

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 218.010 du 15 février 2012

G./A. 203.516/XI-18.681

En cause : **MARTIN** Michelle,
ayant élu domicile chez
Mes Th. MOREAU, Cl. HOFFMANN &
M. JADOUL, avocats,
Beau Site 1^{re} avenue, n° 56,
1330 Rixensart,

contre :

l'État belge, représenté par la
Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me B. RENSON, avocat,
avenue de la Chasse, n° 132,
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la demande introduite le 6 février 2012 par Michelle MARTIN, qui demande selon la procédure d'extrême urgence la suspension de l'exécution de la décision du 1^{er} février 2012 de la Ministre de la Justice rejetant sa demande de congé pénitentiaire;

Vu l'ordonnance du 7 février 2012, notifiée aux parties, renvoyant l'affaire à une chambre composée de trois juges et convoquant les parties à comparaître le 14 février 2012 à 11 heures 10;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposée par la partie adverse;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Th. MOREAU, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me B. RENSON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. Les faits :

1. La requérante, privée de sa liberté depuis le 13 août 1996 et actuellement détenue au sein de l'établissement pénitentiaire de Forest, a été condamnée à trente ans de réclusion par un arrêt de la Cour d'assises du Luxembourg du 22 juin 2006.

Elle souligne, dans sa requête, qu'en vertu de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté, elle est admissible aux permissions de sortie depuis le 11 août 2004 et aux congés pénitentiaires depuis le 11 août 2005. Elle ajoute qu'elle est admissible à la libération conditionnelle depuis le 11 août 2006.

2. A plusieurs reprises, la requérante a introduit des demandes d'octroi de permissions de sortie ainsi que de congés pénitentiaires. Toutes ces demandes ont été refusées par le Ministre de la Justice.

La requérante a également introduit des recours contre plusieurs de ces décisions de refus devant le juge civil des référés de Bruxelles. Par une ordonnance du 9 février 2011, le juge des référés a constaté que les décisions de refus de permission de sortie et de congés pénitentiaires du 26 août 2010 n'étaient pas légalement motivées et il les a écartées en faisant injonction au Ministre de la Justice de répondre aux demandes de permissions de sortie et de congé pénitentiaire introduites en juillet 2010.

L'État belge ayant fait appel de cette ordonnance, la Cour d'appel de Bruxelles, par un arrêt du 23 juin 2011, a réformé cette ordonnance et dit pour droit que le pouvoir judiciaire n'était pas compétent pour exercer un pouvoir d'injonction en la matière sur la base du contrôle de légalité prévu par l'article 159 de la Constitution. Cet arrêt critique les motifs sur lesquels se fondent les décisions du Ministre de la Justice, pour relever ensuite que «l'illégalité apparente de ces décisions, soulevée autrement que par un recours en annulation, ne porte pas atteinte à leur existence ni à leur teneur –qui est un refus– et ne permet pas de présumer que le Ministre ou son délégué aurait implicitement accordé la permission de sortie et le congé pénitentiaire litigieux comme cela aurait été le cas s'il ne s'était pas prononcé».

3. Par des ordonnances du 21 décembre 2011, le juge des référés de Bruxelles a ensuite déclaré les nouveaux recours introduits par la requérante contre les décisions de refus de permissions de sortie et de congés pénitentiaires des 21 février et 8 mars 2011 recevables mais non fondés.

4. Par ailleurs, depuis qu'elle est admissible à la libération conditionnelle, la requérante a comparu quatre fois devant le tribunal de l'application des peines de Mons en vue de l'examen de l'octroi éventuel d'une telle libération.

Lors des trois premières comparutions, le tribunal de l'application des peines a refusé l'octroi de la libération conditionnelle, au motif principal que la requérante ne présentait pas un plan de réinsertion sociale suffisamment élaboré.

Toutefois, par un jugement du 9 mai 2011, le tribunal de l'application des peines a octroyé la libération conditionnelle, le plan de reclassement de la requérante prévoyant qu'elle résiderait dans un monastère en France.

Ce jugement a fait l'objet d'une importante médiatisation et d'un refus du Garde des Sceaux français, tandis que le monastère a renoncé à l'accueil.

5. La requérante a ensuite demandé à pouvoir bénéficier de congés pénitentiaires sur la base de l'article 59 de la loi du 17 mai 2006. Par jugement du 22 septembre 2011, le tribunal de l'application des peines de Mons a rejeté cette demande, au motif que la requérante ne formulait pas de démarches concrètes à effectuer lors desdits congés et qu'elle n'évoquait aucune piste potentielle relative à l'orientation qu'elle souhaitait donner à son reclassement futur.

Par arrêt du 26 octobre 2011, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi introduit contre ce jugement.

6. Entretemps, la requérante avait introduit, le 1^{er} juillet 2011, une nouvelle demande de congés pénitentiaires, qui a été refusée le 26 juillet 2011 par le Ministre de la Justice.

Le 29 juillet suivant, la requérante a saisi le Conseil d'État d'une requête en suspension d'extrême urgence de la décision du Ministre.

Par son arrêt n° 214.767 du 5 août 2011, le Conseil d'État a rejeté cette demande au motif que la condition d'extrême urgence n'était pas établie.

7. Enfin, le 7 novembre 2011, la requérante a introduit une nouvelle demande de congés pénitentiaires, demande qui a fait l'objet d'un avis favorable du directeur de la prison de Forest-Berkendael.

Le 1^{er} février 2012, et après que l'Administration pénitentiaire eut demandé des renseignements complémentaires au directeur de la prison, la Ministre de la Justice, représentée par une fonctionnaire Mme Aurélie THOMSIN, a pris la décision suivante :

« Décision de la Direction Gestion de la détention.

Refus du congé pénitentiaire.

Cette décision concerne le condamné :

MARTIN Michelle, née le 15.01.1960 à Watermael-Boitsfort –
DGD 53.153

Vu les articles 6, 7, et 10 de la 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.

Décision motivée de refus du congé pénitentiaire :

Malgré les explications données quant aux sentiments de colère et d'injustice que l'intéressée a manifestés à la suite de l'évolution de sa situation dans le cadre de la procédure de libération conditionnelle, il est estimé que le risque de se soustraire à l'exécution de sa peine reste présent.

Il est également estimé que le risque d'importuner les victimes ne peut être exclu au vu des souhaits exprimés par les victimes quant aux conditions à imposer dans leur intérêt et de la localisation du milieu d'accueil.

Dès lors, le congé pénitentiaire est rejeté.

Vous pouvez introduire une nouvelle demande de congé pénitentiaire au plus tôt trois mois à dater de la décision. Ce délai peut, le cas échéant, être réduit sur avis positif du directeur.»

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée au Conseil d'État selon la procédure d'extrême urgence;

II. Le recours au Conseil d'État :

A l'appui de sa demande de suspension, la requérante expose que le refus de congés pénitentiaires rend concrètement impossible la préparation d'un nouveau plan de reclassement. Elle précise que l'acte attaqué l'empêche de solliciter un nouveau congé pénitentiaire avant le 1^{er} mai 2012, qui constitue précisément la date à laquelle sera introduite la nouvelle demande de libération conditionnelle.

Elle en déduit que son préjudice est un allongement de sa détention et que cet allongement est un préjudice irréparable, outre qu'il constitue une violation irrémédiable du droit garanti par l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Au fond, la requérante soulève trois moyens de droit :

- un premier moyen est pris de la violation des articles 6, 8 et 10 de la 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; elle soutient que l'acte attaqué, daté du 1^{er} février 2012, a été rendu tardivement, étant donné que sa demande de congés pénitentiaires a été introduite le 7 novembre 2011, que le directeur de la prison a transmis son avis le 23 décembre, et que la Ministre de la Justice n'a pas statué dans les 14 jours ouvrables, éventuellement prorogés une fois d'un délai de 7 jours, de la réception du dossier transmis par le directeur, comme le prévoit l'article 10, § 2 de la loi du 17 mai 2006;

- un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 149 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 6 à 10 de la loi précitée du 17 mai 2006, ainsi que du principe général des droits de la défense, du principe de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe général de droit de la foi due aux actes; la requérante critique la motivation de l'acte attaqué en ce que les éléments invoqués par la partie adverse ne correspondent pas aux contre-indications prévues par la loi qui peuvent être invoquées pour refuser un congé pénitentiaire; la requérante argumente que la Ministre de la Justice n'interprète pas adéquatement les pièces auxquelles elle se réfère, qu'elle ne répond pas à l'avis favorable de la direction de la prison et qu'elle ne justifie pas en quoi les contre-indications qu'elle relève ne sont pas adéquatement rencontrées par les conditions particulières proposées par la direction; elle conclut qu'elle se voit opposer un refus fondé sur des critères qui soit n'existent pas dans la loi, soit sont fondés sur des contre-indications invoquées de manière stéréotypée ou même erronées;

- un troisième et dernier moyen est pris de l'absence d'arrêté de délégation à l'égard de la signataire de l'acte attaqué : la requérante relève que l'acte attaqué est signé par Mme Aurélie THOMSIN, alors que cet agent n'aurait fait l'objet d'aucun arrêté lui conférant délégation pour signer l'acte en question en lieu et place du Ministre de la Justice;

II. La compétence du Conseil d'État à connaître du recours :

Considérant que la partie adverse soulève dans sa note d'observations et à l'audience un déclinatoire de compétence; qu'elle argumente que «le Conseil d'État apparaît à l'évidence incompetent pour connaître d'un recours en suspension ou annulation [d'une décision] qui rejette une demande de congé pénitentiaire puisque cette décision s'inscrit clairement dans le cadre d'une modalité d'exécution d'une peine privative de liberté»;

Considérant que la requérante fait pour sa part valoir que la loi belge n'instaure aucun recours particulier devant un tribunal impartial et indépendant contre les décisions de refus de congés pénitentiaires prises par le Ministre de la Justice; qu'elle cite l'arrêt du 23 juin 2011 par lequel la Cour d'appel de Bruxelles a décidé

que le juge des référés était sans juridiction pour connaître d'un recours contre les décisions de refus de permissions de sortie et de congés pénitentiaires; qu'elle se réfère également aux décisions du tribunal de l'application des peines de Mons du 17 décembre 2009 et du 22 septembre 2011 qui décident que ce tribunal n'est pas le juge de recours des décisions de refus du Ministre de la Justice; que la requérante en déduit qu'à défaut pour le Conseil d'État de se déclarer compétent pour suspendre (et plus tard pour annuler) une décision de refus de congé pénitentiaire illégale ou illicite, il faudrait constater que la requérante ne dispose d'aucun recours en droit belge pour attaquer cette décision; qu'elle estime que cette situation est incompatible avec les principes les plus élémentaires de justice, dès lors qu'elle a pour objet l'atteinte à sa liberté, et qu'elle constitue également une violation des articles 5 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que le congé pénitentiaire est un mode d'exécution de la peine, et ce compte tenu qu'aux termes de l'article 6, § 3, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté, «l'exécution de la peine privative de liberté se poursuit pendant la durée du congé pénitentiaire accordé»; que l'arrêt n° 116.899 rendu le 11 mars 2003 par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a également décidé que le Ministre de la Justice ou l'un de ses agents n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973, dans la mesure où il collabore directement à l'exécution des jugements et arrêts répressifs;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ces principes, qui trouvent bien application en l'espèce; qu'en effet, la décision attaquée de refus de congés pénitentiaires à la requérante s'inscrit directement dans le cadre des modalités de l'exécution de la peine privative de liberté, un lien direct existant entre la peine de réclusion à laquelle la requérante a été condamnée et la mesure contestée; que cette mesure a ainsi été prise par la Ministre de la Justice non pas en tant que chef de l'Administration pénitentiaire, mais en tant qu'organe prêtant son concours à l'exécution d'une décision répressive prononcée par une Cour d'assises; que l'incompétence du Conseil d'État découle encore de ce que l'article 7 de la loi du 17 mai 2006 confère au condamné le droit subjectif d'obtenir un congé pénitentiaire lorsque les conditions posées par cette disposition légale sont remplies;

Considérant que si l'avocat de la requérante fait valoir à l'audience que la situation de sa cliente est foncièrement différente, parce le tribunal d'application des peines de Mons lui a accordé une libération conditionnelle par son jugement du 9 mai 2011, il y a néanmoins lieu de relever que par un jugement prononcé le 22 septembre 2011, le même tribunal d'application des peines est revenu sur cette décision, après

avoir constaté le refus opposé par les structures d'accueil, et a prononcé le retrait de la mesure de libération conditionnelle initialement accordée; qu'il s'ensuit que la décision de la Ministre de la Justice de rejeter la demande de congés pénitentiaires n'a pas pour effet d'allonger la détention de la requérante, comme elle le soutient au titre du préjudice, ni de retarder l'octroi d'une libération conditionnelle, la détention de la requérante résultant de l'arrêt de la Cour d'assises du Luxembourg du 22 juin 2006 et la date de la fin de sa peine expirant en 2026;

Considérant que si la requérante, pour amener le Conseil d'Etat à se déclarer compétent pour connaître de son recours, invoque que les cours et tribunaux se sont déclarés sans compétence pour connaître de recours contre une décision de refus de congé pénitentiaire, cette circonstance ne peut avoir pour conséquence de faire du Conseil d'Etat un juge «par défaut», sa compétence *ratione materiae* étant strictement définie par l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973; qu'il n'appartient pas davantage au Conseil d'Etat de s'immiscer dans les attributions exclusives du législateur en créant des voies de recours que la loi du 17 mai 2006 ne prévoit pas; qu'il en va d'autant plus ainsi que lors de la discussion au Sénat du projet devenu la loi du 17 mai 2006 a été discuté un amendement retiré par la suite – à l'article 7 du projet (devenu 8 dans le texte voté) tendant à instituer un recours contre les décisions administratives de refus de congés pénitentiaires; qu'on lit à ce sujet dans le rapport fait au nom de la Commission de la Justice (session 2005-2006, 3 -1128/7, p. 34) :

« Amendement n° 4.

Mme de T'Serclaes et M. Cheffert déposent l'amendement n° 4 (doc. Sénat n° 3-1128/4), visant à compléter le § 3 proposé. Les auteurs proposent de donner au condamné un droit de recours devant le tribunal de l'application des peines en cas de refus successifs de congés pénitentiaires. Ils considèrent que le congé pénitentiaire est une des mesures permettant la réinsertion du condamné. Dès lors, des refus successifs sont un empêchement à la bonne réinsertion et un recours doit être ouvert après trois refus successifs en 9 mois.

La ministre répond que l'absence de recours est justifiée par la crainte d'avoir un embouteillage des tribunaux de l'application des peines. Il est à l'heure actuelle difficile d'évaluer le volume d'affaires que les tribunaux de l'application des peines devront gérer. Pour minimiser le risque d'embouteillage, le gouvernement a préféré ne pas ouvrir de recours contre une décision de refus.

Par ailleurs, l'amendement prévoit trois refus de congé pénitentiaire en neuf mois. Cette condition est impossible à remplir car la période est trop courte pour que le condamné puisse être confronté à trois décisions de refus. En effet, en cas de refus, une nouvelle demande peut être introduite au plus tôt trois mois après la décision de refus.

Mme de T'Serclaes peut admettre que dans une phase transitoire, l'on ne prévoit pas de recours, en attendant de voir comment les nouvelles juridictions vont fonctionner.

L'absence totale de recours n'en demeure pas moins une limitation importante des droits du condamné. Il est probable que ce point devra être revu à terme étant donné l'importance que peut revêtir le congé

pénitentiaire dans le processus de reclassement.»;

Considérant enfin qu'à ce jour l'incompétence des cours et tribunaux pour connaître de recours contre des décisions de refus de congés pénitentiaires ou de permissions de sortie n'est pas aussi clairement établie que le soutient la requérante; qu'en effet, un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 21 août 2009 a confirmé une ordonnance du président du tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en référé, qui avait jugé recevable une requête introduite en vue de donner injonction au SPF Justice d'octroyer au demandeur le bénéfice de permissions de sorties; que par ailleurs, rien n'empêche la requérante, nonobstant les difficultés actuelles évoquées à l'audience d'obtention de l'assistance judiciaire gratuite, d'introduire un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 21 juin 2011, arrêt qui ne lui a pas encore été signifié;

Considérant qu'il découle de ces différents éléments que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la présente demande de suspension,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le quinze février deux mille douze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre f.f.,
M. J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT