

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.567 du 12 juin 2025

A. 241.010/XI-24.694

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

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 janvier 2024, la partie requérante sollicite la cassation de la décision CA/23-0281 prise le 3 janvier 2024 par la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil central de Surveillance pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 15.749 du 12 février 2024 a déclaré le recours en cassation admissible.

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 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^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Eliott Vanoeteren, *loco* M^e Nicolas Cohen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit 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 utiles à l'examen de la cause

Il ressort de la décision attaquée que la partie adverse en cassation a, le 16 octobre 2023, fait l'objet d'une mesure provisoire de placement en cellule d'isolement sécurisée, qu'elle a contesté cette mesure provisoire devant la Commission des plaintes « estimant la mesure provisoire irrégulière en ce [qu'elle] a été placé[e] en cellule de punition au lieu d'être en cellule d'isolement sécurisée » et que, par une décision du 30 novembre 2023, la Commission a annulé cette mesure provisoire « considérant qu'étant placé[e] en cellule de punition à titre de mesure provisoire, [la partie adverse] fait l'objet d'une sanction disciplinaire déguisée ».

Par une décision du 3 janvier 2024, la Commission d'appel a déclaré le recours de la partie requérante recevable, mais non fondé. Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 149 de la Constitution, de la violation de la loi, de la violation des articles 112, § 1^{er}, 5°, et 145 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire, lus isolement ou en combinaison, ainsi que le statut juridique des

détenus, de l'incompétence de la Commission des plaintes, de l'erreur de droit dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

Elle conteste le motif de la Commission d'appel qui « considère qu'une mesure provisoire est une mesure de nature "préventive", et [qui] opère une distinction, symbolique et matérielle, entre une cellule sécurisée et une cellule de punition pour estimer en définitive qu'une mesure provisoire réalisée dans une cellule de punition "revient à le (le détenu) punir puisqu'une telle cellule est prévue en cas de sanction. Par conséquent, une telle décision correspond à une sanction disciplinaire déguisée" ». Elle explique que « l'article 112, § 1^{er}, 5^o, de la loi de principes dispose uniquement que l'isolement à titre provisoire doit avoir [lieu] dans une cellule "sans objets dont l'utilisation peut être dangereuse" » et soutient que la décision attaquée « commet une erreur de droit et viole l'article 149 de la Constitution et les articles 112, § 1^{er}, 5^o, et 145, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », car « imposer que le placement en cellule sécurisée ait lieu dans un type de cellule particulier en fonction de son ameublement ou du fait qu'il y ait une caméra de surveillance ou encore de toute autre considération en dehors de ce qui est prévu à l'article 112, § 1^{er}, 5^o, est non seulement contraire à la loi de principes mais y ajoute des conditions non prévues par le législateur ».

Après un rappel de l'article 145 de la loi de principes, elle explique que les mesures prévues par cette disposition « sont un type de mesures d'ordre », à savoir « de mesures visant à garantir l'ordre et la sécurité au sein de la prison et non de sanctions disciplinaires », ce que rappelle le § 2 de l'article 145. Elle rappelle ensuite le contenu des articles 112, § 1^{er}, et 134 de la loi de principes et les articles 5 et 11 de l'arrêté royal du 14 février 2019 portant exécution des articles 41, § 2, et 134, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

Elle fait valoir que ni « la loi de principes, ni l'arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41, § 2, et 134, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus ne donnent en effet une définition et/ou une description de la cellule sécurisée » et que la « loi de principes ne prévoit pas non plus qu'un séjour en cellule sécurisée doit être fait dans un type de cellule en particulier », pas « plus qu'elle n'interdit qu'un séjour en cellule sécurisée ait lieu dans une cellule de punition ou tout autre type de cellule » ou qu'elle ne dit « qu'une mesure provisoire exécutée dans une cellule de punition serait interdite ou illégale ». Elle constate que « la seule prescription de la loi de principes est celle prévue à l'article 112, § 1^{er}, 5^o, à savoir que le placement en cellule

sécurisée a lieu "sans objet dont l'utilisation peut être dangereuse" ». Elle avance qu'une « cellule de punition est, par évidence, une cellule sécurisée, c-à-d. qui ne dispose pas d'objet dont l'utilisation peut être dangereuse » et que c'est « la raison pour laquelle il n'existe pas, à la prison d'Andenne (comme dans d'autres prisons d'ailleurs, ce que le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire reconnaît), de cellule(s) sécurisée(s) spécifique(s), utilisée(s) comme telle(s) ». Elle expose que le « placement en [cellule] sécurisée, en exécution d'une mesure provisoire, a lieu dans une cellule de punition dès lors que celle-ci est sécurisée au sens de l'article 112, § 1^{er}, 5°, de la loi de principes ». Elle soutient qu'en « estimant que le placement d'un détenu dans une cellule de punition ne serait pas permis par la loi de principes dans le cadre d'une mesure provisoire, la Commission d'appel fait une analyse erronée de la loi en ajoutant à celle-ci une ou des condition(s) qui n'existe(nt) pas » et a « même dépassé ses compétences et les limites du contrôle marginal que le droit de plainte instauré par la loi de principes lui a confié ».

Elle expose, par ailleurs, que « la décision attaquée viole l'article 145 de la loi de principes lorsqu'elle soutient que "la distinction, tant symbolique que matérielle, entre la cellule de punition et la cellule de sécurité est indispensable" », car, d'une part, « la loi de principes ne parle pas de "cellule de sécurité", mais bien plutôt de "cellule sécurisée", ce qui n'est pas la même chose et qui avait été relevé lors des débats parlementaires » et, d'autre part, « une mesure provisoire ne se définit pas par rapport au lieu d'exécution de la mesure mais en considération de ses conditions d'application prévues par l'article 145, à savoir (1) soit en cas d'atteinte volontaire grave à la sécurité, (2) soit si l'instigation ou la conduite d'actions collectives menacent gravement la sécurité au sein de la prison ou (3) en cas de danger pour l'ordre et la sécurité ». Elle précise que « l'article 145, § 3, de la loi de principes, n'impose d'ailleurs pas que le détenu soit transféré d'une cellule sécurisée vers une cellule de punition, lorsqu'à l'issue de la procédure disciplinaire, il est l'objet d'une sanction disciplinaire d'enfermement », mais spécifie « uniquement que la durée de la mesure provisoire est déduite de celle de cette sanction disciplinaire ». Elle en déduit qu'en « annulant la mesure provisoire au seul motif qu'elle aurait constitué une sanction disciplinaire déguisée car le détenu a été placé en cellule de punition et pas dans une cellule sécurisée, la Commission d'appel ajoute, une fois encore, à la loi une condition qui n'existe pas, et dépasse les limites de ses compétences ».

Au cours de l'audience du 2 juin 2025, la partie requérante s'est référée à ses écrits de procédure.

La partie adverse a, pour sa part, exposé que le législateur a créé une distinction entre les deux types de cellule et que la Commission d'appel n'a donc pas

ajouté une condition à la loi, mais a sanctionné la partie requérante qui ne respecte pas la distinction voulue par le législateur. Elle s'est référée à un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles – qui a, selon elle, fait l'objet d'un acquiescement – qui rappelle notamment la modification législative intervenue en décembre 2005 pour insister sur la différence entre ces cellules. Elle a exposé qu'il ne s'agissait pas d'une simple vue de l'esprit, mais d'une distinction voulue par le législateur afin que le détenu placé dans une cellule sécurisée comprenne qu'il ne s'agit pas d'une punition. Elle a enfin fait valoir que soutenir que la cellule de punition est une cellule sécurisée parce qu'il ne s'y trouve rien de dangereux revient à vider la loi de principes de son contenu et qu'une cellule sécurisée est une cellule telle que définie aux articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41, § 2, et 134 § 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus dont les éléments dangereux ont été retirés.

IV.2 Appréciation

L'exposé d'un moyen de cassation, prescrit par l'article 3, § 2, 9^o, de l'arrêté royal 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques ou d'en trouver le fondement juridique. Il appartient par ailleurs à la partie requérante d'exposer, pour chaque grief qu'elle formule, la règle de droit qui aurait été violée par l'arrêt entrepris.

En l'espèce, le moyen unique est irrecevable à défaut d'exposer précisément et concrètement en quoi la Commission d'appel aurait méconnu l'article 149 de la Constitution. Le moyen est également irrecevable en tant qu'il invoque une « violation de la loi » à défaut de préciser la loi – différente de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus dont la violation est spécifiquement invoquée – qui aurait été méconnue par la Commission d'appel. Le moyen est également irrecevable en tant qu'il est pris « de l'erreur de droit dans les motifs » à défaut d'identifier la règle de droit qui aurait ainsi été méconnue par la Commission d'appel.

Par ailleurs, l'excès de pouvoir ne constitue pas une cause de cassation au sens de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le moyen est, dès lors, irrecevable en tant qu'il invoque un tel excès de pouvoir.

Selon l'article 41, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, le détenu peut aménager l'espace de séjour qui lui est dévolu pour autant qu'il respecte les dispositions du règlement d'ordre intérieur relatives à l'ordre et à la sécurité. Cet espace de séjour est le lieu de séjour ordinaire du détenu.

Le détenu peut être détenu dans une cellule différente de son espace de séjour dans le cadre de régimes spécifiques.

L'article 112, § 1^{er}, de la loi de principes prévoit ainsi que « [s]ont autorisées comme mesures de sécurité particulières prises séparément ou cumulées, pour autant qu'elles soient appliquées exclusivement à cette fin et pour la durée strictement nécessaire :

(...)

5° le placement en cellule sécurisée, sans objet dont l'utilisation peut être dangereuse ».

Il ressort des travaux parlementaires que cette expression de cellule sécurisée a été utilisée pour remplacer dans le texte francophone les mots « de sécurité » afin de faire apparaître « clairement qu'il s'agit d'une cellule qui est sécurisée par l'absence d'objets dangereux » (*Doc. Parl. Chambre*, session 2004-2005, n° 0231/015, p. 128).

L'article 145, § 1^{er}, de la loi de principes prévoit, par ailleurs, qu'« [e]n cas d'atteinte volontaire grave à la sécurité interne ou si l'instigation ou la conduite d'actions collectives menacent gravement la sécurité au sein de la prison, le directeur peut, dans l'attente de la procédure disciplinaire, prendre des mesures provisoires et imposer à cet effet les mesures de sécurité particulières visées à l'article 112, § 1^{er}, 4° et 5° jusqu'au moment où la décision de sanction disciplinaire est communiquée verbalement au détenu ». Selon le § 2 de l'article 145 de la loi de principes, « les mesures provisoires ne peuvent pas être prises à fin de sanction immédiate ».

Le placement en cellule sécurisée peut donc être décidé à titre de mesure de sécurité particulière ou à titre de mesure provisoire.

Selon l'article 132 de la loi de principes, le détenu peut également être enfermé, à titre de sanction disciplinaire, en cellule de punition. Il s'agit de la sanction disciplinaire la plus grave. L'article 134 de la loi de principes précise, en ses paragraphes 1^{er} et 2, que « l'enfermement en cellule de punition consiste à placer le

détenu dans une cellule spécialement équipée à cet effet, où il séjourne seul » et que « la cellule de punition doit satisfaire aux exigences de sécurité, de santé et d'hygiène dont les modalités sont fixées par le Roi, et doit en tout cas être pourvue d'un système d'appel ».

Il y a, dès lors, lieu de distinguer la cellule sécurisée qui se caractérise, au regard de l'article 112, § 1^{er}, 5^o, de la loi de principes, par l'absence d'objets dont l'utilisation peut être dangereuse de la cellule de punition dont l'article 134, § 1^{er}, de la loi précise qu'elle est spécifiquement équipée à cet effet. S'il peut être admis qu'une cellule de punition ne contient pas d'objets dont l'utilisation peut être dangereuse, cette cellule est également légalement caractérisée par un équipement spécifique destiné à un enfermement punitif.

L'intention du législateur de distinguer la cellule de punition de la cellule dans laquelle le détenu peut être placé à titre de mesure de sécurité particulière a été confirmé par la loi du 23 décembre 2005 portant des dispositions diverses dont l'article 22 a remplacé, dans l'article 113, § 3, de la loi de principes les mots « cellule de punition » par les mots « cellule sécurisée ». Les travaux parlementaires relatifs à cette modification précisent que cet article 113 porte sur les mesures de sécurité particulières et qu'étant « donné que l'enfermement dans une cellule de punition constitue une sanction disciplinaire et pas une mesure de sécurité et compte tenu de l'importante distinction établie entre les mesures disciplinaires et les mesures de sécurité, il est indiqué d'utiliser la terminologie correcte » (*Doc. Parl. Chambre*, session 2005-2006, n° 2020/001, p. 14).

En l'espèce, la partie requérante ne conteste pas que la partie adverse a, au titre de mesure provisoire, fait l'objet d'une mesure de placement dans une cellule de punition, mais estime qu'une telle cellule « est, par évidence, une cellule sécurisée, c-à-d. qui ne dispose pas d'objet dont l'utilisation peut être dangereuse » (requête en cassation, p. 11). Cette analyse de la partie requérante ne tient, toutefois, pas compte de la distinction matérielle – notamment en termes d'aménagement – prévue par le législateur entre la cellule sécurisée et la cellule de punition.

En estimant qu'« enfermer un détenu en cellule de punition revient à le punir puisqu'une telle cellule est prévue en cas de sanction » et que, par conséquent, « une telle décision correspond à une sanction disciplinaire déguisée », la Commission d'appel n'a, dès lors, méconnu ni l'article 112, § 1^{er}, 5^o, ni l'article 145 de la loi de principes. Elle n'a pas davantage outrepassé ses compétences et ajouté à la loi une condition que celle-ci ne contient pas.

Le moyen unique est, dès lors, pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante demande la condamnation de la partie adverse à une indemnité de procédure de 770 euros. Dès lors que son recours doit être rejeté et qu'elle n'obtient donc pas gain de cause, il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande.

Les autres dépens doivent être mis à charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

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