

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.826 du 16 novembre 2000

A.93.765/XIII-1788

En cause : **GOLDENBERG** Albert,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE
et Nathalie VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

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 XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 19 juillet 2000 par
Albert GOLDENBERG, tendant à la suspension de l'exécution
de "la décision du service des cas individuels et des
grâces refusant sa demande de surveillance électronique";

Vu la requête introduite le même jour par le même
requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier adminis-
tratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 19 octobre 2000 fixant l'affaire à l'audience du 7 novembre 2000 à 9.30 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me N. VAN LAER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Fr. LAMBOTTE, loco Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. HERBIGNAT, auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

Le requérant a été condamné le 17 décembre 1998 à une peine d'emprisonnement de six mois et au versement d'une somme de dix francs au titre de contribution au fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence pour détention illégale et arbitraire sur faux ordre avec menaces de mort et pour coups et blessures volontaires avec préméditation.

Le 3 avril 2000, son conseil demanda à ce qu'il puisse bénéficier de la procédure de surveillance électronique.

Le 16 mai 2000, une enquête sociale fut menée.

Le lendemain, le conseil du requérant fut avisé par le service de surveillance électronique de la prison de Saint-Gilles de l'envoi de son dossier au service des cas individuels.

Le 5 juin 2000, le service des cas individuels informa par télécopie le directeur de la prison de Saint-Gilles de la réponse négative du service des cas individuels.

Le conseil du requérant en fut informé le même jour.

Le 11 juillet 2000, le Ministre de la Justice informa ce conseil du rejet de la demande de surveillance électronique;

Considérant que la partie adverse décline la compétence du Conseil d'Etat au motif que l'exécution des peines, que l'article 40 de la Constitution réserve au pouvoir exécutif, est "unilatérale (le condamné n'a, par exemple, jamais connaissance des avis du Ministère public à la suite d'un recours en grâce ou d'une demande de libération conditionnelle), discrétionnaire «au sens fort» (l'organe appelé à prendre une décision n'est pas lié, dans les limites de ce pouvoir, par des normes préexistantes), secrète, et se caractérise par «l'informalité» des instruments juridiques qui la régissent (il s'agit de circulaires ministérielles) (F. TULKENS, «Des peines sans droit», J.T., 1988, p. 579)"; qu'elle relève que la décision attaquée porte sur les modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement du requérant, que la circulaire n° 1692/IX du 27 novembre 1998 exposant les modalités de la surveillance électronique souligne en effet que la surveillance électronique est un "mode d'exécution des peines qui ne suspend pas la peine" et que "le Ministre de la

Justice est responsable de l'exécution des peines privatives de liberté imposées par le pouvoir judiciaire. Dans le cadre de cette compétence, le Ministre a estimé qu'il convient de chercher des moyens de limiter les dommages causés par la détention en prison. La surveillance électronique comme forme d'exécution de la peine privative de liberté s'inscrit dans cette logique"; qu'elle ajoute que la surveillance électronique doit donc être considérée comme une mesure d'exécution d'une décision judiciaire, de sorte que le "Ministre de la Justice n'est, en l'espèce, pas mis en cause en tant que chef de l'administration pénitentiaire, mais en tant qu'organe prêtant son concours à l'exécution d'une décision prononcée par les cours et tribunaux", et qu'ainsi le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître du recours; qu'elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat à cet égard;

Considérant qu'aux termes de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, la section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives;

Considérant que l'article 40, alinéa 2, de la Constitution énonce que les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi, ce qu'exprime par ailleurs la formule exécutoire des décisions de justice; que d'autres dispositions de la Constitution, tel l'article 108, réservent au Roi le pouvoir exécutif;

Considérant que l'exécution des peines prononcées par ailleurs par les cours et tribunaux relève du pouvoir exécutif; que les autorités compétentes de celui-ci doivent dès lors prendre nécessairement des décisions concernant l'exécution des peines, soit par la voie réglementaire, soit par des actes individuels; qu'à

l'égard de ces derniers, quelque "discrétionnaire" que soit la mesure prise par l'autorité administrative, celle-ci est tenue au respect de normes et de règles tant de droit international que de droit interne; qu'en tant qu'organe prêtant son concours à l'exécution d'une décision prononcée par les cours et tribunaux, en prenant une décision telle que celle qui est attaquée, le Ministre agit en tant qu'autorité administrative relevant du pouvoir exécutif et ses actes sont des actes émanant d'une autorité administrative agissant dans l'exercice de ses compétences qu'elle tient de la Constitution; qu'il s'ensuit que le déclinatoire de compétence, qui n'est nullement fondé sur le motif que la demande relève des attributions des autorités judiciaires mais uniquement sur la nature particulière que prête la partie adverse à la compétence du Ministre, ne peut être accueilli;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception d'irrecevabilité tirée de ce que, à supposer que la mesure attaquée cause grief au requérant, elle constituerait une "mesure d'ordre intérieur sans incidence sur la situation juridique du requérant";

Considérant que la décision attaquée tend à refuser au requérant la possibilité de bénéficier du système de surveillance électronique et donc l'exercice d'une modalité de l'exécution de la peine qui lui permettrait d'exercer un emploi et de mener une vie de famille; qu'une telle décision n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur, celle-ci ne pouvant être prise que dans le seul intérêt du service; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie adverse soulève une troisième exception d'irrecevabilité tirée de ce que l'acte attaqué, à savoir la notification le 5 juin 2000 de la réponse du service des cas individuels "qui se révèle négative" n'est pas la décision elle-même de refus; qu'en

effet, c'est le 11 juillet 2000 que la décision a été prise et notifiée dans les termes suivants :

" Comme suite à votre lettre du 3 avril 2000, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que la demande de surveillance électronique introduite en faveur de votre client GOLDENBERG Albert n'a pas été accueillie, vu la nature des faits, le reclassement professionnel envisagé et l'absence de garanties suffisantes permettant l'octroi de la mesure à ce stade";

que la partie adverse relève que seule cette décision - non expressément attaquée - est exécutoire et donc susceptible de faire l'objet d'une demande de suspension;

Considérant que la lettre du 5 juin 2000 ne se présentait pas comme étant seulement annonciatrice d'une décision ultérieure de refus mais revêtait toutes les apparences d'une décision de refus; qu'en tout état de cause, il ressort clairement de la demande de suspension que c'est la décision de refus elle-même qui est visée par celle-ci; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il relève que la lettre du 5 juin 2000 est dépourvue de tout motif, l'avis du service des cas individuels et des grâces n'y étant d'ailleurs pas joint;

Considérant que s'il est vrai que la lettre du 5 juin 2000 ne contient aucune motivation, la décision du 11 juillet 2000 justifie le refus, "vu la nature des faits, le reclassement professionnel envisagé et l'absence des garanties suffisantes permettant l'octroi de la mesure à ce stade";

Considérant que ces explications succinctes paraissent se référer au rapport d'enquête sociale; que celui-ci énonce que "sa condamnation porterait sur les télécommunications et il (le requérant) retravaillerait

dans ce domaine" alors qu'il appert que, s'il a jadis été condamné pour escroquerie, sa dernière condamnation à une peine de six mois d'emprisonnement l'est pour "détention illégale et arbitraire sur faux ordre avec menace de mort et pour coups et blessures volontaires avec préméditation"; qu'un autre grief évoqué dans ce rapport est mentionné comme suit :

" L'intéressé me fournit un contrat de travail dont l'employeur est une société basée au Luxembourg le nom de l'employeur n'étant pas lisible sur ce dernier document",

alors que ledit contrat de travail porte expressément l'indication suivante :

" DEVECON S.A. ayant son siège social 11 rue Beaumont
L-1219 Luxembourg
représenté (par) les deux administrateurs Premium Group
Holding S.A. et Agnes Paul,
ci-après désigné «l'employeur»";

le contrat étant signé par deux personnes pour l'employeur;

Considérant que, tout comme le rapport d'enquête sociale est équivoque ou erroné en certains de ces éléments, les motifs tels qu'ils sont énoncés dans la lettre du 11 juillet 2000 sont ambigus et ne permettent nullement d'apprécier leur portée exacte; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant expose comme suit le risque de préjudice grave et difficilement réparable résultant de l'exécution immédiate de l'acte attaqué :

" En l'espèce, la décision querellée impose au requérant de purger sa peine sous la forme d'un emprisonnement continu. Or, il ne peut être sérieusement contesté que toute mesure privative de liberté est à l'origine d'un préjudice grave difficilement réparable au sens de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La partie adverse en convient elle-même puisque la circulaire n° 1692/IX du 27 novembre 1998 expose que la surveillance électronique constitue un moyen permettant

de limiter les dommages causés par la détention en prison. La circulaire énonce, à cet égard, qu'en «offrant au détenu la possibilité de subir (une partie de) sa peine privative de liberté dans son environnement familial, ce qui lui permet de maintenir ses contacts familiaux, sociaux et économiques, les dommages causés par la détention sont limités autant que possible» (circulaire n° 1692/IX du 27 novembre 1998, p.4 - pièce 4).

La privation de la liberté constitue, en effet, une mesure grave qui doit rester «le remède ultime» (circulaire n° 1692/IX du 27 novembre 1998, p. 3).

La décision querellée qui impose au requérant de purger sa peine sous la forme d'un emprisonnement dans un établissement pénitentiaire lui cause, dès lors, un préjudice grave difficilement réparable au sens de l'article 17, § 2, précité.

On constatera, à cet égard, que ce préjudice est bien en relation causale directe avec la décision querellée et ne procède pas de la décision judiciaire prononcée à son encontre.

Comme le souligne, en effet, la circulaire ministérielle précitée, la surveillance électronique est un mode d'exécution de la peine parmi d'autres et il appartient au seul Ministre de la Justice de choisir le moyen d'exécution qui lui paraît approprié à chaque condamné.

La décision du Ministre de la Justice qui refuse qu'il soit fait application du système de la surveillance électronique est la donc seule décision qui impose au requérant de purger sa peine sous la forme de journées complètes en prison.

Le choix de ce mode d'exécution ne ressort, en effet, pas de la condamnation pénale, le juge étant seulement compétent pour prononcer les peines, mais non pour décider des modalités d'exécution de celles-ci.

Il en ressort que l'enfermement d'une personne condamnée ne résulte pas directement du jugement, mais bien de l'exécution qui en est donnée par le Ministre de la Justice qui déterminera les modalités d'exécution de la peine : détention ordinaire, semi-détention, arrêts de fin de semaine, surveillance électronique, ...

Le préjudice invoqué est donc en unique relation causale avec l'acte attaqué qui détermine les modalités de l'exécution de la peine puisque le jugement de condamnation n'implique pas nécessairement que le condamné exécute sa peine dans un établissement pénitentiaire.

Il en résulte que seul l'acte attaqué implique que le requérant doive purger sa peine à temps plein dans un

établissement pénitentiaire. Or, ainsi qu'il l'a déjà été exposé (sic), une telle mesure de privation de liberté lui cause, à l'évidence, un préjudice grave difficilement réparable.

Il en va d'autant plus ainsi que le requérant possède un travail régulier qu'il risque de perdre s'il devait purger intégralement sa peine dans un établissement pénitentiaire.

Il ressort, en effet, du courrier adressé au requérant par la S.A. DEVECON que son employeur devra revoir sa position à son égard et pourvoir à son remplacement qu'il devait s'absenter de façon prolongée. Le requérant perdra donc son emploi s'il devait purger intégralement sa peine dans un établissement pénitentiaire.

Il s'agit là également d'un préjudice grave difficilement réparable (...), auquel le système de surveillance électronique a voulu remédier puisqu'il autorise une personne condamnée à continuer son travail tout en exécutant sa peine";

Considérant que si le mode normal d'exécution d'une peine d'emprisonnement pour une durée déterminée est le séjour en établissement pénitentiaire, il n'en demeure pas moins que, chargé de l'exécution de la peine, l'autorité administrative peut adopter différentes modalités de cette exécution; que le choix d'une telle modalité plutôt que d'une autre peut causer un préjudice au requérant, indépendamment de la circonstance qu'il doit purger la peine prononcée par le tribunal; que ce préjudice lié aux modalités d'exécution de la peine peut être grave et difficilement réparable; qu'il en est ainsi de la mesure attaquée comme le relève le requérant;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision ministérielle refusant à Albert GOLDENBERG sa demande de surveillance électronique.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le seize novembre deux mille par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
SCOHY,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.