

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.566 du 12 juin 2025

A. 243.145/XI-24.934

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Louise LAPERCHE, avocat,
rue Wiertz 13
4000 Liège,

contre :

**la Cheffe d'établissement de l'établissement
pénitentiaire d'Andenne**,
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 4 octobre 2024, la partie requérante demande la cassation de la décision CA/24-0236 du 4 septembre 2024 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de Surveillance pénitentiaire, qui déclare l'appel recevable et fondé.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 16.082 du 6 novembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ORD.16.082) a déclaré le recours en cassation admissible uniquement en son premier moyen.

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

M. François Xavier, auditeur adjoint au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006

déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 10 avril 2025 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 2 juin 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lucas Fontaine, *loco* M^e Louise Laperche, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. François Xavier, auditeur 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.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le 10 juillet 2024, la partie adverse prend à l'encontre de la partie requérante, détenue à la prison d'Andenne, la mesure d'ordre du retrait d'emploi.

2. La partie requérante introduit une plainte auprès de la Commission des plaintes de la prison d'Andenne contre cette mesure. Elle y invoque en substance que la décision n'est pas suffisamment motivée et qu'elle ne respecte pas le principe du contradictoire.

3. Le 1^{er} août 2024, la Commission des plaintes annule la décision de retrait d'emploi et ordonne de replacer la partie requérante dans son emploi d'origine.

4. Le 7 août 2024, la direction de la prison interjette appel auprès de la Commission d'appel.

5. Le 4 septembre 2024, la Commission d'appel francophone, après avoir considéré que la mesure d'ordre était légalement justifiée, réforme la décision de la Commission des plaintes de la prison d'Andenne.

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Examen du premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le premier, de la violation de l'article 149 de la Constitution, de la contradiction des motifs, du principe *audi alteram partem* et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle indique qu'elle « reproche à la décision entreprise de faire une application erronée du principe *audi alteram partem*, auquel la loi de principe ne déroge nullement ».

Après avoir reproduit les motifs qu'elle querelle, elle rappelle la portée du principe *audi alteram partem*, en particulier, et celle des principes généraux du droit, en général.

Elle avance qu'« il n'est pas contesté que la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après : "loi de principes") citée par la juridiction *a quo* ne prévoit pas de procédure particulière pour adopter une décision de retrait d'emploi ». Elle ajoute que « le but premier du principe *audi alteram partem* est de permettre à l'autorité de statuer en toute connaissance de cause, raison pour laquelle l'audition ne peut être postérieure à la décision de l'autorité ».

Selon la partie requérante, l'application du principe *audi alteram partem* nécessite la réunion de deux conditions. La première a trait au caractère grave que la mesure doit présenter pour le destinataire de celle-ci. En l'espèce, la partie requérante avance qu'« un retrait d'emploi est une mesure grave pour [elle] en ce sens qu'elle [la] prive de son droit de pouvoir travailler en prison, reconnu par l'article 87 de la loi de principes, et de sa seule source de revenus au sein de la prison, en dehors de la solidarité familiale » et que cette décision a, par conséquent, « une incidence aussi bien matérielle que morale ». La seconde condition nécessite que la mesure soit prise en raison du comportement du destinataire de celle-ci pour qu'elle soit remplie. En l'espèce, la partie requérante estime qu'« on [lui] reproche [...] d'avoir claqué une grille, haussé le ton et d'avoir eu une altercation verbale avec un codétenu ». Cela confirme, selon elle, que la mesure a été prise en raison de son comportement. Les deux conditions étant remplies, le principe *audi alteram partem* était donc bien

applicable en l'espèce, comme l'avait jugé la commission des plaintes de la prison d'Andenne.

Elle estime que son audition lui aurait permis de s'expliquer sur les faits et d'émettre ses observations sur la proportionnalité de la mesure.

Par ailleurs, elle ajoute que ni l'urgence, d'ailleurs non invoquée devant la Commission d'appel, ni une dérogation légale ne permettait, en l'espèce, d'échapper à l'application du principe.

Sur l'absence d'une dérogation d'origine légale, elle soutient que, contrairement à ce qu'a estimé le juge *a quo*, « la loi ne neutralise pas les obligations que le principe *audi alteram partem* fait peser sur l'autorité, étant donné que la loi de principes reste muette à ce sujet ». Elle ajoute que « la juridiction *a quo* ne cite d'ailleurs aucune disposition spécifique de la loi de principes, qui dérogerait à ce principe général de droit administratif ». Autrement dit, « si la loi de principes ne prévoit pas expressément que le détenu a le droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de retrait d'emploi, la loi ne l'écarte aucunement ». Selon la partie requérante, c'est justement « dans cette fenêtre de tir précise que le principe général de droit et *a fortiori* de droit administratif joue son rôle ». En effet, « les principes généraux du droit ont un rang hiérarchique législatif et une valeur supplétive de la volonté présumée du législateur », ce qui signifie que ces principes comblent les lacunes de la loi et « trouvent à s'appliquer quand la loi ne prévoit rien, ils interviennent donc pour compléter celle-ci, de manière supplétive ». Elle en conclut que « c'est à tort, dès lors, que le juge *a quo* estime qu'exiger une audition préalable reviendrait à ajouter à la loi une condition qu'elle ne prévoit pas ». Elle affirme qu'« en jugeant qu'une audition préalable ne pouvait être imposée à l'administration en l'absence de disposition expresse dans la loi de principes en ce sens, la juridiction *a quo* a violé la notion même de principe général de droit administratif et spécialement du principe *audi alteram partem* ».

Elle ajoute qu'une telle motivation est contradictoire et insuffisante pour empêcher l'application d'un tel principe.

Elle reprend dans son mémoire en réplique l'argumentation développée dans sa requête et y ajoute diverses considérations.

Elle avance tout d'abord que l'arrêt n° 257.056 du 4 juillet 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.056) ne contredit pas la thèse qu'elle défend dans sa requête. Par ailleurs, elle opère une distinction entre le principe *audi alteram partem*

et le principe général du respect dû aux droits de la défense. Elle note que les droits de la défense ne s'imposent qu'en matière disciplinaire. Elle rappelle les critères permettant d'apprécier le caractère disciplinaire d'une mesure. Le principe *audi alteram partem*, quant à lui, ne s'applique qu'aux mesures graves adoptées en raison du comportement de l'intéressé, mais en l'absence de tout caractère punitif.

Elle estime que « la jurisprudence passée de Votre Conseil citée par la partie adverse relative à la recevabilité des recours en annulation contre des mesures d'ordre adoptée par le Directeur de prison à l'égard d'un détenu n'est plus pertinente à ce jour. En effet, Votre Conseil avait développé une jurisprudence quant à la qualification des différentes mesures d'ordre pour déterminer lesquelles faisaient grief au requérant afin de déterminer s'il s'agissait d'un acte administratif attaquant. Désormais, la recevabilité est appréciée au niveau des juridictions administratives que sont les Commissions des plaintes et la Commission d'appel, en fonction de l'article 148 de la loi de principes qui prévoit que le "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", ce qui a une portée potentiellement plus large. »

Elle souligne qu'elle « n'a jamais prétendu que la mesure de retrait d'emploi prise à son égard revêtait un caractère punitif, dès lors que, *primo*, [elle] revendique l'application du principe *audi alteram partem* et non des droits de la défense et que, *secundo*, cette qualification est inopérante sur la recevabilité de sa plainte initiale dès lors qu'il n'est pas contesté qu'il s'agit d'une décision prise à son égard par le directeur ».

Elle indique qu'il n'est pas contesté que la mesure de retrait d'emploi a été adoptée en raison de son comportement, ainsi qu'il ressort expressément de la motivation formelle de cette décision.

Elle avance que les arguments de la partie adverse selon lequel le retrait d'emploi ne serait pas une mesure grave « mais constitue uniquement une mesure d'ordre lui refusant/retirant un avantage dont il n'a pas droit d'emblée » et selon lequel « en l'espèce, la mesure de retrait d'emploi n'engendre pas des modifications importantes dans l'exercice des droits [de la partie requérante] : d'une part, le manque à gagner n'est pas conséquent, d'autant plus que [la partie requérante] reçoit de l'argent de l'extérieur et d'autre part, son droit à prendre part à un travail ne lui a pas été retiré puisqu'[elle] se trouve sur la liste d'attente des demandeurs d'emploi. La mesure n'atteint dès lors pas le seuil nécessaire pour être considérée comme une mesure grave » peuvent être suivis.

Elle note que l'argument selon lequel le retrait d'emploi constituerait une mesure d'ordre qui se limite à retirer un avantage « dont [elle] n'a pas droit d'emblée » ne ressort nullement de la décision dont recours, mais repose sur une décision antérieure de la Commission d'appel, adoptée le 9 août 2023, dans une autre cause que la sienne, et qu'on ne peut dès lors y avoir égard pour apprécier la motivation de la décision attaquée.

Elle relève que, dans un arrêt n° 242.466 du 28 septembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.466), le Conseil d'État a indiqué que le principe *audi alteram partem* ne s'appliquait pas « au sujet de l'octroi ou du refus d'un avantage dont il ne bénéficiait pas antérieurement », de sorte qu'*a contrario*, le retrait ou la privation d'un avantage dont l'intéressé jouissait régulièrement peut être considéré comme une mesure grave. En tout état de cause, le fait de travailler en prison n'est pas un privilège mais un véritable droit garanti par l'article 87 de la loi de principes, dans la limite du travail disponible en détention.

Elle maintient donc que le retrait d'emploi est une mesure grave pour elle, en ce sens qu'elle le prive de son droit de pouvoir travailler en prison, reconnu par l'article 87 de la loi de principes, et de sa seule source de revenus au sein de la prison, en dehors de la solidarité familiale. Cette mesure a donc une incidence aussi bien matérielle que morale.

Elle soutient que, dans son arrêt n° 249.279 du 16 décembre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.249.279), le Conseil d'État a reconnu qu'une décision qui démet un détenu de son emploi au sein de la prison et donc le prive de son emploi pour une durée indéterminée « modifie de manière importante ses droits et sa situation juridique au sein de la prison ».

Elle concède qu'étant sur la liste d'attente des travailleurs, elle n'est pas privée de manière absolue de son droit de travailler. Néanmoins, selon elle, « il n'en demeure pas moins qu'[elle] est concrètement empêché[e] de travailler tant qu'une place ne se libère pas, c'est-à-dire pour une durée indéterminée, alors même qu'[elle] avait déjà dû patienter plusieurs mois pour obtenir l'emploi dont [elle] a été démis[e] ». Dès lors, « la partie adverse ne peut prétendre que [la partie requérante], placé[e] sur liste d'attente, pourrait concrètement exercer un emploi. Cela a des implications concrètes sur sa vie quotidienne en prison, puisqu'[elle] est ainsi privé[e] pour une durée indéterminée d'une activité (travailler) rémunérée ».

Sur les gratifications, elle soutient qu'« elles sont essentielles pour [elle] afin de cantiner mais aussi pour indemniser des parties civiles » puisqu'elles représentent « 50 % de ce que sa famille peut lui verser, ce qui est une proportion très importante de ses revenus en détention ».

Elle relève, enfin, que la partie adverse ne répond pas à l'argument selon lequel c'est à tort que le juge *a quo* estime qu'exiger une audition préalable reviendrait à ajouter à la loi une condition qu'elle ne prévoit pas, dès lors qu'il s'agit de l'essence même du principe général de compléter la loi lorsque celle-ci est incomplète.

Lors de l'audience, elle se réfère à ses écrits de procédure.

IV.2. Thèse de la partie adverse

Après avoir rappelé le libellé des dispositions de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005 relatives au travail en prison, la partie adverse expose que le Conseil d'État a jugé qu'en vertu de la règle du parallélisme des compétences, le directeur de la prison est compétent pour retirer à un détenu un travail qui lui a été attribué.

Elle indique que, dans son arrêt n° 257.056 du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a défini le principe *audi alteram partem* comme suit :

« (...) Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier 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'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement.

L'autorité doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

Le principe général de droit *audi alteram partem* ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense. Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis

que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard. »

Elle relève qu'en matière pénitentiaire, le Conseil d'Etat a jugé, dans son arrêt n° 249.756 du 9 février 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.249.756), qu'une mesure d'ordre intérieur exclusivement ou principalement dictée par un souci de sécurité ou de prudence, qui est prise par l'autorité en vue de veiller au bon fonctionnement d'un établissement pénitentiaire ainsi qu'au maintien de l'ordre, s'avère une simple mesure d'ordre intérieur qui, en principe, n'est pas susceptible d'annulation, mais qu'il en serait autrement s'il s'avère que cette mesure constitue en réalité une sanction disciplinaire déguisée ou lorsqu'elle s'appréhende comme une mesure d'ordre prise en raison du comportement du détenu et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses droits, ces deux conditions étant cumulatives.

Elle ajoute que, dans son arrêt n° 249.279 du 16 décembre 2020, il a décidé que « pour qualifier une mesure d'ordre intérieur soit de sanction disciplinaire déguisée, soit de mesure d'ordre susceptible de recours, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. En ce qui concerne la première hypothèse, le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement du détenu est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur les droits du détenu. Dans la seconde hypothèse, il y a lieu d'examiner si l'autorité a pris une mesure d'ordre qui, non seulement, découle du comportement du détenu mais qui, en outre, peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte à ses droits et à sa situation juridique. »

Elle avance que, dans son arrêt n° 222.471 du 13 février 2013 (ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.222.471), le Conseil d'Etat a jugé que « le directeur d'un établissement pénitentiaire est chargé de veiller au bon fonctionnement de celui-ci ainsi qu'au maintien de l'ordre; que, dans le cadre de cette fonction, il revêt la qualité d'autorité administrative et qu'à cette fin, il peut prendre de nombreuses mesures susceptibles d'occasionner certains désagréments ou certaines contrariétés à la personne détenue; que pour autant que ces mesures soient exclusivement ou principalement dictées par un souci de bon fonctionnement de l'établissement, de sécurité ou de prudence, elles s'avèrent être de simples mesures d'ordre intérieur qui, en principe, ne sont pas susceptibles d'annulation; qu'il en va autrement si la mesure a pour objet exclusivement ou principalement de punir un détenu en raison de manquements disciplinaires ou d'un comportement reconnu fautif; que, dans ce cas, la

mesure est susceptible d'annulation devant le Conseil d'État » et que « [...] quand bien même la décision de retrait d'emploi a des répercussions préjudiciables pour le requérant, rien n'établit que la mesure litigieuse aurait eu pour objet exclusif ou principal de le punir, et constituerait dès lors une mesure disciplinaire déguisée; que rien ne permet de remettre en cause le fait que le directeur a conclu, à propos du refus du requérant de se rendre au travail le 28 novembre, à l'absence d'infraction disciplinaire", puisqu'au contraire, il lui a notifié son intention de régler le problème par mesure d'ordre; que, de même, rien ne permet de croire que le retrait d'emploi lui aurait été dicté par autre chose que le souci d'assurer la continuité du service de nettoyage du préau, mise à mal par les absences répétées du requérant, souvent non dûment justifiées, et, partant, celui de veiller au bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire dont il assume la direction; que la décision attaquée constitue, en conséquence, une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours en annulation au Conseil d'État; que la fin de non-recevoir est accueillie; que la requête n'est pas recevable. »

Elle considère que la décision attaquée confirme une jurisprudence bien établie de la Commission d'appel selon laquelle la direction d'un établissement pénitentiaire n'est pas tenue d'entendre le détenu avant de prendre une décision de retrait d'emploi au motif que, s'agissant d'une mesure d'ordre, la loi de principes ne prévoit pas une telle obligation.

Elle expose que la Commission d'appel fait ainsi reposer sa jurisprudence sur la considération qu'« une mesure de retrait d'emploi n'est pas une mesure grave mais constitue uniquement une mesure d'ordre lui refusant /retirant un avantage dont il n'a pas droit d'emblée », comme elle l'avait déjà jugé dans une décision du 9 août 2023. Elle estime que cette considération est parfaitement justifiée dès lors qu'en l'espèce, la mesure de retrait d'emploi n'engendre pas de modifications importantes dans l'exercice des droits de la partie requérante : « d'une part, le manque à gagner n'est pas conséquent, d'autant plus que [la partie requérante] reçoit de l'argent de l'extérieur et d'autre part, son droit à prendre part à un travail ne lui a pas été retiré puisqu'[elle] se trouve sur la liste d'attente des demandeurs d'emploi. La mesure n'atteint dès lors pas le seuil nécessaire pour être considérée comme une mesure grave. »

Elle précise que les gratifications que percevait la partie requérante du fait de son emploi s'élevaient en moyenne entre 50 et 70 euros par mois et que depuis la décision de retrait, elle se trouve inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi et perçoit de l'argent de membres de sa famille, d'amis et de sa compagne, dont le montant varie

entre 100 et 150 euros par mois.

Elle relève que la Commission d'appel rappelle également que « [...] le principe *audi alteram partem* est un principe général de droit à valeur législative. Cette qualité le place, dans la hiérarchie des normes, à un rang immédiatement inférieur à la loi. Concrètement, cela signifie qu'un texte de nature supra législative, comme la loi, peut limiter voire neutraliser les obligations que ce principe fait peser sur l'autorité. Le principe *audi alteram partem* n'étant pas consacré par la loi de principes pour le cas d'espèce, l'administration pénitentiaire n'était pas obligée d'entendre l'intimé préalablement à son retrait d'emploi. »

Elle considère que cette double motivation n'a pas été contestée, en l'espèce, par la partie requérante devant la Commission d'appel, n'ayant d'ailleurs « pas soumis de défense » et avance qu'à supposer qu'elle procédât d'une erreur manifeste d'appréciation, comme visé dans le premier moyen, il ne s'agit pas d'un moyen de cassation recevable selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, ce dernier ne pouvant substituer sa propre appréciation, en fait, à celle souveraine du juge *a quo*.

Elle soutient que, contrairement à ce que prétend la partie requérante, la décision attaquée ne viole pas principe général de droit *audi alteram partem*, en décidant qu'une audition préalable ne peut être imposée à l'administration en l'absence de disposition expresse dans la loi de principes en ce sens.

Selon elle, il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'Etat que tout dépend des cas d'espèce et qu'il appartient, soit aux juridictions, soit aux Commissions des plaintes, d'examiner si la décision contestée est, ou non, une mesure d'ordre « exclusivement ou principalement dictées par un souci de bon fonctionnement de l'établissement, de sécurité ou de prudence. »

Elle concède que la décision attaquée aurait pu aborder cette question de fait mais considère que, « en ce que celle-ci relève que "la loi de principes ne prévoit aucune obligation, dans le chef de la direction, d'entendre le détenu préalablement à l'imposition d'une mesure d'ordre", elle apparaît exacte en soi (ou, en d'autres termes, en théorie) ».

Elle note que, même s'il n'en allait pas ainsi, l'article 149 de la Constitution n'impose qu'une obligation de forme « étrangère à la valeur ou à la pertinence des motifs de la décision » et qu'une décision est ainsi régulièrement motivée s'il est répondu, explicitement ou implicitement, à toute demande, toute

exception, toute défense et tout moyen formulé par les parties, le juge n'étant cependant pas tenu de les examiner un à un mais il suffit que, de l'ensemble de la décision, apparaissent les raisons pour lesquelles la demande, l'exception, la défense ou le moyen ont été accueillis ou rejetés, tel étant bien le cas en l'espèce.

Lors de l'audience, elle expose que la mesure en cause est une mesure d'ordre et que la jurisprudence du Conseil d'État distingue les mesures d'ordre des mesures disciplinaires déguisées. Elle indique que le principe *audi alteram partem* ne doit pas être respecté avant d'adopter des mesures d'ordre.

Elle ajoute que la Commission d'appel a déjà jugé qu'une mesure telle que celle adoptée ne constitue pas une mesure grave, mais implique uniquement la perte d'un avantage auquel le détenu n'a pas d'emblée droit et qu'il se trouve à nouveau sur la liste d'attente pour y prétendre. Elle soutient que la mesure en cause n'atteint pas le seuil minimal requis pour être considérée comme une mesure grave.

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose que, lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave à l'égard d'un administré en raison de son comportement, ce dernier puisse, avant que soit prise la décision, être entendu ou du moins être mis en mesure d'exposer utilement son point de vue. Il s'agit non seulement de permettre à l'administré de faire valoir ses arguments, mais aussi de permettre à l'autorité de décider en pleine connaissance de cause.

Ce principe a une valeur légale, de sorte qu'une norme législative peut en fixer les modalités d'application, voire y déroger. En l'absence d'une telle norme législative, le principe général *audi alteram partem* est, en tant que principe général de droit, appelé à combler les lacunes des normes écrites et à s'appliquer lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave à l'égard d'un administré en raison de son comportement.

En l'espèce, si les articles 81 à 85 de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005 énoncent certaines règles relatives au travail dans les prisons, aucune disposition légale ne détermine la procédure à suivre pour l'adoption d'une mesure d'ordre de retrait d'emploi, ni ne modalise ou n'exclut l'application du principe général *audi alteram partem*.

À supposer que la mesure en cause entre dans le champ du principe *audi alteram partem*, aucune disposition légale n'exclut donc que ce dernier soit applicable avant que ladite mesure soit adoptée.

En décidant que « [l]a décision de retrait d'emploi étant une mesure d'ordre, la loi de principe ne prévoit pas l'audition du détenu préalablement à l'adoption d'une mesure d'ordre », qu'« [e]n effet, le principe *audi alteram partem* est un principe général de droit à valeur législative. Cette qualité le place, dans la hiérarchie des normes, à un rang immédiatement inférieur à la loi. Concrètement, cela signifie qu'un texte de nature supra législative, comme la loi, peut limiter voire neutraliser les obligations que ce principe fait peser sur l'autorité », que « [l]a loi de principes ne prévoit aucune obligation, dans le chef de la direction, d'entendre le détenu préalablement à l'imposition d'une mesure d'ordre » et qu'« [e]xiger une telle audition préalable reviendrait à ajouter à la loi une condition qu'elle ne prévoit pas », la Commission d'appel a méconnu la portée dudit principe.

En effet, d'une part, la Commission d'appel n'a pas constaté que la mesure en cause n'entrait pas dans le champ d'application du principe *audi alteram partem*. D'autre part, la Commission d'appel a considéré en substance que les obligations, prescrites par le principe *audi alteram partem*, étaient écartées par la loi de principes car elle ne prévoyait pas ces obligations. Or, la loi n'aurait pu écarter l'application du principe *audi alteram partem* que si elle l'avait prévu, notamment en fixant des modalités d'application différentes ou en dérogeant aux obligations imposées par ce principe. En l'absence de dispositions légales écartant l'application du principe *audi alteram partem*, celui-ci est appelé à combler les lacunes de la loi et à s'appliquer lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave à l'égard d'un administré en raison de son comportement. En décidant le contraire, la Commission d'appel a méconnu la portée du principe *audi alteram partem*.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant en cassation, de se substituer au juge d'instance pour apprécier si la mesure en cause entre dans le champ d'application du principe *audi alteram partem*.

Il n'y a pas lieu de statuer sur les autres arguments du moyen, qui ne peuvent mener à une cassation plus étendue.

V. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure fixée à son montant de base. Dès lors que le présent arrêt conclut à la cassation de l'arrêt attaqué et qu'elle peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision rendue par la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire le 4 septembre 2024 dans l'affaire CA/24-0236 est cassée.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres de la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

L'affaire est renvoyée devant la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire.

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 5.

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 12 juin 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet