

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.798 du 26 septembre 2024

A. 238.708/XI-24.348

En cause : **le Chef d'établissement de la prison de Namur,**
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

F.A..

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 mars 2023, la partie requérante sollicite la cassation de la décision C/A 23-0008 du 22 février 2023 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^o 15.381 du 4 mai 2023 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

En l'absence de mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Benoît 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.

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 aux parties.

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

M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, 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.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Le 9 novembre 2022, la partie adverse a saisi la Commission des plaintes. Elle a reproché à la partie requérante d'avoir omis de prendre une décision et d'avoir été privée d'accès au préau lors d'une grève.

Le 9 janvier 2023, la Commission a déclaré la plainte fondée.

La partie requérante a formé un recours devant la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes.

Le 22 février 2023, cette juridiction a déclaré le recours non fondé par la décision attaquée.

IV. Le moyen unique

La partie requérante prend un moyen unique de « la violation de l'article 149 de la Constitution, de la violation de la loi, de l'incompétence *ratione materiae* de la commission des plaintes, de l'article 148 de la loi 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 ».

Thèse de la partie requérante

La partie requérante soutient que « (...) l'article 148 de la loi de principes

du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus n'autorise la Commission des plaintes à intervenir qu'à l'égard d'une décision prise individuellement à l'égard d'un détenu ou d'un interné, et non au regard de décision ou d'omission à caractère général (...) », qu'« en statuant tel qu'elle l'a fait, la Commission d'appel a manifestement outrepassé les compétences matérielles qui lui sont attribuées par la loi de principes et a commis un excès de pouvoir manifeste », que « le droit de plainte 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 », que « la décision querellée doit (1) avoir été prise par la direction et (2) le concerner à titre personnel », que « le droit à la promenade quotidienne, sur lequel repose la décision attaquée, ne peut être assimilé à une décision prise individuellement par le directeur de l'établissement à l'égard d'un détenu », qu'il « s'agit d'un droit général accordé à tous les détenus, à tous les internés et de manière générale à toute personne », que « la Commission des plaintes, et par voie de conséquence, la Commission d'appel, sont uniquement compétentes pour connaître des décisions individuelles prises par la direction de l'établissement (...) », que « le droit de plainte ne concerne pas les conditions générales matérielles de détention », que « le fait que, selon la Commission d'appel, la direction n'aurait pas pris, pour des raisons liées à l'organisation de ses services, les mesures nécessaires et la mise en place d'un service minimum pour permettre à (la partie adverse) de bénéficier effectivement de son droit à une promenade quotidienne, ne peut être assimilée à une décision individuelle que la loi lui imposait de prendre, ni même à une omission ou refus de prendre une décision dans un délai légal ou à tout le moins raisonnable au sens de l'article 148 de la loi de principes », que « les travaux préparatoires, à la page 269 (article 143) prévoient que : "Comme exemples d'actes et de décisions de personnes ne se trouvant pas sous l'autorité du directeur, peuvent être cités : les actes médicaux et les décisions du médecin attaché à l'établissement ou du représentant d'un culte ou d'une philosophie de vie non confessionnelle. En principe, de telles décisions ne sont pas soumises à l'appréciation du directeur et, dès lors, n'ouvrent pas le droit à une plainte. En outre, il ressort de la formulation du motif général de la plainte que le droit de plainte est de nature individuelle : "une décision prise à son égard". D'une part, cela signifie que le détenu ne peut faire valoir le droit de plainte qu'en rapport avec sa situation de détention personnelle. Un détenu ne peut donc formuler de plainte pour un codétenu, ni concernant le traitement d'un visiteur dans la prison" », qu'« il convient également de relever que lorsque la Commission d'appel fait référence, quand elle évoque la CM n° 1819, à "l'article 19 de la même loi", il faut présumer qu'elle fait, en réalité, référence à la loi pénitentiaire du 23 mars 2019 (la CM n° 1819 ne contient pas

d'article 19) », qu'« il est acquis que la loi pénitentiaire ne se trouve pas dans le champ d'application de l'article 148 de la loi de principes », que « la Commission d'appel du 20 mai 2022 a jugé que "la non-exécution d'une décision de la Commission des plaintes ne peut pas être considérée comme une décision ou un refus de décision de la direction au sens de l'article 148 précité. Il ne s'agit pas d'une omission de décision puisque la décision est prise par la Commission des plaintes et s'impose à la direction" », que « cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce », que « si la non-exécution d'une décision ne peut pas être assimilée à une décision de la direction, il en va, *a fortiori*, de même en l'espèce : une omission d'agir au regard du droit à la promenade quotidienne ne constitue pas une décision individuelle prise à l'égard d'un détenu ou un interné », que « la Commission des plaintes n'est, par conséquent, pas compétente pour connaître de recours dirigés contre de tels "manquements" ou "omissions" », 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 donc que les seules décisions prises individuellement », que « la Commission d'appel s'est ensuite, curieusement, basée sur la jurisprudence néerlandaise afin de considérer qu'une plainte puisse être recevable lorsqu'un détenu se plaint de l'application d'une mesure, même à caractère général s'appliquant à l'ensemble des détenus », que « selon la Commission, l'intention du législateur belge était de se fonder sur le modèle néerlandais et de donner une portée similaire au champ d'application du droit de plainte », qu'il « ressort cependant des travaux préparatoires à propos de l'article 144 (désormais devenu 148) que : "[...] Chez nos voisins, un détenu peut se plaindre auprès de la commission des plaintes au sujet d'une décision le concernant, prise par le directeur ou au nom de celui-ci (article 60, alinéa 1^{er}, de la loi de principes pénitentiaires). Cette définition appelle certaines explications. Ainsi, une plainte est souvent formulée de manière imprécise, en ce sens qu'on ne peut déterminer si elle concerne la réglementation générale (comme, par exemple, une disposition du règlement d'ordre intérieur) ou une décision prise en vertu de ladite réglementation. L'instance de recours néerlandaise en matière de plaintes, le Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (Conseil de l'application du droit pénal et de la protection de la jeunesse) a élargi énormément la notion de "décision du directeur", de sorte que le nombre de décisions susceptibles de donner lieu à une plainte aux Pays-Bas est élevé (et probablement trop élevé). Le président estime dès lors utile de définir de manière plus précise l'expression "toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci" » », qu'« ainsi donc, l'article 148 actuel de la loi de principes, qui énonce que le détenu peut se plaindre de "toute décision prise à son égard par le directeur ou

au nom de celui-ci", a précisément pour but de limiter le champ des compétences de la Commission des plaintes afin d'éviter tout parallélisme avec la législation des Pays-Bas », que « si l'Etat belge s'est inspiré du fonctionnement du droit de plainte des Pays-Bas, cela n'implique nullement qu'il soit tenu par la jurisprudence néerlandaise interprétant la loi de principes néerlandaise en matière pénitentiaire », que « cela contreviendrait au principe de souveraineté et d'indépendance de l'Etat », qu'« il est ainsi manifeste que la Commission d'appel (et la commission des plaintes) est sortie du champ des compétences matérielles que le Législateur lui a octroyées via la loi de principes », qu'« elle a donc violé ladite loi », que « l'interprétation à portée générale donnée par la Commission d'appel à la notion de décision prévue à l'article 148 de la loi de principes est ainsi manifestement contraire à la loi de principes » et que « la Commission d'appel ajoute à l'énumération de la loi une nouvelle possibilité non prévue, à savoir, celle d'intervenir en cas d'omission "générale" ».

Appréciation

L'exposé d'un moyen de cassation, prescrit par l'article 3, § 2, 9°, de l'arrêté royal 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que le requérant expose l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques.

La partie requérante n'explique pas dans le moyen unique pourquoi l'arrêt attaqué violerait l'article 149 de la Constitution.

Le moyen unique est donc irrecevable en tant qu'il est pris de la méconnaissance de cette disposition.

De même, la partie requérante n'explique pas de manière compréhensible pourquoi la Commission d'appel a « outrepassé les compétences matérielles qui lui sont attribuées par la loi de principes et a commis un excès de pouvoir manifeste » en décidant que la plainte formée par la partie adverse devant la Commission des plaintes était recevable.

À supposer même que le premier juge ait considéré à tort que la Commission des plaintes a décidé légalement que la plainte était recevable, la partie

requérante n'indique pas pourquoi la Commission d'appel aurait excédé ses compétences en statuant sur le recours dont elle était saisie et en se prononçant de la sorte sur la légalité de la décision de la Commission des plaintes en tant que celle-ci a statué sur la recevabilité de la plainte.

Les critiques précitées sont donc irrecevables.

L'article 148 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus prévoit que :

« Sans préjudice de la possibilité pour un détenu de s'adresser à la direction et à la Commission de surveillance, un détenu peut se plaindre auprès de la Commission des plaintes de toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci.

L'omission ou le refus de prise de décision dans un délai légal ou, à défaut, dans un délai raisonnable, sont assimilés aux décisions visées à l'alinéa 1^{er} ».

En l'espèce, la Commission d'appel a décidé en substance d'une part, que la loi du 23 mars 2019 garantit pendant une grève à chaque personne détenue la possibilité d'avoir accès à l'air libre pendant une heure, qu'une circulaire ministérielle impose au directeur de la prison de prendre les mesures nécessaires afin, notamment, que chaque personne détenue bénéficie de la possibilité précitée et que le fait que la partie adverse n'ait pu accéder au préau pendant la grève résulte d'une omission du directeur d'avoir pris les mesures requises.

D'autre part, concernant le caractère individuel de l'omission, le premier juge a estimé en substance que le fait que la partie requérante ait omis également de prendre les mesures nécessaires à l'égard d'autres détenus, n'implique pas que cette omission n'ait pas de caractère individuel et que le droit à une promenade quotidienne commune ou à un séjour individuel en plein air d'au moins une heure par jour, est un droit fondamental.

La Commission d'appel a dès lors considéré que la Commission des plaintes s'était déclarée légalement compétente pour se prononcer sur une plainte relative à l'omission de prendre une décision à l'égard de la partie adverse pour garantir le respect d'un de ses droits fondamentaux.

L'article 148 de la loi du 12 janvier 2005 permet à un détenu d'introduire une plainte lorsque le directeur omet d'adopter une décision qui doit être prise à son égard dans un délai légal ou, à défaut, dans un délai raisonnable.

Une décision à adopter à l'égard d'un détenu, visée par l'article 148 précité, est une décision qui le concerne spécifiquement.

Des mesures qui doivent être adoptées à l'égard de tous les détenus, ne concernent pas un détenu spécifiquement et ne constituent dès lors pas une décision à prendre à l'égard d'un détenu, telle que visée à l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005, même si les mesures en cause ont pour objet de garantir le respect d'un droit fondamental dont chaque détenu bénéficie.

En décidant le contraire, la Commission d'appel a violé la portée de l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005. Dans cette mesure, le moyen unique est fondé. Il n'y a pas lieu de statuer sur les autres critiques.

V. Indemnité de procédure

Il y a lieu d'accorder à la partie requérante qui a obtenu gain de cause une indemnité de procédure d'un montant de 770 euros à charge de la partie adverse.

Les autres dépens doivent également être supportés par la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision C/A 23-0008 du 22 février 2023 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 de la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire, et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

L'affaire est renvoyée devant la Commission 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

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