

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Ireneusz Kondak
Tel: 03.90.21.59.86

Date: 10/09/2024

DH-DD(2024)1023

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1507th meeting (September 2024) (DH)

Communication from an NHRI (Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) and Federal Institute for the protection and promotion of human rights (FIRM)) (23/08/2024) concerning the case of Horion v. Belgium (Application No. 37928/20) (appendices in Dutch are available at the Secretariat upon request)

[French only]

Information made available under Rule 9.2 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

* * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1507^e réunion (septembre 2024) (DH)

Communication d'une INDH (Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) et Federal Institute for the protection and promotion of human rights (FIRM)) (23/08/2024) relative à l'affaire Horion c. Belgique (requête n° 37928/20) (des annexes en néerlandais sont disponibles auprès du Secrétariat sur demande)

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 9.2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.



Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant l'affaire *Horion c. Belgique*

22 août 2024

Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

&

Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire

Table des matières

Introduction.....	2
1. Insuffisance des mesures générales adoptées.....	4
2. Etendre les compétences du TAP.....	4
2.1 Placer une personne dans une maison de transition	4
2.2 Envisager de placer une personne dans une unité de psychiatrie légale.....	5
Conclusion	6

Introduction

L'affaire *Horion* concerne le **caractère incompressible de facto d'une peine d'emprisonnement**¹. M. Horion a été condamné à la peine de mort en 1981 pour un quintuple meurtre aux fins de vol. En novembre 1981, cette peine fut commuée en travaux forcés à perpétuité. Il demande depuis 1993 différents aménagements de sa peine :

- Une libération conditionnelle,
- Une détention limitée,
- Une surveillance électronique.

Toutes ses demandes ont été rejetées par le tribunal de l'application des peines de Gand (TAP), principalement au motif que le risque de nouvelles infractions graves ne pouvait être écarté par les plans de réinsertion proposés. Depuis 2018, **les experts psychiatriques et le TAP estiment que M. Horion ne devrait plus être détenu en prison**. Selon ceux-ci, il pouvait être libéré à condition d'effectuer d'abord un séjour dans une unité de psychiatrie légale, qui préparerait sa réinsertion progressive dans la société. Cette option n'est toutefois **pas réalisable**. Ces unités ne peuvent en effet pas accueillir les personnes condamnées mais uniquement les personnes internées. Elles sont en effet exclusivement financées pour l'accueil des personnes internées.

Une personne internée est une personne qui a commis une infraction à un moment où elle avait un « *trouble mental qui a aboli ou gravement altéré sa capacité de discernement ou de contrôle de ses actes* »². Une personne peut également être internée si le ou la « *psychiatre de la prison constate, au cours de la détention, un trouble mental ayant un caractère durable qui abolit ou altère gravement sa capacité de discernement ou de contrôle de ses actes et qui risque de commettre de nouvelles infractions* »³. **Seules des juridictions d'instruction et des juridictions de jugement peuvent ordonner l'internement d'une personne**⁴. Le TAP ne dispose de cette compétence qu'exceptionnellement, dans la situation où le directeur de la prison constate, au cours de la détention, un trouble mental ayant un caractère durable qui abolit ou altère gravement la capacité de discernement ou de contrôle de ses actes d'un condamné. Si ce trouble mental est de nature à faire commettre de nouvelles infractions au condamné, le directeur de la prison rédige, sur la base d'un dossier circonstancié, un avis d'internement pour la chambre de protection sociale du TAP⁵.

Dans ces circonstances, la Cour a considéré que **la possibilité de libération de M. Horion était purement formelle** : « *le requérant se trouve dans une impasse : 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. Il apparaît ainsi qu'actuellement 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* »⁶. La Cour estime que dans les faits, le requérant

¹ Cour EDH, *Horion c. Belgique*, 9 mai 2023, 37928/20.

² Art. 5 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

³ Art. 77/1 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

⁴ Art. 9 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

⁵ Art 77/1 et sv. de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

⁶ Cour EDH, *Horion c. Belgique*, 9 mai 2023, 37928/20, §72.

purge une peine incompressible dès lors « *qu'il n'a actuellement pas de perspective réaliste d'élargissement, ce qui est prohibé par l'article 3 de la Convention* »⁷.

Cette communication aborde les mesures générales que la Belgique doit adopter pour éviter qu'une situation similaire ne se répète vis-à-vis d'un autre condamné. Elle n'aborde pas les mesures individuelles relatives à la situation de M. Horion.

Nous soulignons que **le cœur du problème est que le TAP n'est pas compétent pour ordonner le placement dans un lieu de détention externe à une prison**. Le TAP est en particulier dans l'impossibilité d'ordonner le placement d'un détenu **dans une maison de transition**. Les maisons de transition sont des lieux de détention de petite taille. Elles ont été créées pour permettre à des détenus de longue durée de se préparer à retourner vivre dans la société. La loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté précise ainsi que « *le placement en maison de transition est une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d'un plan de placement* »⁸, moyennant l'accord de la personne condamnée. Dans son dernier plan d'action, l'État belge évoque le placement dans une maison de transition comme la seule alternative au placement dans une unité de psychiatrie légale⁹.

Cette communication est divisée en deux sections. Dans la première, nous soulignons que **la publication et la diffusion de l'arrêt ne sont pas des mesures générales suffisantes** pour mettre en œuvre l'arrêt Horion. Dans la seconde, nous soulignons **l'importance d'étendre les compétences du TAP**.

⁷ *Ibidem*, §75. Voir également la dernière décision du TAP, soit le jugement du 24 juin 2024 du TAP de Gand (n° rôle 23/2534, jugement n° 1913/24, voir l'annexe 2 de cette communication). Cette décision fait en particulier référence au fait que la maison de transition interrogée à ce sujet ne souhaite pas prendre actuellement en charge Mr. Horion, ce qui conforte le raisonnement développé par la Cour européenne.

⁸ Art. 9/1 de la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine tels qu'insérés par la loi du 11 juillet 2018 contenant diverses dispositions en matière pénale.

⁹ Belgique, *Communication de la Belgique concernant l'affaire Horion c. Belgique (requête n° 37928/20)*, DH-DD(2024)200, 19 février 2024, pp. 2-3.

1. Insuffisance des mesures générales adoptées

Dans son dernier plan d'action, l'État belge avance une **seule mesure générale : la publication et la diffusion de l'arrêt de la Cour**¹⁰. Il souligne que l'arrêt a :

- été diffusé auprès du personnel des établissements pénitentiaires,
- été publié sur le site du SPF justice,
- fait l'objet d'une question parlementaire et d'une demande d'informations actualisée.

Aucune de ces mesures n'est de nature à éviter qu'une situation similaire à celle de l'affaire Horion ne se reproduise. Ces mesures n'affectent pas la compétence du TAP. Il ne peut pas ordonner le placement d'une personne condamnée dans un lieu de détention externe, telle une maison de transition, même si sa détention en prison n'est plus justifiée. Les restrictions à l'accueil de détenus au sein des unités de psychiatrie légale n'ont pas non plus été levées.

Le problème structurel qui a conduit à la condamnation de la Belgique par la Cour **demeure**. Des situations analogues à celles de l'affaire Horion sont susceptibles de se reproduire tant que les compétences du TAP n'auront pas été élargies.

2. Étendre les compétences du TAP

Le TAP peut considérer qu'une personne ne devrait plus être emprisonnée mais qu'elle ne peut pas être directement libérée. Cette personne devrait d'abord effectuer une étape intermédiaire. Dans certains cas, **cette étape intermédiaire peut être un séjour dans une unité de psychiatrie légale ; dans d'autres, il s'agira d'une détention dans une maison de transition.** Un récent arrêt de la Cour d'appel d'Anvers concernant M. Horion illustre cette possibilité¹¹. L'arrêt souligne que la solution la plus indiquée n'est pas nécessairement l'admission dans une unité de psychiatrie légale : un transfert vers une maison de transition peut également répondre à cette situation.

Le TAP n'a toutefois pas de compétence pour ordonner ces mesures intermédiaires. Dans cette section, nous évoquerons le besoin de modifier ses compétences sur ce point, d'abord en ce qui concerne les maisons de transition (2.1) et ensuite les unités de psychiatrie légale (2.2).

2.1 Placer une personne dans une maison de transition

Certaines modalités d'exécution des peines ne peuvent être décidées que par le ou la ministre de la Justice¹². **D'autres ne peuvent être décidées que par le TAP.** Le tableau qui suit résume la répartition prévue par la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté :

¹⁰ Belgique, *Communication de la Belgique concernant l'affaire Horion c. Belgique (requête n° 37928/20)*, DH-DD(2024)200, 19 février 2024, p. 3.

¹¹ Cour d'appel d'Anvers, 13 novembre 2023, 2022/AR/314, §6 (voir annexe 1).

¹² Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine.

Modalités octroyées par le TAP	Modalités octroyées par le ou la ministre
Détention limitée	Permission de sortie
Surveillance électronique	Congé pénitentiaire
Libération conditionnelle	Placement dans une maison de transition
Mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise.	

Modifier cette répartition apporterait un élément de réponse structurelle à la problématique soulignée par l'affaire *Horion*¹³. En particulier, le TAP devrait pouvoir ordonner le placement d'une personne en maison de transition.

Modalités octroyées par le TAP	Modalités octroyées par le ou la ministre
Détention limitée	Permission de sortie
Surveillance électronique	Congé pénitentiaire
Libération conditionnelle	Placement dans une maison de transition
Mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise.	
Placement dans une maison de transition	

Une autre solution pourrait consister à conserver au ministre la compétence de placement dans une maison de transition, mais de permettre au TAP de statuer sur les recours contre le refus de placement en maison de transition pris par le ou la ministre de la Justice. Ces recours concerneraient tant la décision de placement dans une maison de transition que sa révocation. Cette solution contribuerait donc également à renforcer le droit à un recours effectif des détenus, autre préoccupation de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Belgique¹⁴.

2.2 Envisager de placer une personne dans une unité de psychiatrie légale

Le tableau qui précède n'inclut pas le placement dans une unité de psychiatrie légale. Ce type de placement n'est en effet pas formellement une modalité d'exécution de la peine. Comme la Cour l'a souligné, il peut s'agir d'une « étape intermédiaire » requise avant la libération d'une personne¹⁵.

Le placement d'un condamné n'est toutefois pas possible actuellement, compte tenu de l'absence de financement de places en unité de psychiatrie légale pour des personnes non internées.

Pour remédier à ce problème, l'État belge pourrait envisager de confier au TAP la compétence, dans des cas exceptionnels, préalablement à sa libération de placer temporairement un condamné dans un centre de psychiatrie légale. Cette option doit toutefois être envisagée avec la plus grande prudence. Elle ne devrait être applicable que dans un nombre très limité de cas, exclusivement en cas de condamnation à une peine de perpétuité. Cette précaution s'impose pour deux raisons :

¹³ Le Conseil d'État avait d'ailleurs souligné que : « La question se pose de savoir pourquoi la décision est prise par le tribunal de l'application des peines dans un cas et par le ministre dans l'autre cas. ».. Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54 2969/001, p.130.

¹⁴ Voir, par exemple, Cour EDH, *Vasilescu et autres c. Belgique*, n°64682/12, 25 novembre 2014, §127.

¹⁵ Cour EDH, *Horion c. Belgique*, 9 mai 2023, 37928/20, §72.

- il importe **d'éviter de « psychiatriser » les modalités d'application des peines**¹⁶. Un placement dans un centre de psychiatrie légale doit résulter d'une vraie logique de soins et pas uniquement de la nécessité de protéger la société. Un trajet de soins doit en conséquence avoir été établi préalablement au placement.
- il importe **d'éviter d'accroître le nombre de personnes placés dans des centres de psychiatrie légale**. Il manque en effet déjà des places pour accueillir les personnes internées dans des établissements adéquats, provoquant d'autres condamnations par la Cour européenne¹⁷. Il faut donc se limiter aux cas où la dangerosité a été établie.

Le TAP ne devrait donc envisager de placement dans un centre de psychiatrie légale qu'en dernier ressort. Si une alternative existe, elle devrait être privilégiée. Dans la mesure où cette alternative peut être une maison de transition, une extension des compétences du TAP en matière de placement dans un centre de psychiatrie légale devrait nécessairement aller de pair avec l'extension de sa compétence concernant les maisons de transition.

Conclusion

Le cœur du problème de l'affaire *Horion* réside dans les **compétences limitées du TAP**. Celui-ci n'est en effet pas compétent pour ordonner le placement dans un lieu de détention externe à une prison.

Le plan d'action de l'État devrait prévoir des mesures générales pour remédier à ce problème.

Poursuivre la supervision

Nous recommandons donc respectueusement au Comité de poursuivre sa supervision de l'exécution de l'affaire *Horion*.

Recommandations

En outre, nous recommandons que les mesures générales suivantes soient introduites :

- **donner au tribunal de l'application des peines (TAP) la compétence d'ordonner le placement d'une personne en maison de transition. Cette solution doit être privilégiée dans une grande majorité de cas.**
- **à défaut de confier cette compétence au TAP, permettre au TAP de statuer sur les recours contre le refus de placement en maison de transition pris par le ou la ministre de la Justice. Ces recours concerneraient tant la décision de placement dans une maison de transition que sa révocation.**
- **confier au TAP la possibilité de placer une personne condamnée dans un centre de psychiatrie légale, sans que cette mesure soit assimilable à un internement. Cette option doit toutefois constituer une mesure de dernier ressort et être encadrée d'importantes garanties.**

¹⁶ F. Tulkens, F. et M. Nève, « Impasse juridique et peine incompressible de facto », *J.L.M.B.*, 2023/30, pp. 1340-1348.

¹⁷ IFDH, CCSP et Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances), [Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le groupe d'affaires L.B. c. Belgique](#), 21 juillet 2023.

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains a été créé en vertu de la loi du 12 mai 2019 pour contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. Il a été accrédité avec un statut B par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). Cette communication s'inscrit dans le cadre de sa mission de suivi relative à la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligations internationales et de sa mission de collaboration avec les organisations internationales de défense des droits humains.

Le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP) est l'organe indépendant et impartial de contrôle et d'avis veillant à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues. Il a été créé par la loi de principes du 12 janvier 2005.

Annexes

1. Cour d'appel d'Anvers, 13 novembre 2023, n° rôle 2022/314.
2. Tribunal de l'application des peines de Gand, 14 juin 2024, n° rôle 23/2534, jugement n°1913/24.