

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.279 du 16 décembre 2020

A. 227.461/XI-22.424

En cause : **DUBUISSON** François,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2019, François Dubuisson demande, d'une part, la suspension de l'exécution de «la décision du 14 février 2019, adoptant une sanction disciplinaire de mise à l'isolement pour une durée de 21 jours et une mesure d'ordre [le] démettant [...] de son emploi» et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

Par une requête introduite le 8 mars 2019, il sollicite la suspension de l'exécution de «la mesure d'ordre du 14 février 2019 le démettant de son travail».

II. Procédure

Un arrêt n° 243.776 du 21 février 2019 a rejeté la demande de suspension selon la procédure de l'extrême urgence et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Le requérant a demandé la poursuite de la procédure le 8 mars 2019.

Un arrêt n° 245.085 du 3 juillet 2019 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens.

Le requérant a demandé la poursuite de la procédure le 26 juillet 2019.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 26 novembre 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 décembre 2020 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nicolas Cohen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Ghislain Levaux, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 243.776 du 21 février 2019 ainsi que dans l'arrêt n° 245.085 du 3 juillet 2019.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que l'exception d'incompétence doit être rejetée et que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Désistement du recours en tant qu'il est dirigé contre la sanction disciplinaire de mise à l'isolement pour une durée de 21 jours

Dans sa demande de poursuite de la procédure du 8 mars 2019, le requérant indique qu'il n'a pas de griefs «à faire valoir à la sanction disciplinaire en tant que telle, de sorte qu'il se désiste de son recours en ce qu'il est dirigé contre la sanction disciplinaire de mise à l'isolement pendant une durée de 21 jours». Il précise que le désistement concerne exclusivement la sanction disciplinaire et qu'il «maintient son recours en tant qu'il est dirigé contre la mesure d'ordre qui le prive de son travail pour une durée indéterminée».

Rien ne s'oppose à ce désistement.

VI. Compétence du Conseil d'État

VI.1. Thèse de la partie adverse

Rappelant la teneur de l'arrêt n° 116.899 du 11 mars 2003, la partie adverse fait valoir que la mesure attaquée est une mesure d'ordre d'intérieur, principalement dictée par un souci de sécurité et de prudence et non une sanction disciplinaire déguisée, de sorte que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours. Elle souligne que le requérant ne montre en rien en quoi la mesure d'ordre aurait été prise pour sanctionner son comportement et observe que «le fait que la sanction disciplinaire et la mesure d'ordre ont été prises concomitamment montre bien que, d'un côté, la directrice a entendu punir le comportement infractionnel et, de l'autre, préserver la sécurité au sein de la prison en prenant la mesure attaquée». Elle constate que la jurisprudence récente semble avoir élargi la compétence du Conseil d'État lorsqu'une mesure d'ordre est prise en fonction du comportement du détenu et qu'elle modifie de manière importante ses droits ou sa situation juridique au sein de la prison, ces deux conditions étant cumulatives. La partie adverse demande, dès lors, que, comme l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 116.899 du 11 mars 2003, la présente espèce soit soumise à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

VI.2. Appréciation

Une mesure d'ordre intérieur exclusivement ou principalement dictée par un souci de sécurité ou de prudence, qui est prise par l'autorité en vue de veiller au bon fonctionnement d'un établissement pénitentiaire ainsi qu'au maintien de l'ordre, s'avère être une simple mesure d'ordre intérieur qui, en principe, n'est pas

susceptible d'annulation. Il en va autrement s'il s'avère que cette mesure constitue en réalité une sanction disciplinaire déguisée ou lorsqu'elle s'appréhende comme une mesure d'ordre prise en raison du comportement du détenu et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses droits, ces deux conditions étant cumulatives.

L'arrêt rendu en assemblée générale n° 116.899 du 11 mars 2003 invoqué par la partie adverse n'avait envisagé la compétence du Conseil d'État par rapport aux mesures d'ordre intérieur au sein des prisons que sous l'angle des sanctions disciplinaires déguisées à la différence des autres arrêts plus récents également invoqués par la partie adverse et dans lesquels le Conseil d'État a examiné sa compétence par rapport aux mesures d'ordre intérieur prises au sein des prisons au regard de la double vérification que lesdites mesures sont prises en raison du comportement personnel de l'administré et qu'elles modifient de manière importante sa situation. Il n'y a, dès lors, pas lieu à renvoi de l'affaire devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'unité de la jurisprudence visée à l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'étant pas compromise.

Pour qualifier une mesure d'ordre intérieur soit de sanction disciplinaire déguisée, soit de mesure d'ordre susceptible de recours, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. En ce qui concerne la première hypothèse, le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement du détenu est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur les droits du détenu. Dans la seconde hypothèse, il y a lieu d'examiner si l'autorité a pris une mesure d'ordre qui, non seulement, découle du comportement du détenu mais qui, en outre, peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte à ses droits et à sa situation juridique.

En l'espèce, rien dans le dossier administratif ne permet de conclure, et le requérant ne l'établit pas, que la mesure litigieuse aurait eu pour objet exclusif ou principal de le punir et consisterait dès lors en une mesure disciplinaire déguisée. En revanche, l'acte attaqué a été adopté parce que «la confiance est rompue», compte tenu d'agissements suspects. La décision attaquée a donc été prise en raison du comportement du détenu et, le privant de son emploi pour une durée indéterminée, elle modifie de manière importante ses droits et sa situation juridique au sein de la prison. Elle constitue donc une mesure d'ordre susceptible de recours.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 81 à 86, 132 et 133 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'insuffisance ou de l'inadéquation des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, il fait valoir que la mesure attaquée, «qui ne peut être justifié[e] qu'au titre de sanction disciplinaire», ne répond à aucune des conditions prescrites par l'article 133, 6°, de la loi du 12 janvier 2005 précitée. Il observe que non seulement les motifs sur lesquels elle repose ne lui permettent pas de comprendre en quoi la sanction est liée à «la nature ou les circonstances de l'infraction disciplinaire», mais qu'en outre et surtout, la «sanction» ne prévoit aucune limite dans le temps et excède, partant, la durée maximale permise de trente jours. Il constate que si, dans son mémoire en réponse, la partie adverse invoque l'article 63, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires qui confie au directeur la compétence d'organiser le travail en prison, elle n'a jamais fait référence à cette disposition auparavant. Il soutient que la mesure attaquée, prise concomitamment à la sanction disciplinaire, n'a pas été adoptée pour rétablir, de manière immédiate, l'ordre dans la prison et qu'il s'agit, en réalité, d'une sanction, au sens de l'article 133, 6°, de la loi de principes. Il se réfère à un arrêt n° 235.770 du 15 septembre 2016.

Dans une seconde branche, prise à titre subsidiaire, le requérant observe qu'aucune disposition ne règle la «démission d'office» mais qu'il appartient au directeur d'attribuer aux détenus, qui y ont droit, le travail disponible au sein la prison. Il fait grief à l'acte attaqué de ne pas être justifié par une insuffisance de travail disponible mais exclusivement par son comportement, déjà sanctionné par la décision disciplinaire, de sorte qu'à supposer que la décision du directeur soit fondée sur l'article 84 de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée, sa motivation n'est ni suffisante, ni adéquate. Il explique que le raisonnement du mémoire en réponse selon lequel le fondement de droit serait «implicite puisqu'il repose sur la compétence générale du directeur de maintien de l'ordre et de la sécurité au sein de la prison, compétence lui dévolue par l'article 105 la loi du 12 janvier 2005» ne peut être suivi, car dès lors que «la loi de principes visée au moyen règle, en ses articles 81 à 86, le travail des détenus en prison, il n'était aucunement implicite que cette

mesure se fonderait, en réalité, sur la compétence générale du Directeur quant au maintien de l'ordre, visée par l'article 105 de la même loi». Il en déduit une «insuffisance de la motivation de la décision attaquée, ne laissant pas apparaître les motifs de droit sur lesquels elle se fonde et, en conséquence, ne [lui] permettant pas [...] d'apprécier l'adéquation des motifs de fait compte tenu de la disposition légale appliquée».

VII.2. Appréciation

Première branche

Un même fait peut donner lieu à une sanction disciplinaire, d'une part, et à une mesure d'ordre, d'autre part pour autant qu'il ne s'agisse pas, pour celle-ci, d'une sanction disciplinaire déguisée.

En l'espèce, la mesure d'ordre attaquée est justifiée par la rupture de la confiance placée dans le requérant compte tenu de l'objet du rapport disciplinaire qui laisse planer le doute quant à ses agissements dans son rôle de servant. Comme indiqué lors de l'analyse de la recevabilité du recours, rien dans le dossier administratif ne permet de conclure, et le requérant ne l'établit pas, que la mesure d'ordre litigieuse aurait eu pour objet exclusif ou principal de le punir et consisterait dès lors en une mesure disciplinaire déguisée. Il ne résulte, en effet, pas des pièces du dossier administratif que la motivation de l'acte cacherait, en réalité, la volonté d'ajouter une sanction disciplinaire à celle de l'isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu pendant 21 jours, décidée par ailleurs. La seule circonstance que cette décision ait été formalisée au verso de la sanction disciplinaire de mise à l'isolement pour une durée de 21 jours n'est pas de nature à établir qu'il s'agirait d'une mesure disciplinaire déguisée.

En conséquence et à la différence de l'acte ayant donné lieu à l'arrêt n°235.770 du 15 septembre 2016 invoqué par le requérant, l'acte attaqué ne constitue pas une sanction disciplinaire et ne saurait, dès lors, avoir méconnu les articles 132 et 133 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, non applicables puisqu'ils sont relatifs respectivement aux «sanctions disciplinaires générales» et aux «sanctions disciplinaires particulières».

La première branche n'est pas fondée.

Seconde branche

L'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 précitée dispose que «le directeur veille à l'attribution du travail disponible dans la prison aux détenus qui en font la demande». En vertu de la règle du parallélisme des compétences, il est également compétent pour retirer à un détenu un travail qui lui a été attribué. Excepté le fait qu'il faut que le détenu en ait fait la demande, la loi ne prévoit pas les critères en fonction desquels le travail disponible est attribué ou retiré aux détenus. Il ne ressort notamment pas des articles 81 à 84 de la loi du 12 janvier 2005, tels que visés au moyen, que le retrait de l'emploi, décidé par mesure d'ordre et non à titre de sanction disciplinaire particulière, ne pourrait se concevoir qu'en suite du constat d'une insuffisance du travail disponible et que la rupture de confiance ne pourrait la justifier.

S'il est exact que l'acte attaqué ne mentionne pas son fondement juridique, le requérant n'invoque cette absence des motifs de droit, pour la première fois, que dans son mémoire en réplique. Cette critique, qui aurait pu être soulevée dès la requête en annulation et qui ne relève pas de l'ordre public, est, en conséquence, tardive et partant irrecevable.

L'acte attaqué ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation et est suffisamment et adéquatement motivé en faits par la constatation que la confiance nécessaire à la tâche de servant, qui permet une aisance dans les mouvements du détenu au sein de l'aile, est rompue en raison de l'objet d'un rapport au directeur, dont le détenu a eu préalablement connaissance, qui fait état de la possession de quatre cents euros, qui ne peuvent être «rentrés au retour CP de l'intéressé comme il le prétend», et de petits pacsons vides.

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Selon l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées, l'indemnité de procédure est une «intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause». La partie adverse n'ayant pas, dans le cadre de la présente espèce, à faire face à des «frais et honoraires d'avocat», il n'y a pas lieu de faire droit à sa demande d'indemnité de procédure.

Pour le surplus, les dépens doivent être mis à charge de la partie requérante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 16 décembre 2020 par :

Nathalie Van Laer,
Xavier Dupont,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer