

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.725 du 12 décembre 2024

A. 235.521/XV-4957

En cause : **l'État belge**, représenté par
ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles,

contre :

1. le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles,
2. la commune de Saint-Gilles, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Charlotte VERRIER, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté de police du 23 novembre 2021 interdisant toute nouvelle entrée de détenus à la prison de Saint-Gilles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 juin 2024.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Maxime Chomé, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Jean Laurent et Simon Noppe, avocats, comparaisant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut auditeur général adjoint, 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. La prison de Saint-Gilles, située sur le territoire de la commune du même nom, a ouvert ses portes en 1884. La partie adverse expose qu'elle est désignée comme une maison d'arrêt, c'est-à-dire une prison destinée aux personnes placées en détention préventive, mais qu'elle héberge également des détenus condamnés.

Dans son mémoire en réponse (p. 6), la partie adverse indique, en se référant aux rapports annuels de la direction générale des établissements pénitentiaires, que celle-ci a déterminé la capacité de la prison de Saint-Gilles à 587 places entre 2013 et 2016 et à 583,7 places en janvier 2017. Elle expose que cette capacité a été portée à 840 places à partir de février 2021, à la suite de travaux d'infrastructure, ce qui est confirmé par la partie requérante (dernier mémoire, p. 10).

Les rapports publiés par la même direction générale font état de la surpopulation carcérale à la prison de Saint-Gilles, notamment. Cette surpopulation a également été relevée par le Conseil central de surveillance pénitentiaire, par la Commission de surveillance de Saint-Gilles, par l'Observatoire international des prisons ainsi que par le Comité européen pour la prévention de la torture et des

peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe dans leurs rapports.

2. Le 9 janvier 2019, le Tribunal civil francophone de Bruxelles, dans une affaire opposant l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, une personne détenue et l'État belge, considère, au sujet des prisons de Saint-Gilles et de Forest, que les différents rapports démontrent que le problème de surpopulation au sein des prisons bruxelloises ne s'est pas résorbé avec les années mais s'est, au contraire, maintenu, voire amplifié, et qu'il appartient à l'État belge de garantir à un détenu des conditions de détention conformes à la dignité humaine, protégée par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'État belge, considéré comme civilement responsable, est condamné à ramener le nombre de détenus à la prison de Saint-Gilles à la capacité de 549 détenus maximum sous peine d'astreintes.

Ce jugement est frappé d'appel.

3. Par un courrier électronique du 3 novembre 2021, un syndicat actif au sein de la prison de Saint-Gilles indique ce qui suit au bourgmestre de Saint-Gilles :

« en tant que syndicat actif au sein de la maison d'arrêt de Saint-Gilles, je tiens à vous faire part de la situation particulièrement inquiétante de cet établissement. Pour rappel, la prison peut contenir un maximum de 850 détenus. La capacité de 900 détenus est le seuil critique. À partir de ce chiffre, des matelas supplémentaires doivent être installés et les détenus entrants sont alors contraints de dormir à même le sol [...]. Le chiffre de 900 détenus est dépassé régulièrement depuis 15 jours. Cette surpopulation et le manque de personnel chronique rend la situation de cet établissement de plus en plus vulnérable. La situation devient explosive et aucune perspective d'amélioration ne semble se profiler ».

4. Le 5 novembre 2021, le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles répond ce qui suit :

« Cher Monsieur,
J'ai bien reçu votre courriel relatif à la situation à la prison de Saint-Gilles. J'avais pris contact avec M. [L.] pour lui faire part de mon inquiétude et il me confirme que des négociations sont en cours et se prolongeront sans doute jusque mardi. J'ai d'ailleurs déjà averti le cabinet du ministre de la Justice de ce que la situation s'aggravait ces dernières semaines. Je propose d'attendre le résultat de la médiation qui est en cours et reprendrai contact avec vous mardi prochain.
Je suis de toute manière résolu à prendre une initiative si la situation ne s'améliorait pas dans les prochains jours. Pour tout contact je vous invite à vous adresser à M. [K.] et suis bien entendu disposé à vous rencontrer la semaine prochaine en fonction de l'évolution des pourparlers avec l'administration et le cabinet du ministre ».

5. Le 23 novembre 2021, le même syndicat interpelle à nouveau le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles en ces termes :

« [...] Début novembre, notre syndicat, la CSC-ACV, vous interpellait en tant que responsable de la sécurité sur le territoire de Saint-Gilles à propos de la situation particulièrement préoccupante de la prison. Cette situation étant liée notamment à la surpopulation du bâtiment. Depuis lors, les chiffres sont toujours à la hausse. On dépasse quotidiennement les 900 détenus et aucune mesure structurelle n'est prise par le SPF JUSTICE. Vous évoquiez alors une prise d'initiative de vos services. Nous imaginons qu'il s'agit d'un arrêté limitant [...] la population carcérale. Au besoin, nous pouvons vous transmettre d'autres arrêtés pris par le passé par vos collègues de Forest, Mons etc. Vous nous aviez proposé une rencontre afin d'évoquer cette problématique. Nous pouvons sans problème prévoir un temps de rencontre dans les jours à venir afin de vous exposer plus amplement la problématique. [...] ».

6. Le même jour, le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles prend l'arrêté suivant :

« Arrêté de police interdisant toute nouvelle entrée de détenus à la prison de Saint-Gilles
Le Bourgmestre,
Vu les articles 133, al. 2 et 135, §2 de la Nouvelle Loi Communale ;
Considérant que la prison de Saint-Gilles, sise avenue Ducpétiaux n° 106 à 1060 Saint-Gilles, est une maison d'arrêt depuis 2016 ; que des personnes condamnées y séjournent malgré tout ;
Considérant que la capacité maximale de la prison de Saint-Gilles est fixée à 850 personnes dans tout l'établissement ; qu'il apparaît qu'en date du 22 novembre 2021, 902 personnes sont détenues à la prison ; que ce nombre est largement supérieur au maximum permis ;
Considérant que la Commune a une mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police administrative, notamment de la sécurité et de la salubrité publiques ;
Considérant que de façon générale, la vétusté de la prison de Saint-Gilles, l'état de délabrement de ses équipements et le manque de moyens financiers ne permettent pas de satisfaire les besoins de base des détenus, notamment pour leur assurer un minimum d'hygiène [...]. De telles conditions de détention sont considérées, dans la jurisprudence, comme des traitements inhumains et dégradants.
Que le rapport annuel de la Commission de Surveillance de Saint-Gilles relatif à l'année 2020 mentionne la réception de nombreuses plaintes par la Commission durant (l'année) 2020 de la part de détenus, notamment sur les conditions d'hygiène de la prison ;
Considérant que dans ses précédents rapports, la Commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles pointait déjà l'existence des problèmes liés la surpopulation carcérale, le manque d'hygiène, les tensions entre détenus et personnel ainsi qu'une situation interpellante au niveau sanitaire ;
Que cette situation problématique liée à la surpopulation carcérale est encore accentuée par l'épidémie de coronavirus COVID-19.
Comme le souligne le rapport précité : "Dans un tel contexte, il est en effet très difficile d'assurer que la distanciation sociale, l'une des mesures phares pour lutter contre la COVID-19. De même, le respect des directives en matière d'hygiène n'est pas toujours évident. Par ailleurs, la surpopulation a également posé des difficultés en ce qui concerne le compartimentage des détenus par 'bulle',

l'application d'un isolement préventif ou médical (p. ex. tous les codétenus devaient être placés en quarantaine), ou l'absence d'un espace assez grand pour séparer complètement les détenus contaminés des autres et isolement préventif ou médical dans des cellules non prévues à cet effet (p. ex. cellules de punition ou cellules de sécurité)”.

Considérant par conséquent que les conditions de détention sont très interpellantes, *a fortiori* dans le contexte actuel de recrudescence de l'épidémie sanitaire ;

Que ces conditions, outre qu'elles constituent des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, contreviennent en l'espèce à l'ordre public, en ce que la prison est insalubre, risquant de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation ;

Que ces dangers visent non seulement les détenus ; mais également le personnel de la prison et tout autre visiteur qui ne restent pas en prison ;

Que ces éléments sont en conséquence constitutifs d'un danger grave tant pour la santé publique que pour la sécurité des personnes qui y logent, qui y travaillent et qui fréquentent les lieux ; qu'ils sont de nature à engendrer un problème majeur de propreté, de salubrité et de sûreté publiques ;

Considérant que la commune a le devoir de faire cesser de sa propre initiative les troubles à l'ordre public découlant de l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale ;

Que, dans ce cadre, la commune a notamment “le devoir de lutter contre les immeubles insalubres ; que dans le cadre de ses compétences, elle peut frapper d'inhabitabilité l'habitation dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation. Ou celle qui, parce qu'elle constitue un foyer d'infection ou ne répond plus à ce qui est considéré aujourd'hui comme le strict minimum, en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels habitants mais aussi la sante publique en général” (Service de lutte Contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, “le droit au logement au regard des compétences communales”, p. 8, disponible sur son site, URL: [http:// www.luttepauvrete.be/publications/logementcommunesFR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/logementcommunesFR.pdf)).

Considérant que le Bourgmestre se doit d'agir de façon urgente pour limiter l'ampleur des trouble causés par la surpopulation carcérale ;

Qu'en effet, depuis début novembre 2021, en raison de la surpopulation carcérale de la prison de Saint-Gilles et de la pandémie liée au coronavirus Covid-19, une augmentation des cas de coronavirus est constatée, tant parmi les détenus, que parmi le personnel de la prison ; que plusieurs droits essentiels ne sont plus assurés, comme les visites extérieures (notamment d'avocat), les promenades dans le préau, l'accès aux soins, ...

Considérant que la mobilisation d'effectifs policiers en remplacement du personnel pénitentiaire absent a pour conséquence que ces forces de police ne peuvent être mobilisées pour garantir la sécurité publique sur le territoire de la commune de Saint-Gilles ;

Considérant que dans un communiqué de presse du 04 novembre 2021, l'Observatoire International des Prisons, section belge, souligne également la surpopulation actuelle de la prison de Saint-Gilles et s'inquiète du fonctionnement au ralenti de la prison depuis début novembre 2021 ;

Considérant que la Direction générale des Établissements pénitenciers du SPF Justice reconnaît également le problème de surpopulation de la prison et le manque de personnel ; qu'elle essaie d'y remédier ;

Considérant qu'entre-temps, il appartient au Bourgmestre de prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaire pour endiguer les troubles à l'ordre public, notamment à la sécurité et à la salubrité publiques ;

Considérant que la situation actuelle des établissements pénitentiaires ne lui permet pas d'exiger la fermeture de la prison mais qu'il tente de trouver une solution appropriée en tenant compte des exigences de proportionnalité ;

Décide:

Article 1^{er} - Il est ordonné au propriétaire du bâtiment de la prison de Saint-Gilles et à son gestionnaire d'interdire l'entrée à tout nouveau détenu dans l'établissement pénitentiaire tant que la population carcérale n'aura pas été ramenée au nombre maximum de 850 détenus, et ce, dès notification du présent arrêté. Il est ordonné au propriétaire du bâtiment de la prison de Saint-Gilles et à son gestionnaire de tout mettre en œuvre pour revenir, dans les plus brefs délais, à cette capacité maximale de 850 détenus.
[...]

Saint-Gilles, le 23 novembre 2021.
Le Bourgmestre ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Désignation de la partie adverse

Le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles, première partie adverse, demande sa mise hors de cause. Il se réfère à l'arrêt n° 227.461 du 20 mai 2014, dont il déduit qu'il y a lieu de mettre hors de cause un bourgmestre lorsqu'il a agi en tant qu'organe de la ville et non en tant qu'autorité administrative. Selon lui, l'auteur de l'acte attaqué est la commune de Saint-Gilles, représentée son collègue des bourgmestre et échevins.

La partie adverse ne formule aucune observation à cet égard.

Le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles a agi dans l'exercice des compétences qu'il tient de la Nouvelle loi communale, en tant qu'organe de ladite commune et non en tant qu'autorité administrative distincte. Il doit dès lors être mis hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Exceptions soulevées par la partie adverse

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève trois exceptions d'irrecevabilité du recours.

Elle fait valoir, premièrement, que l'annulation de l'acte attaqué ne procurerait aucun avantage à la partie requérante, puisque le jugement du 9 janvier 2019 la condamne, sous peine d'astreintes, à ramener le nombre de personnes détenues au sein de la prison de Saint-Gilles à 549, en telle sorte que le nombre de détenus ne peut *a fortiori* pas dépasser 850.

Elle estime, deuxièmement, que l'intérêt de la partie requérante n'est pas direct en raison de l'existence du jugement précité du 9 janvier 2019, qui crée une interposition entre l'acte attaqué et l'intérêt de la partie requérante, puisque celle-ci est déjà tenue de réduire le nombre de prévenus à la prison de Saint-Gilles à 549.

Elle considère, troisièmement, que l'intérêt de la partie requérante est illégitime dès lors qu'il s'agit d'autoriser purement et simplement de dépasser la capacité carcérale disponible, au mépris des droits les plus fondamentaux des détenus et des membres du personnel. Elle estime que cela revient à solliciter, en réalité, le maintien, voire l'aggravation, des conditions insupportables de détention à la prison de Saint-Gilles, malgré la condamnation par le jugement du 9 janvier 2019 et au mépris de son autorité de la chose jugée. Elle relève que la partie requérante n'a pas sollicité l'annulation de l'arrêté du bourgmestre de Mons du 3 novembre 2021 limitant l'occupation de la prison de Mons. Elle souligne enfin que la capacité maximale a été fixée par la partie requérante à 840 places et estime incompréhensible qu'elle sollicite l'annulation de l'acte attaqué, au mépris de ses propres directives, du principe de légitime confiance et de la sécurité juridique. Elle conclut qu'en sollicitant l'annulation de l'acte attaqué, ce qui aurait pour conséquence le maintien, voir une aggravation de la surpopulation carcérale à la prison de Saint-Gilles et des conditions déplorables de détention, l'intérêt de la partie requérante est illégitime.

V.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, elle expose, premièrement, que l'annulation de l'acte attaqué ne procurerait aucun avantage à la partie requérante, puisque la capacité d'accueil maximum de la prison de Saint-Gilles est toujours fixée à 840 personnes alors que d'autres établissements pénitentiaires sont désormais actifs. Selon elle « le simple maintien de cette capacité d'accueil permet à l'État belge de faire largement face à toute prétendue surcharge carcérale ».

Elle estime, deuxièmement, que l'intérêt de la partie requérante n'est plus actuel ou certain et est, par voie de conséquence, hypothétique. Elle relève que, selon la partie requérante, « le but du présent recours n'est pas de maintenir une surpopulation carcérale dans la prison de Saint-Gilles, mais de pourvoir aux besoins actuels en places disponibles qui sont très importants, en attendant l'ouverture de la prison de Haren en octobre 2022 ». Elle indique que les prisons de Haren, Termonde et Forest sont désormais actives, et estime que l'intérêt de la partie requérante ne peut raisonnablement être considéré comme actuel dès lors que la situation provisoire qui justifiait la contestation de l'acte attaquée n'existe plus. Elle ajoute que l'on ne peut considérer que l'intérêt de la partie requérante est encore actuel ou

certain « alors que la capacité de la prison de Saint-Gilles est censée, d’ici 11 mois, accueillir au maximum 200 détenus à en croire le ministre de la Justice et que le transfert complet est, quoi qu’en dise l’État belge, toujours prévu pour la fin de l’année 2024 ». Elle considère que la crainte exprimée selon laquelle « même si l’État belge ne le souhaite pas, il reste possible que la situation évolue en ce sens [un dépassement de la limite d’accueil fixée par l’arrêt] » ne se fonde sur aucune donnée concrète et est purement hypothétique.

Troisièmement, elle affirme que l’intérêt de la partie requérante est illégitime dès lors que son intérêt à solliciter l’annulation de l’acte attaqué est d’autoriser purement et simplement de dépasser la capacité carcérale disponible au sein de la prison de Saint-Gilles, au mépris des droits les plus fondamentaux des détenus et des membres du personnel. Elle rejette l’argument selon lequel « le ‘simple’ dépassement de la capacité maximale d’accueil d’une prison n’entraînerait pas *ipso facto* une violation des normes nationales et internationales ». Elle se réfère, à cet égard, aux critères de gravité des conditions de détention déterminés par la Cour européenne des droits de l’homme et cite des extraits du rapport de 2022 du Comité de surveillance de la prison de Saint Gilles au sujet des conséquences de la surpopulation. Elle en déduit qu’« il est évident que le dépassement de la capacité d’accueil maximum – et donc le renforcement de la surpopulation – induit, *ipso facto*, une violation accentuée des droits humains ».

V.2. Examen

Le litige ayant donné lieu au jugement du 9 janvier 2019 du Tribunal civil francophone de Bruxelles opposait l’OBFG et un détenu à la partie requérante. Son autorité de chose jugée est relative, si bien que la partie adverse ne peut s’en prévaloir utilement et qu’il ne lie pas le Conseil d’État. En outre, ce jugement est frappé d’appel, de sorte que son autorité de chose jugée n’est pas définitive. Enfin, en fait, la capacité de la prison de Saint-Gilles a évolué à la hausse, depuis que ce jugement a été rendu sur la base d’une capacité maximale de 549 détenus.

Il en résulte, d’une part, qu’il n’y a pas lieu de sursoir à statuer et, d’autre part, que les deux premières exceptions doivent être rejetées.

La partie requérante a en principe intérêt à obtenir l’annulation d’un acte qui limite son pouvoir de gestion des établissements pénitentiaires et, en particulier de la prison de Saint-Gilles, en interdisant l’entrée de tout détenu au-delà de 850 places occupées.

L'intérêt au recours doit être légitime, c'est-à-dire qu'il ne peut s'assimiler au maintien d'une situation contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Pour les motifs qui viennent d'être énoncés, le jugement du Tribunal civil francophone de Bruxelles du 9 janvier 2019, dont les motifs se fondent sur une capacité maximale de 549 détenus, ne permettent pas de conclure à l'illégitimité de l'intérêt au présent recours.

En outre, il n'est pas contesté que la surpopulation carcérale affecte gravement les conditions de vie des détenus et les conditions de travail du personnel pénitentiaire. Il ne peut toutefois être inféré du recours que l'intérêt de la partie requérante consisterait à obtenir le maintien de cette situation et qu'il serait dès lors illégitime. La partie requérante peut légitimement demander l'annulation de la mesure de police adoptée par la partie adverse, afin de remédier à cette surpopulation par l'adoption d'autres mesures prises en vertu de son propre pouvoir d'appréciation, dans l'exercice de ses compétences.

Enfin, l'illégitimité de l'intérêt au présent recours ne peut être déduit de l'absence de contestation d'un autre arrêté, relatif à une autre prison, dont le dispositif n'est pas comparable à celui de l'acte attaqué.

La troisième exception est rejetée.

Enfin, il résulte des mesures d'instruction de l'auditeur rapporteur que, malgré l'ouverture du nouveau centre pénitentiaire de Haren, la prison de Saint-Gilles reste ouverte. À l'audience, la partie requérante a exposé que le nombre de détenus était inférieur au nombre fixé dans l'acte attaqué, mais qu'elle maintenait son intérêt à agir puisque cet acte reste en vigueur de telle sorte que, si la population carcérale devait à nouveau augmenter, ce qu'elle ne souhaite pas, la limite qu'il fixe s'imposerait à nouveau.

L'acte attaqué est adopté sans limitation de durée et sans qu'une réévaluation de la situation ne soit prévue à intervalles réguliers. En outre, la partie adverse n'a pas décidé d'abroger l'acte attaqué en raison du changement de circonstances dont elle fait état pour contester l'actualité de l'intérêt au recours.

Il résulte de ce qui précède que la partie requérante conserve un intérêt actuel au recours.

Le recours est recevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 113, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, de la méconnaissance du devoir de minutie et de la violation du principe général de droit *audi alteram partem*.

La partie requérante rappelle le devoir de minutie qui incombe à une autorité administrative avant de prendre sa décision. Elle ajoute qu'il y a lieu, sauf exception, d'entendre le destinataire d'une éventuelle mesure grave avant son adoption. Elle fait valoir que la partie adverse ne l'a pas entendue avant d'adopter sa décision et ne l'a pas non plus informée qu'elle envisageait d'adopter une telle mesure en l'invitant à faire valoir ses observations par écrit.

Elle relève que le dossier administratif est principalement composé par des coupures de presse ou des informations parcellaires et estime que l'audition aurait eu une grande utilité puisqu'elle aurait permis à la partie adverse de réunir une information complète, objective et circonstanciée sur les différents motifs qui ont justifié l'adoption de l'arrêté litigieux. Renvoyant au troisième moyen, elle affirme que ces différents motifs sont soit inexacts, soit approximatifs et qu'ils ne reposent pas sur de véritables données chiffrées qu'elle aurait pourtant pu fournir.

Elle en déduit que la partie adverse n'a pas respecté le principe *audi alteram partem* et qu'elle a violé son devoir de minutie, notamment en s'abstenant de récolter au préalable le point de vue du destinataire de la mesure envisagée.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève l'irrecevabilité partielle du moyen, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 113, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale. Elle expose que cet article a été abrogé et n'existe plus dans l'ordonnement juridique.

Sur le fond, elle fait valoir que « la situation de surpopulation au sein de la prison de Saint-Gilles était à ce point alarmante que l'acte attaqué a dû être adopté en urgence, sans attendre l'audition de la partie requérante ». Elle relève que l'acte attaqué mentionne que le bourgmestre se doit d'agir de façon urgente pour limiter

l'ampleur des troubles causés par la surpopulation carcérale et souligne que « cette urgence est d'autant plus justifiée dans le contexte de recrudescence de l'épidémie de Covid-19 et des grèves de personnel au sein de la prison, tel que mentionné dans l'acte attaqué ». Elle ajoute que l'urgence est également attestée par le fait que l'acte attaqué a été adopté le jour même du courrier électronique de la CSC l'informant « de la situation catastrophique de la prison de Saint-Gilles avec plus de 900 personnes détenues ». Elle rappelle le contenu des courriers électroniques des 3 et 23 novembre 2021. Selon elle « l'urgence était donc telle qu'une audition n'était pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquelles [elle] a pour mission de veiller ».

Elle précise, par ailleurs, que le bourgmestre avait pris plusieurs contacts avec le ministre de la Justice au début du mois de novembre, afin de l'alerter de la situation. Elle relève que le courrier électronique du 5 novembre 2021 atteste de ces entretiens téléphoniques. Elle conclut que le ministre de la Justice « ne pouvait ignorer que l'acte attaqué allait être adopté à défaut [...] de prendre les mesures nécessaires et adéquates pour régler la situation ».

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Pour la première fois dans son dernier mémoire, la partie adverse objecte que l'acte attaqué ne constitue pas une mesure grave imposant l'audition préalable de son destinataire. Selon elle, « l'arrêté se suffit à opérer un rappel aux règles, certes souvent bafouées, permettant de lutter contre la surpopulation carcérale » et il tient compte de la réalité du terrain en portant la limite maximale de 840 à 850 places. Elle ne comprend pas comment « une norme rappelant tant les règles édictées par la partie adverse elle-même et faisant écho à la jurisprudence nationale et européenne afférente aux violations de l'article 3 de la CEDH représenterait une mesure grave pour la partie adverse », pour laquelle elle devrait pouvoir bénéficier d'une audition préalable.

Elle observe que la partie requérante n'établit pas de quelconques difficultés causées par l'acte attaqué. Elle estime que « compte tenu de l'ouverture de la prison de Haren – et prochainement de Termonde – l'arrêté représente une formalité pour la partie adverse qui vide, durant l'actuelle procédure, la prison de Saint Gilles progressivement ». Elle rappelle que « l'ouverture prochaine de la prison de Haren était déjà une information de réputation publique en octobre 2021 et que, partant, la gravité de la mesure prise par la partie adverse pouvait déjà être apprécié au moment de l'adoption de l'acte attaqué ». Elle estime que « la gravité de la mesure est difficile à croire dès lors que la capacité maximale de la prison de Saint-Gilles a été maintenue à 840 places », à en croire le ministre de la Justice. Elle

cite plusieurs déclarations de celui-ci, dont il ressort, tout d'abord, que le transfert de détenus de la prison de Saint Gilles vers d'autres lieux de détention est en cours et que la prison de Saint-Gilles ne restera ouverte que jusqu'à la fin du mois de décembre 2024 ; ensuite, que les ailes A, B et C de la prison de Saint-Gilles seront ouvertes jusqu'en 2025 en raison de la surpopulation carcérale ; et, enfin, que des transferts de détenus condamnés à de courtes peines ont eu lieu de la prison de Haren vers la prison de Saint-Gilles en 2023.

Elle fait ensuite valoir, comme dans son mémoire en réponse, que la situation de surpopulation au sein de la prison de Saint-Gilles était à ce point alarmante en novembre 2021 que l'acte attaqué a dû être adopté en urgence, sans attendre l'audition de la partie requérante et que des contacts avaient été pris avec le ministre de la Justice au début du mois de novembre 2021. Elle ajoute que « dès lors que la problématique de la surpopulation carcérale représente une problématique vieille de plusieurs années pour laquelle la partie requérante a été condamnée par toutes les juridictions compétentes, on peine à comprendre de quelle manière la partie [requérante] se trouverait dans une situation où elle n'a pas pu faire valoir ses observations quant à la situation litigieuse » et qu'il convient de ne pas sous-estimer la situation cauchemardesque de la prison de Saint-Gilles, décrite dans ses écrits de procédure et dans les différents rapports mentionnés. Elle fait valoir que « compte tenu de la difficulté de dialoguer et négocier à brève échéance avec la partie [requérante] [...] il n'était pas possible d'attendre de bénéficier d'une réunion de négociation en laissant la situation au sein de la prison de Saint-Gilles continuer à se détériorer ». Elle précise que le courrier électronique du bourgmestre du 5 novembre fait état, à cette date, « de l'existence de négociations au niveau politique » et qu'elle a pris sa décision le 23 novembre, soit près de 20 jours plus tard, « en raison de l'impossibilité, justement, d'attendre plus longuement une réaction de la partie requérante eu égard au nouvel avertissement adressé par le syndicat [dans son courrier électronique du 23 novembre] ». Elle conclut qu'« on ne saurait raisonnablement exiger de la part d'une autorité administrative d'attendre la réalisation d'une audition préalable alors même qu'une situation inhumaine, dénoncée par la justice, les syndicats et les rapports officiels se déroule sur son territoire (et dans le champ d'application de sa compétence) ».

Elle s'étonne encore de voir la partie requérante « prétendre qu'une solution négociée aurait pu être dégagée alors même que la solution qu'elle applique jusqu'à maintenant concernant les violations avérées des droits humains est de violer sciemment ceux-ci et de payer les astreintes ou amendes liées à ces violations ». Elle estime que « l'invocation du principe d'audition préalable n'équivaut ici qu'à maintenir une situation illégale par nature en prétendant que pareille audition aurait

eu un quelconque effet sur l'adoption de l'acte attaqué » et qu'« un tel abus de droit vicie l'ensemble du moyen de la partie requérante ».

VI.2. Examen

L'article 113, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale a été abrogé par l'article 2 de la loi du 8 avril 1991 modifiant le titre I, chapitre IV, section 2, de la Nouvelle loi communale, en ce qui concerne la publication des actes (*Mon.b.* 27 avril 1991). Le moyen n'est pas recevable en ce qu'il invoque sa violation.

Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave d'entendre son destinataire pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en parfaite connaissance de cause. Le devoir de minutie s'impose même lorsque le principe *audi alteram partem* n'est pas applicable.

En ce qu'elle consiste notamment à « interdire l'entrée à tout nouveau détenu dans l'établissement pénitentiaire tant que la population carcérale n'aura pas été ramenée au nombre maximum de 850 détenus », la mesure adoptée en l'espèce par la partie adverse, sur la base de ses compétences en matière de police administrative, affecte directement l'exercice des compétences attribuées à la partie requérante en ce qui concerne l'exécution des peines et la gestion des établissements pénitentiaires. Une telle mesure ne peut être adoptée que sur la base d'une information complète et actualisée de l'autorité administrative sur la situation de l'établissement en cause et en tenant compte du point de vue et des contraintes de l'autorité compétente en matière d'exécution des peines et de gestion des établissements pénitentiaires. Le devoir de minutie et le principe *audi alteram*

partem imposaient donc, en l'espèce, de permettre à la partie requérante de faire valoir son point de vue sur la mesure envisagée, préalablement à son adoption.

La référence à l'urgence de la situation, dans l'acte attaqué, tend à justifier l'intervention de la partie adverse au titre de ses compétences en matière de police administrative. S'il est difficilement contestable que la situation, au sein des prisons et notamment de la prison de Saint-Gilles, était particulièrement difficile tant pour les détenus que pour le personnel au moment de l'adoption de l'acte attaqué, ces motifs ne justifient pas en soi que la partie adverse se dispense d'informer la partie requérante de la mesure qu'elle s'apprête à prendre, afin de recueillir ses observations, même à bref délai, à cet égard.

Il ne ressort pas du dossier administratif que la partie requérante aurait été informée de la mesure que la partie adverse envisageait précisément d'adopter.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

VII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder indemnité de procédure au montant de base indexé, soit 770 euros, à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles est mis hors de cause

Article 2.

L'arrêté de police du bourgmestre de la commune de Saint-Gilles du 23 novembre 2021 est annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 décembre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly