

Observations

Le droit à une « audition préalable » pour le détenu à qui l'administration pénitentiaire impose une « mesure grave »

1. Le commentaire que l'on se propose de livrer au sujet de l'arrêt reproduit ci-dessus suppose de revenir sur les données de la cause et sur l'enseignement du Conseil d'État (I). Il impose, par ailleurs, de cerner les contours du principe général de droit *audi alteram partem* (II) et de rappeler la manière dont la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après « la loi de principes ») encadre l'attribution et le retrait du travail en prison (III). C'est à l'aune de cet examen qu'on se demandera si l'enseignement prodigué par le Conseil d'État dans l'arrêt commenté — lequel est une première — doit, ou non, être approuvé (IV).

I. Les données de la cause et l'enseignement du Conseil d'État

2. L'affaire qui conduit à l'arrêt commenté est simple. Un détenu de la prison d'Andenne exerce, au sein de l'établissement pénitentiaire, un emploi de « servant body »¹.

Alors que l'intéressé a signé le « document de prise de connaissance et acceptation du règlement de mise à l'emploi »² au sein de l'établissement, la direction de la prison lui adresse un courrier dans lequel elle constate qu'il a eu, « à plusieurs reprises »³, une « attitude inappropriée »⁴.

Au vu de ces éléments, une « mesure d'ordre »⁵ est prise, correspondant à un « retrait d'emploi »⁶.

3. Immédiatement, le détenu en cause introduit une plainte auprès de la juridiction administrative compétente : la Commission des plaintes de la prison d'Andenne⁷. Il soutient notamment que la décision prise par l'administration pénitentiaire n'est pas suffisamment motivée, qu'elle viole le principe du contradictoire et qu'elle n'est pas proportionnée au regard de l'attitude reprochée.

La Commission déclare la plainte recevable et fondée, estimant que le détenu aurait dû être entendu préalablement à l'adoption de la décision et ce, en vertu du principe général de droit *audi alteram partem*⁸.

En conséquence, la Commission annule le retrait d'emploi et ordonne à l'administration pénitentiaire de replacer le plaignant dans l'emploi qui lui avait été retiré⁹.

4. La direction de la prison interjette, alors, appel de la décision rendue par la Commission des plaintes devant une autre juridiction administrative : la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

La juridiction d'appel donne, cette fois, raison à l'administration pénitentiaire. Elle estime que le principe *audi alteram partem* n'est pas applicable en l'espèce, au motif que :

« [...] le principe *audi alteram partem* est un principe général de droit à valeur législative. Cette qualité le place, dans la hiérarchie des normes, à un rang immédiatement inférieur à la loi. Concrètement, cela signifie qu'un texte de nature *supra* législative, comme la loi, peut limiter voire neutraliser les obligations que ce principe fait peser sur l'autorité.

» La loi de principes ne prévoit aucune obligation, dans le chef de la direction, d'entendre le détenu préalablement à l'imposition d'une mesure d'ordre.

» Exiger une telle audition préalable reviendrait à ajouter à la loi une condition qu'elle ne prévoit pas.

» [...] »¹⁰.

Suivant l'argumentation de l'administration pénitentiaire, la Commission d'appel déclare le recours fondé et, partant, réforme la décision de la Commission des plaintes de la prison d'Andenne.

5. C'est dans ce contexte que le Conseil d'État est, à son tour, saisi par le détenu d'un recours en cassation dirigé contre la décision rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

Si le recours est introduit au contentieux de la cassation administrative, c'est pour la raison que la décision attaquée a été rendue non par une autorité administrative, mais par une juridiction administrative¹¹.

Dans le cadre de ce contentieux, la compétence du Conseil d'État diffère quelque peu de celle qu'il se voit confier au contentieux de l'annulation : il ne s'agit pas, ici, de se demander si l'autorité administrative qui se trouve être l'autrice de la décision administrative initiale a — ou non — respecté les prescriptions juridiques qui s'imposaient à elle au moment où elle l'a prise ; il s'agit de se demander si la

juridiction qui a rendu la décision l'a fait dans le respect des règles et principes qui s'imposent à elle, dans l'exercice de son office.

6. La critique examinée par l'Auditeur et par le Conseil d'État porte sur le point de savoir si la Commission d'appel a régulièrement pris la décision attaquée en considérant que le principe *audi alteram partem* était inapplicable en l'espèce.

À ce sujet, l'Auditeur estime qu'en décidant comme elle l'a fait, la Commission d'appel « a méconnu la portée » de ce principe. Il poursuit son raisonnement en observant que la Commission « ne s'est pas prononcée sur le fait de savoir si la décision de retrait d'emploi entraînait dans les conditions d'application »¹² dudit principe et considère, pour sa part, qu'il en est ainsi.

De la même manière que l'Auditeur, le Conseil d'État juge que la Commission d'appel « a méconnu la portée du principe *audi alteram partem* »¹³. Il considère, en revanche, que « [p]our le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant en cassation, de se substituer au juge d'instance pour apprécier si la mesure en cause entre dans le champ d'application »¹⁴ dudit principe.

II. Le principe *audi alteram partem*

7. En droit administratif, le principe *audi alteram partem* — qui se voit, en effet, reconnaître une valeur législative¹⁵ — s'impose chaque fois que l'administration risque de prendre une décision qui s'avère significativement défavorable à celui qui en serait le destinataire : ce qu'on appelle une « mesure grave »¹⁶.

8. La mesure grave qui est envisagée l'est généralement à raison du comportement personnel de son destinataire. Dans cette perspective, *audi alteram partem* rencontre le double objectif suivant : « d'une part, permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause et, d'autre part, permettre à l'administré de faire valoir ses moyens compte tenu de la gravité de la mesure que ladite autorité s'apprête à prendre à son égard »¹⁷.

La jurisprudence du Conseil d'État procure, à cet égard, des exemples en tous genres¹⁸. L'audition préalable doit être pratiquée lorsque l'administration risque de suspendre l'exécution de l'autorisation d'exploitation

(1) Décision de la direction de la prison d'Andenne du 10 juillet 2024, reproduite dans le rapport de M. l'auditeur adjoint F. Xavier du 11 février 2025.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*.

(4) *Ibidem*.

(5) *Ibidem*.

(6) *Ibidem*.

(7) Rappelons que, depuis le 1^{er} octobre 2020, toute personne détenue dans une prison belge peut introduire une plainte formelle contre les décisions prises à son encontre par le directeur de l'établissement pénitentiaire où elle réside. Ces plaintes sont traitées par des commissions de plaintes instituées dans chaque établis-

sement et, le cas échéant, en degré d'appel, par l'une des deux commissions d'appel, francophone ou néerlandophone, instituées au sein du Conseil central de surveillance pénitentiaire. Sur les contours de ce droit de plainte, voy. notamment M.-A. BEERNAERT et D. RENDERS (dir.), *Le droit de plainte et le contentieux administratif pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2023.

(8) Décision de la Commission des plaintes de la prison d'Andenne CP01/24-0145 du 1^{er} août 2024.

(9) *Ibidem*.

(10) Décision de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire CA/24-0236 du 4 septembre 2024.

(11) Sur la cassation administrative,

voy. notamment D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 537-599.

(12) Rapport de M. l'auditeur adjoint F. Xavier du 11 février 2025.

(13) C.E., arrêt n° 263.566 du 12 juin 2025.

(14) *Ibidem*.

(15) En doctrine, voy. notamment, P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., coll. Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2022, v° « Audi alteram partem », p. 123. En jurisprudence, voy. notamment C.E., arrêt n° 258.992 du 29 février 2024 ; C.E., arrêt n° 261.393 du 21 novembre 2024.

(16) En doctrine, voy. notamment I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, 2^e éd., coll. Anvers-Cambridge, Intersentia, 2019, p. 381. En jurisprudence, voy. notamment C.E., arrêt n° 261.998 du 16 janvier 2025 ; C.E., arrêt n° 263.387 du 22 mai 2025.

(17) Voy., à cet égard, D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 361, et les réf. citées ; également M. PÂQUES, avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, coll. Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 209.

(18) Voy., à cet égard, F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les

d'un service de taxis, à raison du comportement de son exploitant¹⁹. Il en est de même lorsque, toujours en raison du comportement du destinataire, l'administration s'apprête à retirer l'autorisation de terrasse accordée au tenancier d'un restaurant pour les mois d'été²⁰. Ou lorsque l'administration cherche à se voir restituer le montant d'une subvention accordée à un établissement d'enseignement libre qui n'a pas respecté les règles d'utilisation y afférentes²¹. Ou lorsque la FS-MA²² envisage d'interdire provisoirement l'exercice de tout ou partie de l'activité d'un intermédiaire d'assurances ou de radier l'inscription de celui-ci au registre²³. Ou lorsque la Région wallonne envisage de restreindre la portée géographique de l'agrément d'une personne comme auteur d'études d'incidences sur l'environnement²⁴. Ou encore lorsque l'administration s'apprête à refuser une formation à un fonctionnaire ou à modifier son affectation en altérant la nature de ses missions ou en portant atteinte à ses droits statutaires²⁵.

9. Il ne veut pas dire pour autant qu'*audi alteram partem* ne s'appliquerait que dans l'hypothèse où la mesure envisagée par l'administration serait liée au comportement de la personne à qui elle entend l'appliquer : elle s'impose aussi en d'autres circonstances²⁶.

Dans ce cas de figure, ce n'est pas tant le principe du contradictoire qui est recherché pour lui-même. L'idée est plutôt que l'administration soit pleinement informée pour statuer en toute connaissance de cause et respecte, en conséquence, le devoir de minutie qui lui incombe²⁷.

C'est dans cette perspective que le Conseil d'État exige notamment le respect du principe d'audition préalable lorsque le bourgmestre d'une commune projette de déclarer un immeuble inhabitable²⁸ : l'on estime, en ce cas, que le mandataire public ne saurait être mieux

éclairé s'agissant de la décision à prendre, que par le propriétaire de l'immeuble en cause.

10. L'examen des contours du principe *audi alteram partem* conduit encore à devoir observer que le principe s'impose si l'administration dispose de ce qu'on appelle une compétence discrétionnaire, c'est-à-dire lorsque le pouvoir décisionnel de l'administration comporte une marge d'appréciation, si minime soit-elle²⁹.

Dans l'hypothèse où la compétence de l'administration est liée et ne laisse ainsi, à celle-ci, aucun choix quant à la décision à prendre, l'absence d'audition préalable ne rend pas illégale la mesure prise car l'information recueillie dans le cadre de l'audition n'aurait, en rien, pu influencer le contenu de la mesure à prendre, par essence liée³⁰.

11. Dans son contenu, *audi alteram partem* :

— ne requiert aucun formalisme strict³¹, à la différence du principe général de droit administratif des droits de la défense — avec lequel il ne doit surtout pas être confondu³². Ainsi, par exemple, la convocation écrite préalable à l'audition n'est-elle pas indispensable au respect de l'exigence de bonne administration en cause³³ ;

— n'est pas d'ordre public³⁴ et, partant, ne doit pas être assuré en toutes circonstances³⁵. Ainsi, l'urgence est-elle de nature à permettre qu'il y soit passé outre³⁶. De même, l'audition de l'intéressé n'est pas nécessaire « lorsque les faits purement matériels qui fondent la mesure prise sont susceptibles d'une constatation immédiate », pour autant, alors, que l'autorité soit pleinement informée³⁷ ;

— exige seulement que l'intéressé ait pu utilement faire valoir son point de vue, à un moment donné de la procédure, même postérieurement à la décision initiale dans le cadre d'un recours administratif organisé³⁸ ;

— ne requiert pas, en règle, de débat oral, même si l'intéressé en sollicite la tenue : il suffit que ce dernier ait pu faire valoir ses observations par écrit et que l'autorité ait pu statuer en toute connaissance de cause³⁹ ;

— n'emporte pas, en cas d'audition, que l'autorité investie du pouvoir de décision procède, elle-même, à l'audition, mais seulement qu'elle ait pu se prononcer en toute connaissance de cause⁴⁰, par exemple sur la base du compte rendu de l'audition ;

— a été respecté lorsque l'intéressé « a eu l'occasion de faire valoir ses observations et [que] c'est de son propre fait qu'il ne l'a pas mis à profit »⁴¹.

Sous ces réserves et moyennant ces modalités, l'exigence que consacre *audi alteram partem* est bien que l'intéressé ait une connaissance précise de la mesure envisagée et des faits qui la justifient⁴² ; qu'il ait accès à toutes les pièces sur lesquelles l'autorité compte se fonder⁴³ ; qu'il dispose « d'un délai suffisant pour contredire utilement les faits que l'autorité envisage de prendre en considération à l'appui de la mesure administrative projetée »⁴⁴ ; qu'au cas où il est entendu oralement, un procès-verbal soit établi ; qu'il ait alors la possibilité de contester effectivement le compte rendu de l'audition ; qu'il puisse être assisté d'un avocat et demander l'audition de témoins en sa présence ; et qu'en bout de course, l'autorité montre qu'elle a tenu compte de ses arguments⁴⁵.

Il apparaît cependant que le degré d'effectivité requis de la garantie semble plus aisément atteint quand le principe *audi alteram partem* est en jeu, que lorsqu'il est question des droits de la défense⁴⁶.

12. L'on souligne encore que les garanties que consacre *audi alteram partem* — tout comme celles que consacre le principe du respect dû aux droits de la défense — ne font l'objet d'une

droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », in P. MARTENS (dir.), *Les droits de la défense*, coll. CUP, vol. 146, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 75-76.

(19) Voy. C.E., arrêt n° 37.631 du 16 septembre 1991.

(20) Voy. C.E., arrêt n° 67.695 du 8 août 1997.

(21) Voy. C.E., arrêt n° 39.233 du 27 avril 1992.

(22) C'est-à-dire l'autorité des services et marchés financiers.

(23) Voy. C.E., arrêt n° 223.513 du 17 mai 2013.

(24) Voy. C.E., arrêt n° 239.055 du 12 septembre 2017.

(25) Voy. la jurisprudence citée par D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., op. cit., p. 301.

(26) Voy., à cet égard, D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., op. cit., p. 363 ; également P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., v° « Audi alteram partem », p. 125 ; M. PÂQUES, avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, op. cit., pp. 210.

(27) Voy., en ce sens, A. VANDEBURIE, « Observations sous C.E. (VI^e ch.), arrêt *Lamalle* n° 13.939 du 5 février 1970 », in P. GOFFAUX, E. SLAUTSKY et J. SOHIER (dir.), *Les grands arrêts du droit administratif*, coll. Les grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2021.

pp. 650-658. Sur le devoir de minutie, voy. notamment D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., op. cit., pp. 371-373.

(28) Voy. C.E., arrêt n° 16.217 du 30 janvier 1974 ; également C.E., arrêt n° 223.140 du 15 avril 2013 ; C.E., arrêt n° 223.161 du 16 avril 2013 ; C.E., arrêt n° 230.560 du 17 mars 2015.

(29) Voy. notamment D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., op. cit., p. 363.

(30) Voy., dans la jurisprudence du Conseil d'État, C.E., arrêt n° 35.668 du 17 octobre 1990 ; C.E., arrêt n° 86.729 du 7 avril 2000 ; C.E., arrêt n° 200.676 du 9 février 2010 ; C.E., arrêt n° 234.256 du 24 mars 2016 ; C.E., arrêt n° 237.712 du 20 mars 2017. Voy., dans la jurisprudence de la Cour de cassation, Cass., 12 avril 2019, F.18.0062.N.

(31) Voy. notamment C.E., arrêt n° 237.078 du 18 janvier 2017.

(32) Voy. notamment D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 357-360.

(33) Voy. notamment J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIEBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 819 et s.

(34) Voy. notamment C.E., arrêt n° 159.715 du 7 juin 2006 ; C.E., arrêt n° 153.704 du 12 janvier 2006 ; C.E., arrêt n° 228.364 du 16 septembre 2014.

(35) Voy. notamment J. DE BEYS, B. GORS et C. THIEBAUT, « La procédure d'octroi des subventions », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 397, et les réf. citées ; également P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., v° « Audi alteram partem », pp. 130-131 ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIEBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, op. cit., p. 819.

(36) Voy. notamment C.E., arrêt n° 237.078 du 18 janvier 2017 ; C.E., arrêt n° 237.492 du 24 février 2017 ; C.E., arrêt n° 238.871 du 25 juillet 2017 ; C.E., arrêt n° 260.112 du 13 juin 2024 ; C.E., arrêt n° 260.966 du 9 octobre 2024. À cet égard, le Conseil d'État considère que « sauf les cas d'urgence avérée, il n'appartient pas au bourgmestre de préjuger de l'utilité des explications qui peuvent lui être données pour se dispenser d'entendre les intéressés, sous le prétexte qu'il est parfaitement informé de la situation » (C.E., arrêt n° 212.226 du 24 mars 2011).

(37) C.E., arrêt n° 111.578 du 16 octobre 2002 ; également C.E., arrêt, n° 230.037 du 30 janvier 2015.

(38) Voy. notamment F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », op. cit., pp. 86-92, et les réf. citées ; également C.E., arrêt n° 237.579 du 7 mars 2017.

(39) Voy., à cet égard, F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », op. cit., pp. 106-108, et les réf. citées ; C.E., arrêt n° 237.078 du 18 janvier 2017 ; C.E., arrêt n° 237.492 du 24 février 2017 ; C.E., arrêt, n° 253.467 du 5 avril 2022 ; C.E., arrêt n° 261.476 du 26 novembre 2024.

(40) Voy. notamment C.E., arrêt n° 261.393 du 21 novembre 2024.

(41) C.E., arrêt n° 169.112 du 19 mars 2007. Voy., à cet égard, F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », op. cit., pp. 126-130.

(42) Voy. notamment C.E., 261.354 du 14 novembre 2024.

(43) Voy. notamment C.E., arrêt n° 260.966 du 9 octobre 2024.

(44) C.E., arrêt n° 261.393 du 21 novembre 2024.

(45) Sur l'ensemble de ces éléments, voy., à cet égard, F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », op. cit., pp. 83, et s., et spéc. p. 134.

(46) En ce sens, C.E., arrêt

protection que si ces garanties sont utiles à la défense de la personne concernée.

Il s'ensuit que, si cette personne n'a pu contester un élément du dossier — qu'il s'agisse, par exemple, d'un fait nouveau mis à sa charge, d'une pièce complémentaire ajoutée au dossier, des déclarations d'un témoin, etc. —, le Conseil d'État ne constate la violation du principe que si cet élément a influé sur la décision et a privé la personne de l'exercice effectif de ses droits⁴⁷.

13. L'on note enfin — et c'est l'élément clé dans le cadre de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt commenté — que le principe *audi alteram partem* présente un caractère subsidiaire et supplétif au regard de toute règle écrite de valeur législative qui viendrait à régler l'applicabilité des garanties consacrées à travers ce principe⁴⁸.

Le principe *audi alteram partem* ne s'applique, en effet, que si, dans la situation en cause :

— une règle écrite de valeur législative n'a pas, elle-même, consacré l'exigence d'audition préalable, ou n'a que partiellement consacré cette exigence ;

— et que rien ne démontre qu'on ait voulu, en l'espèce, exclure l'application, totale ou partielle, des garanties consacrées à travers ce principe.

Le principe *audi alteram partem* n'est donc pas applicable :

— si une règle écrite de valeur législative consacre elle-même l'exigence d'audition préalable ;

— ou si cette règle exclut l'applicabilité de cette exigence ou la consacre pour partie et l'exclut pour l'autre.

III. L'encadrement juridique (minimal) de l'attribution et du retrait d'emploi en prison

14. De nombreux détenus souhaitent pouvoir travailler en prison. Le travail en détention permet en effet d'échapper à l'ennui et au vide du temps carcéral, d'avoir davantage de contacts sociaux, et d'obtenir une rémunération, fût-elle modique⁴⁹.

En raison d'une offre limitée de postes et d'une surpopulation carcérale structurelle, les taux d'emploi restent toutefois particulièrement bas en prison⁵⁰. L'octroi ou le retrait d'un travail constituent dès lors des décisions particulièrement significatives pour les détenus concernés.

15. La loi de principes n'a pourtant pas prévu de procédure formalisée en la matière. Une seule disposition — l'article 84 — traite de l'attribution du travail. Elle confie au directeur le soin d'attribuer le travail disponible aux détenus qui en ont fait la demande⁵¹, sans rien préciser — ou presque⁵² — des critères à prendre en compte ou de la procédure à suivre.

16. S'agissant du retrait d'un emploi précédemment attribué à un détenu qui ne conviendrait plus au poste occupé, la loi de principes ne l'évoque même pas⁵³. C'est donc exclusivement la jurisprudence qui est venue fixer les règles applicables en l'espèce.

17. Le Conseil d'État a ainsi eu l'occasion de préciser qu'en vertu de la règle du parallélisme des compétences, le directeur qui est, aux termes de l'article 84, § 1^{er}, de la loi de principes, compétent pour attribuer le travail disponible dans la prison, est également compétent pour retirer à un détenu un travail qui lui a été attribué⁵⁴.

18. Les commissions d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire ont, de leur côté, souligné que les mesures de retrait ou de changement d'emploi sont des mesures d'ordre régies par l'article 105 de la loi de principes et qui doivent, à ce titre, être « proportionnées par leur nature et leur durée à l'objectif poursuivi »⁵⁵. Par ailleurs, étant soumises à l'obligation générale de motivation imposée par l'article 8 de la loi de principes⁵⁶, elles doivent être justifiées par des motifs reposant sur des faits avérés⁵⁷.

19. La question de l'application du principe *audi alteram partem* en matière de retrait d'emploi a, en revanche, fait l'objet de divergences jurisprudentielles : alors que la Commission d'appel néerlandophone a, dès le départ, estimé

qu'une audition préalable s'impose en principe avant que la direction ne décide de retirer son travail à un détenu⁵⁸, la Commission d'appel francophone soulignait, à l'inverse, qu'une telle audition préalable n'est pas prévue par la loi de principes⁵⁹ et jugeait que l'absence de disposition explicite dans la loi de principes devait être interprétée comme une neutralisation du principe⁶⁰.

IV. L'enseignement du Conseil d'État : une clarification nécessaire et bienvenue

20. L'arrêt commenté du Conseil d'État constitue une première en matière pénitentiaire et apporte une clarification juridique importante sur l'applicabilité du principe *audi alteram partem* dans le cadre de la loi de principes. Son enseignement mérite d'être approuvé, tant sur le fond que sur la méthode suivie.

21. Sur le fond, le Conseil d'État rappelle avec justesse que le principe *audi alteram partem* conserve sa force normative face à une loi qui reste silencieuse. La Commission d'appel francophone avait tort de considérer que l'absence de disposition expresse dans la loi de principes devait être interprétée comme une neutralisation du principe général de droit. Comme le souligne le Conseil d'État, ce principe ne s'efface que devant une règle écrite de valeur législative qui l'exclut, ce qui n'est manifestement pas le cas ici.

Cette interprétation s'inscrit dans la logique classique du caractère supplétif des principes généraux de droit : ceux-ci comblent les lacunes du droit écrit, mais s'effacent devant lui lorsqu'il règle explicitement la question. L'absence de réglementation ne saurait être assimilée à une volonté d'exclusion.

22. Sur la méthode, l'attitude de retenue du Conseil d'État, statuant en cassation, doit également être saluée. En refusant de trancher lui-même la question de savoir si le retrait d'emploi décidé à l'égard d'un détenu constitue une « mesure grave » au sens du principe *audi alteram partem*, le Conseil d'État res-

n° 140.414 du 10 février 2005.

(47) Voy., à cet égard, F. PIET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », *op. cit.*, pp. 134-135.

(48) En doctrine, voy. notamment P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., *op. cit.*, v° « Principe général de droit », p. 620. En jurisprudence, voy. notamment C. const., arrêt n° 157/2024 du 19 décembre 2024, B.27.1.-B.27.2.

(49) La rémunération horaire est fixée par la Commission de gestion de la Régie du travail pénitentiaire dans une fourchette allant de 0,75 EUR à 4 EUR de l'heure, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 26 juin 2019 fixant le montant et les conditions d'octroi des revenus du travail et de l'allocation de formation et fixant les conditions dans lesquelles le temps consacré à des activités de formation en prison est assimilé à du temps de travail.

(50) Dans son dernier rapport de visite en Belgique, le CPT faisait ainsi état d'un taux de mise à l'emploi nettement en dessous des 20 % dans trois des quatre prisons visitées : 12,2 % à la prison de St-Gilles, 13,5 % à la prison d'Anvers, 18,2 % à la prison de Lantin et 30,7 % à la prison d'Ypres (Rapport au Gouvernement de Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf [2022] 22, p. 14, note 40).

(51) En complétant le formulaire de demande dont le modèle a été annexé à l'arrêté royal du 26 juin 2019 précité.

(52) L'article 84, § 3, de la loi de principes dispose, tout au plus, que « l'attribution du travail aux condamnés tient compte du plan de détention individuel » de ceux-ci.

(53) La loi de principes mentionne, par contre, d'autres situations dans lesquelles un détenu pourrait être pri-

vé du droit de participer au travail en commun, à savoir celles où il fait l'objet de mesures de sécurité particulières (article 112, § 1^{er}, 2^o), d'un placement sous régime de sécurité particulier individuel (article 117, § 1^{er}, 1^o), ou encore d'une sanction disciplinaire (article 133, 6^o).

(54) C.E., arrêt n° 245.085 du 3 juillet 2019.

(55) Décisions de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire CA/22-0234 du 23 décembre 2022 ; CA/22-0259 du 13 janvier 2023 ; CA/23-0053 du 30 mars 2023 ; CA/23-0082 du 17 mai 2023 ; CA/23-0114 du 8 août 2023 ; CA/23-0232 du 13 novembre 2023 ; CA/23-0306 du 16 février 2024 ; CA/24-0022 du 28 février 2024.

(56) Voy. la décision de la Commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire BC/24-0162 du 12 janvier 2025.

(57) Voy. les décisions de la Commission d'appel francophone du Conseil

central de surveillance pénitentiaire CA/22-0234 du 23 décembre 2022 ; CA/22-0259 du 13 janvier 2023 ; CA/23-0053 du 30 mars 2023 ; CA/23-0082 du 17 mai 2023 ; CA/23-0114 du 8 août 2023.

(58) Voy. les décisions de la Commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire BC/22-0004 du 29 août 2022 ; BC/23-0138 du 19 novembre 2023.

(59) Voy. la décision de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire CA/21-0108 du 6 août 2021.

(60) Voy. les décisions de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire CA/23-0189 du 22 septembre 2023 ; CA/24-0211 du 1^{er} août 2024 ; CA/24-0233 et CA/24-0236 du 4 septembre 2024 (la dernière de ces décisions est celle qui a donné lieu à l'arrêt annoté du Conseil d'État).

pecte scrupuleusement sa mission de juge de la légalité des décisions juridictionnelles.

La Commission d'appel n'ayant pas examiné cette question — se contentant d'écarter *a priori* l'applicabilité du principe —, il n'appartenait effectivement pas au Conseil d'État, statuant en cassation, « de se substituer au juge d'instance pour apprécier si la mesure en cause » — le retrait d'emploi — « entre dans le champ d'application du principe *audi alteram partem* ». C'est donc bien à la Commission d'appel à laquelle l'affaire est renvoyée qu'il reviendra de trancher ce point de droit.

23. Il convient toutefois de relever que la jurisprudence antérieure du Conseil d'État fournit des éléments de réponse à cette question. Dans son arrêt n° 249.279 du 16 décembre 2020, statuant cette fois au contentieux de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État a, en effet, déjà jugé qu'une décision démettant un détenu de son travail « modifie de manière importante ses droits et sa situation juridique au sein de la prison » en « le privant de son emploi pour une durée indéterminée », ce qui paraît correspondre à la qualification de « mesure grave » justifiant l'application du principe *audi alteram partem*.

Les commissions des plaintes et d'appel disposent donc d'un important précédent jurisprudentiel — au demeurant rappelé en l'espèce par l'Auditeur qui semble, quant à lui, avoir voulu donner des indications au juge d'instance⁶¹ — pour considérer que les retraits d'emploi entrent bien dans le champ d'application du principe d'audition préalable.

24. L'enseignement du Conseil d'État permet également de rejeter définitivement l'argument — qui avait été soulevé par la direction de la prison d'Andenne dans son argumentation devant la Commission d'appel⁶² —, selon lequel le principe *audi alteram partem* serait respecté du seul fait que le détenu peut se défendre devant la Commission des plaintes. Ce principe s'impose, en effet, à l'autorité administrative qui prend la décision initiale ou, le cas échéant, à l'autorité administrative de recours qui viendrait à statuer sur un recours administratif organisé⁶³, et non au juge qui contrôle *a posteriori* la légalité de cette décision : les commissions des plaintes et d'appel exercent un contrôle juridictionnel sur l'acte administratif ; elles ne constituent pas des autorités administratives de recours au sens où l'entend la jurisprudence relative au principe *audi alteram partem*.

25. En confirmant l'applicabilité du principe *audi alteram partem* en milieu carcéral, le Conseil d'État a renforcé les garanties procédurales offertes aux détenus et l'État de droit en prison. L'impact pratique de son arrêt ne saurait être sous-estimé. Il se mesure d'ailleurs à l'aune de l'évolution jurisprudentielle immédiate qu'il a provoquée. Il est particulièrement révélateur, à cet égard, que la Commission d'appel francophone ait révisé sa position dès avant la publication de l'arrêt — mais après le rapport de l'auditeur — adoptant dans ses décisions des 5 et 12 juin 2025 la même ligne jurisprudentielle que son homologue néerlandophone et admettant désormais que, puisque la loi de restrictions ne contient aucune disposition restreignant, voire excluant l'application du principe *audi alteram partem*, il convient de considérer qu'il est applicable⁶⁴.

Marie-Aude BEERNAERT
Professeure ordinaire à l'UCLouvain

David RENDERS
Professeur ordinaire à l'UCLouvain
Avocat au barreau de Bruxelles

PROCÉDURE DEVANT LE FONDS DES ACCIDENTS MÉDICAUX

- Expertise
- Contestation relative à ses modalités
- Demande de suspension
- Pouvoir de juridiction et compétence

Civ. fr. Bruxelles (11^e ch.), 24 juin 2024

Siég. : V. Englebert.

Plaid. : MM^{es} A. Gille / *loc*o I. Lutte et P. Slegers et C. Joret.

(D.D. c. INAMI — RG n° 23/5760/A).

Les juridictions de l'Ordre judiciaire sont habilitées à connaître des litiges relatifs au droit subjectif à une expertise contradictoire consacré par l'article 17, § 2, de la loi du 31 mars 2010 relative à l'indemnisation des dommages résultant des soins de santé. Si le Fonds des accidents médicaux dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les modalités de l'expertise qu'il organise, les cours et tribunaux peuvent prévenir ou mettre fin à l'atteinte que l'exercice fautif de ce pouvoir porterait au droit subjectif du demandeur d'avis.

En visant « les contestations », l'article 569, 41^o, du Code judiciaire accorde au tribunal de première instance une compétence générale, non limitée aux recours contre les avis du Fonds des accidents médicaux et les propositions d'indemnisation.

[...]

II. Discussion.

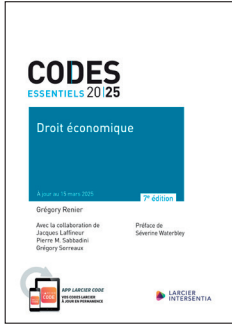
1. Observation préalable.

Les débats ont jusqu'à présent été limités à la demande formée par Madame Devillers en application de l'article 19, alinéa 3, du Code judiciaire, visant à entendre ordonner la suspension de l'expertise actuellement en cours.

La réouverture des débats ordonnée par le tribunal le 25 avril 2024 s'inscrivait dans ce cadre et avait pour objet de mettre la cause en état sur les deux moyens soulevés par le FAM pour s'opposer à cette demande (pouvoir de juridiction et compétence du tribunal).

Les conclusions déposées par le FAM à la suite de ce jugement ne sont pas limitées à ces questions. Le FAM y aborde le fond du litige, sans du reste prendre clairement position sur la demande avant dire droit de Madame Devillers.

Le tribunal n'examinera que les arguments qu'il estime pertinents pour se prononcer sur celle-ci.



CODES ESSENTIEL - DROIT ÉCONOMIQUE 2025
À jour au 15 mars 2025
Grégory Renier

Avec la collaboration de : Jacques Laffineur, Pierre Marie Sabbadini, Grégory Sorreaux

Préface de : Séverine Waterbley

Cette nouvelle édition rassemble les 20 livres du Code et les autres textes législatifs ou réglementaires de référence. Elle est enrichie d'un index et d'une table chronologique complets.

> Les Codes essentiels Larcier

1613 p. • 90,00 € • 7^e édition 2025



LARCIER INTERSENTIA
LEFEBVRE GROUP
www.larcier-intersentia.com

APP LARCIER CODE
VOS CODES LARCIER
À JOUR EN PERMANENCE

orders@larcier-intersentia.com
Lefebvre Sarrut Belgium SA
Avenue Jean Monnet, 4
B-1348 Louvain-la-Neuve • Tél. 0800/39 067

(61) Voy. le Rapport de M. l'auditeur adjoint F. Xavier du 11 février 2025.

(62) Voy. la décision de la Commission d'appel francophone du Conseil

central de surveillance pénitentiaire CA/24-0236 du 4 septembre 2024.

(63) Dans l'un comme dans l'autre cas, c'est l'administration qui décide

ou qui redécide.

(64) Voy. les décisions de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire

CA/25-0091 et CA/25-0108 du 5 juin 2025 ; CA/25-0120 du 12 juin 2025.