

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.797 du 26 septembre 2024

A. 238.463/XI-24.295

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Agathe DE BROUWER, avocat,
avenue Louise 251
1050 Bruxelles,

contre :

le Chef d'établissement de la prison de Mons,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 20 février 2023, la partie requérante sollicite la cassation de la décision CA/22-0256 du 19 janvier 2023 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de Surveillance pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 15.279 du 13 mars 2023 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a

déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État. Le rapport a été notifié à la partie requérante.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 19 juillet 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 septembre 2024 et le rapport a été notifié à la partie adverse.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Agathe De Brouwer, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, 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 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

Le 28 octobre 2022, la partie adverse a interdit les visites de l'épouse de la partie requérante pour une durée de huit semaines.

La partie requérante a introduit une plainte auprès de la Commission des plaintes à l'encontre de cette décision.

Le 13 décembre 2022, la Commission des plaintes a annulé la décision du 28 octobre 2022.

La partie adverse a formé un recours en appel contre la décision de la Commission des plaintes.

Le 19 janvier 2023, la Commission d'appel francophone a déclaré ce recours fondé et a déclaré la plainte de la partie requérante irrecevable, par la décision juridictionnelle attaquée.

IV. Le moyen unique

La partie requérante prend un moyen unique de la violation « des articles 58, 59 et 148 de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après : loi de principes), ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution ».

Premier grief

Thèses des parties

La partie requérante soutient qu'« en excluant la mesure d'ordre du 28 octobre 2022 du champ d'application de l'article 148 de la loi de principes, la décision querellée méconnaît la portée du droit de visite du requérant et du champ d'application du droit de plainte (...) », qu'« il découle (des articles 58 et 59 de la loi du 12 janvier 2005) que la visite de l'épouse et des enfants du requérant constitue un droit dans le chef de ce dernier, qui ne peut lui être refusé que de manière temporaire et exceptionnelle », que « quant à la manière dont ce refus peut avoir lieu, l'article 59 § 3 précise que l'interdiction provisoire est "notifiée", sans préciser à qui (...) », que « les travaux préparatoires de la loi de principes, (...) démontrent clairement que, dans l'esprit du législateur, une interdiction de visite serait notifiée au détenu : "l'interdiction provisoire ou le refus sont motivés par écrit et peuvent évidemment faire l'objet de plainte" », que « de même, la lettre collective n° 155 sur le droit de plainte précise que "les commissions des plaintes traiteront des plaintes relatives aux décisions suivantes : [...] l'interdiction/le refus à titre provisoire de visite (article 59 LP)" », qu'« il ressort clairement de ces différents éléments que le législateur avait dans l'idée, au moment de l'adoption des dispositions légales précitées, que les décisions d'interdiction de visite seraient notifiées au détenu lui-même, et non uniquement au visiteur concerné (...) », que « le fait qu'une interdiction de visite ne soit pas notifiée à la personne détenue pose donc la question du champ d'application de l'article 148 de la loi de principes », que « la décision querellée interprète cette disposition de manière restrictive, en limitant son champ d'application aux décisions notifiées à la personne détenue », que « néanmoins, l'utilisation des termes "toute décision prise à son égard" permet de considérer que, quand bien même la notification n'est pas faite au détenu lui-même, l'interdiction de visite est prise "à son égard" car elle concerne l'exercice de son droit de visite », que « le législateur a

intentionnellement utilisé une terminologie qui permet une interprétation extensive des décisions pouvant faire l'objet du droit de plainte », que « la décision querellée considère que l'interdiction de visite notifiée à l'épouse du requérant ne constitue pas une décision prise à l'égard de ce dernier, et ne peut donc être attaquée par la voie du droit de plainte visé à l'article 148 de la loi de principes », que « ce faisant, la décision querellée méconnaît la portée de l'interdiction de visite en cause », que « cette interdiction empêche le requérant d'exercer son droit aux visites de son épouse et de ses enfants, de sorte que l'interdiction du 28 octobre 2022 constitue une mesure qui impacte directement le requérant, et non seulement son épouse et ses enfants », que « considérer le contraire viderait de sa substance la portée de l'article 148 de la loi de principes, ainsi que le droit aux visites consacré aux personnes détenues par les articles 58 et 59 de la loi de principes », que « certes, la décision du 28 octobre 2022 aurait pu être attaquée par la voie d'un recours devant le Conseil d'Etat par l'épouse du requérant, mais l'esprit de la loi de principes est précisément de simplifier l'exercice de recours, par le biais d'une procédure adaptée aux obstacles que peuvent rencontrer les détenus (et leur famille) pour faire valoir leur droit : précarité, difficulté d'accès à un avocat, complexité de la procédure... », que « dans la mesure où c'est un droit du requérant qui est directement concerné, il serait contraire à une lecture cohérente de la loi de principes de morceler les recours à exercer en matière de droit de visite » et que « dès lors, la décision querellée a méconnu la portée du droit de plainte du requérant, en excluant la décision du 28 octobre 2022 du champ d'application de l'article 148 de la loi de principes ».

La partie adverse répond que « le droit de plainte, tel qu'instauré par l'article 148 précité, est une "procédure contradictoire avec possibilité de recours au cas où un détenu incarcéré dans une prison ne souhaiterait pas adhérer à une décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci" », qu'« il s'agit donc pour le détenu de pouvoir se plaindre d'une décision prise à son égard par la direction », qu'« autrement dit, la décision querellée doit (1) avoir été prise par la direction et (2) le concerner à titre personnel », que « tel n'est pas le cas en l'espèce puisque la décision du 28 octobre 2022 d'interdiction de visite pendant huit semaines a été prise à l'égard de (l'épouse de la partie requérante) et lui a été notifiée », qu'« il ne s'agit donc pas d'une décision prise à l'égard du détenu, actuel requérant », que « c'est donc à juste titre que la décision attaquée a relevé que "Par conséquent, la décision à l'encontre de laquelle la plainte est dirigée n'a pas été prise à l'égard de l'intimé mais à l'égard de sa visiteuse" », que « le requérant ne conteste pas que la décision prise le 28 octobre 2022 par la direction de la prison de Mons concerne son épouse (...), que cette décision a été prise en raison du seul comportement de cette dernière et qu'elle a été notifiée à celle-ci (...) », que « la décision attaquée ne remet nullement en cause le comportement du requérant, lequel peut encore et toujours recevoir des visites »,

que « le requérant estime toutefois que cette décision impacterait directement sa situation en manière telle qu'il serait en droit d'introduire une plainte conformément à l'article 148 de la loi de principes », que « cette argumentation ne peut être suivie tant elle excède l'application qui peut être faite de l'article 148 de la loi de principes », que « les travaux préparatoires relatifs à l'article 143 de la loi de principes (devenu en définitive l'article 148) précisent les contours du champ d'application du droit de plainte de manière très claire : "L'article 143 prévoit un motif de plainte à caractère général : il porte sur toute décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci à l'égard du plaignant" », qu'« il ressort donc desdits travaux préparatoires que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'objectif du législateur a été de cibler les décisions de la direction prise à l'égard du plaignant et non celles qui pourraient avoir un impact sur l'intéressé », qu'« il est nulle part mentionné par ailleurs qu'une exception à cette règle devrait être faite en matière de restrictions au droit de visite », que « bien au contraire, les travaux préparatoires ont expressément exclu du champ d'application de l'article 148 de la loi de principes les décisions prises "concernant le traitement d'un visiteur dans la prison" (...) », que « le critère choisi par le législateur pour rendre les Commissions des plaintes compétentes en application de l'article 148 de la loi de principe est donc bien celui d'une décision prise à l'égard du détenu, et non celui, suggéré à tort par le requérant, d'une décision affectant, ou susceptible d'affecter, sa situation », que « (...) le droit de plainte ne concerne donc pas les conditions générales matérielles de détention qui, pourtant, peuvent impacter la situation d'un détenu (...) », que « votre Conseil a déjà eu l'occasion de rejeter l'argumentation soutenue actuellement par le requérant en jugeant, dans le cadre d'un recours introduit par un détenu contre une décision interdisant de manière temporaire l'accès de la prison à un visiteur, que "quand bien même la décision de suspension du droit de visite durant trois mois a des répercussions préjudiciables pour le second requérant (note : le détenu), la mesure litigieuse n'a pas été prise en raison d'un comportement répréhensible dans le chef de ce dernier de sorte que son intérêt direct à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas établi" », que « force est également de constater que, rejoignant cette jurisprudence, la Commission d'appel francophone réforme systématiquement les décisions des Commissions des plaintes qui considèrent que les plaintes portant sur une décision d'interdiction de visite prise à l'encontre d'un visiteur étaient recevables », que « votre Conseil a déjà eu l'occasion d'insister sur le caractère individuel des décisions pouvant faire l'objet d'une plainte auprès de la Commission des plaintes, à l'occasion de l'examen de la compensation auquel peut prétendre le détenu lorsqu'il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée (...) », que « la compétence des commissions des plaintes et Commission d'appel ne concerne que les seules décisions prises individuellement », qu'« admettre l'argumentation du requérant reviendrait en réalité à octroyer aux commissions des plaintes et Commission d'appel une compétence que

l'article 148 de la loi de principes ne leur confère pas » et qu'« à suivre l'argumentation du requérant et sa visée "extensive" de l'article 148 de la loi de principes, votre Conseil, ou la Commission d'appel francophone, ajouterait à la loi ou ferait œuvre de législateur, ce qu'il ne peut pas faire suivant la jurisprudence même de votre Conseil (...) ».

La partie requérante réplique que « le requérant constate que les références reprises en note de bas de page par la partie adverse pour la citation "un détenu ne peut donc formuler de plainte pour un codétenu, ni concernant le traitement d'un visiteur dans la prison" sont erronées : il n'existe pas de page 269 dans le document référencé, et la phrase en question ne s'y trouve pas non plus », que « le requérant, tout comme votre Conseil, est donc dans l'impossibilité de vérifier cette source », que « quoiqu'il en soit, le requérant constate que la partie adverse ne tient pas compte du fait que la décision attaquée prive *de facto* le requérant de l'exercice de son droit aux visites consacré par la loi de principes », que « la distinction opérée par la partie adverse entre une décision "prise à l'égard" du requérant et une décision qui "l'affecte" est superficielle », que « cette prétendue distinction permettrait un détournement du prescrit légal : il suffirait à la direction de prendre une décision de refus de visite à l'égard du visiteur plutôt que du détenu pour empêcher ce dernier d'exercer son droit de plainte », que « la partie adverse compare la situation du requérant à celle d'un détenu ayant introduit une plainte à la suite d'un refus de douche dans le cadre d'un contexte de grève », que « la commission des plaintes de Gand a indiqué que ce refus ne constituait pas une décision individuelle, et que dans cette mesure la plainte était irrecevable », que « la partie adverse soutient ainsi que "le droit de plainte ne concerne donc pas les conditions générales matérielles de détention qui, pourtant, peuvent impacter la situation d'un détenu" », que « le requérant considère que cette comparaison n'a pas lieu d'être puisque le requérant ne se plaint pas de "conditions générales matérielles de détention", mais d'une décision qui ne concerne que lui et son épouse et présente bien un caractère individuel », que « la jurisprudence citée par la partie adverse est minoritaire », que « récemment, la Commission d'appel francophone a déclaré fondée la plainte d'un détenu qui avait contesté l'absence de préau pour les détenus de sa section, en raison du manque de personnel invoqué par la direction, de même qu'une plainte concernant l'annulation de deux préaux en raison d'une grève du personnel », que « le raisonnement juridique soutenu par la partie adverse est erroné » et qu'« il est incontestable que la décision vise à la fois le requérant et son épouse, et que dans cette mesure, elle est également prise à l'égard du premier ».

Appréciation

Comme le relève la partie adverse dans son mémoire en réponse, une décision prise à l'égard d'un détenu, visée par l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, est une décision qui doit avoir été prise par le directeur ou au nom de celui-ci et qui concerne le détenu à titre personnel.

La décision, prise par le directeur, d'interdire la visite de l'épouse d'un détenu restreint le droit de visite du détenu. Elle le concerne dès lors à titre personnel et constitue une décision prise à son égard au sens de l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005.

La circonstance que cette décision soit justifiée en raison du comportement de l'épouse du détenu ou qu'elle soit notifiée à cette épouse, est dénuée de pertinence. Une telle décision empêche le détenu de recevoir la visite de son épouse et constitue dès lors une décision prise à son égard.

Une telle décision ne concerne pas le traitement des visiteurs du détenu ou les conditions générales matérielles de détention, comme l'indique la partie adverse. Elle fait obstacle à ce que le détenu reçoive la visite de son épouse. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne ressort pas des travaux parlementaires relatifs à la loi du 12 janvier 2005 que les décisions interdisant la visite de membres de la famille de détenus seraient exclues du droit de plainte et les extraits cités par la partie adverse ne concernent pas les décisions d'interdictions de visite.

Concernant la jurisprudence du Conseil d'État, citée par la partie adverse, elle est dénuée de pertinence dès lors qu'elle a trait au caractère direct de l'intérêt au recours requis devant le Conseil d'État et non à la notion de décision prise à l'égard du détenu, visée à l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005.

En décidant qu'une interdiction de visite de l'épouse d'un détenu n'est pas une décision prise à son égard au sens de l'article 148 précité, la décision juridictionnelle attaquée a violé la portée de cette disposition.

Le premier grief est donc fondé. Il n'y a pas lieu de statuer sur le second grief.

V. Dépersonnalisation

La partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La décision CA/22-0256 du 19 janvier 2023 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de Surveillance pénitentiaire, est cassée.

Article 2.

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 3.

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

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 septembre 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet