

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.470 du 28 mai 2025

A. 237.001/XI-24.067

En cause :

M.A.,

ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
avenue Henri Jaspar 128
1060 Bruxelles,

contre :

1. **le Directeur général des établissements pénitentiaires,**
2. **l'Etat belge**, représenté par
le ministre de la Justice,
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 le 10 août 2022, la partie requérante demande l'annulation de la « décision implicite de rejet d'une demande de publicité passive, datée du 12 juin 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 10 mars 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 28 avril 2025.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Luka Filipovic *loco* M^e Nicolas Cohen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Chloé Vanden Eynde *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît 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.

III. Faits

Le 5 juillet 2016, la partie requérante a été condamnée à une peine de seize années d'emprisonnement pour participation aux activités d'un groupe terroriste comme dirigeant.

En date du 7 septembre 2016, selon la partie requérante, elle est placée au sein de l'établissement pénitentiaire d'Ittre, dans la section « D-Rad:Ex » sur la base des « instructions particulières extrémisme ». Dans leur version mise à jour au 5 mars 2021, celles-ci prévoient notamment ce qui suit :

« 7. Violent Extremist Prisoner EPI (VEP-EPI)

[...]

La catégorie attribuée au détenu CelEx est déterminée par la CelEx. L'information est communiquée aux directions régionale et locale, au SPSC(Ex) et à la DGD.

La détention des détenus CelEx est basée sur une double politique. Il a été fait le choix de ne pas organiser une concentration systématique de ces détenus. Dans la mesure du possible, les détenus CelEx sont intégrés dans des ailes classiques. Nous prévoyons en outre 2 entités spécifiques, d'une part, les prisons satellites, à savoir Andenne, Bruges, Gand, Lantin et Saint-Gilles, et d'autre part, la section D-Rad:ex des prisons de Hasselt et d'Ittre.

Afin de déterminer le placement et le régime les plus adaptés, tous les détenus CelEx sont screenés par CelEx et SPSC(Ex). Ce screening s'opère sur base, au

minimum, des rapports d'évaluation bimestriels effectués par la direction et le SPS locaux. Dans ce screening, la nécessité d'un éventuel placement sur une section D-Rad:Ex est analysée. S'il s'avère qu'un placement sur une section D-Rad:ex s'indique, CelEx transmet une proposition motivée à la Direction régionale et au Directeur général. Le Directeur général communique sa décision pour exécution à la Direction régionale et à CelEx.

Le détenu qui a été dirigé vers une section D-Rad:ex peut être autorisé à la quitter lorsqu'il existe suffisamment de signes positifs en ce sens. La procédure est initiée par la direction et le SPS local. Sur la base de données concrètes, observations, informations, etc. le directeur introduit une demande de transfèrement à la Direction régionale. L'avis du directeur doit porter sur une nouvelle analyse des critères qui ont prévalu au placement. La direction recueille l'avis de CelEx et du SPSC(Ex) avant de transmettre une proposition concrète au Directeur général ».

Le 28 février 2022, la partie requérante formule une demande d'accès à son dossier administratif. Elle demande, plus particulièrement, une copie des fiches d'observations dont elle a fait l'objet en sa qualité de détenu CelEx de la section D-Rad:ex de la prison d'Ittre.

Le 28 mars 2022, le Directeur général des établissements pénitentiaires a rejeté cette demande de publicité passive. Cette décision est motivée comme il suit :

« Maître Cohen,

Ce courrier fait suite à votre demande introduite à la prison d'Ittre le 28 février 2022 d'obtention de copie des fiches d'observations dont votre client, Monsieur [A.M.N.], fait l'objet en qualité de détenu CELEX sur la section D-Rad:EX à Ittre.

Cette demande est rejetée.

En effet, ces fiches d'observation contiennent des informations détaillées sur les méthodes de travail de la Direction générale des établissements pénitentiaires. Elles contiennent plus précisément une liste et une description des critères selon lesquels les détenus qui tombent sous le champ d'application des instructions en matière de terrorisme sont observés et évalués.

La connaissance par un détenu de ces critères d'observation et d'évaluation pourrait mener à une simulation de sa part ce qui pourrait conduire les observations faites à reproduire une fausse image du comportement de la personne observée et pourrait dès lors constituer un danger.

Le fait que votre client et vous soyez en possession des critères figurant sur les fiches d'observation (ce que je déplore) est une chose mais le fait de vous transmettre des fiches remplies et donc constituant l'évaluation concrète reposant sur ces critères est une chose encore différente.

En effet, si j'accédais à votre demande, vous seriez en mesure de voir comment sont évalués lesdits critères, comment les observations faites par les agents sont consignées sur les fiches, à quels moments ont lieu ces observations et comment ces informations sont transmises à la hiérarchie. En un mot, vous seriez informé

de l'application concrète de ces critères que, à l'origine, vous n'êtes pas censé connaître.

Le risque de simulation, de dissimulation d'objets, d'adaptation du comportement en fonction de ces éléments concrets que nous vous aurions transmis serait encore, du point de vue de la Direction générale des établissements pénitentiaires, bien plus élevé.

Pour cette raison, j'estime que leur communication ne l'emporterait pas sur la protection de l'un ou des intérêt(s) visé(s) à l'article 6, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, à savoir l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales et je me vois donc contraint de rejeter votre demande de publicité passive.

[...] ».

Le 28 avril 2022, la partie requérante adresse une demande de reconsidération auprès du Directeur général, ainsi qu'une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

Le 29 juin 2022, la CADA a rendu l'avis suivant :

« La Commission constate que le délai dans lequel elle peut fournir un avis utile est désormais expiré. En effet, les membres de la Commission n'ont pu prêter le serment constitutionnel que le 22 juin 2022 et la Commission a été installée le 29 juin 2022. Ils ne pouvaient délibérer auparavant. La loi du 11 avril 1994 prévoit que si la Commission rend tardivement son avis, l'autorité administrative doit passer outre cet avis. De plus, en tout état de cause, une décision (implicite ou non) de refus a été rendue entre-temps, laquelle ne peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État que si la procédure de recours administratif a été suivie correctement ».

La décision implicite de refus constitue l'acte attaqué.

IV. Détermination de la partie adverse

La première partie adverse ayant agi en qualité d'organe de l'État belge, elle doit être mise hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, en réponse à une question posée par Monsieur le Premier auditeur – Chef de section dans son rapport, la partie adverse « précise que la partie requérante a quitté la section D-Rad:Ex de la prison d'Ittre dès le 30 octobre 2022 ». Elle ajoute que la partie requérante est actuellement détenue

sous régime « ordinaire » dans cette même prison et qu'elle bénéficie de permissions de sortie depuis 2023. Elle en conclut que « [l']intérêt au recours du requérant n'existe donc plus depuis le 30 octobre 2022 » en sorte que le recours est irrecevable.

V.2. Thèse de la partie requérante

La partie requérante conteste le raisonnement de la partie adverse.

Elle rappelle que le litige concerne l'accès à des documents administratifs, que le droit à la transparence de l'administration est un droit fondamental, que les exceptions à ce principe s'interprètent restrictivement et qu'à l'exception des documents à caractère personnel, il n'est pas nécessaire de démontrer un intérêt pour obtenir le document administratif demandé. Elle estime disposer d'un intérêt suffisant à se voir délivrer les documents demandés sans devoir démontrer ni expliquer l'usage qu'elle en ferait. Elle ajoute néanmoins que ces documents lui permettraient « de comprendre *a posteriori* les raisons pour lesquelles [elle] a été maintenu[e] dans l'aile D-Rad:Ex pendant une longue période » et « le cas échéant, [de] fonder une action en responsabilité contre l'Etat belge s'il apparaît que les décisions de maintien successives ne se fondaient pas sur des preuves suffisantes ».

Elle estime que seule la délivrance des documents demandés lui ferait perdre son intérêt actuel au recours et que dès lors qu'elle « dispose d'un intérêt suffisant à se voir délivrer les documents litigieux, [elle] conserve un intérêt à l'annulation de la décision qui lui en refuse l'accès ».

Enfin, elle annonce envisager d'introduire une demande d'indemnité réparatrice avant la clôture des débats devant le Conseil d'État « afin d'obtenir l'indemnisation du préjudice causé par l'acte attaqué ».

V.3. Appréciation

Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ».

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord,

l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109 ; Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, arrêt V. c. Belgique, §§ 42 e.s., ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, il circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale afin de faciliter l'octroi de dommages-intérêts – par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de l'administration à cette fin – est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'un requérant retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle a confirmé que le droit d'accès à un juge n'est pas absolu. Dans son arrêt n° 28/2024 du 7 mars 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.028), elle répond comme suit à une question préjudicielle posée à propos de l'article 12, alinéa 1^{er}, 2°, *juncto* l'article 10, 5°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale :

« B.4.2.2. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Le droit d'accès au juge est également garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit également le droit à un recours effectif. Il convient de donner à cette disposition la même portée qu'aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (C.J.U.E., grande chambre, 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, A. K., ECLI:EU:C:2019:982, point 117).

L'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant pas aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (C.E.D.H., 24 février 2009, L'[E.] A.S.B.L. c. Belgique, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36 ; 29 mars 2011, RTBF c. Belgique, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69 ; 18 octobre 2016, Miessen c. Belgique, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64 ; 17 juillet 2018, [V.] c. Belgique, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43). [...] ».

Enfin, la notion d'intérêt au sens de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne se confond pas avec celle d'intérêt au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Ce n'est pas parce qu'une partie requérante disposait d'un intérêt au sens de la première disposition au jour où elle a formulé sa demande de recevoir copie d'un document administratif qu'elle dispose nécessairement d'un intérêt actuel à obtenir un arrêt d'annulation de la décision de ne pas faire droit à cette demande.

Les développements que la partie requérante consacre à son intérêt au sens de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 précitée ne sont donc pas pertinents. Sa conclusion selon laquelle « [d]ès lors [qu'elle] dispose d'un intérêt suffisant à se voir délivrer les documents litigieux, [elle] conserve un intérêt à l'annulation de la décision qui lui en refuse l'accès » ne convainc donc pas.

De la même manière, s'il est évident que la partie requérante aurait perdu tout intérêt au recours si la partie adverse lui avait donné accès à tous les documents qu'elle demandait, il ne s'en suit pas nécessairement qu'il s'agit de la seule hypothèse dans laquelle elle peut perdre tout intérêt actuel à son recours en annulation.

En l'espèce, la partie requérante a circonscrit son intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué par trois éléments, à savoir :

- elle voudrait « comprendre *a posteriori* les raisons pour lesquelles [elle] a été maintenu[e] dans l’aile D-Rad:Ex pendant une longue période » ;
- les informations dont elle prendrait ainsi connaissance lui permettraient, « le cas échéant, [de] fonder une action en responsabilité contre l’Etat belge s’il apparaît que les décisions de maintien successives ne se fondaient pas sur des preuves suffisantes » et
- elle envisage d’introduire une demande d’indemnité réparatrice avant la clôture des débats devant le Conseil d’État « afin d’obtenir l’indemnisation du préjudice causé par l’acte attaqué ».

Quant au premier motif avancé, il y a lieu de noter, d’une part, que, dans sa demande de publicité, la partie requérante a indiqué que ce qui l’intéresse « est le contenu des mentions » dans les fiches d’observation dont elle a demandé à obtenir la copie et, d’autre part, que, dans les deuxième et troisième branches du moyen unique pris dans sa requête en annulation, la partie requérante a précisé qu’elle « souhaite pouvoir s’assurer que les avis émis par les différents acteurs sont fondés sur des observations objectives et avérées, qui correspondent à la réalité, et que [ne] résultent pas d’interprétation subjectives ni d’un exercice arbitraire du pouvoir d’appréciation des agents, notamment » et que ce qui lui importe « est de pouvoir s’assurer de disposer d’un dossier administratif complet quant à son maintien D-Rad:Ex pour s’assurer que les faits qui y sont relatés sont exacts ».

La partie requérante souhaite donc pouvoir vérifier que la décision de la placer dans la section « D-Rad:Ex » de la prison d’Ittre reposait bien sur une motivation matérielle factuellement exacte.

Si, ainsi que l’expose la partie requérante dans son dernier mémoire, ce souhait peut suffire à établir un intérêt au sens de l’article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 précitée, cet intérêt ne peut se comprendre que dans l’optique d’une éventuelle contestation en justice de la décision de placer la partie requérante dans la section « D-Rad:Ex » de la prison d’Ittre. Or, le Conseil d’État ne peut que constater, d’une part, que la partie requérante ne fait état d’aucun recours qu’elle aurait introduit contre cette décision et, d’autre part, que les parties s’accordent sur le fait que cette décision a cessé de produire tous ses effets en date du 30 octobre 2022.

Il est, de plus, de jurisprudence constante que la seule intention d'éventuellement saisir les juridictions de l'ordre judiciaire d'une demande d'indemnisation ne suffit pas à démontrer l'existence d'un intérêt actuel à un recours en annulation devant le Conseil d'État. En l'espèce, il en va d'autant plus ainsi que l'article 871 du Code judiciaire dispose que le juge judiciaire peut « ordonner à toute partie litigante de produire les éléments de preuve dont elle dispose ».

Dans le cadre de l'instruction de monsieur le Premier auditeur – Chef de section, la partie adverse a informé le Conseil d'État du fait que la partie requérante « a bénéficié d'une libération conditionnelle : décision du 10 mars 2025, exécutée le 18 mars 2025 ».

La partie requérante ne conteste pas cette information mais estime néanmoins encore disposer d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué au motif qu'elle peut encore faire l'objet d'une décision de réincarcération et être à nouveau placée en section D-Rad:ex.

Il s'agit cependant d'un intérêt doublement hypothétique qui ne permet pas de conclure à l'existence d'un intérêt actuel dans son chef.

La circonstance que l'article 32 de la Constitution garantit à chacun « le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie » ne permet pas non plus de neutraliser la condition de l'intérêt actuel.

D'une part, cette disposition ne confère pas un droit absolu au demandeur de publicité puisqu'elle permet à la loi, au décret et à l'ordonnance de prévoir des « cas et conditions » qui y font exception – exceptions dont l'acte attaqué fait d'ailleurs application – et, d'autre part, le caractère constitutionnel, ou même supranational, de la norme dont la violation est invoquée ne dispense pas le Conseil d'État de vérifier que la partie requérante dispose toujours d'un intérêt actuel à son recours en annulation.

L'exigence de disposer d'un intérêt actuel touche en effet à l'ordre public.

Il est d'ailleurs de jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle elle-même – dont la mission est précisément de veiller, notamment, au respect par les différents législateurs des dispositions du Titre II de la Constitution « Des Belges et de leurs droits », le cas échéant lues en combinaison avec des dispositions

supranationales dont celles de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – que ne disposent de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation que les personnes « dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée » et que cet intérêt « doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt » (cf. notamment l'arrêt n° 76/2018 du 21 juin 2018, cons. B.5.; ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.076).

L'exigence d'un intérêt actuel au jour du prononcé de l'arrêt est donc indépendante de la place occupée par la norme, dont la violation est invoquée, dans la hiérarchie des normes. Que le moyen soit notamment pris de la violation de l'article 32 de la Constitution ne permet donc nullement d'écarter l'application de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il en va d'ailleurs de même pour toute autre cause d'irrecevabilité d'une requête en annulation, telle que, par exemple, le dépassement du délai de prescription pour l'introduction d'un recours.

Enfin, au moment de clôturer les débats, la partie requérante n'a pas introduit de demande d'indemnité réparatrice auprès du Conseil d'État.

Il s'en suit qu'elle ne dispose plus d'un intérêt actuel suffisant à son recours en annulation.

VI. Dépens et indemnité de procédure

Les parties adverses demandent de mettre les dépens à charge de la partie requérante et de la condamner au paiement d'une indemnité de procédure au montant de base.

La seconde partie adverse ayant obtenu gain de cause, il convient de faire droit à cette demande, mais en limitant le montant de l'indemnité à 154 euros par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État. Les autres dépens doivent également être supportés par la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La première partie adverse, étant le Directeur général des établissements pénitentiaires, est mise hors de la présente cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 mai 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacubowitz,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet