

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 260.719 du 20 septembre 2024

A. 241.652/XV-5845

En cause : **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,

contre :

1. le bourgmestre de la ville de Huy,
2. la ville de Huy, représentée
par son collègue communal,
assistés et représentés par
M^e Xavier MERCIER, avocat.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 avril 2024, l'État belge demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté de police du 8 mars 2024 du bourgmestre de Huy donnant ordre, notamment :

- « à la Régie des Bâtiments, propriétaire, ainsi qu'au Service Public Fédéral Justice, représenté par [la] Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy, rue de la Résistance, n° 4, à 4500 – Huy, exploitant/locataire, d'effectuer ou de faire effectuer les travaux de sécurisation et de mise en conformité suivants en l'établissement pénitentiaire sis rue de la Résistance, n° 4 à 4500 – Huy, dont ils sont responsables et selon l'échéancier ci-dessous » ;
- « au Service Public Fédéral Justice, représenté par [la Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy], rue de la Résistance, n° 4, à 4500 – Huy, de revenir à une norme carcérale de maximum 80 détenus avant la date du 8 avril 2024 »

et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 8 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Meryem Erkan, *loco* M^e Xavier Mercier, avocate, comparaisant 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

1. Le 25 janvier 2024, la Zone de secours HeMeCo (Hesbaye – Meuse – Condroz) établit un rapport relatif à la prison de Huy, qui est notifié à la partie requérante le 12 février 2024. Quinze manquements considérés comme « dangereux » y sont relevés, avec notamment quatre infractions relatives à la cabine Haute tension et soixante-six infractions relatives à la cabine basse tension. Y sont également relevés, notamment, une insuffisance dans la détection d'un incendie, le défaut de portes coupe-feu, l'absence d'exutoire de fumée, le défaut de capacité d'évacuation, *etc.*

Les conclusions de ce rapport se lisent comme suit :

« Monsieur le bourgmestre, toutes les personnes présentes lors de notre visite de ce 25 janvier 2024 sont conscientes du niveau catastrophique de la sécurité incendie dans ce bâtiment.

Cependant, ces mêmes personnes sont totalement démunies car elles ne sont en rien responsables des engagements financiers pris par le ministère de la Justice.

Il y a 4 à 5 ans, un projet de rénovation total, avec agrandissement par ajout de nouvelles cages d'escaliers d'évacuation, nous avait été présenté. Il est regrettable que ce projet n'ait pas été mis en œuvre.

Sur base de la législation applicable et notre analyse des risques opérationnelle, nous vous informons que, dans son état actuel, cet établissement présente un niveau de sécurité DANGEREUX contre l'incendie, l'explosion et la panique.

Dès lors, nous émettons un avis DÉFAVORABLE à l'exploitation de ce bâtiment dans ces conditions.

En conséquence, nous vous conseillons de prendre un arrêté décrétant la fermeture de cet établissement.

[...] ».

Ce rapport mentionne encore ce qui suit, dans une partie qui établit un historique des contrôles depuis le 15 février 1982 :

« Tous les manquements repris dans notre rubrique Constatation se trouvent déjà dans les rapports et PV de réunions précités depuis 40 ans ... ».

2. La réponse de la partie requérante, qui a été invitée à faire connaître ses remarques et intentions par le courrier du 12 février 2024, est envoyée au bourgmestre de Huy le 21 février 2024.

Ce courrier annonce « les points principaux sur lesquels la Direction générale des établissements pénitentiaires (DGEPI) s'engage à intervenir dans les meilleurs délais », « les points principaux sur lesquels la Régie des bâtiments s'engage à intervenir dans les meilleurs délais » et les divers travaux relatifs à la sécurité incendie que la Régie des Bâtiments a fait réaliser.

La réponse indique également que « la prison accueille au maximum 80 personnes dans le système actuel » et qu'« il serait opportun de connaître la capacité d'accueil acceptable sachant que 99 est celle qui est permise dans le rapport des pompiers du 12 décembre 2005 ».

3. Le 8 mars 2024, le bourgmestre de la Ville de Huy adopte un arrêté de police qui se lit comme il suit :

« Le bourgmestre ffs,

Vu la Nouvelle loi communale, et plus particulièrement les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2 ;

Vu le Règlement Général de Police de la Ville, adopté par le conseil communal en date du 14 juillet 2015, coordonné par le collège communal en date du 15 février 2021 et applicable à partir du 1^{er} mars 2021 ;

Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ;

Vu le rapport de prévention daté du 25 janvier 2024, émanant du Bureau Prévention du Service Gestion des Risques de la Zone de Secours HeMeCo, stipulant que l'immeuble abritant la Prison de Huy sis rue de la Résistance, n° 4, à 4500 – Huy, a été contrôlé en date du 25 janvier 2024 et qu'il a été constaté que celui-ci ne répond pas aux normes minimales de sécurité incendie et présentait un niveau de sécurité DANGEREUX contre l'incendie, l'explosion et la panique ;

Considérant que, dans ce rapport susvisé du 25 janvier 2024, ce Bureau Prévention émet un avis DÉFAVORABLE à l'exploitation de ce bâtiment et conseille de prendre un arrêté décrétant la fermeture de cet établissement ;

Considérant qu'il a été constaté les manquements suivants dans l'établissement en cause lors de la visite du 25 janvier 2024 :

MANQUEMENTS DANGEREUX :

- non-conformité de la cabine Haute Tension – 4 infractions (contrôle normes BTV du 19/06/2023) ;
- non-conformité de l'installation électrique Basse Tension – 66 infractions (contrôle BTV du 12/11/2020) ;
- utilisation excessive des multiprises, d'autant plus sur une installation électrique non conforme ;
- insuffisance importante de couverture du système de détection incendie (il y a seulement 2 boucles et quatre boutons poussoirs) ;
- absence totale d'exutoire de fumée ;
- absence importante d'éclairage de sécurité et non-conformité de l'installation existante (contrôle Vinçotte du 28/09/2023) ;
- défaut de porte coupe-feu, avec impossibilité de fermer certaines d'entre-elles ; défaut et absence de compartimentage dans plusieurs parties du bâtiment (local archives, partie administrative, sous-sols) ;
- défaut de stabilité au feu des coursives et escaliers dans le cellulaire (toutes ces structures portantes sont métalliques) ;
- défaut de capacité d'évacuation. Vu la destination de ce bâtiment, ce point est d'autant plus important (beaucoup de portes sur les chemins d'évacuation ne s'ouvrent pas dans le sens de l'évacuation ; toutes les portes sont fermées à clés et aucune n'est à sécurité positive, la capacité d'accueil du local de visite au premier étage vu qu'il n'y a qu'une seule issue de secours est excessive ; certains couloirs d'évacuation sont partiellement encombrés) ;
- encombrement excessif de certains locaux, avec une charge au feu importante (local archives, grenier, ancien logement, certains couloirs, local d'accès à la salle des visites) ;

- absence de système de détection fuite de gaz dans certains locaux chaufferie ;
- absence de contrôle de l'installation de gaz de la partie avant ;

MANQUEMENTS INSUFFISANTS :

- défaut de Plan Interne d'Urgence (PIU). Ce point est d'autant plus aggravant vu les nombreux manquements ;
- insuffisance d'agent formé en tant qu'équipier de première intervention. Ce point est d'autant plus aggravant vu les nombreux manquements ;
- absence de rangement *ad hoc* de certains produits dangereux dans l'atelier (white spirit, couleur, aérosols, ...) ;
- défaut de ventilation de la buanderie ;
- défaut de ventilation des cuisines ;
- système d'alarme insuffisant ;
- insuffisance de la signalisation pictogramme ;
- absence de bouton coup-de-poing d'arrêt d'urgence dans la cuisine et la buanderie ;
- la surpopulation carcérale est un facteur aggravant au vu des éléments qui précèdent ;

POINTS DE CONTRÔLE POSITIFS :

- test d'étanchéité satisfaisant pour l'installation de gaz de la partie arrière (contrôle de Procontrol du 17/01/2023) ;
- bon état de fonctionnement de l'installation de détection incendie et du système d'alarme (contrôle de Vinçotte du 28/09/2023) ;
- tous les extincteurs et les robinets d'incendie armés sont correctement entretenus et contrôlés ;

Considérant que la Régie des Bâtiments [...] est la propriétaire du bâtiment ici incriminé ;

Considérant que le SPF Justice, représenté par [la] Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy, rue de la Résistance, n° 4, à 4500 – Huy, sont les occupants/locataires de lieux ici incriminés ;

Vu mes courriers recommandés avec accusé de réception identiques adressés le 12 février 2024, [au ministre de la Justice à Bruxelles, au Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé notamment de la Régie des Bâtiments à Bruxelles, au Gouverneur de la Province de Liège et à la Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy], les informant de la situation et leur octroyant un délai de 10 jours à dater de la réception de ce courrier pour me transmettre leurs remarques et intentions et précisant qu'en absence de réactions, la fermeture de l'établissement serait ordonnée ;

Considérant que les personnes susnommées ou Départements responsables dépendant de ces personnes ont accusé réception le 13 février 2024 desdits courriers du 12 février 2024 ;

Vu le courriel du 22 février 2024, émanant du Département ministériel [du ministre de la Justice], transmettant un courrier de ce dernier reprenant notamment ses remarques, la liste des travaux à effectuer et les échéances pour les réaliser et sollicitant une rencontre avec les différents intervenants pour exposer leur plan d'action et répondre aux questions ;

Vu la réunion de sécurité du 1^{er} mars 2024 où étaient présents tous les intervenants dans ce dossier, lors de laquelle un nouvel échéancier a été fixé pour la réalisation des différents travaux de mise en conformité de cet établissement ;

Considérant que ce bâtiment représente un danger tant pour ses occupants que pour la sécurité publique ;

Considérant, de plus, qu'il a été constaté une surpopulation carcérale ;

Considérant qu'il importe de prendre toutes les dispositions utiles pour assurer la sécurité de tous ;

Considérant que cette situation d'insécurité ne peut perdurer ;

Vu l'urgence,

ARRÊTE :

Article 1^{er} – Ordre est donné à la Régie des Bâtiments [...], propriétaire, ainsi qu'au Service Public Fédéral Justice, représenté par [la] Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy, rue de la Résistance, n° 4, à 4500 – Huy, exploitant/locataire, d'effectuer ou de faire effectuer les travaux de sécurisation et de mise en conformité suivants en l'établissement pénitentiaire sis rue de la Résistance, n° 4 à 4500 – Huy, dont ils sont responsables et selon l'échéancier ci-dessous :

[suit un tableau reprenant 39 points – assortis de dates butoirs].

Article 2 – Ordre est également donné au Service Public Fédéral Justice, représenté par [la] Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy [...] de revenir à une norme carcérale de maximum 80 détenus avant la date du 8 avril 2024.

Il sera également demandé de me fournir le nombre de détenus occupants l'établissement et ce chaque vendredi matin, jusqu'à la date où le nombre maximum autorisé sera atteint, soit le 8 avril 2024.

Cette information devra me parvenir sur téléphone portable dont le numéro est connu de [la] Directrice.

Article 3 – À l'expiration de chacun des délais fixés dans le tableau repris à l'article 1^{er} du présent arrêté, les propriétaires et/ou locataires devront impérativement me fournir la preuve que les travaux ont été réalisés dans les délais fixés, soit par la fourniture des documents requis (photos, rapports, attestations de sécurité, ...), soit en sollicitant, à leurs frais, une visite de contrôle des lieux par le Bureau Prévention de la Zone de Secours HeMeCo.

Article 4 – Si, à l'expiration de chacun des délais fixés dans le tableau repris à l'article 1^{er} du présent arrêté, les travaux de sécurisation ordonnés dans ce tableau n'ont pas été réalisés, un arrêté ordonnant la fermeture immédiate de l'établissement sera rédigé et tous les occupants devront quitter les lieux dans un délai raisonnable fixé de commun accord entre la Direction de l'établissement pénitentiaire et moi-même.

Article 5 – Le présent arrêté sera affiché, par les soins des Services de Police, en un endroit bien visible de l'établissement dont question.

Article 6 – Un extrait du présent arrêté sera notifié, par pli postal recommandé avec accusé de réception et par courriel, à la Régie des Bâtiments, rue de Fragnée, n° 2, à 4000 – Liège, propriétaire, ainsi qu'au Service Public Fédéral Justice, représenté par [la] Directrice de l'établissement pénitentiaire de Huy [...], exploitant/locataire.

Article 7 – Monsieur le Commissaire Divisionnaire de Police est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Article 8 – [Indication des voies de recours devant le Conseil d'État] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Mise hors de cause du bourgmestre

Le bourgmestre de Huy ayant agi comme organe de la ville, celle-ci doit seule être désignée comme partie adverse. Il y a en conséquence lieu de mettre le bourgmestre hors de cause.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. La condition d'urgence

VI.1. Exposé de la requête

Après avoir rappelé les exigences de la condition d'urgence et le dispositif de l'acte attaqué, la partie requérante expose l'urgence dans les termes qui suivent :

« 9. L'on notera tout d'abord que l'exécution de l'acte attaqué est fixée à différentes échéances, assortie de la menace de procéder à la fermeture de l'établissement, la partie requérante ne peut donc prendre le risque d'attendre l'issue de la procédure en annulation.

La gravité des mesures adoptées ne laisse aucun doute.

10. L'on ne peut que rappeler que le requérant et, plus précisément le Service public fédéral Justice, "a pour mission [...] la gestion des établissements pénitentiaires".

Par le biais de l'acte attaqué, la partie adverse décide de refuser l'accès à la prison à des nouveaux détenus.

De même, il interdit au bout du délai qu'il fixe que plusieurs détenus y demeurent. En effet, le nombre actuel de détenus au sein de la prison de Huy est de 84, l'acte attaqué fixe arbitrairement le nombre de détenus à 80, à compter du

8 avril 2024, sans autre formalité pour les détenus “surnuméraires”. Pourquoi 80 alors qu’un précédent arrêté, dont question dans une lettre du bourgmestre de la ville de Huy du 25 janvier 2022, avait limité le nombre des détenus à 85 ? Les détenus qui ne peuvent pas (ou plus) être incarcérés au sein de la prison semblent d’ailleurs être choisis de manière parfaitement arbitraire.

De surcroît, l’acte attaqué contient encore la menace suivante :

“Si, à l’expiration de chacun des délais fixés dans le tableau repris à l’article 1^{er} du présent arrêté, les travaux de sécurisation ordonnés dans ce tableau n’ont pas été réalisés, un arrêté ordonnant la fermeture immédiate de l’établissement sera rédigé et tous les occupants devront quitter les lieux dans un délai raisonnable fixé de commun accord entre la Direction de l’établissement pénitentiaire et [le bourgmestre de la ville de Huy]”.

L’acte attaqué ne précise pas quel sort la partie adverse imagine pouvoir réserver à ces personnes :

- le renvoi vers une autre prison, sans tenir compte de leur capacité à absorber ces détenus, ni de l’impact sur les détenus et leurs proches ?
- l’absence d’incarcération ou la libération, outre l’obstacle criant au bon fonctionnement de la justice et à l’exécution des jugements, une telle mesure comporte un risque manifeste pour les victimes concernées et les riverains ?
- quel sort à réserver à la poursuite des instructions en cours, sachant que 80 % des détenus de la prison sont des prévenus ?
- l’incarcération selon des modalités librement organisées par la partie adverse, sans aucune garantie, ni compétence légale ?

De même, une fermeture de la prison de Huy risquerait de placer les détenus qui y résident actuellement dans des conditions de détentions moins bonnes ou pires que celles qu’ils connaissent actuellement.

L’on aperçoit sans difficulté la gravité des mesures envisagées tant pour la partie requérante que pour les détenus eux-mêmes.

L’on ne peut admettre que l’accès à la prison soit refusé à des détenus, ni que leur prise en charge soit librement organisée par la partie adverse, ni qu’elle ne fasse l’objet d’aucune organisation. L’on ne peut admettre également une fermeture pure et simple de la prison.

Comme souligné dans le cadre de l’examen du premier moyen, la mise en œuvre de l’acte attaqué interférerait de manière directe avec la compétence du requérant en la matière. Il s’agit pourtant d’une mission essentielle à l’organisation de l’État et toute interférence emporte le risque de conséquences graves ».

VI.2. Appréciation

L’urgence requiert, d’une part, la présence d’un inconvénient d’une certaine gravité causé au requérant par l’exécution immédiate de l’acte attaqué et, d’autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu’un arrêt d’annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l’urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence. Il lui revient d'identifier *ab initio*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets. Le Conseil d'État ne peut avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension.

En l'espèce, l'essentiel des inconvénients graves invoqués par la partie requérante consiste en la menace de fermeture de la prison si l'échéancier fixé par l'acte attaqué, en ce qui concerne la population carcérale, d'une part, et l'exécution des travaux de sécurisation et de mise en conformité, d'autre part, n'est pas respecté.

En ce qui concerne la limitation de la population carcérale à 80 détenus à l'échéance du 8 avril 2024, l'acte attaqué n'assortit cet ordre d'aucune sanction et, en particulier, ne l'accompagne pas d'une menace de fermeture de la prison. Par ailleurs, il ne résulte ni de l'acte attaqué ni du dossier administratif que la partie adverse décide « de refuser l'accès à la prison à des nouveaux détenus », interdit que plusieurs détenus y demeurent et les choisit « de manière parfaitement arbitraire ». Ces éléments du préjudice allégué ne sont pas établis.

L'acte attaqué ordonne à la partie adverse de « revenir à une norme carcérale de maximum 80 détenus », en exerçant ses propres compétences. Cette norme de 80 détenus n'apparaît ni arbitraire ni déraisonnable puisque, dans leur courrier du 21 février 2024, le ministre de la Justice et le secrétaire d'État compétent pour la Régie des bâtiments indiquent que « la prison accueille au maximum 80 personnes dans le système actuel ». En outre, selon la partie requérante, au moment de la rédaction de sa requête, en avril 2024, la prison accueillait 84 détenus (requête, page 13), si bien que l'objectif fixé par l'acte attaqué ne constitue pas une mesure grave, justifiant le recours à la procédure de suspension.

En ce qui concerne l'exécution des travaux de sécurisation et de mise en conformité selon l'échéancier fixé, l'article 4 du dispositif de l'acte attaqué annonce que « si, à l'expiration de chacun des délais fixés dans le tableau repris à l'article 1^{er} du présent arrêté, les travaux de sécurisation ordonnés dans ce tableau n'ont pas été réalisés, un arrêté ordonnant la fermeture immédiate de l'établissement sera rédigé et tous les occupants devront quitter les lieux dans un délai raisonnable fixé de commun accord entre la Direction de l'établissement pénitentiaire et [le bourgmestre de la partie adverse] ».

Il en résulte, d'une part, que le risque de fermeture de la prison est hypothétique et, d'autre part, qu'une telle fermeture ne résulterait pas directement de l'acte attaqué puisqu'elle suppose l'adoption d'un nouvel arrêté. Le risque de fermeture de la prison ne constitue dès lors pas non plus un inconvénient grave justifiant le recours à la procédure de suspension.

Enfin, la gravité des inconvénients invoqués ne peut se déduire de l'importance des illégalités alléguées. En conséquence, la référence au premier moyen et à l'atteinte portée aux compétences de la partie requérante n'est pas davantage de nature à établir l'urgence.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la ville de Huy est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 20 septembre 2024, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, siégeant en référé, composée de :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart