

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XI^e CHAMBRE,

A R R Ê T

n° 255.397 du 27 décembre 2022

A. 234.634/XI-23.710

En cause :

EL FOUNTI Sofian
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
avenue Henri Jaspar 128
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 septembre 2021, Sofian El Founti sollicite la cassation de la décision CA/21-0127 du 26 août 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.648 du 25 novembre 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Benoît 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.

Le rapport a été notifié à la partie requérante qui a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 7 novembre 2022 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 12 décembre 2022, le rapport et la demande de poursuite de la procédure afin d'être entendue introduite par la partie requérante ont été notifiés aux parties adverses.

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

M^e Baptiste Conversano, *loco* M^e Nicolas Cohen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *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 contraire.

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 requérante était détenue au sein de l'établissement pénitentiaire de Forest et a fait l'objet d'une décision de mutation vers l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles. Cette mutation a été opérée le 5 juillet 2021.

Le 6 août 2021 la Commission des plaintes, saisie par le requérant, a déclaré sa plainte recevable et partiellement fondée, a invité la direction de Forest à réévaluer dès que possible la situation au regard des investigations en cours et « dit qu'à défaut de réévaluation dûment motivée au regard du prescrit de l'article 2, 7^o de la loi de principes et de la circulaire ministérielle n°1792 du 11 janvier 2007 pour le 5 octobre 2021 au plus tard, le détenu réintégrera automatiquement sa cellule initiale ».

Le requérant a interjeté appel devant la Commission d'appel francophone de cette décision.

Le 26 août 2021, la Commission d'appel a déclaré ce recours recevable mais non fondé et a réformé la décision de la Commission des plaintes « en ce qu'il y avait lieu de déclarer la plainte recevable mais non fondée ». Il s'agit de la décision dont la cassation est demandée.

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 Forest était partie à la cause comme intimé. En conséquence, seul le Chef d'établissement de la prison de Forest est la partie adverse en cassation.

Il convient donc de mettre hors cause l'État belge, représenté par le ministre de la Justice.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation des articles 33, 105 et 149 de la Constitution, du droit à la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus en ses articles 41 et 110 à 115 ».

Le requérant reproche à la décision entreprise de ne pas avoir précisé la base légale sur laquelle se fonde la compétence du directeur de l'établissement pénitentiaire pour adopter une mesure d'ordre de « mutation de cellule ». Il souligne que la Commission d'appel francophone fait droit à son argument selon lequel la décision de mutation de cellule ne répond pas aux conditions des mesures de sécurité particulière visées aux articles 110 à 115 de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée, mais « ne motive pas sa décision quant à ce qui fonde, légalement, la compétence du directeur pour adopter une telle décision en dehors des articles 110 à 115 de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée ». Il constate que « la mesure

litigieuse consiste une décision de mutation de cellule et de site, au sein de la même prison », qu'il « ne s'agit, en principe, pas d'une décision de transfèrement visée aux articles 17 à 19 de la loi de principes du 12 janvier 2005 » et que « tant dans sa plainte que dans sa requête d'appel, [il] conteste le fondement légal de la décision litigieuse ». Il se réfère à une autre décision de la Commission d'appel dont le pourvoi a été déclaré inadmissible et fait valoir que cette jurisprudence doit être confirmée « dans la mesure où le seul fondement légal admissible [des] mesures d'ordre décidées par le directeur sont celles visées aux articles 110 à 115 de la loi de principes – à défaut pour la juridiction *a quo* d'avancer un quelconque autre fondement légal ». Il en conclut qu'en « décidant que le directeur pouvait adopter des mesures d'ordre intérieur en dehors des articles 110 à 115 de la loi de principes, sans en préciser le fondement légal et sans qu'il faille observer de garanties procédurales, la juridiction n'a pas légalement motivé sa décision ».

Dans son mémoire en synthèse, le requérant ajoute, s'agissant de la recevabilité du moyen, qu'il dénonce « l'absence de fondement légal (et de motivation de la décision entreprise à cet égard) permettant de justifier la compétence du directeur pour adopter une mesure de mutation de cellule, en dehors des articles 110 à 115 de la loi de principes du 12 janvier 2005, alors même qu'une telle mesure constitue une ingérence dans son droit à la vie privée et familiale, et dans son droit d'aménager librement sa cellule garanti par l'article 41 de la loi de principes du 12 janvier 2005 » et que sa thèse « consiste précisément à défendre que toutes les mesures d'ordre justifiées pour des motifs d'ordre ou de sécurité doivent en principe être fondées sur les articles 110 à 115 de la loi de principes du 12 janvier 2005 » et que si « le directeur adopte une mesure d'ordre, pour des raisons d'ordre ou de sécurité, sans respecter le prescrit de ces dispositions, soit il viole les garanties procédurales qu'elles contiennent (audition préalable, durée limitée de la mesure adoptée, etc.), soit il excède ses compétences, ne disposant d'aucune habilitation légale pour adopter une mesure portant une ingérence dans le droit à la vie privée du détenu, dans la mesure où l'article 105, § 2 de la loi de principe ne contient pas une telle habilitation ». Il en déduit que les « dispositions invoquées ne sont donc pas étrangères au moyen et le moyen est dès lors bien recevable en ce qu'il invoque la violation de ces dispositions ».

S'agissant du fondement du moyen, le requérant estime que la jurisprudence citée par la Commission d'appel et la partie adverse n'est pas pertinente car, lorsqu'elle distingue les mesures d'ordre intérieure des autres mesures, elle apprécie la recevabilité du recours en annulation et non la légalité de la mesure. Il expose qu'il n'existe aucun arrêt sur le fondement légal des mesures d'ordre intérieur et qu'aucun des motifs de ces arrêts ne permet donc d'affirmer que

ces mesures trouvent leur fondement légal dans l'article 105, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 de principes. Il explique qu'il ne conteste pas que le directeur lui attribue une cellule déterminée à son arrivée, cette cellule constituant son espace de séjour qu'il peut aménager à sa guise en vertu de l'article 41 de la loi du 12 janvier 2005, mais que la compétence discrétionnaire d'attribuer un espace de séjour au détenu à son arrivée dans l'établissement ne se confond pas avec la compétence de le déplacer de cellule par la suite. Il soutient que contraindre un détenu de changer d'espace de séjour « constitue une ingérence dans le droit à la vie privée qui doit reposer sur un fondement légal en vertu de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH » et que le fondement légal manque en l'espèce. Il souligne que l'article 105, §2 de la loi du 12 janvier 2005 « ne peut en tout état de cause pas être admis pour justifier une ingérence dans le droit à la vie privée du détenu », car « ne prévoyant pas expressément la possibilité de prendre une mesure d'ordre pouvant aller jusqu'à contraindre un détenu à déplacer son espace de séjour et ses effets personnels pour une durée illimitée, il n'est pas assez clair ni prévisible pour être qualifié de "loi" au sens de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution ». Il rappelle que la Commission d'appel « se contente de confirmer que la décision n'est pas fondée sur les articles 110 à 115 de la loi de principes, puis de définir la notion de "mesure d'ordre" sans aller jusqu'au bout du raisonnement quant au fondement légal de la décision du directeur dont les pouvoirs sont d'attribution ». Il estime que deux interprétations de cette motivation sont possibles : « soit elle rejette, implicitement, l'argumentation du requérant à propos de l'article 105, § 2 de la loi de principes du 12 janvier 2005 et considère que cette disposition fonde légalement la décision de mutation de cellule pour une durée illimitée – et revient sur sa jurisprudence antérieure », « soit elle accueille, implicitement toujours, l'argumentation du requérant à propos de l'article 105, § 2 de la loi de principes du 12 janvier 2005, mais estime que sa qualification en tant que "simple mesure d'ordre dictée par un souci de sécurité et de prudence" la dispenserait de trouver un autre fondement légal explicite dans la loi de principes du 12 janvier 2005 – au mépris des articles 22 et 33 de la Constitution, et 8 de la CEDH ». Il estime qu'une « telle motivation ne respecte pas le prescrit de l'article 149 de la Constitution, ne permettant manifestement pas au requérant de comprendre sur quelle base légale son appel a été rejeté ». Il rappelle que la Commission d'appel avait précédemment estimé, le 17 novembre 2020, que « l'article 105 de la loi de principes ne confère pas au chef d'établissement une compétence générale pour prendre des mesures en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité sans que d'autres exigences ou conditions ne soient respectées » et que « l'article 105 indique uniquement que la responsabilité du maintien de l'ordre et de la sécurité incombe au chef d'établissement et au personnel placé sous ses ordres, avant que ne soient précisées, dans les dispositions suivantes, les mesures que le chef d'établissement peut prendre, la forme qu'elles doivent revêtir

et les conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être adoptées ». Il considère qu'en « ne motivant pas sa décision quant au champ d'application de l'article 105 de la loi de principes du 12 janvier 2005, il est impossible au requérant de comprendre si la Commission d'appel francophone est revenue, ou non, sur cette jurisprudence devenue définitive entre-temps », car « pour répondre adéquatement au moyen d'appel du requérant, la Commission d'appel aurait dû préciser le fondement légal de la décision du directeur de mutation de cellule pour une durée illimitée attaquée devant elle ».

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse expose que le moyen unique est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 110 à 115 de la loi de principes du 12 janvier 2005 dès lors que le requérant reconnaît lui-même que « la décision de mutation de cellule ne répond pas aux conditions des mesures de sécurité particulière visées aux articles 110 à 115 de la loi de principes du 12 janvier 2005 » et que la Commission d'appel francophone a suivi cette argumentation. Elle note également que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 41 de la loi de principes du 12 janvier 2005 dès lors que le droit pour un détenu « d'aménager à sa guise l'espace de séjour qui lui est dévolu » est totalement étranger à la problématique des décisions de mutation de cellule et qu'il est également irrecevable en tant qu'il invoque une violation du droit à la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors « qu'aucune motivation ou argumentation quelconque n'est développée par le requérant qui expliquerait le lien éventuel de son recours avec lesdits articles ».

Se référant à la jurisprudence du Conseil d'État relative aux mesures d'ordre intérieures prises par le directeur d'un établissement pénitentiaire et aux travaux préparatoires de la loi, la partie adverse explique que cette jurisprudence repose sur l'article 105, § 2, de la loi du 12 janvier 2005. Elle estime que c'est, dès lors, sur la base d'une motivation suffisante en droit que la décision attaquée précise que « le terme "mesure d'ordre" ne figure pas en tant que tel dans la loi de principes, mais renvoie à toutes les mesures que le directeur peut prendre en vertu de la loi de principes et qui sont prises dans l'intérêt " de l'ordre et de la sécurité" ». Elle se réfère également à la jurisprudence relative au transfert vers un autre établissement pénitentiaire par mesure d'ordre prise dans un souci de sécurité ou de prudence. Elle fait valoir que « la décision attaquée confirme ainsi, implicitement peut-être, mais certainement, que le directeur d'un établissement pénitentiaire est légalement habilité, de par l'article 105, § 2, de la loi de principes, à prendre des

mesures d'ordre, telles que celle d'une mutation de cellule, dans le cadre de mesures visant à garantir la sécurité et l'ordre au sein de la prison ». Elle ajoute que « le renvoi implicite, mais certain, à l'article 105, § 2, de la loi de principes se retrouve encore ailleurs dans la décision attaquée dès lors que celle-ci analyse la question de savoir si la décision prise par la direction n'était pas déraisonnable ou inéquitable : une telle perspective est en effet visée par l'article 105, § 1^{er}, de la loi de principes qui impose en effet une analyse de proportionnalité et de subsidiarité ».

La partie adverse note que l'obligation de motivation est rencontrée par la décision attaquée, car « le requérant ne contestait pas réellement l'application de l'article 105 de la loi de principes comme fondement de la décision de mutation de cellule : il soutenait plutôt que cette disposition ne conférait pas au directeur d'établissement le pouvoir de prendre une décision "illimitée et discrétionnaire", reprochant en cela à la décision contestée d'être disproportionnée et sans limite de temps et de ne pas avoir été précédée d'une audition du détenu ». Elle estime que la Commission d'appel a répondu à cette critique en relevant que la mesure querellée était « une simple mesure d'ordre exclusivement dictée par un souci de sécurité et de prudence, prise par la direction en vue de veiller au maintien de l'ordre et au bon fonctionnement de l'établissement », que « n'étant pas une mesure de sécurité particulière, la durée de la mesure de mutation de cellule ne doit nécessairement être limitée à 7 jours et ne devait pas être précédée d'une audition du détenu » et que la mesure d'ordre n'était pas « déraisonnable ni inéquitable ». Elle souligne que l'ordonnance n°14.141 du 13 janvier 2021 ne concerne pas une mutation de cellule, que l'argumentation du requérant y relative est contradictoire puisqu'il reconnaît expressément que les articles 110 à 115 de la loi de principes ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce et que le Conseil d'État n'y déclare pas que les mesures d'ordre de mutation de cellule ne pourraient pas se baser sur l'article 105 de la loi de principes. Elle constate surabondamment qu'une autre décision de la Commission d'appel du 8 avril 2021 a été dans le même sens que la décision attaquée en faisant expressément référence à l'article 105, § 2. Elle en déduit qu'en « considérant que la mutation de cellule n'était pas une mesure de sécurité particulière, ne devait pas être limitée dans le temps et que les garanties procédurales des MSP ne s'appliquaient pas à cette mesure, la décision attaquée n'a pas violé les dispositions reprises au moyen unique ». S'agissant de l'article 8 de la Convention, elle précise enfin que le droit au respect de la vie privée et familiale n'est pas absolu, que la « loi de principes autorise que des mesures soient prises de nature à limiter le droit reconnu par l'article 8 de la Convention », qu'un « détenu n'a pas de droit subjectif à se voir attribuer tel ou tel établissement pénitentiaire, telle ou telle cellule à l'intérieur d'une prison ou d'obtenir tel ou tel régime (ouvert, semi-ouvert ou autres...) », que le « directeur d'un établissement pénitentiaire est libre de choisir la cellule et les codétenus avec

lesquels il place un détenu » et qu'elle « ne voit pas en quoi une mutation de cellule aurait un quelconque impact sur la vie privée ou familiale ». Elle en conclut qu'en « ayant pris la mesure de mutation de cellule, il ne peut donc y avoir eu de violation de l'article 8 de la Convention ».

V.2. Appréciation

L'obligation de motivation à laquelle est tenue la Commission d'appel en application de l'article 149 de la Constitution requiert qu'elle réponde aux arguments des parties et qu'elle leur permette de comprendre pourquoi elle a statué de la sorte. Une décision juridictionnelle est ainsi régulièrement motivée si elle répond, 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 sa requête d'appel, le requérant contestait notamment le fondement légal de la mesure qui avait été prise à son égard, soulignant qu'elle n'indique pas celui-ci et que, s'il semble qu'elle ait été prise sur la base de l'article 105 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, cette disposition ne confère pas un pouvoir autonome au chef de l'établissement pénitentiaire. Il y reprochait à la Commission des plaintes d'avoir « fait une lecture erronée de l'article 105 de la loi de principes comme permettant au Directeur de prendre toute mesure quelconque pour garantir le maintien de l'ordre et de la sécurité ».

Dans l'arrêt attaqué, la Commission d'appel n'indique pas si elle considère que la mesure attaquée a été prise en application de l'article 105 de la loi de principes et ne répond pas, si elle estime qu'il s'agit bien du fondement légal de la mesure attaquée, à l'argumentation du requérant selon laquelle cette disposition ne confère aucune habilitation autonome au chef de l'établissement pénitentiaire. La Commission ne mentionne pas non plus une autre disposition légale sur laquelle reposerait la mesure attaquée et n'expose pas davantage les éventuelles raisons qui permettraient de considérer, le cas échéant, qu'une telle mesure ne nécessite aucune habilitation légale spécifique du chef de l'établissement pénitentiaire.

Ce faisant, la Commission ne permet pas au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son argumentation relative au fondement juridique de la mesure qu'il a contestée doit être rejetée.

Le moyen est, dès lors, fondé en tant qu'il invoque la violation de l'article 149 de la Constitution.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante obtenant gain de cause, il y a lieu, comme elle le sollicite, de lui accorder une indemnité de procédure liquidée à son montant de base de 770€ à charge de la partie adverse. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse en cassation.

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 CA/21-0127 du 26 août 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire 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.

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

Article 5.

La seconde 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 770 euros, accordée à la partie requérante.

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet