

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

ARRÊT

n° 260.912 du 3 octobre 2024

A. 243.080/XI-24.923

En cause : F.U.,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Antoine MOREAU, avocat,  
rue de la Casquette 42  
4000 Liège,  
et assisté de M<sup>e</sup> Nicolas COHEN, avocat,  
avenue Henri Jaspar 128  
1060 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le Ministre de la Justice,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bernard RENSON, avocat,  
avenue de l'Armée 10  
1040 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 26 septembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution, et, d'autre part, l'annulation, de :

- « - la décision de refus d'octroi d'un congé pénitentiaire prolongé surpopulation du 24 septembre 2024 prise par Madame [C.N.] en sa qualité de représentante de l'administration sur base de la condition de titularité d'un droit de séjour pour la catégorie C des condamnés visés à la note du 6 mars 2024, actualisée le 12 septembre 2024.
- la condition de titularité d'un droit de séjour pour la catégorie C des condamnés visés à la note du 6 mars 2024, actualisée le 12 [lire 13] septembre 2024 ».

*II. Procédure*

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

M<sup>me</sup> Nathalie Van Laer, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Antoine Moreau, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

Le requérant est incarcéré dans l'établissement pénitentiaire de Lantin. Selon la fiche d'écrou figurant au dossier administratif, sa fin de peine est prévue le 23 décembre 2024 en raison d'une détention préventive partiellement exécutée en prison.

Par un courrier électronique de son conseil du 19 septembre 2024, il a demandé un congé pénitentiaire prolongé de surpopulation dans le cadre de la catégorie C « CPP à partir de 6 mois avant la fin de peine ». Ce congé pénitentiaire prolongé de surpopulation est organisé par une note du 6 mars 2024 dans sa version actualisée du 13 septembre 2024. Cette note prévoit que sont admissibles à ces congés pénitentiaires, trois catégories de condamnés. La catégorie C concerne le condamné « qui a le droit au séjour à partir de 6 mois de la fin de la peine à la condition qu'il ait atteint la date d'admissibilité à la LC ». Le recours est, en son second objet, dirigé contre la « condition de titularité d'un droit de séjour pour la catégorie C ».

Le 24 septembre 2024, l'attaché-directeur de Lantin a indiqué au conseil de la partie requérante que l'avis du service juridique avait été sollicité et que dès que cet avis sera arrivé, « soit nous activerons immédiatement le CPP soit vous serez informé de la raison pour laquelle il nous est indiqué que le CPP ne peut lui être octroyé ». Le même jour, Madame C.N. du service juridique a répondu ce qui suit :

« Pour rentrer dans la nouvelle catégorie C-CPP à 6 mois de la fin de peine, le détenu doit bénéficier d'un droit de séjour. Le Ministre a pris la décision d'interpréter cette notion de manière stricte et de ne donner accès aux CPP qu'aux détenus étrangers qui ont un code "vert" dans SIDIS.  
Une FAQ va vous être envoyée d'ici la fin de la semaine à ce propos.  
Selon nous, dans la situation décrite, Monsieur [U.] devrait apparaître comme "orange" au niveau de son statut OE dans SIDIS. Actuellement, il est "rouge".

Il ne peut donc pas bénéficier des CPP ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Cette réponse du service juridique a été immédiatement transmise au conseil de la partie requérante par l'attaché-directeur de Lantin.

#### *IV. Procédure gratuite*

Le requérant est actuellement détenu dans un établissement pénitentiaire. En application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et 508/13/1, § 2, 6°, du Code judiciaire il y a lieu, comme il le sollicite dans sa requête, de lui accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

#### *V. Premier acte attaqué*

##### *V.1. Thèses des parties*

La partie requérante décrit le premier acte attaqué comme « la décision de refus d'octroi d'un congé pénitentiaire prolongé surpopulation du 24 septembre 2024 prise par Madame [C.N.] en sa qualité de représentante de l'administration sur base de la condition de titularité d'un droit de séjour pour la catégorie C des condamnés visés à la note du 6 mars 2024, actualisée le 12 septembre 2024 ». Elle précise également en page 7 de son recours que ce courrier électronique de C.N. constitue la décision individuelle attaquée.

La partie adverse expose que la partie requérante poursuit ainsi la suspension et l'annulation d'une décision qui n'existe pas. Elle fait valoir « qu'aucune décision n'a été prise, ni par Madame [N.], ni par la direction de la prison » Elle observe que Madame N. « est attachée à la Direction appui juridique de l'administration pénitentiaire – Direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux » et que cette « Direction appui juridique n'est pas habilitée à prendre des décisions d'octroi de congé pénitentiaire prolongé, la note du 6 mars 2024 –

version du 13 septembre 2024 mentionnant explicitement que cette compétence revient à la direction de la prison ». Elle rappelle que « la Direction appui juridique n'est pas concernée par l'octroi des CPP et que dans l'hypothèse d'un refus de CPP, la direction doit faire parvenir le dossier à la Direction de la Gestion de la Détention (DGD) ». Elle en déduit que « la réponse de Madame [N.] ne constitue pas une "décision" de refus d'un CPP à l'égard du requérant » et qu'en « tant que poursuivant la suspension ou l'annulation de cette prétendue "décision", le recours du requérant s'avère manifestement irrecevable ». Elle explique également que « si la direction de la prison de Lantin a transmis à l'avocat du requérant l'avis rendu par la Direction appui juridique, force est encore et toujours d'apercevoir qu'aucune décision administrative susceptible de faire l'objet d'une annulation et d'une suspension en extrême urgence et en lien avec un CPP au bénéfice du requérant n'a été adoptée par la direction de la prison de Lantin » et que le « recours introduit par le requérant porte donc sur un décision inexistante ». À titre infiniment subsidiaire, elle expose que « dans l'hypothèse où Votre Conseil considérerait que le courriel de la direction transmettant l'avis rendu par la Direction appui juridique constituerait une décision administrative, *quod non*, encore faudrait-il constater que ce courriel de la direction de la prison de Lantin n'est pas attaqué devant Votre Conseil dans le cadre du présent recours ».

La partie adverse soutient également que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours car « la procédure initiée par la partie requérante s'inscrit dans le cadre d'une demande de congé pénitentiaire prolongé » qui « se base sur une note du Directeur général des Etablissements pénitentiaires prise pour des raisons exceptionnelles de surpopulation ». Elle cite de la jurisprudence du Conseil d'État et en déduit que « le Conseil d'Etat n'est donc pas compétent pour connaître du recours formé par le requérant », car « toute décision du Ministre de la Justice, ou de son délégué, en matière de congé pénitentiaire est prise en application de l'article 40 de la Constitution : le Ministre de la Justice n'agit pas, en de tels cas, en tant que chef de l'administration pénitentiaire mais en tant qu'organe prêtant son concours à l'exécution d'une décision prononcée par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ». Elle en conclut que « le Conseil d'État est dès lors incompétent pour connaître d'une demande qui poursuit la suspension de l'exécution, et l'annulation ensuite, d'un refus de congé pénitentiaire ».

Lors de l'audience du 2 octobre 2024, la partie requérante a exposé qu'elle ne demandait la suspension et l'annulation que d'un point bien particulier de la note - à savoir la condition de titularité d'un droit de séjour - et non de l'intégralité de celle-ci. Elle a également indiqué que le courrier de Madame N. est formulé comme une décision puisqu'il est argumenté en droit et se termine par les mots « Il

ne peut donc pas bénéficier des CPP ». Elle a constaté qu’après ce mail, il n’y avait plus qu’un transmis de cette réponse et que c’était donc bien Madame N. qui a décidé de refuser le congé pénitentiaire prolongé. Elle a également soutenu, s’agissant de la compétence du Conseil d’État pour connaître d’une mesure prise en matière d’exécution des peines, qu’en l’espèce, ce n’était pas le refus d’octroi qui était attaqué, mais le refus d’analyser sa situation de manière individuelle.

## *V.2. Appréciation*

Selon le courrier électronique adressé au conseil de la partie requérante le 24 septembre 2024 par l’attaché-directeur de Lantin, un avis du service juridique a été sollicité « concernant le cas particulier de votre client ». Madame C.N. du service juridique a répondu ce qui suit :

« Pour rentrer dans la nouvelle catégorie C-CPP à 6 mois de la fin de peine, le détenu doit bénéficier d’un droit de séjour. Le Ministre a pris la décision d’interpréter cette notion de manière stricte et de ne donner accès aux CPP qu’aux détenus étrangers qui ont un code "vert" dans SIDIS.  
Une FAQ va vous être envoyée d’ici la fin de la semaine à ce propos.

Selon nous, dans la situation décrite, Monsieur [U.] devrait apparaître comme “orange” au niveau de son statut OE dans SIDIS. Actuellement, il est “rouge”.

Il ne peut donc pas bénéficier des CPP ».

La partie requérante identifie clairement le premier acte attaqué comme étant cette réponse de Madame C.N.

Il ressort de ces échanges de courriers électroniques que la réponse du 24 septembre 2024 est la réponse du service juridique à la demande d’avis formulée par l’attaché-directeur de Lantin. Une telle réponse consiste en une analyse juridique, en un avis sur la situation de la partie requérante et non en une décision de nature à modifier l’ordre juridique et susceptible en tant que telle de causer grief. Le recours dirigé contre un avis donné par le service juridique est irrecevable.

Par ailleurs, il n’est pas contesté que le congé pénitentiaire prolongé prévu par la note actualisée du 13 septembre 2024 est un mode d’exécution de la peine. Aux termes de l’article 6, § 3, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté - disposition avec laquelle la note actualisée du 13 septembre 2024 fait l’analogie -, « l’exécution de la peine privative de liberté se poursuit pendant la durée du congé pénitentiaire accordé ». L’arrêt n° 116.899 rendu le 11 mars 2003 (ECLI:BE:RVSCE:2003:ARR.116.899) par l’assemblée générale de la section du

contentieux administratif du Conseil d'État a décidé que le ministre de la Justice ou un de ses agents n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973, dans la mesure où il collabore directement à l'exécution des jugements et arrêts répressifs.

Il n'y a pas lieu de s'écarter de ces principes, qui trouvent bien application en l'espèce. En effet, la décision de refus d'un congé pénitentiaire prolongé - à supposer même qu'elle existe - s'inscrit directement dans le cadre des modalités de l'exécution de la peine privative de liberté, un lien direct existant entre la peine d'emprisonnement à laquelle la partie requérante a été condamnée et la mesure attaquée. Celle-ci - si elle existe - a donc été prise en tant qu'organe prêtant son concours à l'exécution d'un jugement répressif prononcée par la Cour d'appel de Mons.

L'argumentation de la partie requérante formulée lors de l'audience du 2 octobre 2024 et selon laquelle ce n'est pas le refus d'octroi qui est attaqué, mais le refus d'analyser sa situation de manière individuelle est, par ailleurs, en totale contradiction avec les termes de sa requête et ne peut pour cette raison, être admise. En effet, dans celle-ci, la partie requérante indique très clairement que le premier acte attaqué est la « décision de refus d'octroi d'un congé pénitentiaire prolongé surpopulation du 24 septembre 2024 » (voir, en ce sens, la description de l'objet du recours en page 1 de la requête et le dispositif de celle-ci en page 19).

Il s'ensuit, qu'à supposer même que le recours doive être considéré comme étant dirigé contre une décision existante de refus d'un congé pénitentiaire prolongé, que le Conseil d'État n'est pas compétent pour en connaître,

## *VI. Second acte attaqué*

### *VI.1. Thèses des parties*

La partie requérante décrit le second acte attaqué comme étant « la condition de titularité d'un droit de séjour pour la catégorie C des condamnés visés à la note du 6 mars 2024, actualisée le 12 [lire 13] septembre 2024 ». Elle expose qu'elle « a limité son recours à la catégorie C de la note du 6 mars 2024 dans sa version actualisée le 12 [lire 13] septembre 2024 dans la mesure où [elle] est à moins de 6 mois de son fond de peine et donc admissible au congé pénitentiaire via cette catégorie ». Elle précise qu'elle « n'a donc pas intérêt à solliciter l'annulation de l'ensemble de la note, même si le raisonnement qu'[elle] développe peut également être applicable à ces dispositions ». Elle souligne, en outre, qu'elle « ne plaide pas pour que tous les détenus à moins de six mois de leur fond de peine bénéficient d'un

congé pénitentiaire prolongé », mais qu'il « s'agit, en réalité, de refuser tout traitement systématique des dossiers sans procéder à un examen individuel en raison du statut administratif des détenus » et que « telle est la portée du présent recours ».

La partie adverse explique que la version initiale de la note du 6 mars 2024 « ne permettait pas aux condamnés de bénéficier des congés pénitentiaires prolongés dès lors qu'ils se trouvaient à 6 mois de la fin de leur peine », que cette note a été adaptée le 29 mars 2024 pour « étendre la mesure d'octroi du congé pénitentiaire prolongé » et permettre de prolonger la durée du congé pénitentiaire prolongé « pour le groupe de détenus qui reviennent d'un CPP correctement mené et qui sont à moins de 6 mois de la fin de leur peine » et qu'elle a encore été adaptée le 13 septembre 2024 pour supprimer, pour le congé pénitentiaire prolongé de 6 mois de fin de la peine, la « condition d'un CPP préalable qui s'est bien déroulé ». Elle fait valoir que « la note vise l'application d'une mesure – le congé pénitentiaire prolongé – que la loi n'organise pas » et qu'elle « apparaît donc comme une faveur de l'autorité à l'égard de certaines catégories de condamnés ». Se référant à de la jurisprudence du Conseil d'État, elle estime que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre une telle faveur. Elle constate que « le requérant n'a aucun intérêt, ni même d'intérêt légitime, à solliciter la suspension et/ou l'annulation de tout ou partie de la note attaquée dès lors qu'en définitive, ladite note porte sur des mesures en tout état de cause plus favorables que le régime légal des congés pénitentiaires ». Elle en déduit que le « recours apparaît ainsi irrecevable en tant que le requérant sollicite la suspension et l'annulation de “la condition de titularité d'un droit de séjour pour la catégorie C des condamnés visés à la note du 6 mars 2024, actualisée le 12 septembre 2024” ».

Lors de l'audience du 2 octobre 2024, la partie requérante a indiqué qu'elle ne demandait la suspension et l'annulation que des quelques mots imposant une condition de titularité d'un droit de séjour et non de l'intégralité de la note de telle sorte que la jurisprudence invoquée par la partie adverse n'est pas applicable en l'espèce et qu'elle justifie bien d'un intérêt légitime à son recours. Interrogée sur le caractère dissociable de ces mots du reste de la note, elle a indiqué que la catégorie C ne serait pas vidée de toute sa substance, qu'elle serait applicable pour tout condamné à partir de 6 mois avant la fin de sa peine et qu'il y aurait alors lieu à un examen individualisé compte tenu du lieu de résidence et des autres conditions générales. Elle en a déduit que ces mots sont dissociables du reste de la note. La partie adverse a, pour sa part, ajouté que la demande de suspension puis d'annulation revenait à demander au Conseil d'État de modifier la catégorie C.

## *VI.2. Appréciation*

Sans qu'il ne soit besoin à ce stade de se prononcer sur le caractère réglementaire et la validité juridique de la note du 6 mars 2024 actualisée le 13 septembre 2024, il suffit de constater que la condition selon laquelle le condamné concerné par la catégorie C « CPP à partir de 6 mois avant la fin de peine » doit avoir le droit au séjour est indissociable et donc indivisible de la définition de la catégorie C. La volonté de la partie adverse était, en effet, bien d'accorder un congé pénitentiaire prolongé pour ces condamnés bien précis à partir de 6 mois avant la fin de la peine et non d'offrir cette possibilité à tous les condamnés à partir de 6 mois avant la fin de la peine.

Le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif que lorsque celle-ci n'équivaut pas à sa réformation, parce que l'illégalité censurée par l'annulation ne concerne qu'un ou des éléments dissociables du reste de l'acte attaqué. Ces principes s'appliquent également à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Dès lors que la condition de titularité d'un droit de séjour est indissociable de la catégorie C et que son annulation – comme la suspension de son exécution – équivaudrait à réformer la note du 6 mars 2024 telle qu'actualisée le 13 septembre 2024, le Conseil d'État ne pourrait, le cas échéant, que suspendre l'exécution de – puis annuler – l'ensemble de la disposition relative à la catégorie C. Or, d'une part, tel n'est pas l'objet du recours et, d'autre part, cette suspension de l'exécution et cette annulation ne présenteraient aucun intérêt pour la partie requérante puisqu'elles aboutiraient à la disparition du congé pénitentiaire prolongé pour les condamnés à partir de 6 mois avant la fin de peine.

Le recours est, dès lors, également irrecevable en son second objet.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

**Article 2.**

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**Article 3.**

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

**Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 octobre 2024, par la XI<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

|                    |                            |
|--------------------|----------------------------|
| Nathalie Van Laer, | président de chambre f.f., |
| Xavier Dupont,     | greffier.                  |

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer