

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.419 du 12 janvier 2024

A. 235.129/XI-23.810

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

contre :

IZMAR Soufyane.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 novembre 2021, l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, ainsi que le Chef d'établissement coordinateur de la prison de Bruxelles demandent la cassation de la décision CA/21-0146 du 3 novembre 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° 14.680 du 22 décembre 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

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 24 octobre 2023 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 18 décembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, a été entendu en ses 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 17 mai 2021, le chef d'établissement coordinateur de la prison de Bruxelles adopte une mesure de sécurité particulière à l'encontre de la partie adverse.

Le 10 septembre 2021, la Commission des plaintes de la prison de Saint-Gilles, saisie d'un recours introduit par la partie adverse, annule la décision du 17 mai 2021.

Le 3 novembre 2021, la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes déclare le recours introduit par la seconde partie requérante recevable mais non fondé et, en conséquence, confirme la décision de la Commission des plaintes.

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèse de la partie requérante

Les parties requérantes observent que la seconde d'entre elles est directeur de l'établissement pénitentiaire de Bruxelles et 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, elle dispose d'un intérêt légitime tout comme l'État Belge, son employeur, pour qui elle 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 ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

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 coordinateur 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 totalement gain de cause devant le juge *a quo*, le chef d'établissement coordinateur 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. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le premier, de la violation de l'article 149 de la Constitution, « de la loi », de l'article 111, § 1^{er}, 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.

Elle indique que l'arrêt attaqué est motivé par le fait que « Le texte légal est clair : les faits reprochés à l'intimé constituant une infraction disciplinaire, la direction ne pouvait pas prendre, dans ce contexte, une mesure de sécurité particulière. Elle aurait dû recourir en premier lieu à une sanction disciplinaire et envisager, si cela s'avère toujours nécessaire, une mesure de sécurité particulière à l'issue de la sanction disciplinaire » ; que l'article 111 de la loi permet au directeur de l'établissement pénitentiaire de prendre des mesures de sécurité particulières même si elles sont motivées par des faits pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires sans qu'une procédure disciplinaire ait été engagée et soit terminée ; que l'interprétation retenue par la Commission d'appel ne peut être retenue tant elle paraît enfermer, sans justification raisonnable, la direction d'un établissement pénitentiaire dans un schéma décisionnel trop restrictif devant passer obligatoirement par une sanction disciplinaire préalable avant d'envisager une mesure de sécurité particulière ; qu'une lecture plus conforme au rôle premier d'un directeur d'établissement pénitentiaire impose en réalité de relever qu'il existe une règle générale, étant celle reprise au paragraphe 1^{er} de l'article 111 de la loi de principes : dès lors qu'elle ne présente pas le caractère d'une sanction disciplinaire, le directeur d'établissement est en droit de privilégier l'application d'une mesure de sécurité particulière même en présence de faits qui pourraient donner lieu à des sanction disciplinaires, et le paragraphe premier de l'article 111 n'impose pas de recourir

préalablement à une sanction disciplinaire ; que l'article 111, § 1^{er}, de la loi de principes donne au directeur d'établissement toute latitude en fonction des faits qui lui sont relatés comme en fonction de son ressenti et de la manière dont il entend gérer la prison, ceux qui y résident et l'incident dont il a connaissance ; que, dans l'interprétation de la Commission d'appel, il est permis de s'interroger sur la raison d'être du paragraphe 1^{er} de l'article 111 ; qu'à suivre la décision attaquée, seuls les paragraphes 2 et 3 eurent en effet été suffisants ; qu'il y va même, toujours dans cette interprétation, d'une contradiction manifeste entre le paragraphe premier et les deux autres de l'article 111 de la loi de principes ; qu'on peut s'interroger sur l'existence du paragraphe 1^{er} si ce n'est précisément pour donner au directeur d'établissement plus de moyens pour assurer l'ordre et la sécurité à l'intérieur de sa prison ; et que l'argumentation de la Commission d'appel apparaît ainsi contraire au paragraphe 1^{er} de l'article 111 de la loi de principes lu isolément.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, la Commission d'appel n'a pas répondu à l'argumentation qui faisait valoir qu'il avait déjà été recouru à deux reprises à la procédure disciplinaire avant d'imposer la mesure de sécurité particulière en manière telle que « l'article 111 de la loi de principes n'a pas été contourné puisque la Direction a bel et bien d'abord engagé deux procédures disciplinaires » ; que la partie adverse avait en effet fait l'objet d'une procédure disciplinaire début août pour menaces verbales et a été sanctionnée une seconde fois, le 9 août, pour possession de stupéfiants et refus d'obtempérer aux injonctions et aux ordres du personnel de la prison ; que la Direction de la prison de Saint-Gilles avait donc déjà fait usage à deux reprises de la procédure disciplinaire durant ce même mois d'août en raison du comportement inquiétant de l'intéressé, d'une part, pour des faits de menaces verbales et d'autre part, pour son refus d'obtempérer aux ordres et injonctions du personnel pénitentiaire ; qu'invoquant devant la Commission d'appel, la jurisprudence de celle-ci selon laquelle face à des incidents qui sont répétés, la procédure disciplinaire ne permet pas de rétablir l'ordre de façon durable, la Direction de la prison de Saint-Gilles soulignait ainsi que « Le cas de [la partie adverse] en atteste: sans l'imposition de cette mesure de sécurité particulière, son comportement difficilement gérable aurait perduré. Entamer une troisième procédure disciplinaire n'aurait pas permis de rencontrer l'objectif poursuivi par la Direction à savoir, l'apport d'une solution face aux problèmes comportementaux répétés et continus de l'intéressé qui troublaient l'ordre et la sécurité à l'intérieur de la prison. Eu égard aux menaces proférées selon lesquelles il sait pertinemment comment faire pour obtenir son éloignement du fait de son "expérience pénitentiaire", il semblerait que [la partie adverse] soit déterminé[e] à aller au bout de son action c'est-à-dire, obtenir son transfèrement qui, généralement, est octroyé car le détenu adopte un comportement malvenu à l'égard du personnel et de la Direction de l'établissement » et concluait dès lors que « par conséquent, vu les éléments ci-dessus, en imposant

une mesure de sécurité particulière après avoir recouru à deux reprises à la procédure disciplinaire, l'article 111 de la loi de principes n'a pas été contourné puisque la Direction a bel et bien d'abord engagé deux procédures disciplinaires » ; et que la décision attaquée ne répond pas à ce moyen en manière telle que l'article 149 de la Constitution, qui requiert qu'une motivation réponde à l'ensemble des moyens invoqués devant la juridiction, est violé.

V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

L'article 111 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus dispose :

- « Art. 111. § 1^{er}. Les mesures de sécurité particulières ne peuvent sous aucun prétexte présenter le caractère d'une sanction disciplinaire, même si elles sont motivées par des faits qui peuvent également donner lieu à des sanctions disciplinaires comme prévu au titre VII.
§ 2. Lorsque les faits qui peuvent donner lieu à une mesure de sécurité particulière présentent également le caractère d'une infraction disciplinaire, seule la procédure disciplinaire est engagée.
§ 3. La nécessité d'imposer une mesure de sécurité particulière après une sanction disciplinaire peut seulement être évaluée et décidée lorsque la sanction disciplinaire a pris fin. »

Cette disposition trouve son origine dans l'article 108 de la proposition de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus, qui énonçait :

- « § 1^{er}. Les mesures de sécurité particulières ne peuvent sous aucun prétexte présenter le caractère d'une sanction disciplinaire, même si elles sont motivées par des faits qui peuvent également donner lieu à des sanctions disciplinaires comme prévu au titre VII.
§ 2. Si les faits qui ont donné lieu à une mesure de sécurité particulière présentent également le caractère d'une infraction disciplinaire, la procédure disciplinaire est engagée sans délai, comme prévu au titre VII.
§ 3. La nécessité d'imposer une mesure de sécurité particulière après une sanction disciplinaire peut seulement être évaluée et décidée lorsque la sanction disciplinaire a pris fin. » (*Doc. Parl.*, Ch. des reprs., 2003, DOC 51-0231/001, pp. 53-54).

Les développements de cette proposition de loi renvoient au rapport final de la « commission 'loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus' », sur lequel la Commission de la Justice de la Chambre des représentants a fait rapport le 2 février 2001 (*ibidem*, p. 5).

L'article 108 de l'avant-projet de loi de la commission « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus » prévoyait :

- « § 1^{er}. Les mesures de sécurité particulières ne peuvent sous aucun prétexte présenter le caractère d'une sanction disciplinaire, même si elles sont motivées par

des faits qui peuvent également donner lieu à des sanctions disciplinaires comme prévu au titre VII.

§ 2. Si les faits qui ont donné lieu à une mesure de sécurité particulière présentent également le caractère d'une infraction disciplinaire, la procédure disciplinaire est engagée sans délai, comme prévu au titre VII.

§ 3. La nécessité d'imposer une mesure de sécurité particulière après une sanction disciplinaire peut seulement être évaluée et décidée lorsque la sanction disciplinaire a pris fin. » (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 330).

On lit ce qui suit dans la partie générale de l'exposé des motifs de cet avant-projet :

« Les mesures de sécurité particulières et les mesures de coercition directe sont des mesures incidentes et exceptionnelles, qui ne peuvent être appliquées que dans des situations de crise où la sécurité interne ou externe est (ou risque d'être) sérieusement mise en péril, c'est-à-dire : danger d'évasion, actes de violence contre des personnes ou des biens, suicide ou automutilation.

Ces mesures de sécurité sont donc de courte durée et elles ne peuvent déboucher sur un régime d'isolement total (art. 109, §§ 1^{er} et 2).

Le placement sous régime de sécurité particulier individuel, qui sera développé plus loin, est une mesure exceptionnelle qui, contrairement aux mesures de sécurité particulières, n'est nullement incidente, mais qui offre une réponse à un problème de sécurité persistant provoqué par un groupe très limité de détenus.

Grâce à l'enregistrement tant des mesures de sécurité particulières, de placement sous régime de sécurité particulier individuel que des mesures de coercition directe visées aux articles 110, § 3, 112, § 5 et 116, la Commission de surveillance peut exercer un contrôle.

Naturellement, le recours à ces mesures peut lui aussi faire l'objet d'un droit de plainte.

La relation entre les mesures de sécurité et les sanctions disciplinaires évoque une problématique délicate qu'il est essentiel de bien comprendre dans la perspective du statut juridique.

Certains faits déterminés comme des évasions ou des actes de violence contre des personnes ou des biens constituent, d'une part, des infractions de droit disciplinaire, mais peuvent, d'autre part et dans des circonstances précises, exiger également le recours à des mesures de sécurité. En outre, il est possible d'imposer des mesures de sécurité telles que l'enlèvement de certains objets, l'interdiction de participer à des activités communautaires, le séjour obligatoire ou l'isolement en cellule, le transfèrement dans une cellule de sécurité ou de punition, tantôt à titre de mesure de sécurité particulière (art. 109, § 1^{er}, 1°, 2°, 4° et 5°), tantôt à titre de sanction disciplinaire (art. 128, 1° et 5°, art. 129 et art. 135). Cependant, la nature des mesures est foncièrement différente. Les mesures de sécurité particulières revêtent un caractère préventif alors que les sanctions disciplinaires sont prises pour des faits qui se sont produits. Il est plus facile d'élaborer dans un texte de loi des sanctions disciplinaires compte tenu des principes de légalité et de proportionnalité que des mesures de sécurité, qui exigent une certaine souplesse.

Cependant, l'expérience montre, tant en Belgique qu'à l'étranger, que dans la pratique, il existe un risque non négligeable de confusion entre les mesures de sécurité et les sanctions disciplinaires, avec l'application des mesures de sécurité dans le but d'échapper aux garanties de la procédure disciplinaire.

C'est pour cette raison qu'un article 108, § 1^{er}, a été inséré qui prévoit que les mesures de sécurité particulières ne peuvent sous aucun prétexte avoir le caractère d'une sanction disciplinaire. Cette règle est soumise au contrôle de la Commission de surveillance et ne pas la respecter peut faire l'objet d'une plainte.

Dans la plupart des cas, le champ d'application des mesures de sécurité et des sanctions disciplinaires est pourtant clair. En cas de sérieux soupçons d'un risque d'évasion, d'actes de violence, de suicide ou d'automutilation, mais sans qu'une infraction d'ordre disciplinaire ait été commise, des mesures de sécurité

temporaires peuvent être prises. S'il y a eu acte de violence ou évasion, c'est une procédure disciplinaire qui sera entamée. Si le risque d'évasion ou d'acte de violence subsiste après la perpétration de l'infraction, il peut parfois s'avérer nécessaire d'adopter des mesures de sécurité temporaires dans l'attente d'une procédure disciplinaire. Par exemple, si un détenu devient agressif et utilise certains objets pour "faire de la casse", ces objets peuvent lui être retirés; s'il continue à être agressif, son transfèrement dans une cellule de sécurité peut se révéler nécessaire. Dans pareil cas, c'est-à-dire lorsque les faits ayant suscité une mesure de sécurité particulière ont également le caractère d'une infraction d'ordre disciplinaire, la procédure disciplinaire est immédiatement mise en œuvre (art. 108, § 2). Si la mesure de sécurité particulière de transfèrement dans une cellule de sécurité est convertie ultérieurement en une sanction disciplinaire d'enfermement dans une cellule de punition ou d'isolement en cellule, le temps passé sous le premier régime est décompté de celui passé sous le second régime, exactement de la même façon que les jours passés en détention préventive sont déduits de la durée de la peine d'emprisonnement (art. 139, § 5).

En outre, il peut aussi arriver qu'une situation de danger pour la sécurité interne ou externe persiste au terme de la sanction disciplinaire, de sorte que l'adoption d'une mesure de sécurité peut devenir nécessaire après la sanction disciplinaire. Conformément aux recommandations du CPT, cette nécessité ne peut être évaluée qu'au terme de la sanction disciplinaire, tout au moins dans la mesure où celle-ci n'a pas elle-même l'effet d'une mesure de sécurité particulière, de sorte que les deux mesures ne puissent être imposées en même temps. (article 108, § 3) » (*ibidem*, pp. 179-181).

« B. Mesures de sécurité particulières

L'article 109 énumère les mesures de sécurité particulières. Des conditions strictes entourent l'imposition desdites mesures :

- 1) il doit exister de graves indices de risque pour l'ordre et la sécurité (art. 107, § 1^{er}) ;
- 2) ces mesures de sécurité ne sont permises que si elles sont appliquées dans ce but unique et pendant la durée strictement nécessaire pour ce faire (art. 109, §2) ;
- 3) sous aucun prétexte, elles ne peuvent revêtir le caractère d'une sanction disciplinaire, même si elles sont adoptées sur la base de faits susceptibles d'en entraîner (art. 108, § 1^{er}) » (*ibidem*, p. 183).

Le commentaire des articles indique :

« Art. 108

Le présent article établit la différence entre mesures de sécurité et sanctions disciplinaires. Les mesures de sécurité spéciales ne peuvent revêtir le caractère d'une sanction disciplinaire, même si elles sont motivées par des faits pouvant être qualifiés d'infraction à la discipline (§ 1).

Les objectifs et la nature des mesures de sécurité particulières n'ont pas de caractère punitif, mais visent à réagir préventivement à une situation de risque pour l'ordre et la sécurité. Si les faits justifient non seulement une mesure de sécurité, mais aussi une sanction disciplinaire, cette sanction devra suivre la procédure adéquate du titre VII (§ 2).

La règle suivant laquelle on ne peut évaluer la nécessité d'imposer une mesure de sécurité particulière après une sanction disciplinaire que lorsque la sanction disciplinaire a pris fin (§ 3) trouve son explication évidente dans le fait qu'une mesure de sécurité particulière ne peut se justifier qu'en raison d'une circonstance présente au moment où cette mesure est imposée (§ 3). » (*ibidem*, p. 252).

L'article 108 de la proposition de loi a été renuméroté en article 109 par l'amendement n° 1 de MM. Borginon et consorts (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2003, DOC 51-0231/002, p. 49).

Le paragraphe 2 de l'article 109 a été modifié à la suite de l'amendement n° 111 suivant du gouvernement :

« (Sous-amendement à l'amendement n° 1)
Art. 109

Remplacer le § 2 comme suit :

“ § 2. Lorsque les faits qui peuvent donner lieu à une mesure de sécurité particulière présentent également le caractère d'une infraction disciplinaire, seule la procédure disciplinaire est engagée”.

JUSTIFICATION

Cet amendement vise à interdire le cumul des sanctions disciplinaires avec des mesures de sécurité particulières ». (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2003, DOC 51-0231/008, p. 9).

Le rapport de la Commission de la Justice indique à propos de cette disposition :

« Art. 109

Cet article établit la différence entre mesures de sécurité, d'une part, et sanctions disciplinaires, d'autre part.

M^{me} Laurette Onkelinx, ministre de la Justice, présente l'amendement n° 111, qui tend à interdire le cumul des sanctions disciplinaires avec des mesures de sécurité particulières (DOC 51 0231/008) » (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2003, DOC 51-0231/015, p. 128).

En raison de sa formulation équivoque, l'article 111 de la loi du 12 janvier 2005 doit être compris au regard des travaux parlementaires qui expriment de manière explicite et compréhensible les intentions du législateur.

Il ressort de ces travaux que le législateur a voulu établir une distinction nette entre les mesures de sécurité et les sanctions disciplinaires. À la différence des sanctions disciplinaires, les mesures de sécurité particulières n'ont pas de caractère punitif mais « visent à réagir préventivement à une situation de risque pour l'ordre et la sécurité ».

Le législateur a pris conscience que « dans la pratique, il existe un risque non négligeable de confusion entre les mesures de sécurité et les sanctions disciplinaires, avec l'application des mesures de sécurité dans le but d'échapper aux garanties de la procédure disciplinaire ». Afin d'éviter ce risque, le législateur a prévu dans le paragraphe 1^{er} de l'article 111 que les mesures de sécurité particulières ne peuvent sous aucun prétexte avoir le caractère d'une sanction disciplinaire.

Le législateur a relevé que dans la plupart des cas, le champ d'application des mesures de sécurité et des sanctions disciplinaires est clair. En cas de soupçons sérieux de risques pour l'ordre et la sécurité, tel qu'un risque d'évasion, d'actes de violence, de suicide ou d'automutilation, mais sans qu'une infraction d'ordre disciplinaire ait été commise, des mesures de sécurité temporaires peuvent

être prises.

Par contre, lorsque des infractions disciplinaires ont été commises, tels que des actes de violence, c'est la procédure disciplinaire qui constitue la procédure adéquate et qui doit être engagée.

Le législateur a également constaté que dans certains cas, les faits nécessitant une mesure de sécurité particulière ont également le caractère d'une infraction d'ordre disciplinaire. Selon le législateur, il en est ainsi, par exemple, quand « un détenu devient agressif et utilise certains objets pour “faire de la casse” ». Ce fait constitue une infraction disciplinaire mais également un fait pouvant justifier une mesure de sécurité particulière, consistant à retirer ces objets au détenu, lorsqu'il existe un risque qu'il s'en serve encore dans ce but. Le législateur a observé que dans un tel cas, si le détenu continue à être agressif, une mesure de sécurité particulière, consistant à le transférer dans une cellule de sécurité, peut se révéler nécessaire. De telles mesures de sécurité particulières ne peuvent avoir qu'une fonction préventive visant à éviter un risque pour l'ordre et la sécurité. Par contre, elles ne peuvent être destinées à punir les faits concernés qui constituent également une infraction disciplinaire. Ces faits doivent faire l'objet d'une procédure disciplinaire, comme le prescrit le paragraphe 2 de l'article 111.

Le législateur a voulu que les mesures de sécurité particulières et les sanctions disciplinaires ne puissent se cumuler. Ainsi, quand « la mesure de sécurité particulière de transfèrement dans une cellule de sécurité est convertie ultérieurement en une sanction disciplinaire d'enfermement dans une cellule de punition ou d'isolement en cellule, le temps passé sous le premier régime est décompté de celui passé sous le second régime ».

Enfin, le législateur a relevé qu'il « peut aussi arriver qu'une situation de danger pour la sécurité interne ou externe persiste au terme de la sanction disciplinaire, de sorte que l'adoption d'une mesure de sécurité peut devenir nécessaire après la sanction disciplinaire ». Le paragraphe 3 de l'article 111 prévoit dès lors que « la nécessité d'imposer une mesure de sécurité particulière après une sanction disciplinaire peut seulement être évaluée et décidée lorsque la sanction disciplinaire a pris fin ».

Il résulte donc de ce qui précède que contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'article 111 de la loi du 12 janvier 2005 ne lui offre pas toute latitude pour choisir entre une mesure de sécurité particulière et une sanction disciplinaire lorsque des faits pouvant donner lieu à une mesure de sécurité particulière présentent également le caractère d'une infraction disciplinaire.

Dans un tel cas, elle doit entamer une procédure disciplinaire pour sanctionner les faits présentant le caractère d'une infraction disciplinaire.

Par contre, contrairement à ce qu'a décidé le premier juge, lorsqu'au regard des faits en cause, il existe des soupçons sérieux de risques pour l'ordre et la sécurité, la partie requérante peut adopter une mesure de sécurité particulière pour réagir préventivement à cette situation de risque sans attendre l'issue de la procédure disciplinaire. Si la partie requérante doit engager une procédure disciplinaire en raison de ces faits constitutifs d'une infraction disciplinaire, elle ne doit pas attendre que la sanction disciplinaire ait pris fin avant d'adopter une mesure de sécurité particulière qui s'avère nécessaire.

Le paragraphe 3 de l'article 111 ne fait pas obstacle à ce qu'une mesure de sécurité particulière, nécessaire afin de prévenir un risque pour l'ordre et la sécurité, soit prise à tout moment et même avant l'issue de la procédure disciplinaire ou la fin de la sanction disciplinaire. Cette disposition permet seulement, lorsqu'une situation de danger pour la sécurité interne ou externe persiste au terme de la sanction disciplinaire, que l'adoption d'une mesure de sécurité soit envisagée après la sanction disciplinaire.

En décidant que la partie requérante ne pouvait adopter une mesure de sécurité particulière qu'à l'issue de la sanction disciplinaire, parce que les faits reprochés constituaient une infraction disciplinaire, la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes a violé la portée de l'article 111 de la loi du 12 janvier 2005.

Dans cette mesure, le premier moyen est donc fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner l'autre grief du premier moyen ou le second moyen, qui ne pourraient mener à une cassation dont les effets seraient plus étendus.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros leur soit accordée.

Dès lors que la seconde partie requérante peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il y a lieu de faire droit à cette demande. Aucune indemnité de procédure ne peut par contre être accordée à la première

requérante, dont le recours est irrecevable et qui ne peut donc être considérée comme une partie ayant obtenu gain de cause.

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

Article 1^{er}.

La décision CA/21-0146 du 3 novembre 2021 rendue par la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire est cassée.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil 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 3.

L'affaire est renvoyée devant le Conseil d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire.

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 le 12 janvier 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet