

Numéro du rôle : 6115
Arrêt n° 93/2016 du 16 juin 2016

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 2 de l'arrêté royal n° 236 du 20 janvier 1936 simplifiant certaines formes de la procédure pénale à l'égard des détenus, confirmé par la loi du 4 mai 1936, posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 26 novembre 2014 en cause de Khalid Oussaih, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 décembre 2014, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 de l'arrêté royal n° 236 du 20 janvier 1936 simplifiant certaines formes de la procédure pénale à l'égard des détenus, confirmé par la loi du 4 mai 1936, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où un prévenu condamné par défaut et détenu dans un établissement pénitentiaire ne peut faire opposition aux condamnations pénales prononcées par les cours d'appel, les tribunaux correctionnels et les tribunaux de police, par déclaration à l'attaché-directeur ou au conseiller-directeur de prison de l'établissement pénitentiaire ou à son délégué, qu'à la condition de ne pas être détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais d'acte d'huissier, alors que, en vertu de l'article 1er de la loi du 25 juillet 1893 relative aux déclarations d'appel et de recours en cassation des personnes détenues ou internées, dans les établissements pénitentiaires, les déclarations d'appel ou de recours en cassation en matière pénale peuvent être faites sans restriction aux directeurs de ces établissements ou à leur délégué par les personnes qui y sont détenues ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Khalid Oussaih, assisté et représenté par Me S. Lambert et Me P. Minsier, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 20 avril 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 11 mai 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 11 mai 2016.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles prononcé le 16 février 2006, Khalid Oussaih est condamné par défaut à une peine d'emprisonnement de quatre ans.

Le 19 novembre 2013, il est arrêté, enfermé à la prison de Hasselt et informé du fait que le jugement du 16 février 2006 a été régulièrement signifié le 26 mai suivant au procureur du Roi. Le 20 novembre 2013, Khalid Oussaih forme opposition à ce jugement par une déclaration faite au délégué du directeur de l'établissement pénitentiaire de Hasselt.

Par jugement du 22 janvier 2014, le Tribunal correctionnel de Bruxelles décide que l'opposition est recevable. Par arrêt du 21 mars 2014, la cour d'appel réforme ce jugement, parce qu'elle estime que Khalid Oussaih détenait, à la prison, une somme d'argent suffisante au paiement d'un exploit d'huissier de justice, de sorte que son opposition devait être formée par signification et ne pouvait l'être par une simple déclaration.

Saisie d'un pourvoi contre cet arrêt, la Cour de cassation décide, d'office, de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.1. Il expose, en premier lieu, qu'il n'est pas déraisonnable d'exiger d'une personne arrêtée qui souhaite faire opposition d'un jugement par défaut, et qui est en possession d'une somme d'argent suffisante pour couvrir les frais d'un exploit d'huissier de justice, qu'elle exerce son recours de cette manière, conformément à la règle inscrite à l'article 187 du Code d'instruction criminelle.

Le Conseil des ministres observe que c'est en général au moment de son arrestation qu'une personne condamnée par défaut à une peine d'emprisonnement apprend l'existence de la décision la condamnant et exprime rapidement le souhait de faire opposition à cette décision. Il remarque qu'une telle personne est souvent en possession de ses papiers et d'argent lors de son arrestation et que, sauf s'il est saisi, cet argent est immédiatement placé sur un compte courant personnel qui, en application de l'article 46 de la loi du 12 janvier 2005 contenant les « principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », est ouvert à la prison au nom du détenu, qui peut disposer de cet argent sans devoir attendre.

Il ajoute que, dans de telles circonstances, et comme l'indique le rapport au Roi introduisant l'arrêté royal n° 236 du 20 janvier 1936 « simplifiant certaines formes de la procédure pénale à l'égard des détenus », l'administration pénitentiaire n'a pas pour mission d'avancer les frais de l'acte d'opposition.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la condition de régularité de l'opposition mise en cause par la question préjudicielle n'a donc pas d'effets disproportionnés sur les droits de la personne détenue.

Il observe, à ce sujet, que la juridiction saisie par l'acte d'opposition doit, contrôlant le respect des conditions d'application de la règle énoncée à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 janvier 1936, apprécier le caractère suffisant de la somme dont le détenu dispose en prison et décider s'il y a lieu de renverser la présomption d'indigence du détenu. Le Conseil des ministres souligne que, selon un arrêt de la Cour de cassation du 22 septembre 2009 (P.09.1303.N), le droit de faire opposition par déclaration au directeur de l'établissement

pénitentiaire n'est pas subordonné à l'insolvabilité au sens de l'article 508/13 du Code judiciaire et des articles 664 et suivants du même Code.

Le Conseil des ministres ajoute que l'incarcération est une circonstance qui, en elle-même, ne peut justifier une différence de traitement entre un détenu et une personne libre qui souhaite, par exemple, faire opposition à un jugement d'un tribunal correctionnel prononcé par défaut et la condamnant à une peine d'amende ou à une peine de travail.

A.2.3. Le Conseil des ministres observe aussi que la condition de régularité de l'opposition mise en cause par la question préjudicielle ne limite pas le droit d'accès au juge, puisqu'elle contribue à l'application de la règle générale de forme relative à la recevabilité de l'opposition.

A.3. Le Conseil des ministres expose, en deuxième lieu, qu'un détenu qui souhaite faire appel d'un jugement ou introduire un pourvoi en cassation est dans une situation différente de celle du détenu qui souhaite faire opposition.

Il observe que le premier est, en général, incarcéré depuis de nombreux mois ou depuis plusieurs années, alors que le deuxième vient, en général, d'être placé en prison. Le Conseil des ministres considère que les ressources financières et la solvabilité du détenu privé de sa liberté depuis une période plus longue sont plus faibles que celles du détenu qui vient d'être incarcéré, entre autres parce que les revenus des détenus sont très limités et que la prolongation d'une détention réduit l'aide financière de la famille et des amis sur laquelle peut compter le prisonnier.

A.4. Selon Khalid Oussaih, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

A.5.1. Il expose, d'abord, que les deux catégories de personnes décrites par la question préjudicielle sont dans des situations comparables, puisqu'il s'agit de personnes qui souhaitent introduire un recours contre une condamnation pénale et qui, en raison de leur détention, peuvent moins aisément exercer leurs droits.

A.5.2. Khalid Oussaih considère, à l'instar de la décision de renvoi, que les dispositions législatives citées par la question préjudicielle ont pour but de dispenser le détenu de mandater un huissier de justice ou un avocat.

Il estime que, compte tenu de cet objectif, il n'est pas justifié d'exiger du détenu qui souhaite faire opposition d'un jugement par défaut qu'il démontre qu'il ne dispose pas de la somme nécessaire pour mandater un huissier de justice, alors que le détenu qui souhaite interjeter appel ou se pourvoir en cassation est dispensé de cette démonstration.

A.5.3. Khalid Oussaih soutient que cette exigence est incompatible avec l'objectif de simplification poursuivi par l'article 2 de l'arrêté royal du 20 janvier 1936. Selon lui, ni la loi ni les règles de la prison ne règlent la procédure permettant au détenu, qui, souvent, ne connaît pas la langue utile, de faire appel à un huissier de justice. Il ajoute qu'il n'est pas certain que le greffe de la prison, auprès duquel est faite la déclaration d'opposition, tienne compte des moyens financiers du détenu et informe celui-ci sur la nécessité d'une signification en cas de moyens suffisants. Il remarque aussi que le temps requis pour faire appel à un huissier depuis la prison est incompatible avec les courts délais dans lesquels l'opposition doit être formée.

Khalid Oussaih déduit de ces observations que la différence de traitement entre les deux catégories de personnes décrites par la question préjudicielle est injustifiée au regard des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce qu'elle prive le détenu qui souhaite former opposition du droit d'accès effectif à un tribunal. Il estime que ce détenu est soumis à l'arbitraire de l'administration et est exposé au risque que, après l'expiration du délai d'opposition, un juge déclare son recours irrecevable en application d'une règle imprécise qui n'a pas été explicitement portée à sa connaissance.

A.5.4. Khalid Oussaih soutient, enfin, qu'un détenu qui souhaite faire appel d'un jugement ou introduire un pourvoi en cassation n'est pas nécessairement incarcéré depuis de nombreux mois ou depuis plusieurs années et qu'un détenu incarcéré depuis longtemps n'est pas toujours insolvable.

Il ajoute qu'une personne détenue depuis longtemps peut aussi être amenée à faire opposition, soit parce que le parquet ne fait exécuter la condamnation prononcée par défaut qu'au cours de la détention de cette personne, soit parce que le ministère public a poursuivi et obtenu la condamnation de cette personne alors qu'il ignorait qu'elle était déjà en prison.

- B -

B.1.1. L'article 2 de l'arrêté royal n° 236 du 20 janvier 1936 « simplifiant certaines formes de la procédure pénale à l'égard des détenus » (confirmé par l'article 1er, 84°, de la loi du 4 mai 1936 « portant confirmation de certains arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 31 juillet 1934, prorogée et complétée par les lois du 7 décembre 1934, du 15 et du 30 mars 1935 »), disposait, avant sa modification par l'article 7 de la loi du 19 décembre 2014 « portant des dispositions diverses en matière de Justice » :

« Lorsque l'opposant est détenu et n'est pas détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'acte d'huissier, l'opposition aux condamnations pénales prononcées par les cours d'appel, les tribunaux correctionnels et les tribunaux de police peut être faite par déclaration au directeur de l'établissement pénitentiaire ou à son délégué.

Il est dressé procès-verbal de cette déclaration dans un registre à ce destiné. Mention est faite dans ce procès-verbal de la circonstance que l'opposant n'est pas détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'acte d'huissier.

Le directeur avise immédiatement de la déclaration l'officier du ministère public près la juridiction qui a rendu la décision attaquée et lui transmet, dans les vingt-quatre heures, une expédition du procès-verbal. Avis et expédition sont versés au dossier.

La déclaration d'opposition emporte de droit citation à la première audience après expiration des délais et est réputée non avenue si l'opposant n'y comparait pas.

Dès réception de l'avis du directeur, l'officier du ministère public convoque l'opposant à cette audience, dans la forme décrite à l'article 1er ».

B.1.2. L'article 1er de la loi du 25 juillet 1893 « relative aux déclarations d'appel ou de recours en cassation des personnes détenues ou internées » disposait, avant sa modification par l'article 46 de la loi du 14 février 2014 « relative à la procédure devant la Cour de Cassation en matière pénale » :

« Dans les prisons centrales, les maisons de sûreté, les maisons d'arrêt et les établissements prévus par la loi de défense sociale du 9 avril 1930, les dépôts de mendicité, les maisons de refuge et les écoles de bienfaisance de l'Etat, les déclarations d'appel ou de recours en cassation en matière pénale sont faites aux directeurs de ces établissements ou à leur délégué par les personnes qui y sont détenues ou internées. Ces déclarations ont les mêmes effets que celles reçues au greffe ou par le greffier.

Il en est dressé procès-verbal dans un registre à ce destiné.

Les directeurs en avisent immédiatement le greffier du tribunal ou de la cour qui a rendu la décision attaquée, et lui transmettent, dans les vingt-quatre heures, une expédition du procès-verbal ».

B.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 20 janvier 1936 en ce que les mots « et n'est pas détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'acte d'huissier » introduisent une différence de traitement entre deux catégories de personnes détenues dans une prison qui souhaitent contester une décision de condamnation, rendue sur l'action publique, et qui détiennent la somme nécessaire pour couvrir les frais d'une signification d'un acte d'opposition : d'une part, celles qui souhaitent interjeter appel d'un jugement ou exercer un recours en cassation contre un jugement ou un arrêt et, d'autre part, celles qui souhaitent faire opposition à un jugement du tribunal correctionnel les condamnant par défaut en matière correctionnelle.

Seules les premières peuvent, en application de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 25 juillet 1893, valablement introduire leur recours par une déclaration faite au directeur de la prison ou à son délégué.

B.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.4.1. Pour interjeter appel d'un jugement du tribunal correctionnel, la personne condamnée pénalement doit, en principe, faire une « déclaration d'appeler [...] au greffe du tribunal qui a rendu le jugement » (article 203, § 1er, du Code d'instruction criminelle).

Cette personne peut faire cette déclaration personnellement ou par avocat (article 203bis du Code d'instruction criminelle).

B.4.2. Au moment du prononcé de la décision de renvoi, le pourvoi en cassation introduit par la personne condamnée pénalement contre un jugement de tribunal correctionnel ou contre un arrêt de cour d'appel devait, en principe, prendre la forme d'une « déclaration de recours [...] au greffier [...] signée d'elle et du greffier » (article 417, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle, avant son remplacement par l'article 17 de la loi du 14 février 2014).

Cette déclaration, qui pouvait aussi émaner d'un avocat, devait être faite au greffe de la juridiction ayant rendu la décision attaquée (Cass., 13 juin 1990, *Pas.*, 1990, n° 592; Cass., 17 septembre 1997, *Pas.*, 1997, n° 356; Cass., 31 janvier 2001, *Pas.*, 2001, n° 61; Cass., 31 octobre 2001, *Pas.*, 2001, n° 590).

B.4.3. L'attribution, par l'article 1er de la loi du 25 juillet 1893, au directeur de la prison ou à son délégué de la compétence de recevoir la déclaration d'appel ou la déclaration de recours en cassation en matière pénale, formée par un détenu, avait pour but de faciliter ces déclarations afin de porter remède aux inconvénients résultant du fait que ces déclarations nécessitaient le « transport, soit du greffier compétent à l'établissement, soit du reclus au greffe » (*Doc. parl.*, Chambre, 1892-1893, n° 89, annexe; *Doc. parl.*, Sénat, 1892-1893, n° 112, p. 1).

Ces déplacements troublaient la « marche des services » et exposaient les intéressés à des retards, lenteurs ou difficultés qui pouvaient compromettre leurs droits ou leur causer de sérieux inconvénients (*Doc. parl.*, Chambre, 1892-1893, n° 89, annexe; *ibid.*, n° 109, p. 1; *Doc. parl.*, Sénat, 1892-1893, n° 112, p. 1).

B.5.1. Au moment du prononcé de la décision de renvoi, pour faire valablement opposition à un jugement de tribunal correctionnel, la personne condamnée pénalement devait, en principe, la faire signifier « au ministère public, à la partie poursuivante ou aux autres parties en cause » (article 187, alinéa 4, du Code d'instruction criminelle, avant son remplacement par l'article 83 de la loi du 5 février 2016).

B.5.2. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 236 du 20 janvier 1936 justifie l'article 2 de cet arrêté comme suit, en tant qu'il concerne l'opposition à un jugement du tribunal correctionnel prononcé sur l'action publique en matière correctionnelle :

« Il arrive qu'un détenu, arrêté après avoir été condamné par défaut par [...] un tribunal correctionnel [...] éprouve des difficultés à faire opposition.

La loi ne prévoit d'autre forme d'opposition que la signification d'un exploit d'huissier au ministère public et aux parties en cause [...].

Le détenu qui veut faire opposition à la condamnation doit donc s'assurer le concours d'un huissier et couvrir les frais de l'exploit ou obtenir le bénéfice de l'assistance judiciaire et de la procédure gratuite [...].

La circonstance qu'il est privé de sa liberté peut l'empêcher d'y parvenir avant l'expiration du court délai qui lui est imparti et, pour que l'exercice du droit d'opposition ne fût pas vinculé, l'administration pénitentiaire a été parfois amenée à faire à des détenus l'avance des frais d'opposition.

L'article 2 de l'arrêté vise à mettre fin à cette situation. Il s'inspire de la loi du 25 juillet 1893 qui a organisé l'appel et le pourvoi en cassation par déclaration au directeur de la prison; il permet l'opposition par déclaration à ce fonctionnaire, lorsque l'opposant est détenu et n'est pas détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'acte d'huissier.

La circonstance que le détenu n'a pas à sa disposition, au greffe de la prison, la somme qui lui permettrait de faire notifier un exploit d'opposition par huissier est, en quelque sorte, érigée en présomption d'indigence.

C'est une faculté que l'arrêté donne au détenu; celui-ci pourra recourir à l'exploit d'huissier s'il le juge utile et s'il en a les moyens ou s'il obtient le bénéfice de l'assistance judiciaire.

La forme nouvelle d'opposition par déclaration au directeur de l'établissement pénitentiaire ne sera admise qu'à l'égard des condamnations pénales prononcées par [...], les tribunaux correctionnels [...]; la déclaration au directeur tiendra lieu de l'exploit d'opposition notifié au ministère public [...].

[...]

L'arrêté, tout en respectant les principes du Code d'instruction criminelle et de la loi du 9 mars 1908, organise un mode nouveau d'opposition qui assure pleinement l'exercice du droit d'opposition par les détenus nécessiteux, sans priver ceux-ci d'aucune garantie ».

B.6.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit.

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés mentionnés dans cette Convention ont été violés.

B.6.2. Selon l'article 185 du Code d'instruction criminelle, le prévenu doit comparaître en personne ou par un avocat. Si un prévenu est condamné par défaut, celui-ci dispose du droit à une nouvelle appréciation en fait et en droit et du droit d'être entendu, sauf s'il a renoncé à son droit de comparaître et de se défendre ou s'il a l'intention de se soustraire à la justice (CEDH, 24 mai 2007, *Da Luz Domingues Ferreira c. Belgique*, § 54; 1er mars 2011, *Faniel c. Belgique*, § 26).

Le droit de former opposition à un jugement par défaut peut certes se prêter à des exigences procédurales en ce qui concerne l'utilisation de voies de recours, mais ces exigences ne peuvent empêcher le prévenu de faire usage des voies de recours disponibles (CEDH, 28 octobre 1998, *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, §§ 44-45; 24 mai 2007, *Da Luz Domingues Ferreira c. Belgique*, § 57; 1er mars 2011, *Faniel c. Belgique*, § 26).

Le droit d'accès au juge peut également se trouver atteint par l'existence de conditions de recevabilité qui ne présentent pas une cohérence et une clarté suffisantes (CEDH, 15 décembre 2015, *Raihani c. Belgique*, § 34). En outre, les exigences du « procès équitable » sont plus strictes en matière pénale (CEDH, 26 juin 2012, *Ghinea c. Moldavie*, § 34).

B.6.3. Le droit d'accès à un juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit d'accès à un juge, dans sa substance même.

Le droit d'accès à un juge doit toutefois être garanti d'une manière non discriminatoire (voy. l'arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, B.12.2).

B.6.4. En réservant la possibilité d'exercer la voie de recours disponible par une déclaration faite au directeur de la prison ou à son délégué, aux détenus qui souhaitent interjeter appel d'un jugement ou se pourvoir en cassation contre un jugement ou un arrêt et en excluant cette même possibilité pour les détenus qui souhaitent faire opposition à un jugement du tribunal correctionnel les condamnant par défaut à une peine correctionnelle, le législateur a porté atteinte, sans justification raisonnable, au droit à un égal accès au juge.

B.7. L'article 124, 1°, de la loi du 5 février 2016 « modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice » abroge, à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 janvier 1936, les mots « et n'est pas détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'acte d'huissier ».

L'objectif poursuivi par cette abrogation est que le droit de faire opposition au moyen d'une simple déclaration « ne soit plus subordonnée [...] à une condition liée aux ressources dont dispose[nt] les détenus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1418/001, p. 118).

La condition précitée « liée aux ressources dont disposent les détenus » n'est plus considérée comme « justifiable » et est vue comme une « source de complications et d'injustices sans avoir aucun intérêt pratique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1418/005, p. 22).

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les mots « et n'est pas détenteur de la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'acte d'huissier », qui étaient contenus dans l'article 2 de l'arrêté royal n° 236 du 20 janvier 1936 « simplifiant certaines formes de la procédure pénale à l'égard des détenus » avant leur abrogation par l'article 124, 1°, de la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 juin 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels