fixés par le célèbre arrêt *A et B c. Norvège*[83], ont été réitéré dans l'arrêt *C.Y. c. Belgique*. L'arrêt du 14 novembre 2023 intervenu en l'espèce rappelle que la Convention ne bannit pas les systèmes juridiques qui traitent de manière « intégrée » le méfait néfaste pour la société en question, notamment en réprimant celui-ci dans le cadre de phases parallèles, menées par des autorités différentes et à des fins différentes. Dans une telle hypothèse, l'État défendeur devra cependant établir de manière probante que les procédures mixtes en question étaient unies par un « lien matériel et temporel suffisamment étroit », c'est-à-dire que celles-ci se combinaient de manière à être intégrées dans un tout cohérent. Pour la Cour, « cela signifie non seulement que les buts poursuivis et les moyens utilisés pour y parvenir doivent être en substance complémentaires et présenter un lien temporel, mais aussi que les éventuelles conséquences découlant d'une telle organisation du traitement juridique du comportement en question doivent être proportionnées et prévisibles pour le justiciable »[84]. Mettant en œuvre les critères plus précis qui concrétisent le « lien matériel et temporel » exigé, la Cour conclut à l'absence de violation de l'article 4 du septième protocole additionnel dans l'affaire *C.Y.* Le requérant, prestataire de soins, avait fait l'objet d'une procédure pénale et d'une procédure administrative parallèles (voy. *supra*, nos 17 à 19) pour avoir porté en compte à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des prestations non effectuées ainsi que non conformes à la législation. Au pénal, il avait été acquitté des préventions de faux, usages de faux et escroquerie, en raison de l'absence d'intention frauduleuse démontrée : seule la négligence pouvait lui être reprochée. Les faits lui avaient par contre valu une amende administrative. L'arrêt affirme en autres que, en conformité avec la jurisprudence *A. et B. c. Norvège*, les procédures administrative et pénale en cause « poursuiv(aient) des objectifs complémentaires et différents, et que la complémentarité et la différence de ces objectifs se sont révélées dans la présente affaire ». « Conclure autrement », ajoute la Cour, « reviendrait à considérer au regard de l'article 4 du Protocole n° 7 qu'un acquittement prononcé par la juridiction pénale pour des infractions de faux, d'usage de faux et d'escroquerie en l'absence d'une intention frauduleuse empêcherait toute imposition ultérieure d'une quelconque sanction administrative revêtant un caractère pénal au

(75) C.E.D.H., gr. ch., arrêt du 4 juillet 2023, *Hurbain c. Belgique*, § 242.
(76) La Cour dresse comme suit l'inventaire des mesures envisageables : « Ainsi, l'exploitant d'un moteur de recherche externe au fournisseur de contenu peut-il procéder notamment : a) à l'aménagement des résultats d'une recherche, avec pour effet de faire apparaître le lien vers le site Internet en cause de manière moins proéminente sur la liste de résultats des liens ou b) au déréférencement complet ou partiel (uniquement lorsqu'une recherche est effectuée à partir du nom de la personne concernée) du lien dans les index du moteur de recherche. Pour sa part, l'éditeur d'un site Internet peut notamment effectuer : a) la suppression de tout ou partie d'un texte contenu dans l'archive numérique ;
b) l'anonymisation du nom de la personne concernée dans le texte ;
c) l'ajout d'une notice au texte, donc l'actualisation du texte par une rectification électronique (dans l'hypothèse où les informations étaient inexactes) ou par une communication électronique (dans l'hypothèse où les informations étaient incomplètes) ; d) la désindexation du texte du moteur de recherche interne du site ; e) la désindexation complète ou partielle (uniquement lorsqu'une recherche est effectuée à partir du nom de la personne concernée) à l'égard des moteurs de recherche externes, sur la base de codes d'accès ou en donnant des instructions aux exploitants de ces moteurs des zones qui ne sont pas explorées par leurs programmes de recherche » (§ 241 de l'arrêt).
(77) *Ibidem*, § 242.
(78) C.E.D.H., arrêt du 23 mai 2023, *Panju c. Belgique (n° 2)*.
(79) C.E.D.H., arrêt du 28 octobre 2014, *Panju c. Belgique (n° 1)*.
(80) C.E.D.H., arrêt du 23 mai 2023, *Panju c. Belgique (n° 2)*, § 72.
(81) *Ibidem*, § 75.
(82) C.E.D.H., décision du 24 janvier 2023, *Sheikh et autres c. Belgique*, req. n° 56833/18.
(83) C.E.D.H., arrêt du 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*.
(84) C.E.D.H., arrêt du 14 novembre 2023, *C.Y. c. Belgique*, § 57.

JT_chron_jur_106.fm Page 8 Wednesday, May 29, 2024 2:59 PM

sens autonome de la Convention à un individu qui a méconnu la législation pertinente par négligence et bénéficié du système de la sécurité sociale à des fins étrangères à celles qui lui sont assignées »[85].

B. Les questions procédurales

1. L'épuisement des voies de recours internes

38. L'article 35, § 1er, de la Convention impose au requérant d'épuiser les voies de recours internes avant de se tourner vers l'instance strasbourgeoise[86]. Sur sa base, dans l'affaire *Camara* ci-avant évoquée (*supra*, nos 16 et 30), la Cour fit droit à l'argument du gouvernement affirmant qu'il aurait fallu que le requérant exerce un recours indemnitaire contre la Belgique fondé sur l'article 1382 de l'ancien Code civil avant de dénoncer, à Strasbourg, une violation de l'article 3 de la Convention européenne. Pareille sévérité est contestable. L'effectivité du recours promis n'est en effet pas assurée avec toute la certitude voulue[87], et repose au demeurant sur les projections qu'offrent des décisions judiciaires internes prononcées *postérieurement* à la saisine de la Cour[88]. Surtout, il est quelque peu choquant de constater que la Cour s'abstient *in fine* de statuer sur le fond du grief alors que la situation qui se trouvait à la base de celui-ci — le fait de s'être vu refuser un hébergement pendant plusieurs mois, en méconnaissance de la loi « accueil » du 6 juillet 2007 et d'une décision judiciaire définitive – n'avait précisément trouvé d'issue qu'à la faveur de mesures provisoires « ordonnées » à la Belgique par la Cour européenne, sur le fondement de l'article 39 de son règlement. Comme le souligne à raison Frédéric Krenc[89] en marge de l'arrêt, « exiger du requérant qu'il "retourne", après la saisine de la Cour, devant les juridictions internes pour agir en responsabilité contre l'État, (...) paraît constituer une entrave excessive et disproportionnée à l'exercice du droit de recours individuel tel que celui-ci est consacré par l'article 34 de la Convention ».

39. La disponibilité du recours doit être vérifiée en théorie comme en pratique. C'est autour de cette question d'effectivité que se concentrent, classiquement, les *dicta* du juge européen dédiés à l'existence, en droit belge, d'un recours indemnitaire permettant de dénoncer les lenteurs de la justice. Dans l'affaire *Van Den Kerkhof c. Belgique*[90] (*supra*, no 29), était en cause la durée déraisonnable d'une procédure civile introduite devant le tribunal de première instance de Bruxelles en 2015 et non encore tranchée par cette juridiction en... 2023. Au moment de la saisine de la Cour — soit en 2019 —, plus de trois années s'étaient donc déjà écoulées sans que la décision attendue ne soit intervenue. Fallait-il, en prélude à toute requête devant la Cour, exercer un recours indemnitaire fondé sur l'article 1382 ancien du Code civil ? Le gouvernement l'affirmait, en se fondant sur divers précédents internes de condamnations attestant de la disponibilité d'une telle voie. La Cour ne se déclare cependant pas convaincue, à tout le moins en l'espèce[91]. Certaines des décisions internes censément exemplaires avaient en effet été prononcées au terme d'une procédure dont la durée était elle-même... déraisonnable[92]. Par ailleurs, le gouvernement ne démontrait pas à suffisante qu'une procédure indemnitaire aurait, en l'espèce, la perspective raisonnable d'un dénouement rapide, dès lors qu'elle relèverait de la compétence du tribunal de première instance de Bruxelles dont la lenteur était, précisément, pointée du doigt[93]. L'appréciation est sévère. Mais pouvait-il vraiment en être autrement, dès lors qu'elle pouvait se nourrir des constats convergents[94] du Conseil supérieur de la Justice, du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne sur le caractère systémique des manquements de la Belgique à l'exigence du délai raisonnable ?

2. L'exécution des arrêts

40. Sans grande surprise, l'arrêt *Van Den Kerkhof* mentionné ci-dessus (*supra*, nos 29 et 39) conclut au caractère « déraisonnable » de la procédure judiciaire en cause, menée devant le tribunal de première instance de Bruxelles. S'autorisant de plusieurs dizaines d'arrêts antérieurs soigneusement répertoriés, elle conclut même à l'existence d'un problème « structurel ». Sur cette base, la Cour rappelle qu'un État peut être tenu responsable non seulement des retards dans le traitement d'une affaire particulière, « mais aussi des déficiences structurelles de son système judiciaire qui sont à l'origine de délais excessifs ». « Pour remédier à ce problème », poursuit l'arrêt, « l'État peut être amené à prendre une série de mesures législatives, organisationnelles, budgétaires ou autres (...) ». Et d'ajouter que « le respect de l'exigence du délai raisonnable appelle également et nécessairement une implication de l'ensemble des acteurs de la justice »[95]. À notre estime[96], il est temps de se poser la question de savoir si, plutôt que de tabler paresseusement sur le droit commun de la responsabilité civile pour fournir le recours effectif attendu à la victime de la durée raisonnable, il ne s'indiquerait pas de créer de toutes pièces un recours spécifique, disposant d'une base juridique autonome et relevant de la compétence d'une juridiction particulière, statuant selon une procédure — équitable, cela va de soi — taillée sur mesure. Le droit commun et ses juges n'offrent en effet clairement pas la solution conventionnellement requise. Pire encore : ce faux remède aggrave paradoxalement le mal de l'arriéré qui frappe les juridictions ordinaires, et, singulièrement, bruxelloises.

Sébastien VAN DROOGHENBROECK
Professeur ordinaire à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles
Professeur invité à l'Université Paris Pantheon-Assas
Assesseur au Conseil d'État

(85) C.E.D.H., arrêt du 14 novembre 2023, *C.Y. c. Belgique*, § 64.
(86) Pour une application parmi d'autres, voy. C.E.D.H., décision du 19 septembre 2023, *NV Extensa et autres c. Belgique*, req. no 28674/12, §§ 10-16 (à propos de la possibilité d'introduire une demande en récusation d'un président de chambre devant la Section du contentieux administratif du Conseil d'État).
(87) Voy. sur ce point les angles morts du raisonnement mis en exergue par le juge Krenc, rejoint par le juge Dereninovi, dans son opinion partiellement dissidente jointe à l'arrêt.
(88) C.E.D.H., arrêt du 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, §§ 47-48. *Contra*, au demeurant, C.E.D.H., arrêt du 5 septembre 2023, *Van Den Kerkhof c. Belgique*, § 79.
(89) Opinion partiellement dissidente du juge Krenc, rejoint par le juge Dereninovi.
(90) C.E.D.H., arrêt du 5 septembre 2023, *Van Den Kerkhof c. Belgique*.
(91) En préambule de son raisonnement, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle en effet sa jurisprudence selon laquelle le recours indemnitaire fondé sur l'article 1382 ancien du Code civil peut en principe être considéré comme « épuisable » (*sic*), au sens de l'article 35, § 1er, de la Convention, lorsqu'il s'agit de dénoncer l'excessive lenteur de la justice civile ou de la justice pénale belges (voy. en effet les §§ 65 à 70 de l'arrêt).
(92) Voy. le § 78 de l'arrêt. Au § 62 de l'arrêt, la Cour avait rappelé les critères essentiels en vue de vérifier l'effectivité des recours indemnitaires en matière de durée excessive de procédures judiciaires. L'un d'entre eux est que « l'action en indemnisation doit être tranchée dans un délai raisonnable ». La Cour rappelle encore (§ 63) que « Les critères applicables à la durée des procédures concernant un recours indemnitaire ne sauraient être ceux adoptés pour évaluer la durée des procédures ordinaires, eu égard notamment au fait que ces premières ne revêtent normalement aucune complexité particulière ». Sauf circonstances exceptionnelles, ce délai ne peut dépasser « deux ans et six mois, phase d'exécution comprise » (voy le § 63 de l'arrêt, renvoyant parmi d'autres, à C.E.D.H., arrêt du 11 février 2020, *Marshall et autres c. Malte*, § 88, et C.E.D.H., arrêt du 6 juillet 2021, *Titan total group S.R.L. c. République de Moldova*, § 89).
(93) C.E.D.H., arrêt du 5 septembre 2023, *Van Den Kerkhof c. Belgique*, § 80.
(94) Voy. les §§ 30 à 48 de l'arrêt, ainsi que le § 105.
(95) C.E.D.H., arrêt du 5 septembre 2023, *Van Den Kerkhof c. Belgique*, § 106.
(96) Voy. S. VAN DROOGHENBROECK, « Arriéré judiciaire et responsabilité de l'état législateur : dissiper les malentendus et les faux espoirs », obs. sous Cass., 28 septembre 2006, *R.C.J.B.*, 2007, pp. 413-420.