

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 250.347 du 20 avril 2021

A. 233.339/XI-23.511

En cause :

l'association sans but lucratif
« Ligue des Droits Humains » (« L.D.H. »),
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,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED, Lotfi BOUHYAOUI et Dolorès
SERAFFIN, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 6 avril 2021, l'association sans but lucratif (ASBL) « Ligue des Droits Humains » (« L.D.H. ») demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de :

- « - l'article 5 de l'arrêté royal du 29 mars 2021 “prolongeant certaines mesures prises par les lois du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, du 30 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19”;
- l'arrêté ministériel du 29 mars 2021 “fixant la période de suspension de l'exécution de certaines modalités de sortie des détenus en application de l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19”; publiés au Moniteur belge le 31 mars 2021 » ;

et, d'autre part, l'annulation de ces actes.

II. Procédure

Par une ordonnance du 6 avril 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 avril 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louise Laperche, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire au présent arrêt.

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 20 décembre 2020, est adoptée une loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Cette loi, publiée dans le Moniteur belge du 24 décembre 2020, comporte un chapitre 21 intitulé « Mesures visant à soutenir la lutte contre la crise sanitaire dans les prisons ». Ce chapitre contient les articles 59 à 69 de la loi du 20 décembre 2020.

L'article 62 de la loi précitée prévoit que :

« L'exécution des décisions d'octroi d'une permission de sortie, d'un congé pénitentiaire ou d'une détention limitée à un condamné sur la base 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 y compris celles fondées sur l'article 59 de la même loi, et des décisions d'octroi d'une permission de sortie, d'un congé ou d'une détention limitée à un interné sur la base de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement, pour autant que cette modalité soit exécutée à partir

d'une institution visée à l'article 3, 4°, a) ou b) de la même loi, est suspendue pendant les périodes fixées par le ministre en vue de gérer la crise sanitaire dans les prisons. Le directeur peut accorder une exception à cette suspension lorsque des circonstances urgentes et humanitaires le justifient ou lorsque la suspension met sérieusement en péril le plan de reclassement ».

Selon l'article 69, dans sa version initiale, le chapitre 21 de cette loi s'applique jusqu'au 31 mars 2021. L'article 81 habilite le Roi à adapter, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la date prévue, notamment à l'article 69, afin de tenir compte de la durée des mesures adoptées en vue de lutter contre la pandémie COVID-19.

Le 29 mars 2021, est adopté un arrêté royal prolongeant certaines mesures prises par les lois du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, du 30 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Il s'agit du premier acte attaqué qui a été publié dans le Moniteur belge du 31 mars 2021. La requérante conteste l'article 5 de cet arrêté royal qui prévoit que :

« L'article 69 de la même loi (du 20 décembre 2020) est remplacé par ce qui suit :
"Art. 69. § 1. Les articles 59 à 62 s'appliquent jusqu'au 30 juin 2021.
§ 2. Les articles 63 à 68 s'appliquent jusqu'au 15 juillet 2021" ».

Le 29 mars 2021, est adopté un arrêté ministériel fixant la période de suspension de l'exécution de certaines modalités de sortie des détenus en application de l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19.

Il s'agit du second acte attaqué qui a été publié dans le Moniteur belge du 31 mars 2021.

Cet arrêté ministériel prévoit que :

« Article 1^{er}. La période durant laquelle sont suspendues l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés pénitentiaires à un condamné en vertu 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, y compris celles visées à l'article 59 de cette même loi, et l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés à des internés en vertu de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement, dans la mesure où ces modalités de sortie sont effectuées à partir d'un établissement visé à l'article 3, 4°, a) ou b), de cette même loi, est établie du 1^{er} avril au 30 juin 2021.

Art. 2. Cet arrêté entre en vigueur le 1^{er} avril 2021 ».

IV. Demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence.

IV.1. Conditions de la suspension selon la procédure d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

IV.2. Thèses des parties

La requérante soutient que « le premier acte attaqué modifie l'article 69 de la loi du 20 décembre 2020 précitée et prolonge jusqu'au 30 juin 2020 ou jusqu'au 15 juillet 2020 les mesures visant à soutenir la lutte contre la crise sanitaire dans les prisons visées au chapitre 21 de la loi », que « le second acte attaqué exécute cette prolongation pour ce qui concerne l'article 62 de la loi », que « si le premier acte attaqué a été formellement pris par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres alors que le second a été adopté par le ministre de la Justice, il n'en demeure pas moins que les deux actes attaqués ont pour objet de prolonger la durée d'application des articles 59 à 68 de la loi du 20 décembre 2020 », que « ce que la requérante critique en l'espèce est précisément la prolongation pour trois mois supplémentaires de ces mesures, sans justification suffisante et induisant une entrave disproportionnée à l'exercice de droits fondamentaux de certains détenus », que « les critiques de légalité développées à l'appui du présent recours sont valables à l'égard

des deux actes attaqués », que « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur la légalité des deux actes attaqués », que « la connexité entre les deux actes est établie et la requête est recevable en ses deux objets », que « l'intérêt de la requérante à contester des normes qu'elle estime contraires aux droits fondamentaux consacrés par les traités susvisés a été reconnu à de très nombreuses reprises, tant par la Cour constitutionnelle que par Votre Conseil et par les juridictions de l'ordre judiciaire », que « la requérante conteste la énième prolongation de mesures exceptionnelles et restrictives des droits et libertés des détenus pendant la crise du Covid-19 », qu'elle « invoque à l'appui de ses moyens la violation notamment des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, 3, 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme », que « par le présent recours, la requérante poursuit son objet social et n'a pas pour vocation à introduire un recours populaire », que « la requérante a bien intérêt au recours », que « les actes attaqués ont été publiés au Moniteur belge le 31 mars 2021 », que « le recours est introduit le mardi 6 avril 2021, c'est-à-dire six jours calendrier et même trois jours ouvrables après cette publication », que « la requérante a dès lors fait toute diligence pour saisir Votre Conseil de son recours en extrême urgence », que « les actes attaqués sont entrés en vigueur dès le lendemain de leur publication (le 1^{er} avril 2021) et prolongent les dispositions de la loi du 20 décembre 2020 jusqu'au 30 juin et jusqu'au 15 juillet 2020, c'est-à-dire pour trois mois et trois mois et demi », qu'un « recours en suspension devant Votre Conseil a un délai de traitement qui varie de trois à six mois, de sorte que selon une telle procédure, il est vraisemblable que le référé ordinaire ne puisse donner satisfaction à la requérante », que « si Votre Conseil venait à se prononcer sur ces recours au-delà de leur période d'application, la demande de suspension de l'exécution des actes attaqués n'aurait plus d'objet », qu'un « recours en annulation aura pour effet d'anéantir avec effet rétroactif la mesure depuis lors expirée, ce qui donnera une satisfaction seulement morale voire symbolique à la requérante », que « la seule procédure permettant d'apporter un effet réellement utile est dès lors la procédure d'extrême urgence », que « le péril que la requérante vise à prévenir est imminent dans la mesure où les actes attaqués ont commencé à sortir leurs effets ce 1^{er} avril 2021, qui perdureront jusqu'au moins le 30 juin 2021 », que « le recours en suspension d'extrême urgence vise à prévenir la survenance (et surtout la persistance) d'un inconvénient d'une gravité suffisante », qu'en « ce qui concerne les personnes morales, telles la requérante, la gravité du préjudice qui doit être établie à l'appui d'une demande de suspension « ne s'apprécie pas, par définition, selon les mêmes critères que ceux qui s'appliquent à une personne physique », que « s'agissant d'une personne morale, le risque de préjudice est à la fois fonction de son objet social et de la mission de service public en cause », que « pour ce qui concerne les associations personnalisées, le préjudice ne doit pas être mesuré exclusivement en fonction de la situation personnelle du requérant »,

qu'il « faut tenir compte du caractère objectif du recours », que « c'est ainsi que Votre Conseil a déjà retenu que la requérante subissait un préjudice grave et difficilement réparable du fait que des étrangers étaient maintenus dans des centres fermés », que « la requérante expose les raisons pour lesquelles les actes attaqués sont en totale contradiction avec son objet social dès lors que celui-ci consiste notamment en la défense des valeurs essentielles des sociétés démocratiques, telles que consacrées, notamment, par la Constitution et les instruments internationaux protecteurs des droits humains et des libertés fondamentales », que « lorsqu'une atteinte arbitraire à ces droits et libertés risque de se produire en raison des actes des autorités belges, la requérante a un intérêt personnel propre à agir », que « le préjudice est personnel et propre dans le chef de la requérante, son objet social tendant au respect des droits des individus et la promotion des droits humains en général et les moyens sérieux développés ayant trait à la violation de cet objet social », que « les deux actes attaqués font perdurer pour trois mois supplémentaires des mesures extraordinaires en ce qui concerne le statut juridique externe des détenus, que la requérante estime contraires aux articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, et aux articles 3, 5, 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme », que « comme exposé sous le premier moyen, les mesures en cause créent plusieurs catégories de détenus selon qu'ils peuvent ou non sortir de prison au cours de cette pandémie : une première catégorie de détenus qui, en raison de la pandémie de Covid-19 est en dehors de la prison en vertu d'une libération anticipée Covid-19 ou d'une suspension d'exécution de la peine Covid-19 ; une deuxième catégorie de détenus qui doit demeurer dans la prison, sans aucune possibilité d'en sortir dans la mesure où l'exécution des congés pénitentiaires et des permissions de sortie est suspendue ; une troisième catégorie de détenus, autorisée à entrer et sortir de la prison, soit en vertu d'une détention limitée – dont la suspension n'a pas été prolongée par l'acte attaqué – soit en vertu d'une exception accordée par le directeur à la suspension des congés pénitentiaires et des permissions de sortie lorsque des circonstances urgentes et humanitaires le justifient ou lorsque la suspension met sérieusement en péril le plan de reclassement », que « les personnes dont la requérante estime défendre les droits et libertés appartiennent principalement à la deuxième catégorie de détenus, littéralement confinés au sein des prisons », que « ces détenus voient leurs droits et libertés fortement restreints par la suspension, pour trois mois supplémentaires, de toute sortie temporaire de la prison lorsque le directeur refuse de leur accorder l'exception à cette suspension », que « leurs droits et libertés sont encore plus menacés dans la mesure où il ne semble exister aucun recours effectif contre une telle décision de refus », que « statuant en suspension sur le recours introduit contre l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020, la Cour constitutionnelle a dit pour droit : "B.11. Alors qu'une privation de liberté a de graves effets pour toute personne, c'est encore plus vrai lorsqu'elle touche des

personnes vulnérables, comme c'est le cas dans la présente affaire. L'impossibilité, même temporaire, pour les personnes internées d'être entendues en personne aux audiences de la chambre de protection sociale, alors que cela est crucial pour que le juge puisse apprécier correctement leur situation personnelle et leur état mental ou psychique, peut conduire à un allongement inutile de leur internement ou à un refus inutile d'une mesure sollicitée. Il ne peut être remédié rétroactivement à une privation injuste de liberté, de sorte que celle-ci est de nature à causer un préjudice irréparable. La circonstance qu'un pourvoi en cassation peut être formé contre les décisions de la chambre de protection sociale ne conduit pas à une autre conclusion", que « dans la mesure où l'acte attaqué prolonge des dispositions relatives aux personnes détenues qui peuvent conduire à un allongement de leur détention (par l'exclusion de la libération anticipée notamment) ou à un refus inutile d'une mesure de sortie temporaire (congé pénitentiaire et permissions de sortie) en méconnaissance de leurs droits humains, il y a urgence à statuer », qu'« eu égard aux motifs pour lesquels les permissions de sorties et les congés pénitentiaires peuvent être accordés, il faut constater que, en suspendant pour trois mois supplémentaires ces possibilités de sortie temporaire de la prison (sous la seule réserve mentionnée *supra*), la partie adverse empêche le détenu de : défendre des intérêts professionnels, sociaux, moraux, juridiques, familiaux, de formation ou professionnels qui requièrent sa présence hors de la prison ; de subir un examen ou un traitement médical en dehors de la prison ; de préserver et de favoriser les contacts familiaux, affectifs et sociaux en dehors de la prison ; de préparer sa réinsertion sociale », que « ces différentes démarches contribuent à l'exercice de droits fondamentaux des personnes détenues tels que le droit à la vie familiale, le droit à la santé (y compris pour des examens médicaux non urgents), le droit à un travail et au libre choix d'une activité professionnelle, le cas échéant le droit à un logement décent lorsqu'il s'agit de trouver une nouvelle adresse pour la fin de la détention, etc », que « les deux actes attaqués font perdurer et, dès lors, aggravent l'atteinte aux droits fondamentaux de cette catégorie de détenus, pour lesquels le temps qu'ils passent sans aucun contact possible à l'extérieur génère une détresse croissante », que « plus encore, comme le démontrera le premier moyen, la prolongation des mesures visées par le chapitre 21 de la loi du 20 décembre 2020 est particulièrement disproportionnée pour la catégorie de détenus d'office exclus du bénéfice de la libération anticipée Covid-19 et de la suspension d'exécution de la peine Covid-19 », que « cette catégorie de détenus reste confinée en prison pendant toute la durée des mesures exceptionnelles, sans aucun examen individualisé de leur situation, et alors même qu'ils sont sur la voie de la réinsertion qui aurait, en temps normal, dû leur permettre de sortir via des permissions de sortie, des congés pénitentiaires ou une détention limitée », que « ces détenus d'office exclus ne peuvent dès lors même pas espérer, individuellement, la moindre perspective de sortie pendant la pandémie avant la fin de leur peine », que

« cette mesure avait déjà été consacrée par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°3 contre lequel un recours en extrême urgence avait été introduit devant Votre Conseil », que « si ce recours a été rejeté pour défaut d'urgence faute de diligence du requérant à agir, le Premier auditeur avait conclu au sérieux du moyen dénonçant le caractère discriminatoire de cette exclusion d'office sans examen individualisé », que « le premier acte attaqué fait dès lors perdurer cette situation discriminatoire pour les catégories de détenus, qui n'ont aucun espoir de finir par se voir accorder une libération anticipée ou une suspension d'exécution de la peine pendant la pandémie », que « leur détresse est, partant, encore plus grande », que « la requérante a bien noté que les mesures critiquées sont consacrées dans une loi et que seule la Cour constitutionnelle est amenée à en contrôler la compatibilité avec les droits et libertés fondamentaux », que « la loi prévoyait cependant que ces mesures exceptionnelles n'étaient prévues en principe que jusqu'au 31 mars 2020 au plus tard », que « tant que ces mesures étaient limitées à cette période, la requérante n'a pas estimé nécessaire de saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en suspension – dont le délai de recours de trois mois expirait le 24 mars 2020 », que « la durée limitée des mesures pouvait en effet les faire passer pour proportionnées, dès lors que le ministre de la Justice pouvait toujours anticiper la fin de cette période d'application en ce qui concerne l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 », que « ce qui rend ces mesures désormais disproportionnées est leur prolongation dans la durée, pour trois mois supplémentaires, sans justification raisonnable par le pouvoir exécutif », que « les mesures prévues par la loi du 20 décembre 2020 ne sont dès lors plus admissibles de par cette prolongation, qui trouve son fondement dans les deux actes attaqués de nature réglementaire et qui ressortent de la compétence de Votre Conseil », qu'il « n'y a donc pas lieu que Votre Conseil se déclare incompétent pour statuer sur la gravité du préjudice invoqué par la requérante au motif que les mesures sont consacrées par la loi du 20 décembre 2020, la gravité de ce dommage se trouvant accrue par la durée d'application de ces mesures qui a été prolongée par les deux actes attaqués », que « considérer le contraire reviendrait à priver la requérante de tout recours effectif », que « la procédure d'extrême urgence n'est pas compatible avec le fait de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle », que « le délai de trois mois pour saisir la Cour d'un recours en suspension contre la loi du 20 décembre 2020 expirait en outre le 24 mars 2021, soit cinq jours avant l'adoption des trois actes attaqués et sept jours avant leur publication », que « dans la mesure où c'est la prolongation de ces mesures au-delà du 31 mars 2021 qui les rend disproportionnées, le seul recours possible pour la requérante est de saisir Votre Conseil en extrême urgence sans interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des articles 59 à 68 de la loi du 20 décembre 2020 ». Enfin, la requérante se prévaut d'une ordonnance du 31 mars 2020 du Président du Tribunal

de première instance francophone de Bruxelles siégeant en référé ayant « admis l'urgence à statuer sur la demande formulée devant lui ».

La partie adverse conteste la connexité entre les actes attaqués. Elle expose que « les actes attaqués ne sont pas suffisamment liés entre eux pour que l'exigence d'une bonne administration de la justice impose d'examiner leur légalité dans le cadre d'un seul et unique recours », que « le premier acte attaqué a pour objet de modifier l'article 69 de la loi du 20 décembre 2020 [...] », que « le second acte attaqué a pour objet d'exécuter l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 », que « les actes attaqués existent indépendamment l'un de l'autre », que « le premier ne repose nullement sur le second, et inversement », que « la suspension du premier n'emporte pas la suspension du second, et inversement », qu'à « considérer que les actes attaqués soient liés entre eux, le fait d'introduire un seul et même recours ayant deux objets, soit un arrêté royal et un arrêté ministériel, lesquels modifient d'autres articles et prolongent certaines mesures ne participe certainement pas à faciliter l'instruction des critiques qui pourraient être adressés à leur encontre et ne participe pas à une bonne administration de la justice », que « si les moyens invoqués à leur encontre sont pris de la violation des mêmes principes et dispositions, force est de constater que la motivation et le fondement de ces moyens sont tout à fait différents pour chacun de ces actes », que « [...] l'illégalité éventuelle de l'un n'entraînera pas celle de l'autre, la seule circonstance que la suspension d'un des arrêtés attaqués pourrait avoir des conséquences sur les possibilités d'exécution d'un autre ne constituant pas un motif suffisant pour justifier que ces actes fassent l'objet d'un seul recours », que « les conditions de la connexité ne sont, par conséquent, pas remplies de sorte que le recours est uniquement recevable à l'égard du premier acte attaqué, soit l'article 5 de l'arrêté royal du 29 mars 2021 [...] », qu'il « convient donc de rejeter le recours en ce qu'il porte sur le second acte attaqué ».

La partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension. Elle fait valoir, notamment, que « le présent recours, sous couvert d'une critique formulée contre la prolongation mise en œuvre par les actes attaqués, vise en fait à contester la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 », que « les critiques formulées dans le présent recours trouvent leur source non pas dans les actes attaqués, mais dans la loi du 20 décembre 2020 », que « la circonstance que la requérante n'a, selon ses propres termes, pas estimé nécessaire de saisir la Cour constitutionnelle dans le délai légal est dénué de toute pertinence et n'engage qu'elle-même », que « ce choix, au demeurant fort mal avisé, ne peut justifier qu'elle tente désormais d'y remédier en introduisant le présent recours devant Votre Conseil, qui ne peut censurer une disposition à valeur

législative », que « les actes attaqués ne font que prolonger les dispositions contenues dans la loi, et il ne peut dès lors être soutenu que ce sont ces actes qui créeraient les illégalités qu'elle allègue », que « comme le reconnaît la requérante, ce sont "les mesures prévues par la loi du 20 décembre 2020" qui ne seraient plus admissibles », que « c'est donc le manque de diligence de la requérante à saisir la juridiction compétente pour censurer la loi du 20 décembre 2020, soit la Cour constitutionnelle, qu'elle tente désormais de pallier en agissant devant Votre Conseil contre les mesures qui ne font que prolonger les dispositions contenues dans la loi », que « la requérante ne peut se prévaloir de sa négligence pour justifier le recours à la procédure d'extrême urgence », qu'une « prolongation éventuelle des mesures contenues dans la loi du 20 décembre 2020 était donc prévue, de sorte que la requérante ne pouvait ignorer qu'une telle prolongation pourrait être mise en œuvre, spécialement eu égard à la dégradation de la situation sanitaire observée durant le mois de mars et donc à la nécessité de maintenir des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 », que « l'exception prévue par l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 précitée dispose : "Le directeur peut accorder une exception à cette suspension lorsque des circonstances urgentes et humanitaires le justifient ou lorsque la suspension met sérieusement en péril le plan de reclassement" », qu'à « défaut de définition légale, les "circonstances humanitaires" doivent donc être entendues dans leur sens commun », que « malgré la suspension critiquée par la requérante, une exception peut donc être accordée par le directeur en cas, notamment, de circonstances médicales ou dans toute autre situation entrant dans la notion de circonstances humanitaires », que « cette même exception peut être accordée en cas de mise en péril sérieuse de la réinsertion sociale d'un détenu », que « la requérante, en tant qu'A.S.B.L., ne peut évidemment pas subir un quelconque inconvénient personnel du fait de l'application des dispositions qu'elles critique », qu'elle « reste pourtant en défaut de fournir un seul cas concret où un des détenus appartenant à la catégorie dont elle estime défendre les intérêts se serait ainsi vu refuser le bénéfice de l'exception précitée et qui aurait ainsi subi un allongement de la détention ou un refus inutile d'une mesure de sortie temporaire et donc aurait engendré la détresse croissante alléguée », que « comme le reconnaît la requérante, à supposer même qu'un tel cas concret ait été fourni, *quod non*, seraient suspendus uniquement les contacts à l'extérieur de la prison », que « les actes attaqués n'interdisent pas les visites à l'intérieur de la prison et la requérante ne le prétend pas », que « [...] les détenus peuvent toujours recevoir de la visite à l'intérieur de la prison et donc, à supposer même qu'un des détenus appartenant à la catégorie dont la requérante défend les intérêts ne puisse pas bénéficier de l'exception précitée, ce qui n'est nullement établi, il peut toujours avoir des contacts avec ses proches à l'intérieur de la prison », que « le seul péril imminent serait donc la violation alléguée de différents droits fondamentaux des détenus appartenant à la catégorie dont la requérante estime

défendre les intérêts », qu'il « est de jurisprudence constante que la simple violation alléguée d'un droit fondamental (ou plusieurs...) est insuffisante pour justifier, à elle seule, le recours à la procédure d'extrême urgence [...] », que « la reproduction faite par la requérante d'une ordonnance du 31 mars 2021 du Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles siégeant en référé, dans une affaire totalement étrangère à la présente cause, ne contredit en rien les conclusions qui précèdent », que « la circonstance qu'un juge judiciaire ait considéré que l'urgence était établie dans une affaire qui ne présente aucun lien avec l'espèce et où les dispositions critiquées étaient différentes ne présente aucune pertinence et ne peut suffire à combler l'impossibilité pour la requérante de satisfaire aux conditions de l'extrême urgence au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat », que « l'appréciation de l'urgence par le juge des référés en application de l'article 584 du Code judiciaire ne se confond pas avec l'appréciation de l'extrême urgence au sens de l'article 17, §4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat », que « la circonstance que la décision précitée ait reconnu l'existence d'une urgence au sens du Code judiciaire dans une affaire qui ne présente aucun lien avec la présente ne lie aucunement Votre Conseil et la requérante ne peut dès lors suivre lorsqu'elle affirme, à tort et sans aucun développement à cet égard, que le raisonnement énoncé dans l'ordonnance précitée est applicable *mutatis mutandis* », que « comme cela a été développé *supra*, à supposer qu'un péril d'une certaine gravité existe (*quod non*), celui-ci découlerait de l'absence de diligence de la requérante d'introduire un recours en suspension contre la loi du 20 décembre 2020 précitée dans le délai légal », que « c'est donc la requérante elle-même qui, par son inaction, a créé la prétendue extrême urgence dont elle se prévaut », que « cette inaction est d'autant plus éloquente que la requérante n'a pas non plus introduit de recours à l'encontre des arrêtés ministériels du 23 décembre 2020 et du 15 janvier 2021, lesquels prolongeaient successivement l'application de la mesure », que « [...] dans la mesure où la requérante reconnaît qu'elle n'a pas estimé nécessaire de saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en suspension dans le délai légal, elle a incontestablement fait preuve de négligence et, à supposer que celle-ci soit effectivement établie (*quod non*), a créé l'extrême urgence dont elle se prévaut aujourd'hui », qu'à « défaut de remplir l'une des conditions cumulatives prévues par l'article 17, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le recours doit être rejeté ».

IV.3. Appréciation

Il n'appartient, en principe, pas à une partie requérante de donner plusieurs objets à sa requête. Il peut cependant être fait exception à cette règle s'il existe une connexité entre les divers actes attaqués et si, eu égard aux moyens

invoqués, il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter les différents objets de la requête comme un tout et de statuer à leur propos par un seul et même arrêt. Il en est ainsi lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision. Il n'y a pas de connexité entre deux ou plusieurs objets lorsque l'annulation de l'un resterait sans effet sur le ou les autres. À défaut de connexité entre le premier acte attaqué et le second, le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué, la désignation de celui-ci comme seul objet recevable du recours se justifiant par le souci d'éviter l'arbitraire dans le choix de l'acte à l'égard duquel le recours est considéré comme recevable.

Eu égard aux moyens invoqués et au lien suffisamment étroit entre les deux actes attaqués qui atteste une connexité entre eux, les impératifs d'une bonne justice justifient de traiter les deux objets de la requête comme un tout et de statuer à leur propos par un seul et même arrêt. En effet, le second acte attaqué, qui prévoit que la période durant laquelle est suspendue l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés pénitentiaires à un condamné ainsi que des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés à des internés est établie du 1^{er} avril au 30 juin 2021, n'a pu être adopté que parce que le premier acte entrepris a prévu l'application de l'article 62 de la loi précitée du 20 décembre 2020 jusqu'au 30 juin 2021.

Comme cela a été exposé, l'urgence requiert, notamment, la présence d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé à la partie requérante par l'exécution immédiate de l'acte attaqué. En l'espèce, l'atteinte alléguée aux droits fondamentaux des personnes, désignées par la requérante comme les « détenus qui doivent demeurer dans la prison, sans aucune possibilité d'en sortir dans la mesure où l'exécution des congés pénitentiaires et des permissions de sortie est suspendue », n'est pas causée par l'exécution immédiate des actes entrepris mais par l'exécution immédiate du chapitre 21 et de l'article 81 de la loi du 20 décembre 2020.

Les restrictions, alléguées aux droits et libertés et qui sont contestées par la requérante, résultent des dispositions, contenues dans le chapitre 21 de la loi du 20 décembre 2020, en particulier de l'article 62 de cette loi, qui prévoit en substance la suspension de l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés pénitentiaires à un condamné ainsi que de l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés à des internés. Quant à la possibilité de

prolongation de la durée d'application de ces mesures, elle est contenue dans l'article 81 de la loi du 20 décembre 2020.

Les actes attaqués n'énoncent aucune règle restreignant les droits et libertés des personnes en cause. Ils se limitent à rendre applicables des dispositions de la loi du 20 décembre 2020, notamment son article 62, pour une période de trois mois.

Si la requérante estimait que le chapitre 21 de la loi du 20 décembre 2020 attentait à son objet social et que la possibilité, prévue par l'article 81 de la même loi, d'une prolongation des mesures prévues dans ce chapitre pouvait aggraver cette atteinte, il lui appartenait de solliciter la suspension de l'exécution des dispositions de cette loi devant la Cour constitutionnelle. En s'en abstenant, elle est à l'origine de l'atteinte à ses intérêts qu'elle dénonce.

Par ailleurs, à supposer que les actes attaqués contribuent à causer l'atteinte alléguée par la requérante, l'exécution de ces actes n'affecte pas gravement les intérêts de la requérante.

En effet, la suspension de l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés pénitentiaires à un condamné ainsi que de l'exécution des décisions d'octroi de permissions de sortie et de congés à des internés n'est pas absolue. Comme le relève la requérante, le directeur peut accorder une exception à cette suspension lorsque des circonstances urgentes et humanitaires le justifient ou lorsque la suspension met sérieusement en péril le plan de reclassement. Le fait que selon la requérante, les décisions du directeur ne seraient pas susceptibles de recours, est sans rapport avec l'application de la loi du 20 décembre 2020 et avec celle des actes entrepris qui ne régissent en rien les possibilités de recours juridictionnels.

Il résulte donc de ce qui précède que la condition d'urgence n'est pas remplie. L'une des conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution des actes attaqués puisse être ordonnée, fait dès lors défaut. En conséquence, la demande de suspension doit être rejetée.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le 20 avril 2021 par :

Yves Houyet,
Katty Lauvau,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet