



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE WINTERWERP c. PAYS-BAS

(Requête n° 6301/73)

ARRÊT

STRASBOURG

24 octobre 1979

En l'affaire Winterwerp,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme ("la Convention") et aux dispositions pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

Mme H. PEDERSEN, *présidente*,

MM. G. WIARDA,

D. EVRIGENIS,

P.-H. TEITGEN,

G. LAGERGREN,

L. LIESCH,

F. GÖLCÜKLÜ,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après avoir délibéré en chambre du conseil 29 novembre 1978, puis les 25 et 26 septembre 1979,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire Winterwerp a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas ("le Gouvernement"). A son origine se trouve une requête dirigée contre cet État et dont un ressortissant néerlandais, M. Frits Winterwerp, avait en 1972 saisi la Commission en vertu de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

2. La demande de la Commission, qui s'accompagnait du rapport prévu à l'article 31 (art. 31) de la Convention, et la requête du Gouvernement, qui renvoyait à l'article 48 (art. 48), ont été déposées au greffe de la Cour dans le délai de trois mois fixé par les articles 32 paras. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47), la première le 9 mars 1978, la seconde le 21 avril. Elles ont pour objet d'obtenir une décision de la Cour sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent ou non, de la part de l'État défendeur, un manquement aux obligations lui incombant d'après les articles 5 par. 1, 5 par. 4 et 6 par. 1 (art. 5-1, art. 5-4, art. 6-1) de la Convention.

3. La Chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. G. Wiarda, juge élu de nationalité néerlandaise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. G. Ballardore Pallieri, président de la Cour (article 21 par. 3b) du règlement). Le 11 mars 1978, en présence du greffier adjoint, le président de la Cour a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir Mme H. Pedersen, Mme D. Bindschedler-Robert, M.D. Evrigenis, M.L. Liesch et M.F. Gölcüklü (article 43 in fine de la Convention et article 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par la suite, Mme Bindschedler-Robert a

d'Irlande du Nord sur l'interprétation de l'article 5 par. 4 (art. 5-4). Au cours du mois de novembre, ledit gouvernement et le greffier avaient échangé plusieurs lettres à ce sujet.

Le 15 décembre 1978, le président a prorogé le délai mentionné plus haut jusqu'au 5 janvier 1979, à la demande de la Commission. Cette dernière a déposé au greffe la déclaration écrite du gouvernement du Royaume-Uni le 9 janvier; ses délégués ont indiqué en même temps qu'ils n'avaient pas d'observations à formuler pour leur propre compte. Le 2 février, le greffier a reçu de l'agent du gouvernement néerlandais une lettre lui faisant savoir que celui-ci n'estimait pas nécessaire de s'exprimer sur les problèmes soulevés dans la déclaration précitée.

8. Le 27 décembre 1978, Me Van Loon a communiqué à la Cour des documents qu'il avait mentionnés lors des audiences.

9. La Chambre a rendu définitive la clôture des débats le 26 septembre 1979.

FAITS

10. M. Frits Winterwerp vit aux Pays-Bas. En 1956, il contracta un mariage dont naquirent plusieurs enfants. En 1968, il fut placé dans un hôpital psychiatrique sur l'ordre du maire de sa commune, à titre de mesure d'urgence. Six semaines plus tard, on l'interna dans le même hôpital à la demande de sa femme, en vertu d'une autorisation de la justice de paix (kantongerecht) de son lieu de résidence. Toujours sur l'initiative de son épouse, puis sur celle du procureur (officier van justitie), l'autorisation a été renouvelée chaque année par le tribunal d'arrondissement (arrondissementsrechtbank) à la lumière de rapports du médecin traitant.

Le requérant s'en prend à la procédure suivie à son égard. Il se plaint notamment de n'avoir jamais été entendu par les diverses juridictions, de n'avoir pas reçu notification des décisions le concernant, de n'avoir bénéficié d'aucune assistance juridique et de n'avoir pu contester les rapports médicaux. Il s'élève aussi contre le sort réservé à ses demandes d'élargissement et contre la perte de sa capacité civile.

A. La législation néerlandaise en matière d'internement des aliénés

11. L'internement des aliénés obéit à une loi du 27 avril 1884 sur le contrôle des malades mentaux par l'État (wet van 27 april 1884, Stb 96, tot regeling van het Staatstoezicht op krankzinnigen). Communément appelée loi sur les malades mentaux (krankzinnigenwet), elle a été amendée différentes fois, en dernier lieu par une loi du 28 août 1970 entrée en vigueur le 15 mai 1972, donc quelque temps après le premier internement

de l'intéressé. Le parlement néerlandais se trouve saisi d'un projet de loi tendant à une refonte complète du système.

La loi sur les malades mentaux se divise en cinq chapitres principaux. Trois surtout d'entre eux entrent en ligne de compte en l'espèce. Le premier a trait à l'admission et au séjour dans les hôpitaux psychiatriques, le deuxième aux congés et aux libérations, le troisième à l'administration des biens des personnes admises dans ces établissements.

La loi ne définit pas les "malades mentaux", mais indique les motifs de placement de telles personnes dans un asile (voir les paragraphes ci-après). D'après les pièces du dossier, la pratique générale des juridictions néerlandaises consiste à autoriser l'internement de ceux-là seuls que la nature ou la gravité de leurs troubles mentaux rendent dangereux pour eux-mêmes ou autrui.

(i) Procédure d'internement en cas d'urgence

12. S'il y a urgence, le maire a compétence pour prescrire l'admission forcée d'un "malade mental" dans un hôpital psychiatrique.

Jusqu'en 1972, il ne lui fallait consulter au préalable un médecin que si les circonstances s'y prêtaient; sa décision valait pour trois semaines, mais le procureur pouvait abréger ou prolonger ce délai (article 14 de la loi).

La loi de 1970 a beaucoup modifié cette procédure, abrogeant l'article 14 pour y substituer les articles 35 b et 35 j. Désormais, le maire recueille d'abord l'avis d'un psychiatre ou, si la chose ne se révèle pas possible, d'un autre médecin. Dès qu'il a ordonné un internement, il informe le procureur et lui envoie les déclarations médicales sur lesquelles il s'est fondé. A son tour le procureur les communique, au plus tard le lendemain, au président du tribunal d'arrondissement en requérant, le cas échéant, le maintien de l'internement. Le maintien, s'il intervient, vaut pour trois semaines, mais le président peut le renouveler pour une seconde période de même durée, après quoi s'applique la procédure relative aux demandes d'autorisation d'internement provisoire (paragraphes 13 à 15 ci-dessous).

(ii) Autorisation d'internement provisoire

13. Sauf dans les cas d'urgence mentionnés plus haut, nul ne doit être privé de sa liberté pour maladie mentale ou folie qu'en vertu d'une autorisation judiciaire d'internement provisoire.

Le juge de paix (kantonrechter) peut en décerner une à la demande (verzoek) soit d'un proche parent ou allié majeurs, du conjoint ou du représentant légal, introduite par écrit dans l'intérêt de l'ordre public ou de la personne en cause (article 12 de la loi), soit d'un majeur estimant que son propre état exige un traitement approprié (article 15). De son côté, le président du tribunal d'arrondissement a qualité pour délivrer pareille autorisation sur requête (requisitoir) du procureur (article 13).

D'après l'article 16 de la loi, la demande ou requête s'accompagne d'une déclaration rédigée au maximum sept jours auparavant par un docteur habilité à exercer aux Pays-Bas et non rattaché à l'établissement où l'on veut interner le patient. La déclaration doit faire ressortir que ce dernier "se trouve dans un état de démence (toestand van krankzinnigheid) et que son traitement dans un asile est nécessaire ou souhaitable". La demande peut aussi, mais il s'agit là d'une simple faculté, signaler des circonstances et documents révélant plus clairement cet état.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1970, ladite déclaration émane d'un psychiatre qui ne traite pas lui-même le malade; elle précise dans la mesure du possible, motifs à l'appui, si l'état de l'intéressé rend l'audition de celui-ci par le juge absurde ou médicalement contre-indiquée. S'il le peut, le psychiatre consulte au préalable le médecin de famille.

14. Le juge autorise l'internement provisoire si la déclaration médicale, seule ou combinée avec les circonstances relatées, prouve à suffisance la nécessité ou opportunité d'un traitement dans un asile (article 17 par. 1 de la loi).

Jusqu'en 1972, la loi n'imposait aucune formalité pour l'examen de la demande ou requête. Aux termes de l'article 17 en vigueur à l'époque des faits de la cause, le juge avait compétence pour entendre d'abord la personne dont l'internement était sollicité. La loi modificative précitée l'y oblige désormais sauf si, à la lumière de la déclaration médicale, une telle audition lui semble absurde ou médicalement contre-indiquée; il peut, d'office ou à la demande de l'intéressée, adjoindre à celui-ci un conseil juridique (article 17 par. 3). Il se renseigne autant que possible auprès de l'auteur de la demande ou requête mentionnées aux articles 12 et 13 ainsi que de certaines autres personnes (article 17 par. 4). Il demeure habilité à convoquer des témoins et experts (article 17 par. 5); s'il l'estime souhaitable, il peut inviter à comparaître devant lui quiconque a demandé l'internement en vertu de l'article 12 (article 17 par. 6).

15. L'autorisation d'internement provisoire n'est susceptible d'aucun recours, ni du reste signifiée à l'intéressé (article 17); elle vaut pour six mois (article 22).

Comme l'autorisation d'internement (paragraphe 16 et 17 ci-dessous), elle permet la détention plus qu'elle ne l'ordonne et il peut lui arriver de ne pas recevoir exécution. Dans le cas d'un individu non encore hospitalisé, l'admission dans un asile ou autre établissement spécialisé doit avoir lieu sous quinzaine, sur production de l'autorisation judiciaire (articles 17 et 18). Informé par le juge ou le procureur, le maire la porte à la connaissance des parents ou alliés les plus proches, du conjoint ou du représentant légal (article 19). La déclaration médicale ayant servi de base à la décision du juge est communiquée au médecin traitant de l'établissement, lequel consigne ses constatations dans un registre, d'abord quotidiennement puis,

passé les quinze premiers jours, sur une base hebdomadaire pendant six mois et mensuelle par la suite (article 20).

Deux semaines au plus tard après l'admission, le docteur chargé du traitement adresse au procureur de l'arrondissement où se trouve l'asile une déclaration motivée sur l'état mental du patient et sur la nécessité ou opportunité de prolonger le séjour dans un asile (article 21).

(iii) Autorisation d'internement

16. Dans le délai de six mois à compter de la délivrance de l'autorisation d'internement provisoire, une nouvelle demande ou requête tendant au maintien du patient en asile pour une période maximale d'un an peut être adressée au tribunal d'arrondissement; elle s'accompagne d'une copie des annotations du médecin responsable et d'une déclaration motivée de ce dernier sur la nécessité ou opportunité de prolonger le traitement dans un asile (article 22).

Point n'est besoin d'aviser l'intéressé de la demande ou requête ni de l'instance la concernant.

17. Le tribunal d'arrondissement statue (article 23). Hormis l'obligation d'entendre le procureur, il n'a pas à observer des règles fixes de procédure. Il peut recueillir des témoignages ou d'autres preuves, ouïr le malade, lui accorder une assistance juridique et consulter des experts, mais rien ne l'y astreint. Le patient demeure dans l'établissement pendant l'examen de l'affaire, s'il le faut plus de six mois après l'autorisation initiale.

Non susceptible de recours, la décision n'est ni prononcée en public ni signifiée à l'intéressé. La pratique laisse à la direction de l'hôpital le soin d'apprécier si et quand pareille communication se justifie médicalement.

En matière civile, le tribunal d'arrondissement siège d'ordinaire en une chambre d'au moins trois juges (article 49 par. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire). Toutefois, celle-ci peut renvoyer à une chambre à juge unique (enkelvoudige kamer) les causes qui lui semblent s'y prêter (article 288 b) du code de procédure civile). Chaque tribunal d'arrondissement possède son propre règlement intérieur (reglement van orde), approuvé par un arrêté royal sur avis de la Cour suprême (Hoge Raad). Tel qu'il s'appliquait à l'époque considérée (paragraphes 25 et 26 ci-dessous), celui du tribunal d'arrondissement d'Utrecht attribuait à une chambre à juge unique toutes les espèces relatives à l'internement et au séjour dans des hôpitaux psychiatriques.

(iv) Prolongation de l'internement

18. Quatorze jours au plus et huit jours au moins l'expiration de la période couverte par l'autorisation judiciaire, le tribunal d'arrondissement peut être saisi d'une demande ou requête tendant à la prolongation de l'internement pour un an au maximum (article 24 de la loi sur les malades mentaux).

La procédure ultérieure se déroule comme pour l'octroi de l'autorisation prévue à l'article 23 de la loi. Celle-ci ne précise pas quand doit statuer le tribunal.

(v) Suspension et fin de l'internement

19. Le médecin-chef de l'établissement peut accorder au patient un congé (verlof) de durée déterminée (article 27).

20. De son côté, la direction de l'asile peut à tout moment décider la mise en liberté (ontslag) sur la base d'une déclaration écrite dudit médecin, attestant que l'intéressé ne présente pas de signes de maladie mentale ou que son traitement dans un asile n'est plus nécessaire ni souhaitable (article 28).

Le patient, la personne qui avait sollicité son internement ou, en son absence, un autre des parents ou alliés mentionnés à l'article 12, peuvent demander par écrit l'élargissement à la direction (article 29 par. 1, dans la version antérieure à la loi de 1970). Celle-ci consulte aussitôt le médecin-chef. Elle donne suite à la demande s'il exprime un avis favorable. Dans le cas contraire elle la transmet, avec l'avis médical, au procureur qui en principe la défère au tribunal d'arrondissement. Le tribunal se prononce à l'issue d'une procédure identique à celle qui vaut pour la délivrance d'une autorisation d'internement (paragraphe 17 ci-dessus); sa décision est sans appel (article 29 paras. 2 et 4).

Toutefois, le procureur n'a pas l'obligation de communiquer la demande au tribunal s'il lui paraît manifestement impossible d'y satisfaire (indien het verzoek klaarblijkelijk niet voor inwilliging vatbaar is), si une demande antérieure demeure pendante ou si le tribunal en a déjà rejeté une au cours de la période d'internement autorisé et que les circonstances n'aient pas changé (article 29 par. 3).

Chargé de surveiller les hôpitaux psychiatriques, le procureur s'assure que nul n'y reste illégalement détenu. Avec l'accord du médecin-chef, il peut ordonner de libérer un patient dont le séjour à l'asile ne lui semble plus s'imposer; à défaut de cet accord il peut inviter le tribunal à trancher. Il le peut aussi lorsqu'il doute de la nécessité de prolonger l'internement et il le doit si l'inspecteur de la santé publique l'y engage (article 30).

Quand la période d'internement autorisé arrive à échéance, la direction de l'établissement le signale dans les huit jours au procureur qui, si le tribunal ne se trouve saisi d'aucune demande de prolongation, ordonne l'élargissement à moins que pareille mesure ne lui semble dangereuse pour l'ordre public à la lumière d'une déclaration écrite et motivée du médecin-chef; dans cette dernière hypothèse, il requiert le tribunal d'autoriser la prolongation de l'internement (article 31).

(vi) Internement et capacité civile

21. Tout individu majeur effectivement placé dans un hôpital psychiatrique perd de plein droit la capacité d'administrer son patrimoine

(article 32). Partant, les contrats conclus par lui après son internement sont nuls et il ne peut valablement opérer un transfert de propriété ni gérer ses comptes en banque. Il ne recouvre cette capacité qu'une fois officiellement élargi mais non, par exemple, lorsqu'on lui octroie un congé.

A la demande de l'une des personnes habilitées à solliciter l'internement, ou sur requête du procureur, le tribunal d'arrondissement peut, s'il l'estime nécessaire ou souhaitable, nommer un administrateur provisoire (*provisioneel bewindsvoerder*) à tout individu interné dans un asile (article 33). En outre, la règle générale de l'article 378 du code civil lui permet de désigner un curateur à quiconque, privé ou non de sa liberté, n'est plus apte, pour cause de troubles mentaux ou de dipsomanie, à diriger ses propres affaires.

(vii) Le projet de loi soumis au parlement

22. Le projet de loi a pour but d'ensemble d'améliorer le sort du patient: il cherche à renforcer les garanties de procédure dont s'entoure la détention et à laisser plus de liberté dans l'asile.

Le critère justifiant l'internement serait désormais que l'individu en cause représente, en raison de son état mental, "un danger pour lui-même, pour des tiers ou pour la sécurité des personnes et des biens en général". Parmi les autres modifications notables figureraient les suivantes: la chambre à juge unique du tribunal d'arrondissement constituerait à tous les stades la juridiction compétente; l'autorisation d'internement provisoire ne vaudrait que pour trois semaines; avant de décerner une autorisation, ou de statuer sur une demande d'élargissement, le tribunal entendrait en principe l'intéressé; il ne pourrait décider de se passer de cette audition qu'en une seule occasion, l'examen de la demande ou requête tendant à la première autorisation d'internement, c'est-à-dire trois semaines après la délivrance de l'autorisation provisoire; il aurait l'obligation d'accorder une assistance juridique à l'intéressé si celui-ci la sollicitait; un recours s'ouvrirait contre les autorisations d'internement; l'admission dans un hôpital psychiatrique n'entraînerait pas automatiquement la perte de la capacité civile.

B. Les circonstances de l'espèce

23. Du 28 mars au 12 septembre 1967, M. Winterwerp reçut de son plein gré un traitement dans un hôpital psychiatrique; quelque temps auparavant, il avait apparemment subi de graves lésions au cerveau lors d'un accident. Le 17 mai 1968 il fut placé à l'asile "Zon en Schild" ("Soleil et Bouclier"), à Amersfoort, sur l'ordre du maire de cette ville et conformément à la procédure d'urgence que prévoyait à l'époque l'article 14 de la loi sur les malades mentaux (paragraphe 12 ci-dessus). La décision se fondait sur ce que le requérant avait volé des documents dans les registres d'état civil de la commune, que la police l'avait incarcéré et qu'on l'avait trouvé nu sur un lit

d'une cellule du commissariat. Le procureur prolongea le délai de détention ainsi que l'y habilitait le paragraphe 3 de l'article 14.

24. Le 24 juin 1968, pendant la durée de validité de cette mesure "d'urgence", Mme Winterwerp sollicita auprès de la justice de paix d'Amersfoort, sur un formulaire type, l'internement provisoire de son mari dans l'établissement "Zon en Schild", dans l'intérêt de l'ordre public comme de son époux.

A la demande se trouvait jointe une déclaration médicale, datée du 20 juin, du généraliste qui avait ce jour-là examiné pour la première fois le patient. Elle relevait que ce dernier avait été interné en 1966 pour "tentative de meurtre" et qu'il avait suivi un traitement psychiatrique en 1967. Elle ajoutait qu'il s'agissait d'"un schizoïde souffrant d'idées imaginaires et utopiques", "se détruisant depuis assez longtemps lui-même ainsi que sa famille" et "inconscient de son état maladif". Elle concluait que "pour l'instant" il ne pouvait point "aller librement dans la société".

S'appuyant sur ce document, le juge de paix fit droit à la demande le 24 juin et autorisa l'internement provisoire du requérant sans user au préalable de son pouvoir de l'entendre ou de consulter un expert.

25. Le 1er novembre 1968, Mme Winterwerp invita le tribunal d'arrondissement d'Utrecht à autoriser l'internement de son mari pour un an.

Sa demande s'accompagnait des annotations quotidiennes et hebdomadaires du médecin traitant et de la déclaration relative à la nécessité ou opportunité de continuer le traitement à l'asile.

A la lumière de ces pièces, la chambre à juge unique compétente en la matière décerna l'autorisation le 23 décembre 1968.

26. Le 16 décembre 1969, à la demande de la femme du requérant et sur la base des annotations mensuelles du médecin traitant comme de sa déclaration, identique à celle de l'année précédente, ladite chambre autorisa la prolongation de l'internement "pour un an au besoin" à compter du 23 décembre 1969.

Le 6 août 1970, l'intéressé fut transféré au "Rijks Psychiatisch Inrichting" ("Établissement psychiatrique de l'État") d'Eindhoven, ville plus éloignée du domicile de son épouse à laquelle il avait pu jusque-là rendre plusieurs visites.

27. Le 14 décembre 1970, le procureur de Bois-le-Duc requit le renouvellement de l'autorisation pour un an; il se fondait sur les annotations mensuelles des médecins traitants successifs et d'une déclaration de celui d'Eindhoven, ainsi libellée:

"Le patient souffre d'une maladie mentale: psychopathe, revendicateur et comploteur, tendance paranoïde, très peu digne de confiance, donne des signes de démence se traduisant [...] par un effacement affectif; tendance égocentrique; a besoin d'un contrôle strict et de soins particuliers. Il faut considérer comme nécessaire la poursuite du traitement en asile."

Le 7 janvier 1971, soit deux semaines après l'arrivée à échéance de l'autorisation antérieure, la première chambre ordinaire du tribunal d'arrondissement de Bois-le-Duc autorisa l'internement pour un an de plus.

28. Les 21 décembre 1971, 15 décembre 1972 et 14 décembre 1973, le même tribunal renouvela derechef l'autorisation pour un an à la requête du procureur et en s'appuyant sur les annotations mensuelles et sur d'autres déclarations, identiques, du médecin traitant qui avait pourtant changé dans le courant de 1972. Les 19 décembre 1974 et 15 décembre 1975, il déféra encore à des requêtes semblables du procureur. Le plus récent renouvellement d'autorisation signalé à la Cour remonte à décembre 1977.

29. Bien qu'assez sommaires, les annotations médicales communiquées chaque année aux tribunaux indiquaient que le requérant montrait des réactions schizo-phrènes et paranoïaques, n'avait aucune conscience de son état pathologique et avait plusieurs fois commis des actes assez graves sans en mesurer les conséquences. On y lit, par exemple, que pour réaliser des projets chimériques il se rendit à l'étranger avec les économies de sa famille et se trouva vite démuné, sans comprendre l'état d'abandon dans lequel il laissait les siens ni sa propre dépendance à l'égard des autorités consulaires qui durent l'assister puis le rapatrier.

30. En février 1969, M. Winterwerp avait adressé à la direction de l'hôpital une première demande d'élargissement conformément à l'article 29 de la loi (paragraphe 20 ci-dessus). Elle la transmit au procureur qui à son tour la porta devant le tribunal d'arrondissement, lequel la rejeta après avoir ouï le requérant à l'asile.

Une deuxième demande fut transmise par la direction au procureur en avril 1971, avec un avis négatif. Après avoir entendu M. Winterwerp, il la repoussa en vertu du paragraphe 3 de l'article 29, sans en saisir le tribunal. Une troisième demande, introduite en juillet 1972, subit le même sort.

Le 20 février 1973, l'intéressé en présenta une nouvelle à la direction du "Rijks Psychiatrisch Inrichting". Le médecin-directeur la transmit le 26 avril 1973 au procureur avec ses observations qui peuvent se résumer ainsi: le patient souffrait d'une psychose paranoïaque se prêtant bien à un traitement psychopharmacologique, mais au cours de congés antérieurs il avait négligé d'absorber ses pilules de sorte qu'il avait fallu le réintégrer après rechute; on s'employait à la réinsérer progressivement dans la société et il passait la nuit à l'extérieur; vu les échecs du passé, le libérer n'aurait guère eu de sens. Sur la base de cette opinion, et après avoir entendu le requérant, le procureur rejeta aussi cette demande sans la déférer au tribunal d'arrondissement; il en informa M. Winterwerp le 17 mai 1973.

Dans ses quatre demandes d'élargissement, l'intéressé se bornait à affirmer qu'il était sain d'esprit, qu'on l'avait accusé à tort de délits et qu'il ne constituait pas un danger pour lui-même ou autrui. Si le procureur ne porta pas les trois dernières d'entre elles devant le tribunal d'arrondissement c'est qu'il estimait manifestement impossible d'y satisfaire.

31. De temps en temps, le requérant a bénéficié de congés de durées diverses. A quatre reprises au moins - pendant neuf mois en 1974, quatre en 1976-1977, un puis deux et demi en 1978 - on l'a laissé loger hors de l'hôpital à titre d'essai. Chaque fois, on a dû l'y enfermer derechef. Plusieurs raisons se dégagent des pièces: il n'avait pas suivi le traitement prescrit; une saleté répugnante régnait dans sa chambre; tout récemment, il a fracassé une fenêtre en Allemagne où il errait au hasard.

32. Par son internement dans un hôpital psychiatrique, M. Winterwerp a perdu de plein droit de la capacité de gérer ses biens (article 32 de la loi, paragraphe 21 ci-dessus). On ne lui a pas désigné d'administrateur provisoire (article 33) et ses affaires semblent avoir été dirigées d'abord par son épouse. Le 11 août 1971, le tribunal d'arrondissement a nommé un curateur (article 378 du code civil); celui-ci n'a jamais demandé l'élargissement de l'intéressé.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

33. Dans sa requête du 13 décembre 1972 à la Commission, M. Winterwerp se plaignait de se trouver arbitrairement privé de sa liberté et de n'avoir été ni entendu par un tribunal ni informé des différentes décisions qui avaient prolongé son internement.

La Commission a retenu la requête le 30 septembre 1975, précisant qu'elle l'avait étudiée "sous l'angle de l'article 5 (art. 5) de la Convention".

Pendant l'examen du fond du litige, l'avocat du requérant a introduit un grief supplémentaire: la perte automatique, par son client, de la capacité de gérer son patrimoine impliquerait une décision "sur ses droits et obligations de caractère civil", laquelle aurait eu lieu sans procédure judiciaire véritable; il y aurait donc eu manquement aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

34. Dans son rapport du 15 décembre 1977, la Commission unanime conclut à l'existence d'une violation de l'article 5 par. 4 (art. 5-4), mais non de l'article 5 par. 1 (art. 5-1). D'autre part, elle estime ne pas devoir se prononcer sur la méconnaissance alléguée de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) car "cette question (...) concerne des faits distincts de ceux initialement soumis à son examen et n'a pas fait l'objet devant elle d'une argumentation développée".

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 5 PAR. 1 (art. 5-1)

35. Le requérant se trouve sans conteste privé de sa liberté depuis 1968, à quelques interruptions près, en vertu de la loi sur les déficients mentaux (paragraphe 23 à 31 ci-dessus). Il se prétend victime d'une violation de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) qui, dans la mesure où il joue un rôle en l'espèce, se lit ainsi:

"Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

(...)

e) s'il s'agit de la détention régulière (...) d'un aliéné (...);

(...)."

A. "Détention régulière d'un aliéné"

36. M. Winterwerp affirme d'abord que sa privation de liberté ne remplissait pas les conditions découlant des mots "détention régulière d'un aliéné". Ni le Gouvernement ni la Commission ne souscrivent à cette thèse.

37. La Convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par "aliéné". Ce terme ne se prête pas à une interprétation définitive: comme l'ont souligné Commission, Gouvernement et requérant, son sens ne cesse d'évoluer avec les progrès de la recherche psychiatrique, la souplesse croissante du traitement et les changements d'attitude de la communauté envers les maladies mentales, notamment dans la mesure où se répand une plus grande compréhension des problèmes des patients.

En tout cas, on ne saurait évidemment considérer que l'alinéa e) de l'article 5 par. 1 (art. 5-1-e) autorise à détenir quelqu'un du seul fait que ses idées ou son comportement s'écartent des normes prédominantes dans une société donnée. L'opinion contraire ne se concilierait pas avec le texte de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) qui dresse une liste limitative (arrêt *Engel et autres* du 8 juin 1976, série A n° 22, p. 24, par. 57; arrêt *Irlande contre Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 74, par. 194) d'exceptions appelant une interprétation étroite (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Klass et autres* du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 21, par. 42, et l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 41, par. 65). Elle ne cadrerait pas davantage avec le but et l'objet de cette disposition: assurer que nul ne soit arbitrairement dépouillé de sa liberté (arrêt *Lawless* du 1er juillet 1961, série A n° 3, p. 52; arrêt *Engel et autres*, précité, p. 25, par. 58). Elle méconnaîtrait de surcroît l'importance du droit à la liberté dans une société démocratique (arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp* du 18 juin 1971,

série A n° 12, p. 36, par. 65; arrêt Engel et autres, précité, p. 35, par. 82 in fine).

38. Pas plus que la Convention ne le fait pour les "aliénés", la législation néerlandaise ne définit les "malades mentaux" (*krankzinnige*); elle indique cependant les motifs de placement de telles personnes dans un hôpital psychiatrique (paragraphe 11 ci-dessus). Ainsi, un "malade mental" peut faire l'objet d'une demande d'internement provisoire dans son propre intérêt ou dans celui de l'ordre public; une déclaration médicale doit attester qu'il "se trouve dans un état de démence et que son traitement dans un asile est nécessaire ou souhaitable" (articles 12 et 16 de la loi, paragraphe 13 ci-dessus). S'il estime la chose suffisamment établie, le juge de paix ordonne l'internement provisoire (article 17 de la loi, paragraphe 14 ci-dessus). De même une demande d'internement, sur laquelle statue le tribunal d'arrondissement, doit s'accompagner d'une déclaration motivée du médecin responsable, certifiant la nécessité ou opportunité de prolonger le traitement du patient dans un asile (articles 22 et 23 de la loi, paragraphes 16 et 17 ci-dessus). En outre, d'après les pièces du dossier la pratique générale des juridictions néerlandaises consiste à autoriser l'internement de ceux-là seuls que la nature ou la gravité de leurs troubles mentaux rendent dangereux pour eux-mêmes ou autrui; le projet de loi en instance parle de "danger pour [l'intéressé], pour des tiers ou pour la sécurité des personnes et des biens en général" (paragraphes 11 et 22 ci-dessus).

Eu égard à cette pratique, la législation en vigueur ne paraît aucunement incompatible avec le sens qu'il faut attribuer au mot "aliéné" dans le contexte de la Convention. La Cour considère donc qu'un individu détenu en vertu de la loi néerlandaise sur les malades mentaux tombe, en principe, sous le coup de l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e).

39. La "régularité" de la détention au regard de l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e) constitue le deuxième problème à examiner. Elle suppose d'abord la conformité au droit interne mais aussi, l'article 18 (art. 18) le confirme, au but des restrictions autorisées par l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e); elle doit marquer tant l'adoption que l'exécution de la mesure privative de liberté (arrêt Engel et autres, précité, p. 28, par. 68 in fine).

Au sujet de la conformité au droit interne, la Cour souligne que l'adjectif "régulier" englobe à la fois la procédure et le fond. Un certain chevauchement existe donc entre lui et l'exigence générale énoncée au début de l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e): le respect des "voies légales" (paragraphe 45 ci-dessous).

En vérité, ces deux expressions reflètent l'importance de la finalité sous-jacente à l'article 5 par. 1 (art. 5-1) (paragraphe 37 ci-dessus): dans une société démocratique adhérant à la prééminence du droit (arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 16-17, par. 34; arrêt Klass et autres, précité, p. 25, par. 55), une détention arbitraire ne peut jamais passer pour "régulière".

La Commission insiste de son côté sur la nécessité de l'absence d'arbitraire; elle en déduit qu'on ne saurait interner quelqu'un comme "aliéné" sans des preuves médicales révélant chez lui un état mental propre à justifier une hospitalisation forcée (paragraphe 76 du rapport). Requéérant et Gouvernement émettent une opinion analogue.

La Cour souscrit pleinement à cette thèse. A ses yeux, pour priver l'intéressé de sa liberté on doit, sauf dans cas d'urgence, avoir établi son "aliénation" de manière probante. La nature même de ce qu'il faut démontrer devant l'autorité nationale compétente – un trouble mental réel - appelle une expertise médicale objective. En outre, le trouble doit revêtir un caractère ou une ampleur légitimant l'internement. Qui plus est, ce dernier ne peut se prolonger valablement sans la persistance de pareil trouble (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Stögmüller du 10 novembre 1969, série A n° 9, pp. 39-40, par. 4, et l'arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, p. 43, par. 82).

40. La Cour a sans nul doute compétence pour s'assurer de la "régularité" de la détention (arrêt Engel et autres, précité, p. 29, par. 69). D'après M. Winterwerp, des vices de procédure ont rendu irrégulière l'adoption de trois des ordres d'internement litigieux. La Cour examine ces allégations plus loin, conjointement avec le problème très voisin du respect des "voies légales" (paragraphe 44 à 50). Pour le moment, il suffit d'ajouter ceci: il y a lieu de reconnaître aux autorités nationales un certain pouvoir discrétionnaire quand elles se prononcent sur l'internement d'un individu comme "aliéné", car il leur incombe au premier chef d'apprécier les preuves produites devant elles dans un cas donné; la tâche de la Cour consiste à contrôler leurs décisions sous l'angle de la Convention (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt Handyside du 7 décembre 1976, série A n° 24, pp. 22 et 23, paras. 48 et 50, l'arrêt Klass et autres, précité, p. 23, par. 49, et l'arrêt Sunday Times, précité, p. 36, par. 59).

41. En l'espèce, les preuves médicales présentées aux tribunaux relevaient en substance que le requérant montrait des réactions schizo-phrènes et paranoïaques, n'avait pas conscience de son état pathologique et avait plusieurs fois commis des actes assez graves sans en mesurer les conséquences. En outre, différents essais tendant à sa réintégration graduelle dans la société ont échoué (paragraphe 24, 27, 29 et 30 ci-dessus).

42. M. Winterwerp conteste les rapports médicaux, non satisfaisants selon lui aux fins de l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e). Il se demande de surcroît si la décision initiale du maire se fondait sur des preuves psychiatriques.

Pour la Cour, les circonstances qui menèrent à cette décision en mai 1968 (paragraphe 23 ci-dessus) étaient propres à justifier un internement "d'urgence" du type prévu à l'époque par l'article 14 de la loi néerlandaise. Si la nécessité de prolonger un tel internement durant non moins de six semaines peut inspirer des hésitations, ce délai n'a pas été excessif au point

d'entraîner l'"irrégularité" de la détention. Malgré les critiques du requérant, la Cour n'a aucune raison de douter de l'objectivité et de la solidité des preuves médicales sur la base desquelles les tribunaux néerlandais, à partir de juin 1968, ont autorisé l'internement de celui-ci comme aliéné. Elle ne dispose pas davantage d'indices d'après lesquels la privation de liberté incriminée aurait poursuivi un but illicite.

43. La Cour conclut donc que l'internement de M. Winterwerp a constitué, pendant chacune de ses diverses phases, "la détention régulière d'un aliéné", au sens de l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e).

B. "Selon les voies légales"

44. Le requérant affirme que sa privation de liberté n'a pas eu lieu "selon les voies légales". Cette expression impliquerait le respect de certains principes élémentaires de procédure judiciaire, par exemple informer l'intéressé, l'entendre, lui offrir un moyen de participer à l'instance et d'y jouir d'une aide juridique. Or ils n'auraient pas été observés en l'espèce.

Le Gouvernement répond que la procédure prévue en la matière par la loi néerlandaise remplit à coup sûr les conditions pouvant découler à cet égard de l'article 5 par. 1 (art. 5-1), car elle assure un contrôle périodique par un juge indépendant qui s'appuie, pour statuer, sur des déclarations médicales.

D'après la Commission, l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e) se borne à exiger des rapports médicaux; pour le surplus, il renvoie au droit interne sans imposer de garanties minimales de procédure.

45. Quant à elle, la Cour estime que les mots "selon les voies légales" se réfèrent pour l'essentiel à la législation nationale; ils consacrent la nécessité de suivre la procédure fixée par celle-ci.

Toutefois, il faut que le droit interne se conforme lui-même à la Convention, y compris les principes généraux énoncés ou impliqués par elle. A la base du membre de phrase précité se trouve la notion de procédure équitable et adéquate, l'idée que toute mesure privative de liberté doit émaner d'une autorité qualifiée, être exécutée par une telle autorité et ne pas revêtir un caractère arbitraire. La loi néerlandaise sur les malades mentaux (paragraphe 11 à 20 ci-dessus) satisfait à cette obligation.

46. La Cour a compétence pour rechercher si la procédure prescrite par cette loi a été observée dans le cas du requérant (voir, par exemple, l'arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, pp. 38-39, paras. 69-70, et l'arrêt Engel et autres, précité, p. 28, par. 68 in fine). S'il ne lui appartient pas d'ordinaire de vérifier le respect du droit interne par les autorités nationales (arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 40, par. 97), il en va autrement dans les matières où la Convention renvoie directement à ce droit, comme ici: en ces matières, la méconnaissance du droit interne entraîne celle de la Convention, de sorte que la Cour peut et doit exercer un certain contrôle (décision de la Commission sur la recevabilité de la requête n°

1169/61, X. contre République fédérale d'Allemagne, *Annuaire de la Convention*, vol. 6, pp. 521-591, à la p. 589).

Cependant, l'économie du système de sauvegarde instauré par la Convention assigne des limites à l'ampleur de ce contrôle. Il incombe au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et appliquer le droit interne, même dans les domaines où la Convention s'en "approprie" les normes: par la force des choses, elles sont spécialement qualifiées pour trancher les questions surgissant à cet égard (décision précitée de la Commission, *ibidem*; voir aussi, *mutatis mutandis*, le paragraphe 40 ci-dessus).

47. Selon M. Winterwerp, les autorisations d'internement délivrées contre lui présentaient des vices de forme sur deux points.

48. Tout d'abord, celles que la chambre à juge unique du tribunal d'arrondissement d'Utrecht a prononcées les 23 décembre 1968 et 16 décembre 1969 (paragraphe 25 et 26 ci-dessus) auraient été "irrégulières" en droit néerlandais. En attribuant à une telle chambre toutes les affaires relevant des articles 22 à 24 de la loi sur les malades mentaux, le règlement intérieur de ce tribunal enfreindrait l'article 288b) du code de procédure civile qui subordonne à la décision expresse d'une chambre d'au moins trois juges, dans chaque cas d'espèce, la saisine de la chambre à juge unique (paragraphe 17 ci-dessus).

Le Gouvernement conteste cette interprétation en se fondant sur d'autres textes de droit néerlandais.

Quant à la Commission elle considère que "les autorisations d'internement ne sont pas étrangères à la compétence de la chambre à juge unique" (paragraphe 80 in fine du rapport).

La Cour constate que la solution adoptée en l'espèce par le tribunal d'arrondissement d'Utrecht découlait de son règlement intérieur, approuvé par un arrêté royal sur avis du Hoge Raad (paragraphe 17 ci-dessus). La conformité de ce règlement au code de procédure civile pose en droit néerlandais un problème qui, faute de jurisprudence du Hoge Raad, semble prêter encore à controverse. Dans ces conditions, la Cour n'a pas de raisons suffisantes de conclure que le tribunal d'arrondissement d'Utrecht n'a pas agi "selon les voies légales".

49. Second vice de forme allégué par le requérant: l'autorisation d'internement du 16 décembre 1969 avait déjà expiré quand le tribunal régional de Bois-le-Duc l'a renouvelée le 7 janvier 1971 (paragraphe 27 ci-dessus). Il en résulterait une double conséquence: l'internement aurait été irrégulier dans la mesure où il a continué au-delà du terme; de son côté, l'ordre du 7 janvier 1971 aurait enfreint la loi parce que tardif.

Le Gouvernement répond que si le procureur a requis la prorogation de l'internement, l'autorisation antérieure reste valable jusqu'à la décision du tribunal. En son article 24, la loi sur les malades mentaux exige que le dépôt de pareille requête ait lieu peu avant l'arrivée à échéance de l'autorisation

précédente, mais elle ne précise nullement quand doit statuer le tribunal régional (paragraphe 18 ci-dessus). En l'occurrence, le parquet a présenté ladite requête le 14 décembre 1970, donc en temps voulu (paragraphe 27 ci-dessus).

La Cour accepte l'explication de caractère général fournie par le Gouvernement. Quant aux circonstances de la cause, on ne saurait considérer que le retard observé ait entraîné une privation arbitraire de liberté: l'intervalle de deux semaines entre expiration et renouvellement de l'autorisation ne peut en aucune manière passer pour déraisonnable ou excessif.

50. En résumé, la détention du requérant a eu lieu "selon les voies légales".

C. Le droit prétendu à un traitement

51. M. Winterwerp avance que l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e) implique, pour un individu interné comme "aliéné", le droit à un traitement adéquat l'assurant de ne pas demeurer détenu au-delà du strict nécessaire. Or, dans son propre cas, les rencontres avec un psychiatre auraient été trop rares et brèves et les médicaments administrés auraient consisté outre mesure en tranquillisants.

Le Gouvernement conteste avec force ces allégations.

La Cour estime, avec la Commission, que le droit d'un patient à un traitement adapté à son état ne saurait se déduire en tant que tel de l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e). En outre, l'examen du dossier ne révèle à cet égard la méconnaissance d'aucune autre clause de la Convention.

D. Conclusion

52. La Cour conclut donc à l'absence de violation de l'article 5 par. 1 (art. 5-1).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 5 PAR. 4 (art. 5-4)

53. Le requérant invoque ainsi le paragraphe 4 de l'article 5 (art. 5-4), ainsi libellé:

"Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale."

Il incombe à la Cour d'examiner ce grief bien qu'elle n'ait relevé aucune infraction au paragraphe 1 (art. 5-1) (arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, pp. 39-40, par. 73).

A. Sur la décision initiale d'internement prise par le maire et les autorisations ultérieures délivrées par le juge de paix et le tribunal d'arrondissement

54. M. Winterwerp a d'abord été détenu, du 17 mai au 24 juin 1968, sur la base d'une décision du maire d'Amersfoort. Prise au titre de la procédure d'urgence que prévoyait à l'époque l'article 14 de la loi sur les malades mentaux, elle valait pour trois semaines mais le procureur prorogea ce délai (paragraphe 23 ci-dessus).

L'internement subséquent du requérant, lui, ne résultait pas d'un acte administratif: conformément aux articles 17, 23 et 24 de la loi, l'autorisation d'internement provisoire du 24 juin 1968 provenait du juge de paix d'Amersfoort; l'autorisation d'internement du 23 décembre 1968, du tribunal d'arrondissement d'Utrecht; les autorisations postérieures, des tribunaux d'arrondissement de cette ville et de Bois-le-Duc (paragraphe 24-28 ci-dessus).

55. Dans son arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, précité, la Cour a relevé (p. 40, par. 76):

"Si la décision privative de liberté émane d'un organe administratif, l'article 5 par. 4 (art. 5-4) astreint (...) les États à ouvrir au détenu un recours auprès d'un tribunal, mais rien n'indique qu'il en aille de même quand elle est rendue par un tribunal statuant à l'issue d'une procédure judiciaire. Dans cette dernière hypothèse, le contrôle voulu par l'article 5 par. 4 (art. 5-4) se trouve incorporé à la décision (...)."

S'appuyant sur sa propre jurisprudence, la Commission estime que cette conclusion ne peut valoir telle quelle pour l'internement d'une personne comme "aliéné", du moins lorsqu'il est prononcé pour une durée indéterminée (paragraphe 95 du rapport).

Les motifs justifiant à l'origine pareil internement, le présent arrêt l'a déjà noté, peuvent cesser d'exister (paragraphe 39 in fine ci-dessus). Partant, on méconnaîtrait le but et l'objet de l'article 5 (art. 5) (paragraphe 37 ci-dessus) si l'on interprétait le paragraphe 4 (art. 5-4), lu dans son contexte, comme exemptant en l'occurrence la détention de tout contrôle ultérieur de légalité pour peu qu'un tribunal ait pris la décision initiale. Par nature, la privation de liberté dont il s'agit paraît appeler la possibilité de semblable contrôle, à exercer à des intervalles raisonnables. Cependant, la Commission le souligne au paragraphe 95 de son rapport, il est superflu d'approfondir la question avant d'avoir établi si les décisions relatives à M. Winterwerp ont bien été prises "recours devant un tribunal" ("proceedings [before] a court") au sens de l'article 5 par. 4 (art. 5-4).

56. Ni le bourgmestre, qui prit la décision initiale, ni le procureur, qui en prolongea la durée de validité, ne peuvent passer pour présenter les traits distinctifs d'un "tribunal". En revanche le juge de paix et les tribunaux d'arrondissement, qui prononcèrent les diverses autorisations d'internement, constituent sans nul doute des "tribunaux" du point de vue organique: ils

sont "indépendants de l'exécutif comme des parties" au litige (arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, p. 41, par. 77).

57. Toutefois, l'article 5 par. 4 (art. 5-4) ne se contente de l'intervention d'un tel organe que si "la procédure suivie" revêt "un caractère judiciaire et donne à l'individu en cause des garanties adaptées à la nature de la privation de liberté dont il se plaint"; pour déterminer "si une procédure offre des garanties suffisantes, il faut avoir égard à la nature particulière des circonstances dans lesquelles elle se déroule" (même arrêt, pp. 41 et 42, paras. 76 in fine et 78).

Ainsi que le Gouvernement le souligne à bon escient, la "détention d'un aliéné" (article 5 par. 1 e)) (art. 5-1-e) forme une catégorie spécifique.

58. Aux yeux de la Commission, le noyau irréductible d'une procédure judiciaire consiste en pareil cas dans le droit, pour l'intéressé, de présenter ses moyens et de contredire les constatations médicales et sociales invoquées en faveur de sa détention (paragraphe 102 du rapport). D'après les délégués, la législation néerlandaise enfreint l'article 5 par. 4 (art. 5-4) en accordant à cet égard au juge un pouvoir discrétionnaire.

Le requérant souscrit en substance au raisonnement de la Commission. Il ajoute que vu la situation propre aux aliénés, l'article 5 par. 4 (art. 5-4) implique pour eux le droit à une assistance juridique.

59. Selon le Gouvernement, l'article 5 par. 4 (art. 5-4) n'oblige pas un tribunal à entendre en personne un individu que son état mental, établi sur la base d'un avis médical objectif, rend incapable de toute déclaration utile en justice. Or les preuves médicales objectives fournies au fil des ans aux juridictions néerlandaises montreraient qu'il en allait ainsi de M. Winterwerp.

Le système de la loi sur les malades mentaux offrirait des garanties suffisantes. Le contrôle incomberait à un tribunal indépendant, ayant pleine latitude pour examiner le fond de chaque affaire. Il revêtirait en outre un caractère permanent: au moins une fois l'an, un tribunal statue sur la nécessité de prolonger la détention. De son côté le procureur, chargé par la loi d'assurer que nul ne se trouve illégalement interné dans un hôpital psychiatrique, jouerait un rôle important de surveillance. Enfin, les attestations et rapports médicaux exigés aux divers stades obéiraient à des règles précises destinées à protéger le patient.

60. La Cour ne partage pas l'opinion du Gouvernement.

Certes, les instances judiciaires relevant de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) ne doivent pas toujours s'accompagner de garanties identiques à celles que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) prescrit pour les litiges civils ou pénaux (arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, p. 42, par. 78 in fine). Encore faut-il que l'intéressé ait accès à un tribunal et l'occasion d'être entendu lui-même ou, au besoin, moyennant une certaine forme de représentation, sans quoi il ne jouira pas des "garanties fondamentales de procédure appliquées en matière de privation de liberté" (même arrêt, p. 41, par. 76). Les maladies mentales

peuvent amener à restreindre ou modifier ce droit dans ses conditions d'exercice (voir, pour l'article 6 par. 1 (art. 6-1), l'arrêt Golder, précité, p. 19, par. 39), mais elles ne sauraient justifier une atteinte à son essence même. En vérité, des garanties spéciales de procédure peuvent s'imposer pour protéger ceux qui, en raison de leurs troubles mentaux, ne sont pas entièrement capables d'agir pour leur propre compte.

61. Tels qu'ils se lisaient à l'époque, les articles 17, 23 et 24 de la loi sur les malades mentaux n'astreignaient ni le juge de paix ni le tribunal d'arrondissement à l'audition de quelqu'un dont on sollicitait l'internement (paragraphe 14, 17 et 18 ci-dessus).

En l'occurrence, le requérant ne fut jamais associé, en personne ou par le truchement d'un représentant, aux procédures qui conduisirent aux diverses autorisations d'internement décernées contre lui: on ne le renseigna pas sur leur déroulement ni sur leur résultat; les tribunaux ne l'entendirent pas et il n'eut pas l'occasion de plaider sa cause.

Sur ce point capital, les garanties voulues par l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention lui ont manqué en droit et en pratique. Malgré quelques aspects judiciaires, la procédure suivie par le juge de paix et le tribunal d'arrondissement pour l'examen des demandes d'internement ne lui a pas assuré le "droit d'introduire un recours devant un tribunal", au sens de ce texte (paragraphe 57 ci-dessus). Sans nullement sous-estimer la valeur des nombreuses garanties offertes par la loi sur les malades mentaux, la Cour considère que ladite procédure ne répondait pas aux exigences de l'article 5 par. 4 (art. 5-4).

B. Sur les demandes d'élargissement du requérant

62. Le Gouvernement insiste à juste titre sur la nécessité d'une vue globale du système de la loi sur les malades mentaux. Il reste donc à rechercher si la procédure régissant les demandes d'élargissement (article 29 de la loi, paragraphe 20 ci-dessus) comble les lacunes que la Cour vient de constater.

63. Si l'article 29 de la loi permet à l'intéressé de réclamer un contrôle de sa détention, la demande d'élargissement ne débouche pas forcément sur le jugement d'un tribunal. Elle est adressée à la direction de l'asile qui, en cas d'avis médical négatif, la communique au procureur. Celui-ci en saisit alors en principe le tribunal d'arrondissement, mais il n'y est pas tenu dans certaines hypothèses, en particulier s'il lui semble manifestement impossible d'y réserver une suite favorable. Or sa décision ne saurait en aucune manière passer pour émaner d'un tribunal aux fins de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention. Sans doute des limitations de la fréquence de pareilles demandes peuvent-elles, selon les circonstances, constituer des restrictions légitimes à l'accès des aliénés aux tribunaux (paragraphe 60 ci-dessus). Néanmoins, en refusant de déférer au tribunal d'arrondissement une

demande, parce qu'elle lui paraît évidemment mal fondée, le procureur ne se borne pas à restreindre le droit à une procédure judiciaire tel que le consacre l'article 5 par. 4 (art. 5-4): il le supprime en réalité.

De son côté le tribunal d'arrondissement, quant il se trouve appelé à statuer, apprécie à sa guise l'opportunité d'ouïr le détenu. Un tel pouvoir n'assure pas les garanties fondamentales de procédure à observer en matière de privation de liberté (paragraphe 60 et 61 ci-dessus).

64. M. Winterwerp fut entendu en février 1969 par le tribunal d'arrondissement lors de l'examen de sa première demande (paragraphe 30 ci-dessus, premier alinéa). Dans cette mesure, il a joui d'un recours devant un tribunal pour contester la légalité de son internement.

Ses demandes ultérieures d'avril 1971, juillet 1972 et février 1973, au contraire, ne furent pas transmises au tribunal d'arrondissement: le procureur les rejeta comme vouées à l'échec (paragraphe 30 ci-dessus, deuxième et troisième alinéas). Il se prononça chaque fois après audition du requérant et ses décisions peuvent bien avoir été justifiées sur la base des éléments qu'il possédait, mais on ne saurait les qualifier de décisions prises par un "tribunal" au sens de l'article 5 par. 4 (art. 5-4).

C. Sur la circonstance que le requérant n'aurait pas cherché à se faire représenter par un homme de loi

65. Au paragraphe 11 b) de son mémoire, le Gouvernement déclare qu'une personne ayant "de bonnes et sérieuses raisons de nier la légalité de sa détention" peut, d'après la législation néerlandaise, les faire exposer au tribunal par un défenseur. Maintes occasions de consulter un avocat de son choix se seraient offertes à M. Winterwerp, surtout durant ses divers congés hors de l'asile. Comme il n'aurait apparemment jamais essayé de s'adresser aux tribunaux par l'intermédiaire d'un homme de loi, lors de l'examen périodique de son internement comme pour l'étude de ses demandes d'élargissement, on ne saurait prétendre, selon le Gouvernement, qu'il se soit vu refuser "le droit d'introduire un recours", tel que le garantit l'article 5 par. 4 (art. 5-4).

66. La Cour ne souscrit pas à cette thèse. Le bénéfice de la procédure voulue par l'article 5 par. 4 (art. 5-4) ne dépend pas de l'existence de "bonnes et sérieuses raisons de nier la légalité [d'une] détention", car il s'agit précisément du problème sur lequel doit statuer la juridiction interne. En outre, l'article 5 par. 4 (art. 5-4) n'exige pas que les individus placés sous surveillance à titre d'"aliénés" s'efforcent eux-mêmes, avant de recourir à un tribunal, de trouver un homme de loi pour les représenter.

On peut donc prétendre que faut d'avoir à aucun moment chargé un avocat de le représenter, le requérant a négligé de se prévaloir du droit reconnu à l'article 5 par. 4 (art. 5-4); en réalité il l'a bel et bien invoqué en

réclamant à quatre reprises un contrôle de la légalité de son internement (paragraphe 64 ci-dessus).

D. Conclusion

67. En résumé, les diverses décisions qui ordonnèrent ou autorisèrent la détention de M. Winterwerp émanaient, selon le cas, d'organes ne présentant pas les traits distinctifs d'un "tribunal" ou n'offrant pas les garanties de procédure judiciaire exigées par l'article 5 par. 4 (art. 5-4); l'intéressé n'a pas davantage eu accès à un "tribunal", ni joui de ces garanties, lors de l'examen de ses demandes d'élargissement à l'exception de la première, que le tribunal d'arrondissement rejeta en février 1969. Il a subi, par conséquent, une violation de l'article 5 par. 4 (art. 5-4).

68. A la lumière de cette conclusion, la Cour ne croit pas nécessaire de trancher un problème soulevé en l'espèce: le contrôle de "légalité" imposé par l'article 5 par. 4 (art. 5-4) porte-t-il non seulement sur la régularité formelle de la procédure suivie, mais aussi sur la justification matérielle de la privation de liberté? Commission, gouvernement néerlandais et requérant se prononcent en faveur de cette dernière interprétation (paragraphe 46, 62 et 88 à 91 du rapport), mais le gouvernement du Royaume-Uni la combat dans son mémorandum du 9 janvier 1979 (paragraphe 7 ci-dessus). Quoiqu'il en soit, la législation néerlandaise ne limite pas l'étendue du contrôle.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

69. Le requérant avance un troisième grief, "subsidaire, bien que lié" aux autres. Dans la mesure où sa détention l'a automatiquement dépouillé de la capacité de gérer son patrimoine, il y aurait eu "décision" sur "ses droits et obligations de caractère civil" sans les garanties de procédure judiciaire prescrites par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), aux termes duquel

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

70. La Commission estime ne pas devoir exprimer d'avis sur la question: celle-ci concernerait "des faits distincts" de ceux dont elle se trouvait saisie

à l'origine et n'aurait pas donné lieu devant elle à "une argumentation développée" (paragraphe 116 du rapport).

Il faut dès lors rechercher si la Cour peut, elle, se prononcer sur la violation alléguée de l'article 6 (art. 6).

71. Dans son arrêt du 18 janvier 1978 en l'affaire Irlande contre Royaume-Uni (série A n° 25, p. 63, par. 157), la Cour a défini de la sorte l'étendue de sa compétence contentieuse:

"Une décision de recevabilité rendue par la Commission fixe l'objet du litige déféré à la Cour. C'est seulement à l'intérieur du cadre ainsi tracé que celle-ci (...) peut connaître de toutes les questions de fait ou de droit surgissant en cours d'instance (...)."

En retenant, le 30 décembre 1975, la requête de M. Winterwerp, la Commission a spécifié qu'elle l'avait étudiée "sous l'angle de l'article 5 (art. 5) de la Convention" (paragraphe 33 ci-dessus). Tout en expliquant pourquoi elle n'avait pas cru "nécessaire ou souhaitable" de s'occuper du grief relatif à l'article 6 (art. 6) au cours de l'examen au fond, ses délégués ont précisé à l'audience qu'un problème lui paraissait bien pouvoir se poser ici.

72. La Cour commence par constater que le Gouvernement n'a jamais invoqué devant la Commission (arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, précité, p. 30, par. 54), ni du reste devant elle-même, aucune exception préliminaire sur le point considéré.

Il existe en outre une connexité manifeste entre ledit grief, quoique M. Winterwerp ne l'ait pas formulé dans sa requête à la Commission, et ceux qui y figuraient. Pendant la procédure sur la recevabilité, l'intéressé, non représenté à l'époque par un avocat, s'attaquait à sa privation de liberté: il s'estimait en détention arbitraire et se plaignait de n'avoir été ni entendu par un juge, ni informé des diverses décisions prolongeant son internement (paragraphe 33 ci-dessus). La question nouvelle soulevée par Me Van Loon devant la Commission, sur le terrain de l'article 6 (art. 6) et au stade de l'examen au fond, avait trait à une conséquence juridique résultant automatiquement de l'internement forcé dans un hôpital psychiatrique (article 32 de la loi sur les malades mentaux, paragraphe 21 ci-dessus). Elle se rattache ainsi étroitement aux faits qui constituaient l'objet des griefs primitifs de M. Winterwerp, déclarés recevables par la Commission (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Delcourt du 17 janvier 1970, série A n° 11, p. 20, par. 40).

La Cour a donc compétence pour la trancher.

73. Le Gouvernement doute de l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) en l'espèce. Il incline à penser qu'il s'agit d'un problème de statut plutôt que de droits et obligations de caractère civil comme tels.

La Cour ne partage pas cette opinion. La capacité de gérer en personne son patrimoine comprend l'exercice de droits privés et, partant, touche à des "droits et obligations de caractère civil" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

(arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 32, par. 95). L'ôter à M. Winterwerp équivalait à "décider" de pareils droits et obligations.

74. Le requérant a perdu cette capacité par son internement dans un asile (paragraphe 32 ci-dessus).

En ce qui concerne la détention "d'urgence" ordonnée à l'origine par le maire (paragraphe 12 et 23 ci-dessus), aucun tribunal n'avait évidemment entendu la cause dans les conditions prévues à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Les périodes ultérieures d'internement, elles, ont été autorisées à des intervalles réguliers par le juge de paix d'Amersfoort, puis par les tribunaux d'arrondissement d'Utrecht et Bois-le-Duc. Toutefois, le présent arrêt a déjà signalé certains aspects de la procédure suivie en ces occasions, notamment la circonstance que ni en droit ni en pratique M. Winterterp n'a pu se faire entendre, lui-même ou par le truchement d'un représentant (paragraphe 61 ci-dessus). Qui plus est, cette procédure ne portait que sur la privation de liberté du requérant. En conséquence, on ne saurait considérer qu'elle ait englobé un examen "équitable", au regard de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), de la question de sa capacité civile.

75. Le Gouvernement s'appuie sur un argument d'ordre général pour plaider l'absence d'infraction à l'article 6 par. 1 (art. 6-1): les clauses de la loi sur les malades mentaux sauvegarderaient les droits de caractère civil de l'aliéné détenu qui, en raison même de son état mental dûment établi, aurait besoin d'être protégé contre sa propre inaptitude à diriger ses affaires.

La Cour ne souscrit pas à cette thèse. De quelque manière qu'il se justifie de retirer à un aliéné la capacité d'administrer ses biens, le respect des garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'en impose pas moins. Les maladies mentales, on l'a relevé plus haut dans le contexte de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) (paragraphe 60 et 63), peuvent rendre légitimes certaines limitations de l'exercice du "droit à un tribunal", mais non l'absence totale de ce droit tel que le consacre l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (arrêt Golder, précité, pp. 18 et 19, paras. 36, 38 et 39).

76. Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

77. A l'audience l'avocat du requérant a suggéré, en guise de satisfaction équitable, un programme en cinq points consistant pour l'essentiel à donner à son client le bénéfice d'une post-cure, sous le contrôle du service psychiatrique social, avec l'assurance de garanties complètes de procédure en ce qui concerne la délivrance des autorisations annuelles de prolongation et l'examen des demandes d'élargissement. Il n'a rien réclamé au titre de dommages matériels, ni recherché l'octroi d'une indemnité pour préjudice moral.

Sans entrer dans les détails, les délégués de la Commission ont exprimé l'opinion qu'il s'agissait là d'un système équitable de réparation aux fins de l'article 50 (art. 50).

Quant au Gouvernement, il a réservé sa position.

78. Bien que soulevée en vertu de l'article 47 bis du règlement, la question de l'application de l'article 50 (art. 50) de la Convention ne se trouve dès lors pas en état. En conséquence, la Cour doit la réserver et déterminer la procédure ultérieure, en tenant compte de l'hypothèse d'un accord entre État défendeur et requérant (article 50 paras. 3 et 5 du règlement).

PAR CES MOTIFS LA COUR, A L'UNANIMITE

1. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 par. 1 (art. 5-1);
 2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 5 par. 4 (art. 5-4);
 3. Dit qu'elle a compétence pour statuer sur le grief relatif à l'article 6 par. 1 (art. 6-1);
 4. Dit qu'il y a eu violation de cette clause;
 5. Dit que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état;
- en conséquence,
- a) la réserve en entier;
 - b) invite la Commission à lui présenter, dans le délai de deux mois à compter du prononcé du présent arrêt, ses observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout règlement auquel Gouvernement et requérant auront pu aboutir;
 - c) réserve la procédure ultérieure.

Rendu en français et en anglais, le texte anglais faisant foi, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le vingt-quatre octobre mil neuf cent soixante-dix-neuf.

Helga PEDERSEN
Présidente

Marc-André EISSEN
Greffier