

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 221.793 du 18 décembre 2012

A. 206.253/XV-2040

En cause : **l'État belge**, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me B. RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles,

contre :

**1. le bourgmestre de la commune de Forest,
2. la commune de Forest,**

ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme,
ayant élu domicile
rue du Boulet 22
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 7 septembre 2012 par l'État belge représenté par le ministre de la Justice, qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de l'ordre de limiter l'occupation des cellules de la maison d'arrêt de Forest, donné le 11 juillet 2012 par le bourgmestre de cette commune;

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

Vu la requête introduite le 31 octobre 2012 par l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme, qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la présente cause;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 décembre 2012 fixant l'affaire à l'audience du 14 décembre 2012 à 10 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me B. RENSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M. A. DESWAEF, président d'a.s.b.l., comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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 cause se présentent comme suit :

Informée de l'état de surpopulation et d'insalubrité des locaux de la prison de Forest, la bourgmestre de Forest effectue une visite d'inspection des lieux le 28 mars 2012. Un rapport d'inspection de la Régie des bâtiments, daté du 9 mars 2009, lui est remis à cette occasion.

Elle adresse le 29 mars 2012 un courrier interpellant le premier ministre au sujet des problèmes majeurs dont la presse ainsi que diverses organisations font état, et qu'elle expose avoir constatés également lors de cette visite. Ce courrier précise qu'un dossier complet relatif à la situation des bâtiments suivra. Il indique : « Je suis la première consciente des conséquences désastreuses qu'impliquerait une fermeture de la prison. En tant que représentants de l'autorité publique, nous devons tout mettre en œuvre pour éviter ce scénario catastrophe » et conclut en préconisant avec insistance un certain nombre d'interventions urgentes, en particulier l'installation d'alarmes contre incendie, la sécurisation de la chapelle, utilisée comme lieu de

stockage, l'aménagement d'un accès pour les camions de pompiers vers l'intérieur de l'enceinte, et une amélioration du mess du personnel. Le premier ministre répond le 11 avril 2012, indiquant notamment qu'il a écrit au ministre de la Justice et au ministre responsable de la Régie des Bâtiments, pour leur demander de réagir en priorité aux difficultés dénoncées et leur proposer de revenir sur cette problématique lors d'un des prochains « kern ».

La bourgmestre effectue ensuite plusieurs autres visites à la prison, apparemment les 18 avril, 3 mai, 13 juin, 28 juin, et 10 juillet, et certaines constatations sont consignées de manière manuscrite par elle-même, son chef de cabinet ou le secrétaire communal faisant fonction. Le 1^{er} juin, elle reçoit par l'intermédiaire du commandant du BUS de WARNAFFE un rapport du sous-officier du service d'incendie concernant les problèmes d'accès à la prison, ainsi qu'un rapport du conseiller en prévention au sujet de la même question. Le 17 juin, le directeur de la prison lui adresse un courriel précisant l'état d'occupation des cellules et contenant des informations quant aux transferts de détenus et quant aux mouvements sociaux dans la prison. Le 10 juillet, lors de sa visite des lieux, elle reçoit un rapport chiffré relatif au nombre de cellules, à la capacité maximale en lits et à la population carcérale à cette date.

Le 11 juillet 2012, la bourgmestre de Forest adopte l'arrêté attaqué, qui se présente comme suit :

« ARRÊTÉ DE POLICE

La Bourgmestre,

Vu la nouvelle loi communale et ses articles 133, al. 2 et 135, § 2,

Vu le dernier rapport du CPT du Conseil de l'Europe publié en juillet 2010,

Vu le communiqué de presse du barreau de Bruxelles (Ordres français et néerlandais), de l'Association syndicale des magistrats, de la Ligne des droits de l'homme, de la Commission de surveillance de Forest, de la section belge de l'Observatoire international des prisons,

Vu le rapport d'un membre de la Commission de surveillance de Forest-Berkendael de novembre 2011,

Vu l'ordonnance du 30 mars 2012 de la Chambre du Conseil et l'arrêt du 17 avril 2012 de la Chambre des mises en accusation,

Vu les échanges d'informations intervenus avec la direction de la prison de Forest, l'administration pénitentiaire et l'administration de la Justice,

Vu les visites effectuées par la bourgmestre Magda De Galan le 28 mars 2012 et le 18 avril 2012, le 28 juin 2012 et le 10 juillet 2012,

Considérant que la commune a le devoir de faire cesser de sa propre initiative les troubles à l'ordre public découlant de l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale, de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, et notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques;

Que, dans ce cadre, la commune a notamment "le devoir de lutter contre les immeubles insalubres, que dans le cadre de ses compétences, elle peut frapper d'inhabitabilité l'habitation dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation. Ou celle qui, parce qu'elle constitue un foyer d'infection ou ne répond plus à ce qui est considéré aujourd'hui comme le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels habitants mais aussi la santé publique en général";

Considérant qu'il ressort de plusieurs rapports et de plusieurs décisions judiciaires que les conditions de détention actuelles à la prison de Forest, outre qu'elles constituent une situation contraire aux exigences du droit à la dignité humaine et d'un droit au logement décent, frappent d'insalubrité la prison de Forest;

Que le dernier rapport du CPT du Conseil de l'Europe publié en juillet 2010 constate en effet la gravité de la surpopulation pénitentiaire en Belgique et ses conséquences préjudiciables en termes d'hygiène;

Que le communiqué de presse du barreau de Bruxelles (Ordres français et néerlandais), de l'Association syndicale des magistrats, de la Ligue des droits de l'homme, de la Commission de surveillance de Forest, de la section belge de l'Observatoire international des prisons, fait état, pour sa part, de ce que :

- Il existe un taux de surpopulation de 235 % dans certaines ailes de la prison de Forest, taux qui n'avait jamais été atteint par le passé;

- Certains des droits fondamentaux des personnes incarcérées et des agents s'en trouvent bafoués, et notamment le droit à la santé, le droit à l'intégrité, le droit au respect de la vie privée, le droit à la dignité, le droit à la formation, les droits de la défense, etc.;

- 450 détenus de la prison de Forest vivent au nombre de 3 par cellule, alors que les cellules sont en principe prévues pour 1 ou 2 détenus, *"ce qui signifie que des détenus dorment sur un fin matelas qui doit être redressé la journée pour pouvoir ouvrir la porte ou atteindre la toilette dépourvue de couvercle";*

- Il existe des dangers majeurs en termes de santé et de salubrité publiques dès lors que *"le droit à la santé est bafoué : l'isolement complet de 9 suspects de tuberculeux n'a pu être assuré, en février. Plusieurs cas de gale ont été détectés ... De manière plus générale, les normes les plus élémentaires d'hygiène font défaut en raison de l'exiguïté des lieux de vie, de l'impossibilité d'assurer les mouvements vers les douches pour tous les détenus (dans certaines ailes, les douches sont en panne), du manque de linge (vêtements et sous-vêtements, couvertures, draps...)";*

- *"Cette surpopulation rend encore plus difficile à vivre l'insalubrité de la prison tant pour les détenus que pour les agents : des murs et des plafonds s'effondrent, la cuisine est insalubre et a dû être fermée"*;

Qu'il ressort en outre du rapport d'un membre de la Commission de surveillance de Forest-Berkendael de novembre 2011 que :

- *"Les matelas à terre sont omniprésents. 105 détenus (sur les 111) partagent des espaces inconvenants dont la salubrité est impossible à assurer (...) Matelas à terre signifie également que les draps ne sont pas protégés des salissures du sol"*;

- *"Si chaque cellule est équipée d'une toilette, l'examen de celles-ci montre qu'un tiers sont défectueuses (chasse qui coule, cuvette ou lunette cassée). Sur les 38 toilettes examinées, seules DEUX étaient munies de couvercle ! De plus, dans cinq ou six cellules on pouvait clairement sentir des odeurs de refoulement liées aux évacuations"*;

- *"Les prises électriques doivent dans une douzaine de cellules être vérifiées et souvent refixées dans le mur. La situation est d'autant plus préoccupante en raison des matelas à terre, accolés à ces fils non protégés, et à proximité des détenus qui y dorment"*;

- *Au sujet des lavabos présents dans chaque cellule, "la moitié des dispositifs inspectés peuvent être qualifiés de défectueux (robinet, écoulement, parfois cuvette ébréchée)"*;

Qu'il nous a été confirmé par la direction de la prison de Forest que c'était précisément aux ailes A et B de l'établissement que les toilettes étaient inexistantes et qu'il n'y avait pas de point d'eau;

Que, par ailleurs, ces conditions de vie à la prison de Forest sont reconnues par une ordonnance du 30 mars 2012 de la Chambre du conseil près le Tribunal de Première Instance de Bruxelles, et par un arrêt du 17 avril 2012 de la Chambre des mises en accusation près la Cour d'appel de Bruxelles, où il a notamment été jugé que *les conditions de détention dans la maison d'arrêt de Forest constituent un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*;

Que, par son arrêt du 17 avril 2012, la Chambre des mises en accusation de Bruxelles a notamment relevé, à partir des documents produits par l'inculpé, que *"les normes les plus élémentaires d'hygiène font souvent défaut (manque de linge personnel, de draps, réduction de l'utilisation des douches, matelas posés sur le sol, apparition ou multiplication des cas de tuberculose, de gale)"*;

Que les deux juridictions ont considéré qu'il leur était impossible d'ordonner le maintien de l'inculpé en détention préventive à la prison de Forest, une telle décision se révélant contraire à l'article 3 précité et donc, illégale;

Que la Chambre du Conseil et la chambre des mises en accusation ont considéré que le mandat d'arrêt délivré en l'espèce était régulier pour le surplus;

Qu'il a par conséquent été jugé que la détention de l'inculpé devrait se poursuivre dans une autre prison (i.e. celle de Saint-Gilles), de manière à concilier, d'une part, l'impossibilité d'ordonner son maintien en détention préventive dans la prison de Forest (vu le traitement inhumain et dégradant qu'un tel maintien constituerait) et, d'autre part, la nécessité de maintenir l'inculpé en détention préventive en l'espèce; que les juridictions précitées ont donc complété la motivation du mandat d'arrêt en remplaçant la formule exécutoire d'incarcération à Forest, par une incarcération à Saint-Gilles;

Considérant, au vu de ce qui précède, que les conditions de détention actuelles à la prison de Forest, outre qu'elles constituent des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, contreviennent en l'espèce à l'ordre public, en ce que l'habitation est insalubre car elle risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation dès lors qu'elle ne répond plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène;

Que les conditions de détention au sein de l'établissement pénitentiaire de Forest menacent la santé non seulement des occupants mais aussi la santé publique en général;

Que ces éléments sont constitutifs d'un danger grave tant pour la santé publique que pour la sécurité des personnes qui y logent, qui y travaillent et qui fréquentent les lieux;

Que ces dangers visent donc tant les occupants que d'autres passants qui ne restent pas en prison;

Considérant que ces éléments sont de nature à engendrer un problème majeur de propreté et de salubrité publiques, rendant indispensable l'intervention du bourgmestre sur la base de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;

Que la situation risque de devenir encore plus dramatique et dangereuse, vu le risque de violence et d'agressivité que cette surpopulation par cellule entraîne;

Qu'en effet la surpopulation n'a jamais été aussi importante sur une période aussi longue;

Considérant que les éléments qui précèdent et l'ensemble des rapports et des décisions judiciaires auxquels il est renvoyé, se fondent sur des faits qui, ensemble – voire même pris de manière isolée et séparée –, démontrent l'atteinte à l'ordre public en ce qu'elles contreviennent gravement à la propreté et à la salubrité publiques;

Que ces éléments permettent de qualifier la prison de Forest de logement insalubre au sens de l'article 135, § 2 de la nouvelle loi communale;

Considérant, enfin, qu'il appartient à la Bourgmestre de veiller à la propreté et à la salubrité publiques et que celui-ci (*sic*) engage sa responsabilité personnelle en cas de dommages qui seraient causés par son inertie;

Considérant que le Bourgmestre se doit d'agir le plus rapidement possible pour limiter l'ampleur des troubles et prend (*sic*) un arrêté qui a pour but de mettre fin à l'insalubrité de l'immeuble au sens de l'article 135, § 2 de la nouvelle loi communale;

Considérant que la situation actuelle des établissements pénitentiaires ne lui permet pas d'exiger la fermeture de la prison mais qu'il tente de trouver une solution appropriée en tenant compte des exigences de proportionnalité;

Par ces motifs,

ARRÊTE :

Article 1 - Ordre est donné au propriétaire du bâtiment et à son gestionnaire de limiter, pour le 29 août 2012 à minuit au plus tard, l'occupation des cellules des ailes C et D par les détenus à la capacité qui leur est à chacune allouée, à savoir deux détenus par cellule;

Article 2 - Ordre est donné au propriétaire du bâtiment et à son gestionnaire de limiter, pour le 29 août 2012 à minuit au plus tard, l'occupation des cellules des ailes A et B à une personne par cellule dès lors que des points d'eau ne sont pas installés dans ces cellules;

Article 3 - À défaut d'obtempérer, la Bourgmestre fera exécution forcée, au besoin par la force; »

Il n'est pas contesté que l'État belge s'est conformé au prescrit de cet arrêté en procédant au transfert de détenus vers d'autres établissements pénitentiaires, dont le personnel a dans certains cas marqué son mécontentement;

Considérant que l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme demande à intervenir en la présente cause; qu'elle expose que son objet social tel que défini à l'article 3 de ses statuts est, « notamment, de défendre les droits fondamentaux et de soutenir toute initiative visant à promouvoir ces droits » et soutient que « l'acte attaqué, en ce qu'il ordonne de mettre fin à des conditions de détention contraires à la dignité humaine dans les lieux de privation de liberté, poursuit l'objectif clair de promouvoir et garantir l'application des droits de l'Homme »; qu'il y a lieu d'accueillir cette intervention dans la procédure en référé;

Considérant, en ce qui concerne le risque de préjudice grave et difficilement réparable, que le requérant fait valoir que l'acte attaqué entraînerait pour l'administration pénitentiaire d'insurmontables difficultés, porterait atteinte à l'exercice de ses compétences et compromettrait gravement la sécurité des citoyens;

qu'il reconnaisse qu'au 31 décembre 2011, il y avait, à la maison d'arrêt de Forest, 652 détenus pour 405 places disponibles, soit un écart de 61 %, et produit un tableau comparant à cet égard la situation de toutes les prisons belges; qu'il expose les

mesures prises pour remédier à la surpopulation ainsi constatée dans la quasi-totalité des établissements pénitentiaires; qu'il évoque à ce sujet l'adoption par le Gouvernement fédéral du « Masterplan » prévoyant l'ouverture de 2500 cellules supplémentaires d'ici 2016, et les décisions adoptées ou en cours d'adoption pour le choix des consortiums chargés de la construction de nouvelles prisons; qu'il observe que, dans l'attente de l'aboutissement de ce plan, les autorités pénitentiaires sont constitutionnellement tenues d'exécuter les décisions judiciaires impliquant une privation de liberté, et dont elles ne maîtrisent pas le nombre; qu'il précise que l'exécution de l'acte attaqué impliquerait ou a impliqué le transfert d'environ 51 détenus, ou de 37, selon les dates prises en considération; qu'il indique que les personnes placées en détention préventive, et dont le mandat d'arrêt mentionne la prison de Forest, peuvent difficilement être transférées vers les prisons éloignées de l'arrondissement judiciaire où elles ont été arrêtées; qu'il conclut que l'acte attaqué menace le fonctionnement normal des établissements pénitentiaires ainsi que la sécurité et l'ordre à l'intérieur des prisons, rendant par exemple très difficile le transfert de détenus en cas d'urgence, pour des raisons impérieuses de sécurité et d'ordre; qu'il estime devoir disposer d'un champ d'action suffisant pour réagir à des situations de crise;

qu'il soutient qu'en prenant la décision attaquée, sans avoir égard à l'ensemble des données auxquelles lui-même doit faire face, la partie adverse a pris une décision disproportionnée qui empêche le ministre de la Justice d'accomplir normalement ses missions constitutionnelles; qu'il soutient que l'acte attaqué n'invoque aucun élément qui démontrerait une urgence particulière ou un risque particulier pour les habitants de la commune; qu'il soutient que le seul fait de voir entraver de manière grave et disproportionnée l'exercice de ses compétences constitue par nature, pour un pouvoir public, un préjudice grave et difficilement réparable; qu'il invoque en ce sens les arrêts n° 127.700, du 3 février 2004, et n° 153.065, du 21 décembre 2005; qu'il suggère un parallèle avec la jurisprudence qui, selon lui, admet l'existence d'un tel risque lorsqu'un acte attaqué menace la poursuite d'une activité ou porte atteinte à un droit fondamental, autre fondement de l'organisation constitutionnelle de l'État;

qu'enfin, il invoque le risque que comporterait, pour la sécurité des citoyens, l'impossibilité de maintenir en détention des personnes arrêtées;

Considérant que l'objet de l'acte attaqué est de ramener l'occupation de la prison de Forest aux limites quantitatives correspondant à la capacité maximale pour laquelle ce bâtiment a été équipé;

que les tableaux produits montrent que la prison de Forest présentait au 31 décembre 2011 l'un des taux de surpopulation les plus élevés du Royaume; qu'en invoquant les difficultés que soulève l'exécution de l'acte attaqué, la partie requérante se prévaut d'une situation en soi anormale, à laquelle elle explique d'ailleurs avoir entrepris de remédier, mais à terme de plusieurs années; que le contexte difficile dans lequel elle doit gérer l'occupation des établissements pénitentiaires existants résulte en majeure partie de ses propres carences; que ce contexte n'implique pas que toute limitation de son pouvoir d'appréciation quant à l'occupation des prisons constituerait un préjudice grave et difficilement réparable; que les circonstances invoquées ne suffisent pas à établir qu'à défaut de suspension de l'acte attaqué, l'État belge rencontrerait de réelles difficultés pour assurer l'exécution des décisions judiciaires ordonnant une privation de liberté ou pour faire face aux nécessités en cas d'urgence;

que l'atteinte portée aux compétences d'une autorité publique peut constituer un préjudice grave et difficilement réparable lorsqu'une autre autorité en entrave l'exercice ou le rend impossible; qu'en l'espèce, l'accomplissement des missions constitutionnelles de l'administration pénitentiaire requiert précisément l'adoption de mesures permettant d'accueillir dignement toutes les personnes privées de liberté; que la partie adverse a agi sur la base d'un fondement juridique propre, constitué par les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale; que, même si l'application de ces dispositions est critiquée par le recours, il reste que la partie adverse ne conteste pas la compétence de l'administration pénitentiaire et ne s'est pas substituée à elle;

que le risque invoqué quant à la sécurité des citoyens est hypothétique et ne repose sur aucun élément concret;

Considérant que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme est accueillie dans la procédure en référé.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le dix-huit décembre deux mille douze par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

R. GHODS

D. DÉOM