

L'arrêt n° 252.828 du 31 janvier 2022 est rectifié par l'arrêt n° 253.249 du 17 mars 2022.

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.828 du 31 janvier 2022

A. 233.855/XI-23.602

En cause : **1. l'État belge**, représenté par
 le ministre de la Justice,
2. le Chef d'établissement de la prison d'Andenne,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

SEBBAR Abdellah,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2021, l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, ainsi que le chef d'établissement de la prison d'Andenne, sollicitent la cassation de la décision CA/21-0051 du 11 mai 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.499 du 6 juillet 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 13 décembre 2021 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 24 janvier 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Nicolas Cohen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

La partie adverse en cassation est détenue au sein de la prison d'Andenne et a fait l'objet d'une décision individuelle de fouille au corps le 21 février 2021.

Le 17 mars 2021, la Commission des plaintes a annulé la décision de fouille au corps et déclaré fondée la demande de compensation au profit de la collectivité des personnes détenues sous les réserves et modalités définies dans les motifs de cette décision.

Le chef d'établissement de la prison d'Andenne a interjeté appel devant la Commission d'appel francophone de cette décision en ce qu'elle concerne la compensation octroyée.

Le 11 mai 2021, la Commission d'appel a déclaré ce recours recevable mais non fondé et a confirmé la décision du 17 mars 2021.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse en cassation constate que le recours est introduit par le chef de l'établissement pénitentiaire d'Andenne en cette qualité. Elle expose que « ni l'établissement pénitentiaire, ni le SPF Justice ne disposent d'une personnalité juridique propre » et que seul « l'État belge a, en réalité, qualité et intérêt pour agir contre la décision de la Commission d'appel francophone querellée ». Elle en déduit que le chef de l'établissement pénitentiaire d'Andenne, agissant comme organe de l'État belge, n'a pas un intérêt personnel à agir contre la décision entreprise.

Les parties requérantes observent que le directeur de l'établissement pénitentiaire d'Andenne fait, à ce titre, partie du personnel statutaire de l'État Belge-SPF Justice et qu'en tant que partie devant la Commission d'appel, il dispose d'un intérêt légitime tout comme l'État Belge, son employeur, pour qui il exerce ses fonctions. Elles considèrent que le directeur de l'établissement pénitentiaire a bien un intérêt personnel à agir contre la décision entreprise. Elles se réfèrent également *mutatis mutandis* à un arrêt n° 225.056 du 10 octobre 2013 selon lequel « L'État belge a intérêt à la cassation d'un arrêt d'annulation d'un acte à l'exécution duquel il a procédé et qui prive de tout fondement légal la mesure qu'il a prise dans la mesure où la cassation dudit arrêt permet de restaurer le fondement légal de son action, sans qu'elle doive nécessairement s'accompagner d'un renvoi devant le premier juge ».

IV.2. Appréciation

Sont admises à former un recours en cassation contre une décision juridictionnelle, les personnes qui étaient parties devant cette juridiction. Plus particulièrement, la partie qui n'a pas obtenu gain de cause, fût-ce en partie, devant le juge *a quo* est recevable à poursuivre la cassation de cette décision qui lui cause ainsi grief.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le chef d'établissement de la prison d'Andenne était partie à la cause comme appelant, ayant introduit son recours en application de 159, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, disposition qui confère au chef d'établissement la compétence d'introduire « un recours contre la

décision de la Commission des plaintes auprès de la Commission d'appel du Conseil central ».

En tant que partie à la cause n'ayant pas obtenu totalement gain de cause devant le juge *a quo*, le chef d'établissement d'Andenne dispose de la qualité et de l'intérêt à agir requis.

L'État belge n'était en tant que tel pas partie à la cause devant le juge *a quo*. S'il ne peut être exclu qu'une personne tierce à une décision juridictionnelle puisse en solliciter la cassation, encore cette personne doit-elle se prévaloir, conformément à l'article 19, aliéna 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'un intérêt personnel justifiant l'introduction de ce recours. En l'espèce, l'État belge ne se prévaut d'aucun intérêt personnel à la cassation de la décision attaquée. La référence à l'arrêt n° 225.056 du 10 octobre 2013 est dépourvue de toute pertinence dès lors que dans cette affaire, l'État belge était bien partie à la cause devant le Conseil du contentieux des étrangers et que se posait uniquement la question de son intérêt à solliciter la cassation d'un arrêt annulant un ordre de quitter le territoire qui avait déjà été exécuté. C'est en réponse à cette question précise que l'arrêt du 10 octobre 2013 constate que l'État belge justifie d'un intérêt à un recours en cassation afin de restaurer le fondement légal de son action. Une telle hypothèse est étrangère à la présente espèce. L'État belge ne se prévalant concrètement d'aucun autre intérêt personnel, le recours en cassation doit être déclaré irrecevable en tant qu'il est introduit cette partie requérante.

V. *Moyen unique*

V.1. *Thèses des parties*

A. *Thèse des parties requérantes*

Un moyen unique est pris « de la violation de l'article 149 de la Constitution, de la violation de la loi, de l'incompétence *ratione materiae* de la Commission des plaintes, de la violation de l'article 158, § 4, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, de l'erreur de droit dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

Le moyen reproche à la Commission d'appel d'avoir considéré que la loi du 12 janvier 2005 précitée n'exclut pas les compensations collectives et décidé que la compensation peut donc bénéficier tant au détenu qu'à d'autres personnes ou à la collectivité des personnes détenues. Les parties requérantes expliquent que « suivant l'article 158, § 4, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration

pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, seule une compensation personnelle et/ou individuelle peut être octroyée au détenu par la Commission des plaintes » de telle sorte que la Commission d'appel francophone commet une erreur de droit, viole l'article 149 de la Constitution, l'article 158, § 4, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus et outrepassé ses compétences matérielles.

Se référant aux travaux parlementaires, elles exposent que « l'intention du législateur a été d'indemniser le détenu lésé par la décision prise et finalement annulée [...], non pas financièrement, mais par le biais d'une compensation se traduisant par l'octroi de loisirs, de promenades ou de visites supplémentaires », et qu'il s'agit donc « d'accorder une compensation au plaignant et non d'imposer une obligation à portée générale telle que l'a fait la Commission d'appel en confirmant la décision de la Commission des plaintes qui enjoignait à la direction de la prison "de déterminer elle-même la manière dont elle s'acquittera au mieux de son devoir d'information à diffuser largement et adéquatement auprès de l'ensemble des personnes détenues à propos de leurs droits en matière de fouille et, singulièrement, lorsqu'il s'agit de la fouille au corps dont les effets potentiellement humiliants imposent le respect de conditions strictes, notamment au regard du prescrit de l'article 108 de la loi de principes et de la Lettre Collective n°141 [...]" ».

Elle soutiennent que l'interprétation retenue par la Commission d'appel « emporte par ailleurs une violation flagrante de la loi de principes et de l'article 158, § 4 », car le « système mis en place par la disposition querellée s'inscrit en effet dans le cadre d'une indemnisation d'un préjudice » et qu'il « est de jurisprudence constante que le dommage doit être personnel au demandeur d'indemnité ». Elles en déduisent que la compensation mise en place par l'article 158, § 4, de la loi de principes doit par conséquent, et nécessairement, être personnelle au détenu puisqu'elle tend à l'indemniser d'un préjudice subi. Elles rappellent qu'un mécanisme de compensation « permet d'éteindre des obligations entre deux personnes respectivement créancière et débitrice l'une de l'autre » et que ce mécanisme ne joue donc qu'individuellement « entre deux personnes ». Elles estiment que les travaux parlementaires « confirment également que le législateur, en prévoyant cette compensation, a uniquement envisagé une compensation personnelle ».

Enfin, elles considèrent que la Commission d'appel commet un excès de pouvoir, car « en décidant de donner au plaignant une compensation qui consiste à imposer à la direction de diffuser largement une information sur la fouille, la Commission d'appel n'a pas "autant que possible" supprimé ou conformé à la décision les conséquences de la décision annulée », mais a « ajouté à l'énumération de la loi une nouvelle possibilité non prévue, à savoir, celle d'imposer une obligation

à portée générale – “diffuser largement de l’information sur la fouille auprès de l’ensemble des personnes détenus” -, ce qui constitue un excès de pouvoir ».

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse en cassation explique qu’elle « a sollicité, au titre de compensation, qu’une information plus claire sur les conditions dans lesquelles une telle fouille peut être ordonnée soit transmise à tous les détenus » et « estime qu’il s’agit d’une mesure qui lui sera immédiatement bénéfique en lui donnant en toutes circonstances un outil pour mieux se prémunir d’une fouille illégale et qui, au surplus, sera à la disposition des autres personnes détenues ».

Elle explique ensuite que le texte de l’article 158, § 4, alinéa 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l’administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus est clair, ne peut donc donner lieu à interprétation et qu’il donne le pouvoir à la Commission des plaintes d’accorder une compensation, à l’exclusion de toute indemnisation financière, ce qui constitue la seule limite prévue légalement. Elle souligne que les « énumérations de compensations que l’on trouve dans les travaux préparatoires n’ont qu’une valeur exemplative : elles ne sont pas limitatives et les juridictions compétentes peuvent toujours accorder d’autres types de compensation, non expressément prévues par le législateur, à condition qu’il ne s’agisse pas d’une compensation financière ». Se référant aux travaux parlementaires, elle explique que la compensation « morale » est une forme de compensation qui semble privilégiée dans la mesure où la compensation en nature n’est plus possible et que les juridictions disposent d’un large pouvoir d’appréciation dans la compensation accordée. Elle soutient qu’il « ne ressort ni du texte de l’article 158 de la loi de principes précitée, ni des travaux préparatoires, que cette compensation “morale” ne devrait bénéficier qu’au seul plaignant, spécialement lorsque l’illégalité dont a été victime le plaignant consiste en un problème systémique ».

Elle considère que c’est à tort que le moyen compare le système de la compensation avec l’indemnisation d’un préjudice, car la compensation n’est pas une indemnité dès lors qu’elle « n’a pas pour vocation de réparer un préjudice subi par une victime (pour lesquels les juridictions judiciaires sont compétentes sur la base des articles 1382 et s. du Code civil), mais bien de compenser une atteinte causée au plaignant par une décision illégale prononcée par le Directeur ». Elle en déduit que les deux mécanismes ne sont pas comparables et qu’aucune disposition n’interdit expressément à la Commission des plaintes d’accorder une compensation d’une portée plus large, si cela peut contribuer à atténuer l’atteinte subie par le plaignant.

Elle souligne, s'agissant de la définition du terme « compensation », que si celle-ci doit effectivement bénéficier au plaignant, rien n'exclut qu'elle bénéficie aussi à d'autres personnes détenues et se réfère à la définition donnée par le Dictionnaire le Robert. Elle fait valoir que la « compensation octroyée en l'espèce a pour effet d'accorder un avantage, au travers d'une mesure de prévention structurelle, qui compense l'atteinte particulièrement importante aux droits de la partie adverse, qui a subi une fouille illégale et humiliante » et que par « son degré de gravité important, l'atteinte subie par la partie adverse ne peut être justement rétablie par une simple mesure individuelle (sortie au préau supplémentaire, visites, etc.), qui n'aura finalement aucun effet particulier pour compenser l'humiliation subie ».

Elle en conclut que la Commission d'appel n'a pas excédé ses compétences.

C. Audience du 24 janvier 2022

Au cours de l'audience du 24 janvier 2022, la partie adverse a fait valoir que le texte de l'article 158 de la loi de principes n'interdisait pas les « compensations collectives » et que celles-ci devaient, dès lors, être considérées comme étant autorisées par cette disposition. Elle a également indiqué qu'il conviendrait d'interroger la Cour constitutionnelle sur les limites et l'interprétation de la compensation prévue par cette disposition.

V.2. Appréciation

L'article 158, § 4, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus dispose que :

« En cas d'annulation de la décision, les conséquences de la décision annulée sont autant que possible supprimées ou conformées à la décision de la Commission des plaintes.

Dans la mesure où il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée, la Commission des plaintes détermine, après avoir entendu le directeur, s'il y a lieu d'accorder au plaignant une quelconque compensation à l'exclusion de toute indemnisation financière ».

Cette disposition est rendue applicable à la Commission d'appel par l'article 162, § 3, de cette même loi.

L'article 158, § 4, de la loi du 12 janvier 2005 prévoit donc l'octroi au plaignant d'une compensation lorsqu'il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée. La décision ainsi annulée est, selon l'article 148 de la loi, une décision qui a été prise à l'égard du détenu. Dès lors qu'il s'agit de compenser les

conséquences non remédiables, par définition subies par le plaignant en raison de la décision prise à son égard, une telle compensation ne peut être que personnelle. Il en va d'autant plus ainsi que la compensation est accordée au plaignant et ne peut intervenir que s'il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée, soit les conséquences subies par celui-ci en raison de la décision prise à son égard. Tous les exemples cités dans les travaux parlementaires de la loi du 12 janvier 2005 précitée concernent une compensation accordée personnellement au détenu et non une compensation collective destinée à l'ensemble des détenus d'un établissement pénitentiaire (voir *Doc. Parl, Chambre*, session 2003-2004, n° 51-0231/2 et 51-0231/8). La circonstance que ces travaux parlementaires n'excluent pas formellement le principe d'une compensation collective est dépourvue de toute pertinence dès lors que l'intention claire du législateur est d'octroyer au plaignant une compensation personnelle. C'est, dès lors, à tort que la partie adverse soutient que l'article 158, § 4, de la loi du 12 janvier 2005 n'exclut pas les « compensations collectives » et doit, dès lors, être interprété comme permettant celles-ci.

En concluant que la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus n'exclut pas l'octroi d'une compensation bénéficiant directement à la collectivité des personnes détenues et non au seul plaignant, la Commission d'appel méconnaît l'article 158, § 4, de cette loi.

Le moyen unique est dans cette mesure fondé et justifie la cassation de la décision attaquée.

Il n'y a, par ailleurs, pas lieu d'interroger à titre préjudiciel la Cour constitutionnelle, la partie adverse n'identifiant pas clairement la question de constitutionnalité qui devrait être ainsi soumise à la Cour.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite l'octroi des dépens ainsi que d'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 et n'a formulé aucune demande en ce sens. Il y a dès lors lieu d'accorder une indemnité de procédure de 700 euros à la partie requérante qui a obtenu gain de cause. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse en cassation, à l'exception du droit de rôle relatif au recours en tant qu'il est introduit par l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Justice, qui, en raison de l'irrecevabilité, doit être laissé à sa charge.

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

Article 1^{er}.

La décision CA/21-0051 du 11 mai 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire est cassée.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire autrement composée.

Article 4.

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.

L'Etat belge, représenté par le Ministre de la Justice, supporte le droit de rôle de 200 euros lié à son recours.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
31 janvier 2022, par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

président de chambre, président,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.249 du 17 mars 2022

A. 233.855/XI-23.602

En cause :

- 1. L'État belge**, représenté par
le Ministre de la Justice,
- 2. Le Chef d'établissement de la prison d'Andenne**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

SEBBAR Abdellah,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2021, l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, ainsi que le chef d'établissement de la prison d'Andenne, sollicitent la cassation de la décision CA/21-0051 du 11 mai 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Un arrêt n° 252.828 du 31 janvier 2022 a cassé la décision CA/21-0051 du 11 mai 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

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. Rectification d'une erreur matérielle

Une erreur matérielle s'est glissée dans l'arrêt n° 252.828 du 31 janvier 2022, précité.

Il convient de la rectifier comme indiqué au dispositif.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article unique.

La phrase de l'article 3 du dispositif, rédigée comme suit « La cause est renvoyée devant la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire autrement composée » est remplacée par celle qui suit : « La cause est renvoyée devant la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire ».

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 17 mars 2022, par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet