

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.920 du 3 juin 2022

A. 234.080/XI-23.619

En cause : **HAGE** Zakaria,
ayant élu domicile chez
M^e Harold SAX, avocat,
avenue Louise 379/20
1050 Bruxelles

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 juillet 2021, Zakaria Hage sollicite la cassation de la décision la Commission d'appel francophone du Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire du 9 juin 2021 dans l'affaire CA/21-0070.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.529 du 13 août 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé 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 11 mars 2022 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 23 mai 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Harold Sax, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Matthis, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties adverses, 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

Le requérant était incarcéré à la prison de Saint-Gilles au moment des faits disciplinaires retenus à sa charge. Il indique ne parler que l'arabe.

Le 12 février 2021, dans une salle d'attente du préau, un agent a constaté que le requérant fumait alors qu'il est strictement interdit de fumer à cet endroit. Un rapport a été rédigé et remis au directeur.

Le 17 février 2021 a lieu l'audition disciplinaire du requérant en présence du directeur et de son avocat.

Le requérant a reconnu les faits et exposé à cette occasion que « ... j'étais avec d'autres personnes dans la salle d'attente. On fumait tous, mais moi j'ai été pris la main dans le sac » et que « (...) j'ai vu tout le monde fumer, j'ai fait

comme eux juste pour deux ou trois taffes et je pensais que c'était normal. Je me sens un peu arnaqué. (...) J'ai suivi le troupeau. Si je l'avais su, je ne l'aurais pas fait ».

La direction a reconnu que le requérant n'avait pas reçu le règlement d'ordre intérieur de la prison dans une langue qu'il maîtrise.

A l'issue de cette audition, la direction de la prison de Saint-Gilles a infligé au requérant une sanction disciplinaire de cinq jours d'isolement en espace de séjour individuel, avec un sursis de deux mois.

Le 24 février 2021, le requérant a introduit un recours contre cette décision auprès de la Commission des plaintes de la prison de Saint-Gilles.

Le 19 avril 2021, la Commission des plaintes de la prison de Saint-Gilles a déclaré la plainte du requérant « recevable » mais « non fondée », au terme de la motivation suivante :

« EN DROIT

L'article 19 de la loi de principes prévoit que “lors de son accueil, le détenu sera informé de ses droits et de ses devoirs, des règles en vigueur dans la prison ou dans la section (...).

§ 2. Le Roi fixe les modalités nécessaires pour que, dans la mesure du possible, les informations visées au § 1^{er} soient données au détenu dans une langue qu'il comprend ou de manière intelligible”.

L'arrêté royal du 8 avril 2011 déterminant la date d'entrée en vigueur et d'exécution de diverses dispositions des titres III et V de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus prévoit, en son article 2 que “conformément à l'article 19 de la loi, chaque détenu arrivant en prison a un entretien avec le directeur, un membre du service psychosocial et le médecin de la prison.

Si le détenu ne comprend pas la langue de la région où se trouve la prison, il est fait appel à tout moyen raisonnable de traduction afin de lui permettre de saisir le contenu des informations qui lui sont données”.

L'article 3 de cet arrêté royal dispose que “l'entretien avec le directeur a lieu dans les vingt-quatre heures de l'arrivée dans la prison.

Au cours de cet entretien, le directeur informe le détenu sur sa situation légale et pénitentiaire et porte à sa connaissance les grands axes du règlement d'ordre intérieur”.

Le règlement d'ordre intérieur de la prison de Saint-Gilles prévoit (p. 4) qu'il “est interdit de fumer dans l'établissement, sauf dans les lieux désignés par le directeur. Il est permis de fumer dans l'espace de séjour et lors de la promenade”.

EN FAIT

Les articles 40 et 41 de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient que les communications des autorités administratives aux particuliers se font par le biais d'une des trois langues nationales.

Aucune disposition légale n'exige que le règlement de l'établissement pénitentiaire fasse l'objet d'une quelconque traduction dans la langue du détenu.

La jurisprudence de la CEDH impose que les informations doivent être données dans une langue que la personne comprend, qui n'est pas nécessairement sa langue maternelle (Suso Musa c. Malte. 2013. § 117).

A ce titre cette garantie est remplie eu égard au fait que de nombreuses affiches rappelant l'arrêté royal du 13 décembre 2005 portant interdiction de Fumer dans les lieux publics et munies d'un pictogramme sont présentes au sein de l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles.

Par conséquent, le détenu HAGE ne pouvait ignorer cette interdiction. La direction a dès lors correctement tenu compte de la circonstance atténuante en accordant une sanction disciplinaire avec sursis ».

Le 26 avril 2021, le requérant a fait appel de la décision de la Commission des plaintes de la prison de Saint-Gilles.

Par une décision du 9 juin 2021, la Commission d'appel francophone a déclaré le recours du requérant « recevable » mais « non fondé », confirmant la décision querellée.

Cette décision est motivée comme il suit :

« L'appelant a été sanctionné disciplinairement pour “non-respect des dispositions du règlement d'ordre intérieur de la prison”, et plus précisément le non-respect de la règle selon laquelle “il est interdit de fumer dans l'établissement, sauf dans les lieux désignés par le directeur. Il est permis de fumer dans l'espace de séjour et lors de la promenade” (p. 4 du règlement d'ordre intérieur de l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles).

L'appelant invoque une absence de volonté de transgresser la règle dans la mesure où il ignorait le caractère répréhensible de son comportement. L'élément moral étant absent, il en conclut que l'infraction ne peut être déclarée établie dans son chef.

La Commission d'appel constate que le non-respect des dispositions du règlement d'ordre intérieur de la prison constitue une infraction de la seconde catégorie conformément à l'article 130, 2° de la loi de principes.

Il s'agit d'une infraction avec un caractère réglementaire manifeste.

Les infractions réglementaires requièrent la preuve d'un élément moral qui prend la forme d'une faute. Celle-ci peut se déduire de la seule circonstance que le fait a été matériellement commis, indépendamment du fait que la personne avait conscience ou non d'adopter le comportement matériel prohibé.

Ainsi, l'autorité disciplinaire peut se border (*sic*) à établir le comportement fautif. Ce n'est que si le détenu invoque une cause de justification, une cause d'exemption de culpabilité ou une cause de non-imputabilité, qu'il faudra en prouver l'inexactitude.

En l'espèce, l'appelant invoque une cause d'exemption de culpabilité consistant en l'ignorance de droit, dans la mesure où il n'avait pas connaissance de l'interdit.

L'erreur ou l'ignorance de droit sur le caractère répréhensible d'un acte ne constitue une cause d'exemption de culpabilité que si elle est invincible, c'est-à-dire si elle est de nature telle que toute personne raisonnable et prudente, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, l'aurait commise.

La Commission d'appel est d'avis que l'ignorance de droit invoquée par l'appelant n'est pas invincible et qu'elle ne peut, dès lors, constituer une cause d'exemption de culpabilité. L'interdiction de fumer dans des bâtiments publics est une interdiction générale qui s'applique dans tout bâtiment public en Belgique depuis de nombreuses années - ce que l'appelant ne prétend pas ignorer - , si bien que toute personne raisonnable et prudente, placée dans les mêmes circonstances que l'appelant, ne se serait pas mise à fumer sans s'inquiéter de l'éventuelle application de l'interdiction de fumer. La simple "bonne foi" de l'intéressé n'est pas suffisante pour l'exonérer de sa responsabilité.

C'est à juste titre que la Commission des plaintes a déclaré la plainte recevable mais non fondée et confirmé la sanction disciplinaire querellée ».

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Mise hors cause de l'État belge, représenté par le ministre de la Justice

L'État belge, représenté par le ministre de la Justice, n'était pas partie à la cause devant la Commission d'appel francophone. Seul le Chef d'établissement de la prison de Saint-Gilles était partie à la cause, comme intimé.

En conséquence, seul le Chef d'établissement de la prison de Saint-Gilles est la partie défenderesse en cassation. Il convient donc de mettre hors cause l'État belge, représenté par le ministre de la Justice.

V. Moyen unique

Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, unique, de la violation de l'article 149 de la Constitution.

Elle expose qu'il ressort de l'arrêt n° 150/2018 rendu par la Cour constitutionnelle le 8 novembre 2018 que la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire doit être considérée comme un organe doté de fonction juridictionnelle, dont les décisions doivent donc être motivées conformément à l'article 149 de la Constitution, ce qui implique notamment que la décision doit être motivée, que la motivation ne soit pas contradictoire et qu'elle réponde aux arguments présentés à la juridiction

Elle indique que son recours invoquait deux moyens, le premier visant l'erreur de droit, auquel il a été répondu, et le second visant le fait que la décision contestée ne respectait le principe de subsidiarité de la procédure disciplinaire en prison, prévu à l'article 122 de la loi du 12 janvier 2005, auquel il n'a pas été répondu, en violation de l'article 149 de la Constitution.

Elle réplique que la partie défenderesse ne peut être suivie lorsqu'elle prétend que la motivation relative à l'exonération de responsabilité pour erreur invincible répondrait également à l'argument tiré de la subsidiarité du régime disciplinaire ; que le recours invoquait deux moyens d'annulation distincts, portant sur des problèmes juridiques distincts et ayant des fondements juridiques distincts, à savoir les articles 122, alinéa 1^{er}, et 144, § 6, de la loi du 12 janvier 2005 pour ce qui concerne la responsabilité du détenu et l'article 122, alinéa 2, de cette même loi pour ce qui concerne le principe de subsidiarité ; que le principe de responsabilité du détenu pose la question de l'existence d'une faute et de son imputabilité (en ce compris l'existence d'une éventuelle cause de non-imputabilité) alors que le principe de subsidiarité pose la question de la nécessité de recourir à la procédure disciplinaire afin de garantir l'ordre et la sécurité de l'établissement sans qu'aucun autre moyen ne puisse être utilisé pour assurer cette finalité ; que la décision attaquée traite, certes, la question de la responsabilité du détenu et de son éventuelle exonération mais elle ne dit rien, même implicitement, de la nécessité qu'il y avait à recourir au régime disciplinaire plutôt qu'au dialogue afin de garantir l'ordre et la sécurité de l'établissement pénitentiaire ; et que la décision attaquée ne répond donc pas à ses arguments et viole par conséquent l'article 149 de la Constitution.

Thèse de la partie défenderesse

La partie défenderesse expose que l'article 149 de la Constitution ne prescrit qu'une règle de forme et qu'il est admis que la juridiction administrative « n'est pas tenue de répondre à tous les arguments du requérant, dès lors que sa décision s'appuie sur des motifs qui la justifient. L'obligation de motivation exigée par la disposition est observée même alors que les motifs de la décision sont erronés ou illégaux. La motivation par référence à la décision contestée est admise » ; et que cela implique uniquement que le détenu doit être à même de comprendre les raisons pour lesquelles son recours a été rejeté par la Commission d'appel.

Elle indique que la décision attaquée a résumé les deux moyens soulevés par le requérant, ce qui démontre que la Commission d'appel a nécessairement entendu y apporter une réponse ; que la décision attaquée a en tout état de cause

répondu aux deux moyens par une motivation unique qui vise les deux moyens « réunis » ; qu'en constatant que « le non-respect des dispositions du règlement d'ordre intérieur de la prison constitue une infraction de la seconde catégorie conformément à l'article 130, 2° de la loi de principes », qu'il « s'agit d'une infraction avec un caractère réglementaire manifeste », « que l'erreur de droit invoquée par l'appelant n'est pas invincible et qu'elle ne peut, dès lors, constituer une cause d'exemption de culpabilité », et que « la simple bonne foi de l'intéressé n'est pas suffisante pour l'exonérer de sa responsabilité », la Commission d'appel a répondu, au moins implicitement, au moyen tiré de la subsidiarité de la procédure disciplinaire et l'a rejeté ; que la Commission d'appel a, implicitement mais certainement, mis en avant le fait qu'à l'égard d'une infraction avec un caractère réglementaire manifeste, une procédure disciplinaire s'imposait sans qu'il ne puisse y avoir eu une quelconque violation de l'article 122 de la loi de principes au vu de la sanction avec sursis infligée au détenu ; que selon l'article 122 de la loi, le régime disciplinaire a pour objectif de garantir l'ordre et la sécurité dans le respect « de la responsabilité individuelle et sociale des détenus » ; et que la Commission d'appel a clairement rappelé cet objectif dans sa motivation en soulignant que « L'interdiction de fumer dans des bâtiments publics est une interdiction générale qui s'applique dans tout bâtiment public en Belgique depuis de nombreuses années - ce que l'appelant ne prétend pas ignorer - , si bien que toute personne raisonnable et prudente, placée dans les mêmes circonstances que l'appelant, ne se serait pas mise à fumer sans s'inquiéter de l'éventuelle application de l'interdiction de fumer. La simple “bonne foi” de l'intéressé n'est pas suffisante pour l'exonérer de sa responsabilité ».

Décision du Conseil d'État

L'obligation de motivation à laquelle est tenue la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire en vertu de l'article 149 de la Constitution est une obligation de forme, étrangère à la valeur ou à la pertinence des motifs de la décision, qui requiert qu'elle réponde aux arguments des parties et qu'elle leur permette de comprendre pourquoi elle a statué de la sorte. Une décision est ainsi régulièrement motivée s'il est répondu, explicitement ou implicitement, à toute demande, toute exception, toute défense et tout moyen formulé par les parties, le juge n'étant cependant pas tenu de les examiner un à un mais il suffit que, de l'ensemble de la décision, apparaissent les raisons pour lesquelles la demande, l'exception, la défense ou le moyen ont été accueillis ou rejetés.

Dans le cadre du recours porté devant la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire, la partie requérante a rappelé que le recours introduit devant la Commission des plaintes invoquait trois

moyens et qu'elle ne maintenait pas le premier dans le cadre de son appel. Le premier moyen qu'elle maintenait, pris de la violation des articles 122 et 144, § 6, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, avait trait à la responsabilité du détenu. Le second, pris de la violation de l'article 122 de la même loi, avait trait au fait que le recours à la procédure disciplinaire doit être limité aux situations dans lesquelles le maintien de l'ordre et de la sécurité de l'établissement le justifient de manière impérieuse et qu'aucun autre moyen ne peut être employé pour l'assumer.

La seule circonstance que la décision attaquée vise les deux moyens est insuffisante pour considérer que la Commission d'appel francophone aurait entendu répondre à ceux-ci par le biais d'une motivation unique, faute de la moindre indication en ce sens.

S'il ressort de la décision attaquée que la Commission d'appel francophone a, en se référant à l'existence d'un élément moral, à l'existence d'une cause de justification ou de non-imputabilité, expressément répondu au premier moyen, rien ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles elle a rejeté le second moyen, qui pose une question juridique distincte, étant celle de la nécessité de diligenter une procédure disciplinaire afin d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement.

Par ailleurs, la référence au caractère « réglementaire » de l'infraction reprochée à la partie requérante s'intègre dans les motifs où le premier juge examine l'existence de l'élément moral de l'infraction, question posée à propos du premier moyen.

Le moyen est donc fondé.

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

Article 1^{er}.

L'État belge, représenté par le ministre de la Justice, est mis hors cause.

Article 2.

La décision rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire le 9 juin 2021 dans l'affaire CA/21-0070 est cassée.

Article 3.

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 4.

L'affaire est renvoyée devant la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 3 juin 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