CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.763 du 6 novembre 2025

A. 241.893 /XV-5879

En cause : **l'État belge**, représenté par la ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

1. **la bourgmestre de la commune de Juprelle,**
2. **la commune de Juprelle,**

représentée par son collège communal,
ayant tous deux élu domicile chez
M^es Xavier DRION et Dominique DRION, avocats,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 8 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté de police du 18 mars 2024 de la bourgmestre de Juprelle donnant ordre "au propriétaire du bâtiment de l'établissement pénitentiaire de Lantin, rue des Aubépines à 4450 Lantin, ainsi qu'à son gestionnaire, d'interdire, à dater de ce jour, l'entrée à tout nouveau détenu dans la maison d'arrêt tant que la population carcérale n'aura pas été ramenée au nombre maximum de 500 détenus dans cette même maison d'arrêt, et ce, qu'il s'agisse indifféremment de l'exécution de décisions de quelque nature que ce soit et notamment de décisions d'ordre administratif ou judiciaire" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit 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 courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 octobre 2025.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Xavier Drion, 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 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 partie requérante gère un établissement pénitentiaire situé sur le territoire de la commune de Juprelle. Il s'agit de la prison de Lantin (EPL), laquelle est fractionnée en entités distinctes : une maison d'arrêt, une maison de peines, une section pour femmes, une section psychiatrique et une polyclinique.

2. Depuis 2002, l'intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE) effectue régulièrement des visites de la prison de Lantin aux termes desquelles elle formule des remarques et observations quant à l'état des bâtiments et aux conséquences en matière de prévention des incendies.

Plusieurs contacts ont été pris à cet égard, entre la bourgmestre de la commune de Juprelle, le ministre de la Justice et la direction de la prison, entre 2002 et 2023.

3. Le 28 août 2023, la bourgmestre de la commune de Juprelle invite l'IILE à réaliser une évaluation de la sécurité incendie de l'EPL.

4. Le 28 août 2023, la bourgmestre s'adresse au ministre de la Justice et au secrétaire d'État en charge de la Régie des bâtiments. Elle se réfère à trois décisions de justice qui enjoignent à l'État belge de mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants que subissent les détenus à la suite de la surpopulation carcérale. Elle souligne qu'à la date du 25 juillet 2023, 886 détenus sont présents à l'EPL alors que la capacité de cet établissement est de 744 places ce qui l'interpelle compte tenu de ses devoirs découlant de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale. Elle les interroge également sur le volet sécurité incendie et conclut comme suit :

« Je tiens enfin à porter à votre connaissance que l'absence de réaction de Votre part à la présente correspondance pour le lundi 2 octobre 2023 au plus tard, pourrait me contraindre à prendre un arrêté de fermeture de l'établissement pénitentiaire de Lantin ».

5. Le 7 septembre 2023, le gouverneur de la Province de Liège adresse au ministre de la Justice et au secrétaire d'État en charge de la Régie des bâtiments deux rapports consécutifs aux visites qu'il a faites à l'EPL et à l'établissement de défense sociale de Paifve. Il est précisé qu'à la date du 27 mars 2023, l'établissement pénitentiaire de Lantin accueille 927 détenus pour une capacité de 744.

6. Le 25 octobre 2023, l'IILE établit un rapport de prévention sur l'EPL qui se conclut notamment en ces termes :

« En conclusion, notre avis concernant la sécurité incendie de l'établissement reste actuellement défavorable car son niveau n'est pas encore satisfaisant. Cependant, il tend à le devenir et nous ne pouvons que constater les efforts réalisés ces dernières années ».

7. Le 16 janvier 2024, le chef d'établissement de l'EPL transmet à la bourgmestre de la commune de Juprelle les taux d'occupation de l'EPL comme suit:
- 172 % en maison d'arrêt,
- 125 % au quartier des femmes,
- 106 % en maison de peines,
- 133 % pour la capacité totale.

8. Le 17 janvier 2024, le collège communal de Juprelle sollicite du ministre de la Justice et de la direction générale des établissements pénitentiaires de recevoir dans les 15 jours, la liste des différentes mesures, à court et moyen termes, qui vont être mises en œuvre afin de lutter contre la surpopulation carcérale de la prison de Lantin.

9. Le 28 février 2024, différentes communes de la région liégeoise sont affectées par une panne de courant. La défaillance des groupes électrogènes de l'EPL

place la prison dans une situation à risque majeur notamment par la perte de toutes les commandes des serrures électriques de la prison. Cet incident est relaté dans une note d'incident du même jour.

10. Le 5 mars 2024, la bourgmestre de Juprelle adresse un courrier au ministre de la Justice pour déplorer l'absence de réaction à ses différentes sollicitations et à l'action qu'elle a mis en place. Ce courrier, intitulé « Nouvelle aggravation de la surpopulation carcérale nonobstant le dialogue que j'ai souhaité maintenir », mentionne notamment ce qui suit :

« […]
La décision toute récente de transférer à l'établissement pénitentiaire de Lantin les détenus que les prisons néerlandophones ne souhaitaient plus accueillir, constitue pour moi une violation unilatérale des règles de la concertation que nous avions mises en place.

Je n'entends pas que l'établissement pénitentiaire de Lantin soit "le réceptacle" de toutes les conséquences des carences gouvernementales en la matière.

Il est inutile de vouloir réécrire à nouveau l'histoire, celle-ci se confirme.

Il n'y a aucune mesure planifiée qui soit avancée ou mise dans la réflexion et la concertation.

Il est de ma responsabilité de bourgmestre de vous rappeler une ultime fois ce que sont mes obligations et vous ne semblez manifestement pas en prendre la mesure.

Outre les problèmes touchant la structure même de l'établissement pénitentiaire de Lantin et pour lequel je vous écris par ailleurs, j'ai demandé à mes services de préparer un arrêté visant la question de la surpopulation carcérale, le nombre de détenus de la Maison d'Arrêt ne pourra plus dépasser 500.

L'heure n'est plus à la réflexion mais à l'action et aux décisions. C'est dès lors un ultime délai de sept jours calendrier que je consens à vos collaborateurs et à l'administration pour présenter le plan d'action concret avec une ligne du temps.

Dans l'attente, plus aucun nouveau détenu ne pourra être admis à Lantin.
[…] ».

11. Le même jour, la même bourgmestre communique au ministre de la Justice et au secrétaire d'État en charge de la Régie des bâtiments le rapport sur l'incident du 28 février 2024.

12. Le 6 mars 2024, le cabinet du ministre de la Justice informe la bourgmestre de Juprelle par courriel que des mesures seront prises pour réduire la surpopulation carcérale notamment en matière de congés pénitentiaires et que ces mesures auront un effet positif également pour l'EPL. Une réunion est proposée pour le 15 mars 2024.

13. Le 12 mars 2024, le secrétaire d'État en charge de la Régie des bâtiments répond au courrier du 5 mars 2024 de la bourgmestre et propose des solutions pour les problèmes électriques.

14. Le 15 mars 2024, se tient la réunion fixée à l'initiative du ministre de la Justice, par visioconférence.

15. Le 18 mars 2024, la bourgmestre de la commune de Juprelle prend un arrêté de police, motivé comme suit :

« La bourgmestre,

Vu la nouvelle loi communale, notamment les articles 133, alinéa 2 et 135, paragraphe 2 ;

Considérant que la commune a le devoir de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique, conformément à l'article 135 paragraphe 2 de la Nouvelle Loi communale ;

Vu le jugement prononcé le 9 octobre 2018 par le Tribunal de Première Instance de Liège division de Liège ;

Vu l'arrêt prononcé par la Cour d'Appel de Liège du 20 octobre 2022 ;

Vu le jugement prononcé le 28 novembre 2022 par le Tribunal de Première Instance de Liège, division de Liège ;

Considérant que ces décisions de justice retiennent la responsabilité de l'État Belge et enjoignent l'État belge à mettre fin aux traitements inhumains et dégradants que subissent les détenus du fait de la surpopulation carcérale ;

Vu le courrier du 28 août 2023 adressé par Madame [la] bourgmestre de Juprelle, [au] Ministre de la Justice, et [au] Secrétaire d'État en charge de la Régie des Bâtiments, par lequel elle souhaite être informée :
- des suites réservées aux décisions de justice précitées et des mesures prévues ;
- des mesures prévues en matière de gestion et de prévention des risques d'incendie eu égard à la surpopulation de la prison ;

Considérant qu'aucune suite n'a été donnée par les destinataires de ces correspondances ;

Vu le courrier du 28 août 2023 par lequel Madame la bourgmestre charge Monsieur le commandant de "Liège Zone 2 IILE – SRI" :
- de réaliser une évaluation du bon suivi du rapport du 12 septembre 2019 relatif à la sécurité incendie à la prison de Lantin ;
- de réaliser une vérification du niveau de sécurité incendie global au sein de la prison de Lantin;
- d'analyser la gestion des risques incendies, et de l'impact éventuel de la surpopulation carcérale sur lesdits risques ;

Vu le rapport daté du 7 septembre 2023 par lequel Monsieur [le], Gouverneur de la Province de Liège, arrive aux conclusions suivantes :

“ - La réalité structurelle de l'établissement, liée à l'état de ses infrastructures, impacte lourdement une gestion équilibrée de l'établissement par le personnel et crée des difficultés dans l'organisation quotidienne du travail. Il est très important de répondre favorablement et concrètement aux demandes de travaux introduites;
- L'établissement pénitentiaire ne peut plus accepter la moindre personne supplémentaire (…);
- L'état de salubrité du bâtiment laisse fortement à désirer (présence de rats en nombre, déchets au sol, .. .).
Des solutions doivent être trouvées, à la fois pour des questions sanitaires et de sécurité ;
- L'absence d'autonomie financière des établissements pénitentiaires est très contraignante dans la gestion journalière de ceux-ci ;
- Une concertation quant à l'entrée en vigueur du Juge d 'Application des Peines me semble nécessaire, au vu des nombreuses craintes exprimées » ;

Vu le rapport du 25 octobre 2023 en provenance du service opérationnel de « Liège Zone 2 IILE - SRI » concluant, notamment, de la manière suivante : « notre avis concernant la sécurité incendie de l'établissement reste actuellement défavorable car son niveau n'est pas encore satisfaisant ...”;

Vu la correspondance datée du 6 décembre 2023 adressée par Madame la bourgmestre [au] ministre de la Justice, [au] gouverneur de la Province de Liège, et à la direction de la prison de Lantin, par laquelle elle les informe de l'organisation d'une visite de l'établissement pénitentiaire de Lantin le 17 janvier 2024 avec l'ensemble des intervenants intéressés aux problématiques liées à la sécurité et à la surpopulation carcérale ;

Vu la réunion plénière qui s'est tenue le jour de la visite précitée et le procès-verbal qui a été rédigé en conséquence ;

Considérant que celui-ci met, notamment, en évidence d'importants problèmes liés à la surpopulation carcérale ainsi qu'à l'état de délabrement des infrastructures ;

Considérant qu'à cette occasion les représentants de l'administration pénitentiaire et du cabinet du Ministre compétent se disent conscients du problème mais constatent qu'il est très compliqué d'y remédier ;

Considérant qu'à cette occasion toujours, Madame la bourgmestre a fait part de son intention de prendre un arrêté de police limitant la surpopulation carcérale de la maison d'arrêt à 500 détenus si des propositions concrètes ne lui étaient pas faites à très court terme ;

Vu la réunion du 6 février 2024, en visioconférence, en présence des autorités communales et des représentants de l'Administration pénitentiaire et du cabinet [du ministre de la Justice];

Considérant que lors de cet entretien, Madame la bourgmestre a réitéré son intention de prendre un arrêté de police dans le sens précité ;

Considérant que ses interlocuteurs lui ont fait part que des mesures structurelles allaient être mises en place afin de limiter la surpopulation carcérale de la Prison de Lantin via, par exemple, le transfert de détenus dans d'autres centres de détention ;

Considérant que Madame la bourgmestre est informée ce samedi 2 mars 2024 du transfert, vers la Prison de Lantin, de plusieurs détenus en provenance d'autres établissements pénitentiaires ;

Considérant que cet état de fait a l'effet inverse des promesses faites à Madame la bourgmestre de réduire la surpopulation carcérale de la Prison de Lantin ;

Considérant que la sécurité et la salubrité publique, déjà mises à mal par la situation catastrophique dans laquelle se trouve la prison de Lantin, sont encore aggravées par ces transferts de détenus imprévus, non annoncés et plus qu'imprudents ;

Considérant qu'augmenter la population pénitentiaire de la Prison de Lantin, déjà surpeuplée, dans des infrastructures à la limite de la salubrité représente un réel danger ;

Considérant que la sécurité des détenus, du personnel pénitentiaire et de la population ne peut pas, dans ces conditions, être garantie, et ce, d'autant qu'un nouvel incident grave est survenu le 28 février 2024 comme en atteste le compte rendu de cet incident, celui-ci ayant encore été dénoncé aux ministres compétents qui n'y ont, à ce jour, pas réagi ;

Vu la réunion du 15 mars 2024, en visioconférence, en présence des autorités communales et des représentants de l'administration pénitentiaire, de la Régie des Bâtiments et du cabinet de Monsieur le ministre [de la Justice];

Considérant qu'à cette occasion, Madame la bourgmestre constate que les mesures mises en place et destinées à diminuer la surpopulation carcérale à la prison de Lantin sont loin d'être satisfaisantes ;

Considérant qu'aucune garantie, aucun calendrier, ni aucun projet structurel en la matière n'ont été proposés par les autorités fédérales compétentes ;

Considérant les décisions prises par le ministre de la Justice ces derniers jours et amenant le personnel pénitentiaire de la prison de Lantin à se mettre, à nouveau, en grève en raison de la surpopulation carcérale, ce qui oblige Madame la bourgmestre à mobiliser la zone de police pour assurer l'encadrement et la sécurité à la prison de Lantin ;

par ces motifs ;

ARRETE:

Article 1 : Ordre est donné au propriétaire du bâtiment de l'établissement pénitentiaire de Lantin, rue des Aubépines à 4450 Lantin, ainsi qu'à son gestionnaire, d'interdire, à dater de ce jour, l'entrée à tout nouveau détenu dans la maison d'arrêt tant que la population carcérale n'aura pas été ramenée au nombre maximum de 500 détenus dans cette même maison d'arrêt, et ce, qu'il s'agisse indifféremment de l'exécution de décisions de quelque nature que ce soit et notamment de décisions d'ordre administratif ou judiciaire.

Pour ce faire, le calendrier de désengorgement progressif de la maison d'arrêt, ci-après, devra être respecté :

- Le 18 mars 2024 : 569 détenus.
- Le 18 avril 2024 : 546 détenus.
- Le 18 mai 2024 : 523 détenus.
- Le 18 juin 2024 : 500 détenus.

Article 2 : Les autorités pénitentiaires devront, aux dates d'échéances visées à l'article 1, informer Madame la bourgmestre du nombre de détenus de la maison d'arrêt.

Article 3 : La maison de peines ne pourra, à aucun moment, dépasser son occupation actuelle, à savoir 265 détenus.

Article 4 : Le quartier des femmes ne pourra, à aucun moment, dépasser son occupation actuelle, à savoir 67 détenues.

Article 5 : La Polyclinique ne pourra, à aucun moment, dépasser son occupation actuelle, à savoir 57 détenus.

Article 6 : L'annexe psychiatrique ne pourra, à aucun moment, dépasser son occupation maximale, à savoir 40 détenus.

Article 7 : À défaut d'obtempérer, la bourgmestre procèdera à l'exécution forcée du présent arrêté, au besoin par la force publique ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Mise hors de cause du bourgmestre de la partie adverse

La bourgmestre de la commune de Juprelle doit être mise hors de cause. En effet, elle a adopté l'acte attaqué, dans l'exercice des compétences qu'elle tient de la Nouvelle loi communale, en sa qualité d'organe de la commune de Juprelle, laquelle est donc la seule partie adverse.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe « *Audi alteram partem* ».

Elle fait reproche à l'acte attaqué de lui imposer de limiter l'occupation des cellules de l'EPL dans un délai déterminé sans lui avoir permis de faire valoir préalablement son point de vue. Elle estime qu'avant de prendre des mesures aussi contraignantes que celles reprises dans l'acte attaqué, la partie adverse devait l'avertir des mesures qu'elle s'apprêtait à adopter et des motifs de celles-ci, et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments sur ces deux points.

Elle concède que des échanges ont eu lieu préalablement à l'adoption de l'acte attaqué mais elle affirme de ne pas avoir été avertie de l'intention de la partie adverse de déclarer la prison insalubre et de limiter la population des autres sections de la prison en dehors de la maison d'arrêt. Elle estime que ces éléments n'ont pas pu faire l'objet d'un débat contradictoire et qu'elle n'a pas eu l'occasion de défendre sa position et de réfuter les raisons ou le choix des mesures envisagées.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que la question de la salubrité de l'EPL est débattue depuis de nombreuses années entre les parties et que la partie requérante a eu l'occasion non seulement de faire valoir son point de vue mais surtout de poser les actions utiles visant à éviter la mesure critiquée et annoncée de longue date. Elle énumère six éléments chronologiques, de juillet 2019 au 15 mars 2024, pour étayer son point de vue.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante estime que la partie adverse se contente d'énumérer des échanges divers ayant eu lieu mais ne permettant nullement de démontrer que la partie requérante aurait été entendue quant à l'acte attaqué tel qu'il a été adopté.

V.2. Appréciation

1. 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 au destinataire de l'acte 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 au destinataire de la mesure envisagée 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.

2. Outre la capacité de la maison d'arrêt limitée à 500 détenus, ainsi qu'annoncé et débattu entre les autorités concernées, l'arrêté de police enjoint également à la partie requérante de ne pas augmenter la population actuelle ou

maximale des autres sections de l'EPL. Les pièces du dossier administratif ne permettent pas de constater que la partie requérante a été avertie et a pu faire valoir ses observations quant aux mesures envisagées par la partie adverse de limiter également l'occupation de ces autres sections. Ainsi, dans son courrier du 5 mars 2024, envoyé peu avant l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse n'envisage de limiter, par arrêté de police, que la capacité de la maison d'arrêt à 500 détenus.

Aucune urgence n'est invoquée dans l'acte attaqué pour justifier ces autres limitations de la capacité de l'EPL et les éléments fondant l'acte attaqué sur cet aspect n'ont jamais été portés à la connaissance de l'État belge.

Même si la capacité ainsi fixée de la maison de peines, du quartier des femmes et de la polyclinique correspond au taux d'occupation qui était celui au jour où l'acte attaqué a été adopté, ce taux devient maximal par les effets de celui-ci, tout comme pour l'annexe psychiatrique. L'arrêté attaqué contraint donc la partie requérante dans sa politique carcérale et, plus particulièrement, dans sa gestion de la prison de Lantin.

Il en résulte que la partie adverse est demeurée en défaut d'avertir explicitement la partie requérante de la mesure complète qu'elle entendait prendre et ne lui a pas permis de faire valoir ses arguments.

Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé.

VI. 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.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La bourgmestre de la commune de Juprelle est mise hors de cause.

Article 2.

L'arrêté de police du 18 mars 2024 de la bourgmestre de Juprelle donnant ordre « au propriétaire du bâtiment de l'établissement pénitentiaire de Lantin, rue des Aubépines à 4450 Lantin, ainsi qu'à son gestionnaire, d'interdire, à dater de ce jour, l'entrée à tout nouveau détenu dans la maison d'arrêt tant que la population carcérale n'aura pas été ramenée au nombre maximum de 500 détenus dans cette même maison d'arrêt, et ce, qu'il s'agisse indifféremment de l'exécution de décisions de quelque nature que ce soit et notamment de décisions d'ordre administratif ou judiciaire » est annulé.

Article 3.

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 6 novembre 2025, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Joëlle Sautois,	conseillère d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Caroline Hugé Anne-Françoise Bolly