CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.903 du 3 avril 2025

A. 241.376/XI-24.734

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

contre :

A. **B**.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 février 2024, la partie requérante sollicite la cassation de la décision prononcée le 2 février 2024 par la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire portant la référence CA/23-0283.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 15.809 du 27 mars 2024 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. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 19 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 14 février 2025 a fixé l'affaire à l'audience de la XI[e] chambre du 17 mars 2025 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 6 décembre 2023, la commission des plaintes a déclaré la plainte de la partie adverse relative à la fouille de sa cellule fondée et lui a accordé une compensation.

La partie requérante a formé un recours devant la commission d'appel.

Le 2 février 2024, ce recours a été rejeté 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 la violation de l'article 148 de la loi de principes 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 ».

La partie requérante soutient que « (…) il ressort en effet très clairement du libellé de l'article 148 de la loi de principes que les détenus ne peuvent porter plainte qu'à l'égard, seulement, des décisions du directeur ou des décisions prises en son nom », que « le législateur a donc limité le droit de plainte à une catégorie précise d'actes : les décisions individualisées prises par le directeur ou au nom de celui-ci », que « le droit de plainte a été institué pour assurer le respect par

l'administration pénitentiaire de la légalité de son action », qu'« il s'agit donc, pour le détenu, de faire "un procès à un acte" au nom du droit et non un procès à une partie adverse en vue de départager des droits », qu'« en ce sens, le droit de plainte est un contentieux objectif », que « le détenu (…) ne contestait pas la décision de fouille: il se plaignait de son exécution, soulignant qu'à son retour dans la cellule, il avait trouvé des traces de chaussures sur son lit et des papiers par terre », que « la Commission d'appel le relève expressément (…) », qu'« il n'était pas contesté que la fouille de la cellule du détenu (…) a été réalisée dans le cadre d'un plan de fouille de la prison tel qu'autorisé par l'article 109 de la loi de principes », que « si cette disposition précise que de telles fouilles doivent être réalisées "conformément aux directives du chef d'établissement" - élément sur lequel semble s'appuyer la décision de la Commission d'appel pour justifier la recevabilité du recours - , il ne peut s'en déduire qu'en l'espèce, la fouille litigieuse découlait d'une décision du directeur prise spécifiquement à l'égard du détenu (…) », que « des "directives du chef d'établissement" ne peuvent pas, en effet, être assimilées à des "décisions du directeur" visées par l'article 148 de la loi de principes », que « des directives consistent en des consignes générales qui sont données par la direction de la prison aux agents chargés du déroulement des fouilles de l'espace de séjour afin que celles-ci se passent dans l'ordre et le respect des détenus », que « le jour de la fouille de l'espace de séjour attribué au détenu (…), d'autres fouilles ont été réalisées par les agents dans d'autres cellules », que « ces fouilles sont réalisées à l'initiative des agents de surveillance suivant un plan de fouille arrêté pour toute la prison », qu'« elles ne procèdent pas d'une décision individuelle du directeur », qu'« en conséquence, la plainte du détenu (…), qui ne portait donc pas sur une décision du directeur, laquelle au demeurant n'existait pas, ne rentrait manifestement pas dans le champ de compétence des commissions des plaintes et de la Commission d'appel », que « soutenir le contraire, comme l'a fait l'acte attaqué, est contraire à l'article 148 de la loi de principes et fait preuve d'un excès de pouvoir manifeste », que « la vision extensive adoptée par la Commission d'appel dans l'acte attaqué repose au surplus sur une interprétation erronée du rapport final de la Commission 'loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut des détenus' et des travaux préparatoires de la loi de principes (…) », que « le Conseil d'Etat a jugé qu'un acte d'exécution d'une décision définitive n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, ni, partant, d'une demande de suspension », que « la jurisprudence du Conseil d'Etat doit trouver à s'appliquer en l'espèce par analogie : un acte d'exécution d'une fouille de l'espace de séjour individuel, fouille au demeurant non contestée, ne peut pas faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la Commission des plaintes (…) », que « si, certes, un détenu a le droit de se plaindre la manière dont a été exécutée une fouille sans remettre en cause la légalité même de ladite décision de fouille, il doit saisir les cours et tribunaux de cette

contestation qui est de leur compétence exclusive en vertu de l'article 144 de la Constitution », qu'« il peut également saisir la Commission de surveillance de l'établissement mais pas la Commission des plaintes (…) », que « si le détenu (…) estimait devoir se plaindre d'un comportement d'un agent (ou d'agents) lors de l'exécution de la fouille de sa cellule, il devait s'adresser aux cours et tribunaux, voire également à la Commission de surveillance de l'établissement pénitentiaire, et non pas aux Commissions des plaintes et Commission d'appel par le biais du droit de plainte », que « ces dernières n'ont pas compétence à intervenir dans ce contentieux », que « l'article 148 de la loi de principes ne les autorise qu'à annuler ou réformer des décisions individualisées prises par le directeur ou prises en son nom (…) », qu'« ainsi donc, la mauvaise exécution d'une fouille par un agent n'est pas de nature à remettre en cause la légalité de la fouille », que « sous peine de violer les dispositions et principes repris au moyen, elle ne peut pas faire l'objet d'une plainte auprès des commissions des plaintes (…) », que « la Commission d'appel commet une erreur de droit en assimilant la notion de "directives du chef d'établissements" prévue à l'article 109 de la loi de principes avec celle de "décision individuelle" prévue à l'article 148 de la même loi », que « le fait que, selon l'acte attaqué, l'article 5, § 1er, de la loi de principes "crée dans le chef de l'administration de veiller à ce que les conditions de détention respectent la dignité humaine tant sur le plan psychique et physique que matériel" n'autorise pas la Commission d'appel de déclarer recevable la plainte du détenu (…) à défaut de décision individuelle du directeur prise à l'égard de ce dernier », que « l'analyse de la Commission d'appel ne repose que sur sa propre jurisprudence, laquelle repose, comme souligné plus haut, notamment sur une interprétation erronée du rapport final de la Commission "loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut des détenus" et des travaux préparatoires de la loi de principes », que « la direction n'a pris, en l'espèce, aucune décision ni quant à la fouille litigieuse, ni quant à la façon dont la fouille devait se dérouler », que « le comportement d'un agent durant la fouille n'est pas à rattacher à une décision prise par la direction, décision qui, au surplus, n'existe pas en l'espèce », que « nulle part dans la loi de principes, et particulièrement l'article 148, il n'est fait référence à des actes se rattachant à une décision de la direction, et nulle part, il n'est précisé, *a fortiori*, que de tels actes devraient être assimilés, ou seraient assimilés, à des décisions prises par la direction » et que « considérer que des actes posés se rattachant à une décision de la direction, voire, comme le soutient implicitement la Commission d'appel en l'espèce, se rattachant à des directives de la direction peuvent faire l'objet d'une plainte auprès des Commission des plaintes se révèle ainsi contraire au texte même de l'article 148 de la loi de principes ».

Appréciation

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 1er ».

Il résulte de cette disposition qu’une plainte ne peut être introduite par un détenu que contre une décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci ou contre une omission ou un refus de prise de décision.

En l’espèce, la commission d’appel n’a pas constaté que la plainte était dirigée contre une décision ou contre une omission ou un refus de prise de décision.

Au contraire, le juge a estimé en substance que la partie adverse ne contestait pas une décision de fouille de sa cellule mais l’exécution d’une telle décision.

La commission d’appel a donc estimé de la sorte qu’une plainte pouvait être introduite, en vertu de l’article 148 de la loi du 12 janvier 2005, sans qu’elle soit dirigée contre une décision ou contre une omission ou un refus de prise de décision.

Ce décidant, la commission d’appel a violé la portée de l’article 148 de la loi du 12 janvier 2005.

Contrairement à ce qu’a considéré la commission d’appel, la distinction entre une décision et son exécution n’implique pas qu’un agent pénitentiaire puisse exécuter comme bon lui semble une décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci.

L’agent pénitentiaire doit exécuter la décision conformément aux modalités prévues par celle-ci, lorsqu’elle en prescrit, et doit respecter les dispositions légales et réglementaires applicables.

La distinction entre une décision et son exécution ne prive pas le droit de plainte de sa substance, comme l’affirme la commission d’appel.

Le droit de plainte, dont la commission des plaintes peut être saisie, a une

substance, à savoir les décisions prises par le directeur ou au nom de celui-ci ou les omissions ou les refus de prise de décisions.

L'exécution de telles décisions peut être contestée devant le juge judiciaire.

La circonstance que le champ d'application matériel du droit de plainte, prévu par l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005, paraisse insuffisant à la commission d'appel, ne lui permet pas de l'étendre aux mesures d'exécution d'une décision qui ne sont pas visées par la disposition précitée.

Le moyen unique est fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005, ce que des débats succincts suffisent à constater.

V. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision rendue le 2 février 2024 par la Commission d'appel de la Commission des plaintes et portant la référence CA/23-0283, est cassée.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres de la Commission d'appel de la Commission des plaintes et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

L'affaire est renvoyée devant la Commission d'appel de la Commission des plaintes.

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 3 avril 2025, par la XI^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Xavier Dupont	Yves Houyet