

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.756 du 9 février 2021

A. 228.153/XI-22.554

En cause : **ROLET John**,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas DUCHATELET, avocat,
rue Beeckman 25
4000 Liège

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 mai 2019, John ROLET demande l'annulation de « la mesure provisoire prise par la Directeur de l'Établissement pénitentiaire de Lantin le 22 avril 2019 [le] consignant [...] dans sa propre cellule ».

II. Procédure

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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 14 janvier 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 février 2021.

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

M^e Nicolas Duchatelet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Ghislain Levaux, 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

Le requérant est détenu dans l'établissement pénitentiaire de Lantin.

Le 22 avril 2019, il refuse sa mutation en maison de peine. Il est alors, à titre de mesure provisoire, consigné dans sa cellule avec privation ou retrait des objets dangereux et/ou illicites, exclusion de la participation au préau commun et au culte commun et observation durant la journée et la nuit tout en respectant le sommeil. Il s'agit de l'acte attaqué.

À la suite du rapport établi le 22 avril 2019, la partie adverse a engagé une procédure disciplinaire à son encontre.

Le 24 avril 2019, la partie adverse inflige au requérant une sanction disciplinaire d'isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu pour une durée de deux jours en raison d'une infraction disciplinaire, à savoir le refus d'obtempérer aux injonctions et aux ordres du personnel de la prison (infraction de la seconde catégorie).

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 228.157/XI-22.555.

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 les deux moyens sont fondés.

V. Compétence du Conseil d'État

V.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, prise dans l'attente de l'audition disciplinaire, dans un souci de prudence et de sécurité et non une sanction disciplinaire déguisée, de sorte que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours. Elle explique qu'il ne peut être admis que « le Conseil d'État puisse être [...] également compétent pour des mesures d'ordre intérieur qui découlent du seul comportement du détenu, et qui, en outre, peuvent être considérées comme graves en tant qu'elles portent atteinte à ses droits et à sa situation juridique », car une telle jurisprudence « reviendrait à nier l'impératif de sécurité et d'ordre qui est à la base de l'organisation de tout établissement pénitentiaire et qui s'impose à tout directeur de celui-ci dans l'intérêt de ceux qui y travaillent et des détenus eux-mêmes ». Elle souligne que cet impératif de sécurité publique est à la base de l'arrêt n° 116.899 du 11 mars 2003 et « explique, notamment, la différence de traitement qui peut ainsi exister entre une mesure telle que celle prise par un directeur de prison et celle prise par toute autre autorité administrative ».

V.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 de la jurisprudence plus récente également évoquée par la partie adverse et dans laquelle 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.

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. La circonstance que la mesure d'ordre soit dictée par des impératifs de sécurité et d'ordre ne modifie en rien le caractère attaquant d'une mesure prise en raison du comportement de l'administré et qui modifie de manière importante sa situation.

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 en raison du comportement du détenu et, le consignait dans sa cellule avec privation ou retrait des objets dangereux et/ou illicites, exclusion de la participation au préau commun et au culte commun et observation durant la journée et la nuit tout en respectant le sommeil, 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.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

Le requérant prend un second moyen de la violation des articles 110, 112 § 1^{er}, 4^o et 145, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

Il explique que la décision querellée n'a pas été prise par un directeur, mais par un agent pénitentiaire et ce alors « qu'aucune justification n'est mentionnée par rapport au fait que cette menace n'autorisait aucun retard et qu'un autre membre du personnel pouvait donc signer cette mesure de sanction disciplinaire ». Il

souligne, en outre, « que cette mesure provisoire ayant pris cours le 22 avril 2019 à 7h15 n'a été portée à la connaissance du Directeur que le lendemain, à savoir le 23 avril 2019, tel qu'il ressort du rapport au Directeur joint au dossier de pièces ». Il en déduit que « l'auteur de la décision n'avait pas les pouvoirs de prendre celle-ci » et que « quand bien même à considérer que cette mesure pouvait être prise par un autre membre du personnel, l'acte attaqué n'indique pas en quoi celle-ci devait être prise sans délai et ne justifie donc pas de la compétence de son auteur, auteur qui n'a en tout cas pas informé le Directeur comme le veut l'article 110 § 3 de la loi du 12 janvier 2005 ».

La partie adverse fait valoir que lorsqu'une « mesure provisoire doit être prise à un moment où le directeur n'est pas présent dans l'établissement, contact téléphonique est pris avec le directeur de garde, qui prend oralement la décision » et que cela « a été le cas en l'espèce et c'est bien la directrice, Madame [S.], qui a pris la décision de placement sous mesure provisoire, comme en atteste la signature « p.o. M^{me} [S.] (directrice), ASPCE [L.] ». Elle considère donc que le moyen manque en droit.

Dans son mémoire en réplique, le requérant constate que l'acte attaqué a été pris par l'agent de surveillance L. le 22 avril 2019 à 7h20, qu'aucune confirmation de la mesure par le directeur n'a été prise et que ce n'est que le lendemain, à savoir le 23 avril 2019, qu'un directeur a pris connaissance de la mesure provisoire. Il souligne qu'à supposer même que cette décision fut prise directement par Madame S. directrice, celle-ci n'a pas signé cette décision et aucune délégation de pouvoir n'a été donnée à Monsieur L. pour prendre cette décision au nom de la directrice S. Il observe également que quand bien même « une telle délégation aurait été faite, celle-ci n'est pas possible et n'est pas prévue par la loi du 12 janvier 2005 et, en outre, celle-ci ne [lui] serait pas opposable [...], à défaut d'avoir fait l'objet d'une quelconque publication ». Il en conclut à l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'au non respect de la procédure prévue par l'article 110, § 3, de la loi de principes du 12 janvier 2005.

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué est signé par l'ASPC L. « p.o. M^{me} [S.] (directrice) ». Une telle mention implique que la décision a été prise par cette dernière et non par l'ASPC L. qui n'est intervenu que pour la signature de son *instrumentum*. La partie adverse confirme, dans son mémoire en réponse, que la décision a été prise oralement par le directeur de garde et que c'est donc Madame S., directrice, « qui a pris la décision de placement sous mesure provisoire ».

Si la partie adverse se réfère à un contact téléphonique pris avec le directeur de garde qui, à ce moment, n'était pas présent dans l'établissement, aucun élément du dossier administratif ne permet, toutefois, d'établir que Madame S. a bien pris la décision attaquée dont seul l'*instrumentum* a été signé par l'ASPC L.

Le second moyen est, dans cette mesure, fondé.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. La partie adverse n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité de procédure réclamée. Il y a dès lors lieu d'accorder une indemnité de procédure de 700 euros à la partie requérante.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 22 avril 2019 consignait John ROLET dans sa cellule avec privation ou retrait des objets dangereux et/ou illicites, exclusion de la participation au préau commun et au culte commun et observation durant la journée et la nuit tout en respectant le sommeil, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre,
le 9 février 2021, par :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer