CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 88.977 du 13 juillet 2000

A.91.555/XIII-1677

En cause : 1. **MENUCCI** Guy,

2. **MENUCCI** Michel,

ayant élu domicile chez
Me Marc NEVE, avocat,
rue du Parc 79
4020 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIe CHAMBRE DES VACATIONS,
SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 5 mai 2000 par Guy MENUCCI et Michel MENUCCI, tendant à la suspension de l'exécution :

1. de la circulaire ministérielle C.M. 1696 du 26 février 1999 relative à la «Nouvelle réglementation en matière de libération conditionnelle (première partie)»;

2. de la décision du 9 mars 2000 du directeur de la prison de Verviers par laquelle celui-ci refuse de mettre en oeuvre la procédure de libération conditionnelle au profit des requérants;

3. de la décision «de date inconnue» du Ministre de la Justice d'imposer deux conditions à l'éventuelle libération anticipée des requérants;

Vu la requête en annulation introduite simultanément par les mêmes requérants;

Vu l'ordonnance du 15 mai 2000 accordant aux requérants le bénéfice de la procédure gratuite dans la procédure en suspension;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 30 juin 2000 fixant l'affaire à l'audience du 11 juillet 2000 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. NEVE, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

Guy MENUCCI, premier requérant, de nationalité française, est privé de liberté depuis le 6 juin 1988 et la peine qu'il purge prendra fin le 13 juin 2003. Il a fait l'objet le 27 janvier 1994 d'un arrêté royal d'expulsion produisant ses effets pour 10 ans à dater de sa libération, assorti d'un arrêté ministériel de mise à disposition du Gouvernement pris le 29 juin 1993.

Michel MENUCCI, second requérant, de nationalité française, est privé de liberté depuis le 6 juin 1988 également et la peine qu'il purge prendra fin le 11 juillet 2008. Il a fait l'objet d'un arrêté ministériel de renvoi du 28 novembre 1990 produisant ses effets pour 10 ans à dater de sa libération. Il a déjà été libéré provisoirement en vue de son renvoi le 14 juin 1995, mais, revenu en Belgique, il a été réincarcéré le 14 janvier 1997.

Le 21 février 2000, l'avocat des requérants écrit au Ministre de la Justice en ces termes, au sujet des requérants :

« Ces (...) détenus sont (...) admissibles à une éventuelle libération conditionnelle au regard des seuils d'admissibilité fixés par l'article 2 de la loi du 5 mars 1998.

Par ailleurs, pour (...) ces détenus, la conférence du personnel a déjà évalué leur situation personnelle dans la perspective d'une libération anticipée.

Des informations en ma possession, il apparaît que la procédure devant conduire à une éventuelle libération conditionnelle n'a pas été poursuivie au prétexte que ces (...) détenus ne seraient pas admissibles à pareille libération au regard de l'irrégularité de leur situation sur le territoire national.

L'administration pénitentiaire leur a en effet à chaque fois précisé que seule une "suspension de peine" pourrait être décidée pour autant que les parties civiles en cause soient à chaque fois indemnisées.

(...)

(...), il a été précisé (...) qu'ils devaient d'abord régler une somme forfaitaire de 1.700.000 Fb et s'engager dans le même temps à régler ensuite 10.000 Fb par mois.

(...)

Dois-je vous dire que les directives données en ce dossier au sujet des (requérants) détenus m'apparaissent non seulement contraire à l'article 191 de la Constitution mais qu'elles témoignent d'une intervention totalement irrégulière et partant inacceptable dans les attributions confiées à la Commission de libérations conditionnelles.

(...)

(...), je me permets toutefois d'insister afin que l'administration pénitentiaire veille, endéans la huitaine, à réexaminer et réévaluer la situation de chaque détenu (...)».

Le 9 mars 2000, le directeur de la prison de Verviers écrit au conseil des requérants ce qui suit :

« (...), je vous informe qu'en vertu de la circulaire ministérielle du 26 février 1999 (...), vos clients ne sont pas dans les conditions pour bénéficier d'une libération conditionnelle étant donné que la loi ne leur est pas applicable.

(...)

2) MENUCCI Guy fait l'objet d'un arrêté royal d'expulsion ainsi qu'un arrêté ministériel de mise à la disposition du gouvernement notifié le 27 janvier 1994 valable dix ans.

3) MENUCCI Michel fait l'objet d'un arrêté ministériel de renvoi, notifié le 17 décembre 1990 valable dix ans.

(Ils) ont donc été proposés au bénéfice d'une libération provisoire, seule procédure applicable pour eux. Le décideur reste pour ces dossiers, le Ministre de la Justice».

Il s'agit du deuxième acte attaqué, notifié au conseil des requérants le 13 mars 2000.

La circulaire ministérielle C.M. 1696 du 26 février 1999 relative à la «Nouvelle réglementation en matière de libération conditionnelle (première partie)», mentionnée dans cette lettre, constitue le premier acte attaqué.

Le 17 décembre 1999, le Ministère de la Justice prend une décision rédigée comme suit :

« Informé Monsieur le Directeur de la prison de Verviers que Michel et Guy MENUCCI peuvent être libérés moyennant :

* le paiement préalable d'une somme d'un montant de 1.700.000 fb;

* l'engagement à acquitter une somme mensuelle de 10.000 fb.

Leur libération est tributaire du respect de ces deux conditions».

Il s'agit du troisième acte attaqué;

Considérant que la recevabilité du recours est liée au fond;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen qu'ils exposent comme suit :

« Premier moyen pris de la violation de l'article 105 de la Constitution combinée à la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, et de l'absence de base légale des actes attaqués.

S'il est vrai que le Roi détient en vertu de la Constitution le pouvoir d'exécuter les arrêts et jugements (article 110 de la Constitution), aux termes de l'article 105 de la Constitution, "Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même".

Ainsi, dans l'intérêt général, le Ministre de la Justice peur ordonner par voie de circulaires les

mesures de politique et de gestion pénitentiaires, ainsi que prendre les mesures individuelles sans toutefois introduire de discrimination injustifiable (...).

En adoptant la circulaire ministérielle C.M. 1696 du 26 février 1999 relative à la "Nouvelle réglementation en matière de libération conditionnelle (première partie)", le Ministre de la Justice a introduit une discrimination visant les condamnés étrangers "ayant fait l'objet d'un arrêté royal d'expulsion exécutoire, d'un arrêté ministériel de renvoi exécutoire, d'un ordre de quitter le territoire ou d'une décision de remise à la frontière".

Cette discrimination apparaît injustifiable, notamment eu égard aux engagements souscrits par la Belgique, qui a ratifié la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous conditions (signée à Strasbourg le 30 novembre 1964 et ratifiée par la Belgique le 21 septembre 1970).

En outre, en édictant cette circulaire, le Ministre de la Justice a empiété sur une matière réservée par la Constitution au pouvoir législatif.

En effet, aux termes de l'article 191 de la Constitution, "Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi".

Il résulte de cet article qu'une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par le législateur (...).

Conformément à l'article 191 de la Constitution, les étrangers peuvent invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination, à la double condition qu'ils se trouvent sur le territoire de la Belgique et que la loi n'ait pas fait d'exception en ce qui les concerne (...).

Lorsqu'il établit une différence de traitement à l'égard des étrangers, le législateur ne peut se dispenser de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination (...).

La loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle ne fait aucune exception à l'égard des détenus de nationalité étrangère.

En vertu de l'article 2 de cette loi, les requérants sont aujourd'hui admissibles à une éventuelle libération conditionnelle.

L'administration pénitentiaire refuse cependant de mettre en oeuvre cette procédure (...). Elle se fonde sur la circulaire C.M. (1696) précitée qui précise, en ce qui concerne les condamnés étrangers :

" 4.2. Qui fixer ?

Bien que conformément à la nouvelle loi de LC, chaque condamné qui remplit les conditions de temps ait droit à une décision de la conférence du personnel, il convient de tenir compte des règles suivantes :

(...)

4.2.3. Etrangers.

La nouvelle législation en matière de LC ne fait aucune distinction dans la procédure à suivre à l'égard des condamnés étrangers. Dès lors, tout condamné étranger dont la situation de séjour n'est pas définitivement réglée doit être fixé, même si on peut s'attendre à ce qu'une décision définitive intervienne à bref délai.

La procédure de LC ne doit pas être entamée uniquement si le condamné d'un arrêté royal d'expulsion exécutoire, d'un arrêté ministériel de renvoi exécutoire, d'un ordre de quitter le territoire ou d'une décision de remise à la frontière. Pour cette catégorie de condamnés, le système de libération provisoire en vue de l'éloignement du pays reste d'application. Cette proposition doit être faite dès qu'ils se trouvent dans les conditions de temps pour une LP ou une LC qui aurait été d'application s'ils avaient été autorisés au séjour".

Sur la base de cette circulaire, et au regard de ces restrictions, le Ministre de la Justice a décidé, au cas par cas, de n'envisager pareille libération provisoire (LP) pour des condamnés étrangers ayant "fait l'objet d'un arrêté royal d'expulsion exécutoire, d'un arrêté ministériel de renvoi exécutoire, d'un ordre de quitter le territoire ou d'une décision de remise à la frontière" que moyennant le règlement des sommes dues aux parties civiles en cause. (...).

Force est de constater que sous le couvert de ladite circulaire, le Ministre a édicté des règles nouvelles qui ajoutent à la législation en vigueur.

En effet, pareil régime particulier pour les détenus étrangers n'est nullement prévu dans la loi du 5 mars 1998.

Cette circulaire est donc une circulaire réglementaire, ne reposant sur aucune base légale, n'a jamais été publiée ni fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Partant, et la circulaire, et les mesures d'application individuelles qui en sont faites par le Ministre doivent être annulées.

Pour le surplus, le Ministre de la Justice ne peut appliquer aux requérants la règle rappelée ci-dessus extraite de la circulaire ministérielle précitée, dès lors que l'arrêté royal d'expulsion visant Guy MENUCCI et l'arrêté ministériel de renvoi visant Michel MENUCCI n"'entre(nt) en vigueur (qu)'à la date de libération (des) intéressé(s)"(article 2 de chacun des deux arrêtés)»;

Considérant que la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1er juillet 1964, détermine, en son article 2, alinéa 2, les conditions à réunir pour qu'une libération conditionnelle puisse être accordée, et porte notamment que «le condamné doit pouvoir présenter un programme de reclassement duquel apparaît sa volonté et son effort de réinsertion dans la société; pour l'élaboration du programme de reclassement, le condamné est assisté par les services compétents»; que l'article 7 de la même loi dispose comme suit en ses deux premiers alinéas :

« Sans préjudice de l'application de l'article 20 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, le ministère public est chargé du contrôle du condamné.

Le condamné est en outre soumis à une tutelle sociale, exercée par le service des maisons de justice du Ministère de la Justice. Cette tutelle permet de garantir la guidance et l'appui en vue de la réinsertion sociale, et assure le contrôle du respect des conditions imposées. Dans le mois qui suit la libération, un agent du service des maisons de justice du Ministère de la Justice fait rapport à la commission sur le condamné, et ensuite chaque fois qu'il l'estime utile ou que la commission l'y invite, et au moins une fois tous les six mois. Le cas échéant, il propose les mesures qu'il juge nécessaires»;

Considérant que cette seconde disposition, relative au contrôle, est indissociable du reste de la loi, dont elle tend à assurer l'application effective; qu'elle charge le ministère public et les services du Ministère de la Justice du contrôle du condamné; que ni le ministère public ni les services du Ministère de la Justice ne peuvent exercer leurs pouvoirs en dehors du territoire de l'Etat belge; que si la Belgique a ratifié la Convention européenne du 30 novembre 1964 pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, encore cette Convention organise-t-elle la coopération entre les Etats signataires, sans conférer de droits aux justiciables à propos desquels elle peut s'appliquer; que les requérants ne peuvent en revendiquer l'application directe; qu'il s'ensuit que la loi du 5 mars 1998 n'est, en raison de son contenu, et sans qu'il soit besoin d'une disposition expresse en ce sens, applicable qu'aux personnes qui restent en Belgique pendant la durée de leur libération conditionnelle; que les requérants, qui font l'objet d'arrêtés d'expulsion pour l'un et de renvoi pour l'autre, ne peuvent en bénéficier;

Considérant que la circulaire qui est le premier acte attaqué n'a pas pour objet d'exclure les étrangers qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion ou de renvoi du bénéfice de la libération conditionnelle; qu'elle explicite seulement une exclusion qui est implicitement contenue dans la loi elle-même;

Considérant que la circulaire attaquée organise, en faveur des personnes qui, comme les requérants, ne peuvent faire l'objet d'une libération conditionnelle, la possibilité de bénéficier d'une libération provisoire; qu'il s'agit d'une mesure que la loi n'organise pas et qui apparaît comme une pure faveur de l'autorité à l'égard de certaines catégories de condamnés; que, quelles que soient les conditions auxquelles la partie adverse estime devoir soumettre cette faveur, il s'agit de toute manière d'un

régime plus favorable que celui qui découlerait de l'application stricte de la loi; qu'il s'ensuit que les requérants n'ont pas intérêt à en demander la suspension, pas plus que celle des deuxième et troisième actes attaqués, qui en constituent des applications; que la demande de suspension est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre des vacations, siégeant en référé, le treize juillet deux mille par :

M. LEROY, président de chambre,
Mme MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. LEROY.