

La réforme de l'internement en Belgique : propos introductifs

Yves CARTUYVELS

Professeur à l'Université Saint-Louis - Bruxelles

Le 1^{er} octobre 2016, une nouvelle loi relative à l'internement entrait en vigueur en Belgique. Après nombre de discussions et de propositions de réforme, un système vieux d'un peu moins d'un siècle, inauguré par une loi de 1930, était finalement réformé. L'objectif du législateur était de rendre l'« internement de défense sociale », largement critiqué plus conforme aux exigences contemporaines en matière de traitement et de respect des droits des auteurs d'une infraction pénale reconnus atteints d'un trouble mental.

Ce dossier est consacré à un examen détaillé de la nouvelle législation. Avant d'entamer ce parcours, il nous semble néanmoins utile de rappeler à grands traits les origines et caractéristiques du régime de défense sociale qui a régi le sort des « aliénés délinquants » tout au long du XXe siècle en Belgique (I), avant d'envisager rapidement les motifs et les grandes étapes de la réforme dont il a fait l'objet (II).

I. Aux sources de l'internement en Belgique : origine et principes

C'est en 1930 que la Belgique introduit une loi de défense sociale destinée à protéger la société contre les « aliénés dangereux », auteurs d'une infraction pénale. Cette législation répond à une problématique spécifique qui domine la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle en Europe : la peur des « anormaux »¹ érigés en figures privilégiées de la dangerosité. Parmi ceux-ci, on trouve notamment les aliénés délinquants et les délinquants d'habitude, dont la menace est redoublée par leur association au risque de dégénérescence, un des grands fantasmes de la fin du XIXe siècle.

Fruit d'un mouvement de défense sociale représenté en Belgique par la figure tutélaire d'Adolphe Prins, cette *loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude* traduit en droit pénal belge l'influence du positivisme criminologique incarné par l'Ecole italienne des Lombroso, Ferri et Garofalo. Traduction d'un nouveau mode de gouvernementalité fondé sur la science comme source de vérité et de légitimité ultime, elle se donne pour priorité, selon les termes de Prins, le « maintien de l'ordre ». Très concrètement, il s'agit de contrôler des individus considérés comme dangereux pour l'ordre social qui glissent entre les mailles d'un filet pénal trop marqué, estime-t-on à l'époque, par les principes cardinaux de liberté et de responsabilité, de légalité et de proportionnalité pour lutter avec efficacité contre ces délinquants particuliers. Faisant place à d'autres concepts - déterminisme et irresponsabilité, soin et contrôle, mesure et sûreté -, la loi vient donc, au même titre que d'autres lois de défense sociale visant les vagabonds, les mendiants ou les mineurs, compléter le Code pénal à ses marges pour mieux défendre la société contre le crime.

Englobant dans une même anormalité les aliénés délinquants et les délinquants d'habitude (plus tard, les récidivistes, puis, à la fin du XXe siècle, les délinquants sexuels), la loi de 1930 est néanmoins consacrée pour l'essentiel à ces « fous » et « demi-fous » qui commettent des infractions pénales. Elle vise, pour ces derniers, à répondre à la situation problématique sur le plan du contrôle social liée à l'article 71 du Code pénal de 1867 qui fait de la démence une cause de non imputabilité. Discuté en doctrine et interprété de manières diverses par les

¹ M. FOUCAULT, *Les anormaux. Cours au Collège de France, 1974-1975*, Paris : Gallimard, 1999

juridictions, le concept de démence aboutissait à déclarer irresponsable et à acquitter des personnes atteintes d'une « folie totale anéantissant les facultés mentales » mais parfois aussi des personnes atteintes d'une folie partielle, soit « un état quelconque de diminution de cette capacité ordinaire de penser et de vouloir qui est l'apanage de l'homme normal »². Par contre, ces « demi-fous » se voyaient parfois déclarés responsables sur le plan pénal tout en étant punis d'une peine légère : leur folie partielle leur valait reconnaissance d'une « responsabilité atténuée » souvent plaidée par les médecins et faisait alors office de circonstance atténuante³. Comme le dira Prins, ce régime débouchait soit, en cas d'acquiescement, au mieux sur une forme de contrôle administratif peu sûr, soit, en cas de condamnation, sur un système de « petites peines toujours répétées, des grâces et des libérations réclamées et prodiguées » dont l'effet est juste d'encourager une « contagion de la criminalité »⁴.

C'est dans ce contexte et à l'instigation d'A. Prins, qu'est promulguée en Belgique la loi de défense sociale de 1930 pour corriger les lacunes d'un système pénal dont on dira que « basé sur le principe de responsabilité, ne défend pas la société contre les aliénés »⁵. D'entrée de jeu, cette loi de défense sociale est marquée par des propriétés qui susciteront questions et critiques. Ces points de débats, qui s'amplifieront avec le temps, peuvent être globalement synthétisés autour des enjeux suivants.

Tout d'abord, la loi de défense sociale introduit un contrôle para-pénal des aliénés délinquants qui oscille *entre soin et sécurité*. Cette ambivalence, intrinsèquement liée à la philosophie de la loi, sera très rapidement dénoncée comme une fiction, y compris par de hauts magistrats. Ceux-ci voient, à l'instar du Procureur général Leclerc, dans la mesure d'internement prévue pour les internés, présentée comme une « mesure de soin et de sécurité scientifiquement organisée », une peine qui ne dit pas son nom⁶. A cet égard, la difficulté à faire une place au soin au cœur d'un dispositif de contrôle sera régulièrement soulignée par la suite.

Le *lieu d'exécution* de la mesure de défense sociale, ensuite, cristallise ce problème. Tout au long du XIXe siècle en Europe, on oscillera pour héberger cette population entre la création de prisons-asiles (introduction d'une section asilaire au sein de la prison) et la création d'asiles-prisons (construction d'une structure pénitentiaire au sein de l'asile). En Belgique, on fera officiellement le choix d'asiles sécurisés (les établissements de défense sociale), mais leur nombre très restreint (trois établissements construits dans la seule partie francophone du pays) amènera le maintien d'un nombre important d'internés dans les annexes psychiatriques de prison tout comme elle poussera à créer des sections de défense sociale dans certaines prisons. Autrement dit, sous l'empire de la loi de défense sociale, de 1930 jusqu'à 2016 au moins, le modèle de la prison-asile, avec sa structure plus axée sur la sécurité que sur le soin, jouera un rôle central dans le « traitement » des internés.

Par ailleurs, dès 1930, l'exécution de la mesure d'internement et le suivi des internés est placé sous le contrôle d'un organe médico-judiciaire. Composée d'un magistrat, d'un avocat et d'un médecin psychiatre, c'est une *Commission de Défense Sociale* (CDS) qui désigne

² F. PASSELECQ, De la position pratique du problème de la 'responsabilité atténuée' dans le droit pénal belge actuel, *Rev. dr. pén. crim.* 1913, p. 361.

³ Sur tout ceci, voy. Y. CARTUYVELS, L'internement en Belgique : une « troisième voie » qui en cherche une autre..., *Annales Medico-Psychologiques*, 176, pp. 395-403

⁴ A. PRINS, L'esprit nouveau dans le droit criminel étranger », *Rev. dr. pén. crim.*, 1912, p. 136.

⁵ Exposé des motifs, *Doc. Parl. Chambre*, 1922-1923, n°151, p. 1.

⁶ P. LECLERC, Note sous Cassation 12 mai 1930, *Pasicrisie Belge Cassation*, p. 215

l'établissement où l'interné sera placé, décide de son transfert éventuel et statue sur la libération à l'essai ou définitive de l'interné (art. 14 loi de 1930). Comme en matière d'exécution des peines, le suivi des internés est confié non pas aux autorités judiciaires mais bien à un organe à caractère administratif considéré comme plus proche du réel de l'internement et dès lors plus adapté pour prendre les décisions qui s'imposent.

Enfin, au cœur de ce régime hybride, entre soin et sécurité, régime judiciaire administratif et judiciaire, l'*expert psychiatre* joue un rôle central. Il est appelé à éclairer les juges en amont, au moment de statuer sur la responsabilité. Mais il fait également partie de la CDS, au sein de laquelle son rôle d'expert lui donne un poids régulièrement prépondérant. A l'inverse, la place des avocats semble, dans la grande majorité des cas, réduite à la portion congrue dans un système processuel qui s'éloigne fortement des canons de la culture judiciaire.

II. Les motifs et les étapes d'une réforme de l'internement au XXI^e siècle

En 1964, la loi de défense sociale sera modifiée dans son volet relatif aux aliénés, mais sans changement d'orientation majeure. En 1996, une « Commission de révision de la loi de défense sociale du 1^{er} juillet 1994 », placée sous la direction du Baron Delva est nommée. Dès la fin du XX^e siècle en effet, des critiques plus substantielles sur le régime de ceux qu'on appelle parfois les oubliés de la justice s'accumulent. On en retiendra ici quatre qui vont jouer un rôle moteur dans la réforme de la loi.

La première souligne le déséquilibre entre les dimensions de soin et de contrôle au cœur d'un système qui continue, en dépit du prescrit légal, à utiliser les annexes psychiatriques de prison comme lieu d'internement en raison du manque de places dans les institutions spécialisées. La prison-asile concurrence sérieusement l'asile-prison. Tout au long des 20 dernières années, tant les rapports du CPT (comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants) que la Cour européenne des droits de l'homme vont se montrer cinglants à l'égard de la situation dans les annexes psychiatriques de prison, les sections de défense sociale, voir certains établissements de défense sociale. De toute évidence, un changement structurel s'impose si l'on veut faire une place réelle au soin pour les internés.

La seconde critique traduit un « retour du droit » et prend ses distances avec la logique de gestion administrative de la trajectoire « post-sentencielle » de l'interné, introduite par les partisans d'une pénalité *Welfare* à la fin du XIX^e siècle : comme en matière d'exécution des peines, un courant dominant pousse ici à judiciariser la phase d'exécution de l'internement et son suivi, ce qui remet en cause l'existence même de l'organe central du suivi de l'internement, la CDS. La volonté de confier ce suivi à un organe judiciaire s'affirme.

La troisième questionne la place centrale du psychiatre au cœur du système de l'internement. Ce dernier est pris entre deux feux : à sa droite, on lui reproche de se muer en décideur plutôt qu'en conseiller du juge, ce qui est son rôle formel, au moins en amont du système. A sa gauche, l'évolution de la psychiatrie, où une clinique de la parole est concurrencée par le développement d'un savoir technique encouragé par la psychiatrie américaine (testing et échelles de risque), le soumet à la concurrence de psychologues mieux armés pour utiliser ce types d'outils évaluatifs.

Enfin, l'association entre les aliénés et les récidivistes (auxquels on a ajouté les auteurs de certains délits sexuels en 1998), justifiée en 1930 en raison de leur commune « anormalité », apparaît au fil du temps artificielle et illégitime. La pression croît au début du XXI^e siècle

pour séparer à nouveau ceux qu'on avait associés un siècle plus tôt et leur consacrer des régimes juridiques distincts.

Entamé à la fin du siècle passé, le mouvement de réforme s'accélère au début du XXI^e siècle. Sur le plan légistique, la première étape en est une loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes. Innovation importante, cette loi concerne uniquement le sort des auteurs d'infraction atteints d'un trouble mental et plus celui des récidivistes ou des auteurs de certains délits sexuels. Par ailleurs, elle consacre la judiciarisation du suivi de l'internement et fait disparaître le psychiatre de l'organe de suivi et de contrôle de l'internement. A peine promulguée, cette loi fera l'objet de critiques sévères, portant notamment sur son caractère trop pénal, sur la disparition du psychiatre et l'absence d'une prise en compte suffisante de la dimension du soin dans la trajectoire de l'interné. Diverses propositions de loi correctrices se multiplient et, avant même que cette loi de 2007 ne puisse entrer en vigueur, une nouvelle loi du 5 mai 2014 relative à l'internement est promulguée, laquelle fera à son tour l'objet de correctifs à trois reprises dans le cadre des lois « pot-pourri » III, IV et V, entre 2016 et 2017⁷. Entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2016, cette nouvelle loi s'inscrit dans le prolongement de la loi de 2007, tout en la corrigeant sur certains points (importants) tels que, par exemple, l'inscription d'un trajet de soin comme fil directeur de l'internement.

Par ailleurs, cette loi de 2014 a également fait l'objet d'instructions et de directives pour son exécution. D'une part, le collège des Procureurs généraux a pris en janvier 2018 une circulaire COL 1/2018 intitulée : « directive relative à la nouvelle loi sur l'internement » (ci-après « circulaire COL 1/2018 »). D'autre part, la Direction Générale des Etablissements pénitentiaires a pris des « instructions relatives à la nouvelle loi sur l'internement du 5 mai 2014 », contenues dans une lettre collective n°140 du 30 août 2016 (ci-après « lettre collective n°140 ») et complétée par la lettre collective n°140^{bis} du 28 juillet 2017 (ci-après « lettre collective n°140^{bis} »).

En parallèle à ces initiatives législatives, le gouvernement n'est pas resté insensible aux critiques du CPT et de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui souligne, si besoin en est, l'importance de ces organes de contrôle du Conseil de l'Europe. En 2004, la décision est prise de construire deux centres de psychiatrie médico-légale (ou « FPC » pour Forensisch Psychiatrische Centra) en Région Flamande, le premier à Gand, d'une capacité de 264 places, et l'autre à Anvers, d'une capacité de 180 places. Le FPC de Gand est devenu opérationnel en 2015 et celui d'Anvers a été ouvert en août 2017. La volonté est bien de trouver une issue au scandale régulièrement dénoncé de l'internement dans les annexes psychiatriques de prison. Ces initiatives, en principe appelées à se développer, sont congruentes avec l'option consacrée par la loi visant à « désincarcérer » les internés et à favoriser leur prise en charge dans des structures de soin plus conformes aux standards de la psychiatrie.

Ce dossier propose de faire le point sur le nouveau régime légal de l'internement, tel que prévu par la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

Une première contribution, rédigée par Nathalie COLETTE-BASECQZ, est consacrée à la phase sentencielle, soit au *processus judiciaire débouchant (ou non) sur une décision d'internement*. Après un bref rappel historique des principales étapes de la réforme de la loi de 1930, l'auteur

⁷ Pour une présentation plus précise de ce trajet législatif, voyez la contribution de N. COLETTE-BASECQZ dans ce dossier (point I).

examine dans le détail les différentes facettes et les enjeux de fond comme de forme de cette étape décisionnelle.

Une deuxième est consacrée au stade post-sentenciel ou à l'examen de l'*exécution de la mesure d'internement*. Après un bref retour historique sur le choix du tribunal de l'application des peines et de sa chambre de protection sociale comme organe de suivi et de contrôle de l'internement, Olivia NEDERLANDT et Fanny VANSILIETTE proposent une analyse fouillée des différents aspects de l'exécution de la mesure d'internement.

Si ces deux contributions proposent une analyse principalement juridique, le lecteur y trouvera néanmoins une source d'informations importante sur le fonctionnement pratique de l'internement. A cet égard, les auteurs tiennent à remercier vivement tous les acteurs de terrain qui leur ont permis, par les informations données, d'enrichir ce dossier⁸.

Enfin, une troisième contribution apporte un éclairage différent sur la situation de l'internement qui a justifié la réforme de la loi de 2014. Prenant appui sur deux expositions photographiques consacrées aux internés ces dernières années, Amélie PIERRE propose un éclairage inédit sur le *rôle de la photographie* comme agent pour mettre en lumière des enjeux de justice sociale et de démocratie qui ont accompagné la lutte pour la transformation des conditions de vie des internés ces dernières années. Ce retour en arrière par l'image sur l'internement de défense sociale est un rappel salutaire de la situation de l'internement avant la réforme de 2014, dans toute sa nudité mais aussi diversité.

⁸ Les auteurs tiennent notamment à remercier les juges des chambres de protection sociale, le substitut du procureur du Roi près du parquet de Bruxelles Thibault de Sauvage, les avocats Delphine Paci, Nicolas Cohen et Jean-Christophe Van Den Steen, l'assistant de justice Philippe Platiau et la coordinatrice soins Dominique Giaux.