

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.396 du 27 décembre 2022

A. 234.578/XI-23.684

En cause :

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

contre :

TSONO MOWELLE Joscel.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 septembre 2021, l'État belge, représenté par le Ministre de la Justice, ainsi que le Chef d'établissement de la prison de Bruxelles, sollicitent la cassation de la décision CA/21-0109 du 23 août 2021 rendue par la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.623 du 15 octobre 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

En l'absence de mémoire en réponse, les parties requérantes ont déposé un mémoire ampliatif.

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 7 novembre 2022, a fixé l'affaire à l'audience de la

XI^e chambre du 12 décembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Anne-Sophie Brulein, 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.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le 16 avril 2021, la partie adverse, détenue au sein de l'annexe psychiatrique de la prison de Saint-Gilles, fait l'objet d'un rapport en raison d'une altercation avec un autre détenu.

2. Le même jour, elle fait l'objet d'une mesure provisoire.

3. Le 19 avril 2021, le directeur de la prison entend la partie adverse, en présence de son avocat, sur les faits susmentionnés. Au terme de cette audition, un rapport d'audition « MSP » est établi.

4. Le même jour, le directeur de la prison adopte une décision relative à une mesure de sécurité particulière pour une durée de 7 jours.

5. Le 23 avril 2021, le directeur de la prison entend la partie adverse dans le cadre de la prolongation de la mesure de sécurité particulière imposée le 19 avril.

6. Le même jour également, le directeur de la prison adopte une décision prolongeant la mesure de sécurité particulière, susmentionnée, pour une durée de 7 jours.

7. Le même jour enfin, la partie adverse introduit un recours contre la décision du 16 avril, la décision du 19 avril et la décision du 23 avril devant la Commission des plaintes.

8. Le 8 juillet 2021, la Commission des plaintes confirme la mesure provisoire du 16 avril 2021 et annule les décisions des 19 et 23 avril.

9. Le 15 juillet 2021, le directeur de la prison introduit un recours auprès de la Commission d'appel.

10. Le 23 août 2021, la Commission d'appel déclare ce recours recevable mais non fondé.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes observent que le directeur de l'établissement pénitentiaire de Bruxelles 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 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 ». Elles en déduisent qu'elles justifient chacune d'un intérêt à agir.

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

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, le directeur de la prison de Bruxelles 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 gain de cause devant le juge *a quo*, le directeur de la prison de Bruxelles 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. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, unique, 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 167, § 4, de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005, lu isolément ou en combinaison avec l'article 110, § 2, de la même loi, de l'erreur de droit dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Elle relève que la Commission d'appel a considéré que, même si l'article 167 de la loi de principes ne vise pas les auditions préalables à l'adoption d'une mesure de sécurité particulière ou au placement ou renouvellement d'un régime de sécurité particulier individuel, il est indéniable qu'une personne internée entendue dans ce contexte doit être assistée d'un avocat et qu'en conséquence, l'énumération contenue dans cette disposition législative doit être complétée par d'autres cas de figure, omis par le législateur.

Elle note que l'article 167, § 4, précité, ne prévoit l'assistance obligatoire d'un avocat que dans le cadre d'une procédure disciplinaire, d'une procédure de plainte et d'une procédure d'appel contre la décision de la Commission des plaintes.

Après avoir rappelé le libellé des articles 167 et 110 de la loi, elle indique que la loi a conféré aux mesures de sécurité particulières un caractère sécuritaire, qui les range dans la catégorie des mesures d'ordre ; que ces mesures ne sont pas prises dans un but disciplinaire ; qu'elles visent uniquement à garantir la sécurité et l'ordre à l'intérieur de la prison ; que l'article 110, § 2, de la loi impose au directeur de la prison d'entendre préalablement le détenu ; que le législateur a estimé que les droits de la défense étaient suffisamment garantis par l'audition du détenu, sans qu'il soit nécessaire d'imposer l'assistance d'un avocat ; et que la Commission d'appel a donc erronément jugé que, lorsqu'une audition est prévue par la loi, les droits de la défense imposent l'assistance d'un avocat.

Elle estime que, par application de l'article 167, § 1^{er}, de la loi, l'article 110, § 2, de celle-ci trouve à s'appliquer dans l'hypothèse où le directeur d'une prison entend adopter une mesure de sécurité particulière à l'égard d'un détenu ; que l'assistance d'un avocat n'est donc pas requise par la loi lors de l'audition préalable à une mesure de sécurité particulière ou à une prolongation de la mesure de sécurité particulière ; qu'il serait contraire à la loi de principes de soutenir le contraire ; et que la thèse qu'elle défend a été retenue dans une décision du 27 août 2021 de la Commission des plaintes d'Anvers.

Elle ajoute que le législateur a entendu renforcer les droits des personnes internées dans les seules trois hypothèses visées à l'article 167, § 4, de la loi ; que cette disposition est limitative ; que cette énumération rejoint la jurisprudence selon laquelle les droits de la défense ne s'appliquent qu'aux procédures juridictionnelles, quasi-juridictionnelles et disciplinaires ; que l'audition de la partie adverse ne s'inscrivait pas dans ce cadre ; qu'outre, contrairement à ce qu'indique la Commission d'appel, que « le droit à l'assistance d'un avocat » ne constitue pas un principe général de droit, il n'appartient pas à cette dernière de compléter la disposition légale précitée par d'autres cas de figure, que le législateur a omis de mentionner ; que la Commission d'appel s'est érigée en législateur et est sortie de son champ de compétence en jugeant qu'une personne internée entendue dans le contexte de l'adoption d'une mesure de sécurité particulière ou du placement ou du renouvellement d'un régime de sécurité particulier individuel doit être assistée d'un avocat ; et qu'il revient à la Commission d'appel de contrôler la légalité des décisions des directeurs d'établissement, mais non de compléter la loi.

Elle relève que la Commission d'appel va plus loin que ce que soutenait la partie adverse puisqu'elle impose la présence d'un avocat pour tous les détenus, internés ou non, lors de l'audition préalable au placement sous mesure de sécurité particulière ou sous régime de sécurité particulier individuel ; et que la Commission d'appel a donc doublement ajouté à la loi et a excédé ses compétences.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 167, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005, précitée, «[s]auf dispositions contraires, les dispositions de la présente loi sont applicables aux personnes internées sur la base des articles 7 et 21 de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale contre les anormaux, les délinquants d'habitude et les auteurs de certains délits sexuels, en attendant qu'une loi détermine le statut juridique applicable à ces personnes ». Cette disposition rend donc en principe applicables les autres dispositions de la loi aux personnes faisant l'objet d'un internement dans l'attente qu'une loi détermine leur statut juridique.

Son article 110, § 2, prévoit :

« Avant que le directeur ne prenne une décision quant à l'imposition d'une mesure de sécurité particulière, le détenu est entendu. Dans les cas où la menace n'autorise aucun retard, il est entendu dans les plus brefs délais. Le détenu est informé par écrit de cette décision, ainsi que des motifs qui la sous-tendent. »

Cette disposition n'impose pas l'assistance d'un avocat dans le cadre de l'audition qu'elle institue.

L'article 167, § 4, de cette même loi énonce, pour sa part :

« Dans le cadre d'une procédure disciplinaire, d'une procédure de plainte et d'une procédure d'appel contre une décision de la Commission des plaintes, la personne visée au § 1^{er} est toujours assistée par un avocat. Si l'intéressé ne choisit pas d'avocat, le directeur en fait part au bâtonnier de l'arrondissement judiciaire où se situe la prison, en vue de la commission d'office d'un avocat ».

L'article 167, § 4, n'impose l'assistance d'un avocat en soutien des internés que dans trois hypothèses, au nombre desquelles ne figure pas la procédure relative aux mesures de sécurité particulières.

Aucune disposition légale n'impose donc que la personne ayant été internée soit assistée d'un avocat lors de l'audition relative à l'adoption ou à la prolongation d'une mesure de sécurité particulière.

Il n'existe, par ailleurs, pas de principe général de droit administratif qui

imposerait l'assistance d'un avocat lors de toute audition à laquelle participerait un interné dans le cadre pénitentiaire.

Enfin, la mesure de sécurité particulière adoptée en application de l'article 110 de la loi de principes, précitée, n'est pas une sanction disciplinaire, à laquelle s'applique le principe du respect des droits de la défense, mais une mesure à laquelle s'applique le principe *audi alteram partem*, que le législateur peut modaliser, notamment en n'imposant pas l'assistance d'un avocat.

L'assistance d'un avocat pendant l'audition d'une personne internée dans le cadre de l'audition relative à l'adoption ou à la prolongation d'une mesure de sécurité particulière n'est donc pas obligatoirement requise.

En énonçant que « [b]ien que les auditions préalables à l'adoption d'une mesure de sécurité particulière ou au placement ou renouvellement d'un régime de sécurité particulier individuel n'ont pas été expressément reprises à l'article 167 de la loi de principes, il est indéniable qu'une personne internée entendue dans ce contexte doit être assistée d'un avocat », la Commission d'appel impose, pour les personnes faisant l'objet d'un internement, l'assistance d'un avocat et ajoute ainsi une condition à la loi. Ce faisant, la Commission méconnaît l'article 167, §§ 1^{er} et 4, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus qui rend applicable aux personnes internées l'article 110, § 2, de cette même loi, qui n'impose pas une telle assistance. La Commission méconnaît, en outre, les compétences qui lui sont octroyées par les articles 158, § 2, et 162, § 3, de cette loi, ces dispositions ne lui permettant pas d'imposer une condition que la loi ne prévoit pas.

Le moyen unique est, dès lors, fondé et justifie la cassation de la décision attaquée.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent que leur soit accordée une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros. Seule la seconde partie requérante ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à cette demande dans cette mesure et de lui accorder une indemnité de procédure de 700 euros.

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

Article 1^{er}.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par l'État belge, représenté par le Ministre de la Justice.

Article 2.

La décision rendue par la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 23 août 2021 dans l'affaire CA/21-0109, est cassée.

Article 3.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres de la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, 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 de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire.

Article 5.

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

La première partie requérante supporte le droit de 200 euros relatif à son recours.

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

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet