

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 208.281 du 20 octobre 2010

A. 193.733/XI-16.913

En cause : **1. l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'homme,**
2. l'a.s.b.l. C.I.R.E. Coordination et Initiatives
pour et avec les Réfugiés et les Étrangers,
3. l'a.s.b.l. Jesuit Refugee Service-Belgium,
4. l'a.s.b.l. Liga Voor Mensenrechten,
5. Vluchtelingenwerk Vlaanderen,
ayant élu domicile chez
Me S. SAROLEAS, avocat,
rue Saint André 5
1400 Nivelles,

contre :

l'État belge, représentée par
le Ministre de la Politique
de migration et d'asile.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 août 2009 par les associations sans but lucratif Ligue des droits de l'homme, Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et les étrangers, Jesuit refugee service Belgium, Liga voor Mensenrechten et Vluchtelingenwerk Vlaanderen qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 8 juin 2009 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport de M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État, déposé le 13 avril 2010;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 août 2010 fixant l'affaire à l'audience du 23 septembre 2010 à 9 heures 30;

Entendu en son rapport M. J. MESSINNE, président de chambre;

Entendu en leurs observations Me S. SAROLÉA, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me F. MOTULSKY, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis en partie conforme, M. M. OSWALD, auditeur;

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

Considérant que la partie adverse soulève une première fin de non recevoir tirée de ce que "tant la requête introductive d'instance que le courrier accompagnant celle-ci sont revêtus d'une signature illisible et d'une mention manuscrite «p.o.» précédant le nom du conseil des parties requérantes" et que "dès lors, la partie adverse ne peut déterminer si les parties requérantes elles-mêmes ou un avocat satisfaisant aux conditions requises, telles que fixées en application des articles 1^{er} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et 19, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, sont signataires du recours"; qu'elle ajoute qu' "aucune pièce de la procédure ou soumise à la contradiction ne permet davantage de déterminer les nom et qualité du signataire du recours";

Considérant qu'il résulte des pièces annexées au mémoire en réplique que la requête a été signée, par ordre du conseil des requérantes, par Me Jean-François Hayez, avocat au barreau de Nivelles qui exerce son activité dans le même cabinet; que la première fin de non recevoir ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième fin de non recevoir en ce que l'association sans but lucratif Vluchtelingenwerk Vlaanderen "n'a adressé au Conseil de céans à l'appui du recours aucune pièce de nature à identifier la composition actuelle de son conseil d'administration ni la décision en vertu de laquelle elle agit", et en ce que la décision d'agir de l'association sans but lucratif Coördination et initiatives pour et avec les réfugiés et les étrangers "n'est signée pour son compte que par la directrice et la directrice administrative, lors même que les statuts de cette association mentionnent, en leur article 20, que les actions en justice sont intentées par le président ou un administrateur mandaté par le conseil d'administration ou toute autre personne aux mêmes conditions, un tel mandat n'étant pas produit *in specie*" et que "les statuts de l'association précitée disposent également en leur article 21, que les actes qui l'engagent, ce qu'est nécessairement un recours au Conseil d'État visant à l'annulation d'une circulaire ministérielle [*sic*], sont signés par le président et un administrateur sauf délégation spéciale, *quod non in specie*";

Considérant que la cinquième requérante n'a joint à sa requête ni décision d'agir, ni pièce de nature à identifier la composition actuelle de son conseil d'administration; qu'elle s'en est aussi abstenue lors du dépôt de son mémoire en réplique et de son dernier mémoire, soutenant seulement qu'"il appartient au greffe, et au greffe seulement, de sanctionner le fait que les statuts n'aient pas été annexés par un refus d'enrôlement de la requête"; que la circonstance que le greffe a enrôlé une requête, parfaitement enrôlable par ailleurs en l'espèce, ne préjuge en rien de sa recevabilité; que la fin de non recevoir doit être accueillie en ce qui concerne cette requérante;

Considérant qu'en ce qui concerne la deuxième requérante, il résulte des pièces jointes à la requête que la décision d'intenter le recours a été prise par le conseil d'administration; que la fin de non recevoir ne peut être accueillie en ce qui la concerne;

Considérant que les requérantes prennent, sous l'intitulé "1. Les visites", un premier moyen "de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution belge, des articles 3, 8, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955, [et] de l'article 74/8, § 5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers",

en ce que, première branche, l'arrêté attaqué "ne contient pas de disposition identique ou similaire" à l'article 60, § 2, de la loi du 22 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, alors que "cette différence de traitement n'est pas expliquée par le rapport au Roi, [...] n'apparaît pas justifiée [et] est discriminatoire", de sorte que ladite discrimination "viole les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, seuls, les articles 8 et 14 de la C.E.D.H. et ces dispositions combinées",

en ce que, deuxième branche, l'article 12 de l'arrêté attaqué dispose que "le visiteur peut être soumis à une fouille tel [*sic*] que déterminée à l'article 111/4", alors que le régime des fouilles est réglementé par l'article 74/8, § 5, de la loi du 15 décembre 1980 précitée qui "ne donne aucune habilitation au Roi pour modifier, compléter ou interpréter de quelque manière que ce soit le prescrit légal", et alors que "cela constitue également une ingérence non légalement justifiée au respect de la vie privée, liberté protégée par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la C.E.D.H.",

en ce que, troisième branche, l'article 13 de l'arrêté attaqué est rédigé dans les mêmes termes que l'article 60, § 3, de la loi du 12 janvier 2005 précitée, alors que "d'une part, l'application d'un régime identique à celui en vigueur dans les établissements pénitentiaires est disproportionnée [car] les résidents en centres fermés ne se sont en règle générale pas rendus coupables d'un délit", que, "d'autre part, une telle limitation au droit au respect de la vie familiale du détenu, protégé par l'article 8 de la C.E.D.H., n'est pas prévue par la loi mais par un arrêté royal", que "le contour de la disposition est particulièrement flou «*des raisons sérieuses de craindre*», «*des raisons de présumer*»" et que "de plus, il n'existe pas de droit pour la personne détenue de contester la décision du directeur", et alors que, "enfin, cette mesure n'est pas prévue dans tous les centres fermés (INAD) , ce qui renforce la critique des requérantes quant à sa nécessité",

en ce que, quatrième branche, l'article 14 de l'arrêté attaqué "prévoit qu'une surveillance sera organisée dans le local même où le détenu reçoit sa visite, ce qui élimine toute possibilité d'échanges privés, quand bien même les agents «*font preuve de la plus grande discrétion*»", alors que "l'ingérence dans la vie privée du détenu semble être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi et le respect de sa vie familiale compromis", et que, "de plus, l'article 31, alinéa 3, de arrêté royal du 8 juin 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 25/06/2009) stipule clairement que «*l'entretien a lieu en l'absence du personnel (...)*» [et que] rien ne semble justifier qu'une différence de traitement soit opérée entre les personnes incarcérées dans un centre fermé, qui subissent une

surveillance constante du personnel pendant la visite, de celles incarcérées dans le centre INAD, qui bénéficient d'un plus grand respect de leur intimité",

en ce que, cinquième branche, l'article 16 de l'arrêté attaqué constitue une "disposition plus restrictive que celle prévue par [l'article 59, § 1^{er}, de] la loi du 12 janvier 2005" précitée en exigeant que le visiteur fournisse "une preuve du lien familial, parental ou du partenariat enregistré" alors que "ces exigences plus strictes affectent tout particulièrement les étrangers en situation précaire sur le plan administratif qui disposent rarement et en tout cas plus difficilement que les nationaux des pièces d'état civil prouvant leurs liens familiaux", que "cette exigence, interprétée restrictivement, pourrait se traduire en une limitation importante des droits des détenus" et que "cette disposition entrave de manière injustifiée et disproportionnée la vie familiale et la vie privée des résidents" de sorte qu'elle "viole les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, seuls; les articles 8 et 14 de la C.E.D.H. et ces dispositions combinées",

en ce que, sixième branche, l'article 17, alinéa 2, de l'arrêté attaqué "limite le nombre de visiteurs à 2 personnes" alors que "la loi du 12 janvier 2005 ne prévoit pas une telle limitation", et en ce qu' "en outre, la limitation du droit de visite des mineurs de plus de douze ans est contraire à l'article 8 de la Convention internationale des droits de l'enfant",

et en ce que, septième branche, l'article 18 prévoit un "délai d'un mois pour pouvoir bénéficier d'une visite intime", alors qu'un tel délai est "déraisonnablement long" compte tenu de la durée moyenne d'un séjour en centre fermé, durée qui dépasse rarement un mois de sorte que "dans une très grande majorité de cas, les personnes détenues en centres fermés ne pourront jamais bénéficier de visites intimes" et alors que, "de plus, la limitation de ces visites à deux heures par mois est totalement disproportionnée"; en ce que ledit article 18 impose au visiteur d'apporter la preuve de sa majorité et de son lien d'alliance ou de cohabitation légale ou de sa relation durable de minimum six mois avec l'occupant, alors que l'article 58, § 4, de la loi du 12 janvier 2005 ne prévoit pas de telles conditions et que "le résultat est d'autant plus dommageable que l'enfermement vise à assurer un éloignement qui peut avoir pour conséquence une séparation de fort longue durée", de sorte que "cette disposition entrave de manière injustifiée et disproportionnée la vie familiale et la vie privée des résidents [et] viole les articles 10, 11 et 22 de la Constitution seuls; les articles 8 et 14 de la C.E.D.H. et ces dispositions combinées";

Sur la première branche:

Considérant que la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus a notamment

pour objectif, selon son article 6, § 2, “d’empêcher les effets préjudiciables évitables de la détention”, particulièrement en ce qui concerne ses relations familiales, de manière à favoriser sa réinsertion sociale et familiale lors de sa libération; que le seul objectif de la détention d’un étranger dans un centre fermé est d’assurer aussi rapidement que possible sa reconduite dans son pays d’origine; que cette différence fondamentale constitue un critère objectif qui justifie que l’arrêté attaqué ne comporte pas de disposition similaire; qu’à cet égard le moyen n’est pas fondé;

Sur la deuxième branche:

Considérant que l’article 12 de l’arrêté attaqué, qui remplace l’article 27 de l’arrêté royal du 2 août 2002, dispose que “le visiteur peut être soumis à une fouille tel [*sic*] que déterminée à l’article 111/4”, et que l’article 111/4 de ce dernier arrêté, introduit dans celui-ci par l’article 30 de l’arrêté attaqué, est ainsi rédigé:

“ § 1^{er}. Pour le maintien de l’ordre ou de la sécurité, les visiteurs et leurs bagages peuvent être fouillés par les agents du personnel que le directeur du centre aura désignés à cet effet. Cette fouille vise à vérifier si le visiteur est en possession d’objets ou de substances interdits ou qui pourraient s’avérer dangereux.

La fouille ne peut avoir un caractère vexatoire et doit se dérouler dans le respect de la dignité du visiteur. Le visiteur a l’obligation d’y coopérer entièrement.

§ 2. La fouille du visiteur et de ses bagages peut être réalisée comme suit : 1° en utilisant un détecteur de métaux ou un autre appareil de détection; 2° en effectuant une palpation superficielle de la partie supérieure et inférieure du corps par-dessus les vêtements; 3° en contrôlant les bagages personnels.

§ 3. Si la fouille permet de découvrir des objets ou substances que le visiteur n’a pas le droit d’avoir en sa possession, ceux-ci doivent être entreposés dans les espaces prévus à cet effet pendant la durée de la visite.

Si le visiteur ne coopère pas pour cette procédure, l’accès au centre lui est refusé.”;

qu’en n’attaquant pas cette dernière disposition, cette branche du moyen est irrecevable;

Sur la troisième branche:

Considérant que la disposition attaquée n’est pas disproportionnée dès lors qu’elle est motivée par des raisons de sécurité, qu’elle ne peut être décidée par le directeur du centre qu’à la demande du visiteur ou de la personne détenue, ou en cas de raisons sérieuses de craindre des incidents de nature à mettre en danger l’ordre ou la sécurité, ou, enfin, lorsque le règlement des visites a été enfreint et pourrait l’être à

nouveau; qu'un arrêté royal est une "loi" au sens de l'article 8, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que le titre VI de l'arrêté royal du 2 août 2002, intitulé "Plaintes individuelles d'occupants et rapport annuel", suffit à offrir les garanties nécessaires; et que dès lors que la disposition critiquée n'apparaît pas disproportionnée, les requérantes ne sont pas fondées à contester sa nécessité; qu'en cette branche le moyen n'est pas fondé;

Sur la quatrième branche:

Considérant que l'article 18 de l'arrêté attaqué insère dans l'arrêté royal du 2 août 2002 un article 36 qui instaure des "visites intimes"; que l'article 14, ici attaqué, dispose en son premier alinéa qu'à l'exception de ces visites intimes, "les membres du personnel de surveillance sont présents dans le local de visite et font preuve de la plus grande discrétion durant la visite", tout en précisant, en son second alinéa, que "les visites des représentants diplomatiques ou consulaires, des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat et des membres des Pouvoirs exécutif et judiciaire ainsi que les visites individuelles d'un avocat, ont toujours lieu dans un local séparé en l'absence du personnel du centre"; que la différence relevée par les requérantes entre ce régime et celui prévu pour les centres INAD s'explique notamment par l'impossibilité, dans les infrastructures de ceux-ci, d'accorder des visites intimes aux occupants; que le régime critiqué n'est donc ni disproportionné ni discriminatoire; qu'en cette branche le moyen n'est pas fondé;

Sur la cinquième branche:

Considérant que l'article 16 de l'arrêté attaqué insère dans l'article 34 de l'arrêté royal du 2 août 2002 un alinéa 2; que le premier alinéa de cet article énonce que "l'occupant peut recevoir chaque jour, suivant les règles fixées à l'article 35, aux heures définies dans le règlement d'ordre intérieur et durant au moins une heure, la visite de ses parents et alliés en ligne directe, de son tuteur, de son époux ou partenaire, de ses frères et soeurs et de ses oncles et tantes"; que les requérantes n'ont pas intérêt à critiquer l'exigence d'une preuve de ces qualités dès lors que la disposition qui institue celles-ci est définitive;

Sur la sixième branche:

Considérant que la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus a notamment pour objectif, selon son article 6, § 2, "d'empêcher les effets préjudiciables évitables

de la détention”, particulièrement en ce qui concerne ses relations familiales, de manière à favoriser sa réinsertion sociale et familiale lors de sa libération; que le seul objectif de la détention d’un étranger dans un centre fermé est d’assurer aussi rapidement que possible sa reconduite dans son pays d’origine; que cette différence fondamentale constitue un critère objectif qui justifie que l’arrêté attaqué puisse limiter, dans les conditions prévues par la disposition critiquée, qui ne sont pas disproportionnées, le droit de cet étranger de recevoir des visites; qu’à cet égard le moyen n’est pas fondé;

Sur la septième branche:

Considérant que les requérantes n’établissent pas que le délai d’un mois déterminé par la disposition attaquée, à l’issue duquel la personne détenue peut recevoir une visite intime au moins une fois par mois et pendant au moins deux heures chaque fois, serait excessivement long, mais se bornent à déplorer qu’une majorité des occupants ne puissent en bénéficier; qu’il s’ensuit qu’en ce qu’elle critique le caractère disproportionné de cette disposition, la septième branche ne peut être accueillie; qu’en ce qu’elle soutient que la disposition attaquée limite à deux heures le temps de ces visites, ladite branche du moyen procède d’une lecture inexacte du texte et ne peut davantage être accueillie; qu’enfin, l’exigence, contenue dans le deuxième alinéa de la disposition insérée par le texte attaqué dans l’arrêté royal du 2 août 2002, de preuve de la majorité du visiteur et de son lien d’alliance ou de cohabitation légale ou de relation durable avec l’occupant, qui vise évidemment à éviter des infractions dont les visiteurs pourraient être victimes, est légitime et non disproportionnée; qu’à cet égard encore, le moyen ne peut être accueilli;

Considérant que les requérantes prennent, sous l’intitulé “2. La lecture”, un deuxième moyen “de la violation des articles 10, 11 de la Constitution belge, isolément et combinés avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955”, dans lequel elles comparent le régime prévu pour la lecture, tel qu’il est arrêté pour les détenus de droit commun et tel qu’il est arrêté pour les détenus en centres fermés, constatent que ces derniers ne peuvent avoir accès, aux termes de l’article 23 de l’arrêté attaqué, aux publications pornographiques et érotiques, estiment que l’explication donnée à ce sujet par le rapport au Roi n’est pas convaincante et voient dans cette différence de traitement une discrimination interdite par les dispositions précitées;

Considérant que le rapport au Roi indique que “la restriction concernant les publications à caractères pornographiques et érotiques est émise afin de respecter toutes les convictions philosophiques, religieuses et culturelles de tous les occupants. Il s’agit aussi de permettre aux occupants possédant des nationalités différentes de vivre ensemble”; que cette considération, renforcée par l’article 83, alinéa 1^{er}, de l’arrêté royal du 2 août 2002 aux termes duquel “le séjour dans le centre se caractérise, durant la journée, par la vie en groupe”, justifie la différence ainsi instituée par rapport à la vie des détenus dans les établissements pénitentiaires et n’est pas disproportionnée; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent, sous l’intitulé “3. Le régime disciplinaire”, un troisième moyen “de la violation des articles 10, 11 et 14 de la Constitution belge, des articles 3, 5, 8.1 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955”,

en ce que, première branche, l’arrêté attaqué ne contient pas de disposition identique ou similaire à l’article 105 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, de sorte qu’il est discriminatoire,

en ce que, deuxième branche, l’arrêté attaqué ne contient aucune garantie procédurale quant aux infractions et aux sanctions disciplinaires qui y sont prévues, alors que tel est le cas en matière pénitentiaire en raison de l’article 144 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, de sorte qu’il est discriminatoire et que cette discrimination constitue une “atteinte aux droits des détenus”,

en ce que, troisième branche, l’article 24 de l’arrêté attaqué ne permet pas de s’assurer “que les règles en matière de responsabilité civile seront respectées: qui va constater les dégâts; qui va déterminer l’imputabilité ou se prononcer sur le lien de causalité; comment contester cette appréciation? De plus, on ne voit pas comment ces règles respecteraient le droit commun de la responsabilité civile tout en instaurant cette pratique de perception immédiate”, ni “ne prévoit aucune garantie procédurale permettant d’assurer que cette sanction financière sera appliquée de manière objective, impartiale et susceptible d’être contestée”,

en ce que, quatrième branche, l’article 25 de l’arrêté attaqué, qui modifie l’article 96 de l’arrêté royal du 2 août 2002, instaure deux infractions qui ne figurent pas “explicitement” dans la loi du 12 janvier 2005 précitée, et est donc discriminatoire dès lors que leur caractère spécifique n’est pas étayé objectivement et que “de plus, on peut se demander si les 5°, 8°, 10° et 11° de cet article 96 ne suffisaient pas à couvrir ces infractions”,

en ce que, cinquième branche, l’article 26 de l’arrêté attaqué comporte “certaines sanctions [qui] paraissent excessives, telle la privation de la collation ou du droit de

fumer [...], face à des infractions pouvant être jugées légères tel que le fait de se trouver dans un endroit non autorisé”, “l’arrêté royal du 2 août 2002 ne souligne pas que la sanction imposée doit être proportionnelle à l’infraction commise” de sorte que la liste contenue dans la disposition “porte atteinte aux articles 5 - droit à la sécurité - et 8 de la C.E.D.H.”, “de plus, l’article 98, § 1^{er}, 2^o de l’arrêté royal du 2 août 2002 prévoit l’imposition de « corvées » comme « sanction » alors qu’une telle sanction n’est pas prévue par la loi du 12 janvier 2005”, et “la modification par l’arrêté royal du 8 juin 2009 aurait dû en tenir compte dès lors qu’elle est notamment destinée à donner suite à l’arrêt du 20 décembre 2008 du Conseil d’État qui mettait en avant la différence de régime”,

en ce que, sixième branche, l’article 26 de l’arrêté attaqué “élargit les possibilités de placement en isolement” alors que “ce renforcement des sanctions n’est pas motivé dans le rapport au Roi” de sorte qu’il est “disproportionné”,

en ce que, septième branche, les articles 27 et 28 de l’arrêté attaqué ne comportent pas des garanties similaires ou comparables à celles qui figurent dans les articles 134, 136, 137, § 2, et 138 de la loi du 12 janvier 2005, de sorte que “le détenu en centres fermés est discriminé par rapport au détenu en établissement pénitentiaire; il est moins protégé face aux atteintes à sa vie privée et familiale, à sa liberté et à sa sécurité et face aux traitements inhumains et dégradants”,

et en ce que, huitième branche, “les articles 27 et 28 de l’arrêté [attaqué] modifient les articles 101 et 102 de l’arrêté royal du 2 août 2002 [alors que] rien n’obligeait le Roi à modifier l’article 101”, “qu’il s’agit de mesures qui alourdissent sérieusement le régime disciplinaire” en portant de 48 à 72 heures dans certains cas “le délai initial de mise en isolement” et de 5 à 7 jours dans certains cas “la durée maximale totale de mise en isolement”, sans justification objective, de sorte que ces modifications “portent atteinte de manière disproportionnée au droit des détenus au respect de leur vie privée et familiale, à leur liberté et à leur sécurité et face aux traitements inhumains et dégradants”;

Sur la première branche:

Considérant que l’article 105 de la loi du 12 janvier 2005 précitée énonce en son paragraphe premier, alinéa premier, des propos de simple bon sens qui n’ont pas de portée normative, rappelle, dans l’alinéa deux du même paragraphe, la règle de la proportionnalité inscrite dans des textes plus généraux, et, dans son paragraphe deux, rappelle que le directeur et le personnel d’un établissement “assument la responsabilité du maintien de l’ordre et de la sécurité”; que ces énonciations valent, à l’évidence, pour tout établissement, fermé ou non, au sein duquel se trouvent des

personnes; que leur répétition dans l'arrêté attaqué était donc inutile; qu'en cette branche le moyen n'est pas recevable à défaut d'intérêt;

Sur la deuxième branche:

Considérant qu'il n'est pas au pouvoir du Conseil d'État d'annuler un arrêté réglementaire au seul motif qu'il présente une lacune par rapport à une autre norme; qu'en cette branche le moyen n'est pas recevable;

Sur la troisième branche:

Considérant que l'article 24 critiqué ne déroge pas au droit commun de la responsabilité civile; qu'en cette branche le moyen, qui se fonde sur une mauvaise compréhension du texte, ne peut être accueilli;

Sur la quatrième branche:

Considérant que l'article 25 critiqué ajoute à la liste des "infractions" pouvant donner lieu à des mesures d'ordre, qui figure dans l'article 96, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 août 2002, deux autres infractions qui ont un caractère pénal; que dès lors que les requérantes ne contestent pas que ces nouveaux faits sont constitutifs d'infractions, voire leur reproche de faire double emploi avec certains préexistants, elles n'ont pas intérêt à cette branche du moyen, qui est à cet égard irrecevable; qu'en outre, le rapport au Roi indique que cet ajout a été fait "en vue d'avoir une liste d'infractions complète qui correspondent aux infractions commises dans les centres fermés", ce qui justifie la différence dénoncée avec les articles 129 et 130 de la loi du 12 janvier 2005; qu'à cet égard la branche du moyen n'est pas fondée;

Sur la cinquième branche:

Considérant que les requérantes ne démontrent pas le caractère disproportionné des sanctions fixées par la disposition attaquée, mais se contentent de citer une sanction lourde et un fait anodin sans établir une association automatique entre les deux; qu'au demeurant l'article 97 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précise que "lors du choix de la nature de la mesure d'ordre, il est tenu compte de la nature et du sérieux de l'infraction, des circonstances dans lesquelles elle a eu lieu et, s'il y a lieu, des circonstances atténuantes"; qu'en cette branche le moyen n'est pas fondé;

Sur la sixième branche:

Considérant que la seule circonstance que le “renforcement” de sanctions existantes “n’est pas motivé dans le rapport au Roi” ne suffit pas à le rendre disproportionné; et que le placement dans un local d’isolement ne constitue pas, en soi, un traitement inhumain et dégradant; qu’en tant qu’elle soutient le contraire, cette branche du moyen manque en droit;

Sur la septième branche:

Considérant qu’il n’est pas au pouvoir du Conseil d’État d’annuler un arrêté réglementaire au seul motif qu’il présente une lacune par rapport à une autre norme; qu’en cette branche le moyen n’est pas recevable;

Et sur la huitième branche:

Considérant que les requérantes n’expliquent pas en quoi les occupants des centres fermés seraient discriminés par rapport aux détenus des établissements pénitentiaires, ni en quoi l’absence de justification de la modification critiquée aurait pour effet de porter atteinte aux droits fondamentaux desdits occupants; qu’en cette branche le moyen ne peut être accueilli;

Considérant que les requérantes prennent, sous l’intitulé “4. Les fouilles”, un quatrième moyen “de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution belge, des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955, de l’article 74/8, § 5, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers”,

en ce que, première branche, “l’article 30 de l’arrêté royal du 8 juin 2009 modifie l’article 111/1 [de l’arrêté royal du 2 août 2002] et prévoit que la fouille de l’occupant peut aussi avoir lieu « à d’autres moments au cours de son séjour » en dehors de l’arrivée dans le centre et après une visite”, alors que “l’article 74/8, § 5 [de la loi du 15 décembre 1980] ne prévoit la fouille qu’à l’arrivée, après une visite et avant transfèrement”, de sorte que la disposition “n’a pas de base légale” et viole ledit article 74/8, § 5,

en ce que, deuxième branche, “l’article 29 de l’arrêté royal du 8 juin 2009 modifie l’article 108 [de l’arrêté royal du 2 août 2002] qui prévoit que « l’espace de séjour est fouillé conformément à l’article 111/2, § 3 »”, alors que l’article 74/8, § 5, précité ne prévoit pas une telle fouille,

et en ce que, troisième branche, “l’article 111/2, § 1^{er}, modifié par l’article 30 de l’arrêté royal du 8 juin 2009, prévoit un troisième type de fouille « en demandant à l’occupant de se déshabiller pour permettre la fouille minutieuse de ses vêtements », alors que “ce mode de fouille est trop intrusif au regard du fait qu’il s’agit d’une détention administrative”, que “même si la loi du 12 janvier 2005 est identique sur ce point, et même si les droits des étrangers en centres fermés doivent être au moins équivalents à ceux des détenus en prison, les restrictions à leurs droits ne doivent pas nécessairement être identiques”, que “le fait de traiter des étrangers détenus en raison de leur seule situation de séjour que des détenus en établissements pénitentiaires [*sic*] est ici discriminatoire car leurs situations respectives ne sont pas identiques”, qu’ “aucune dangerosité ne peut être présumée de sorte que le fait d’être exposé nu(e) au regard d’agents de sécurité est une mesure inutilement humiliante”, qu’ “il est possible d’entourer ce type de fouille de davantage de garanties d’intimité, telle que l’usage d’une cabine de déshabillage à l’abri de tous les regards”, de sorte que “la disposition querellée viole les articles 10, 11 et 22 de la Constitution ainsi que les articles 8 et 14 de la C.E.D.H.”;

Sur la première branche:

Considérant que l’article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers limite la possibilité d’une fouille de sécurité aux trois cas qu’il décrit; qu’en élargissant ces cas dans l’article 111/1, alinéa 1^{er}, que l’article 30 de l’arrêté royal attaqué insère dans l’arrêté royal du 2 août 2002, le Roi a méconnu cette disposition légale; qu’à cet égard le moyen, en cette branche, est fondé;

Sur la deuxième branche:

Considérant que l’article 29 attaqué remplace l’article 108 de l’arrêté royal du 2 août 2002 par la disposition suivante: “L’espace de séjour est fouillé conformément à l’article 111/2, § 3”; que la fouille d’un local n’est pas une fouille corporelle réglementée par l’article 74/8, § 5, de la loi du 15 décembre 1980; que la disposition qui la permet ne saurait donc méconnaître ledit article; qu’en cette branche le moyen n’est pas fondé;

Et sur la troisième branche:

Considérant qu’aux termes de l’article 111/2, § 1^{er}, 3^o, de l’arrêté royal du 2 août 2002 tel qu’inséré par l’article 30 de l’arrêté attaqué, la fouille d’un occupant

peut être réalisée “en demandant à l’occupant de se déshabiller pour permettre la fouille minutieuse de ses vêtements” et que le § 3 de la même disposition précise:

“ La fouille telle que définie au § 1^{er}, 2^o et 3^o est effectuée par deux agents du personnel du même sexe que l’occupant.
La fouille telle que définie au § 1^{er}, 3^o, doit avoir lieu dans un espace où aucun autre occupant ou tiers ne sont présents ou ne peuvent jeter un regard à travers.”;

qu’ainsi, la fouille critiquée, d’une part, n’est pas une exploration corporelle mais une fouille qui ne porte que sur les vêtements enlevés, et, d’autre part, est réalisée dans des conditions qui garantissent au mieux les droits fondamentaux de l’occupant; qu’en cette branche le moyen n’est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent, sous l’intitulé “5. Le suivi médical et social”, un cinquième moyen “de la violation des articles 10, 11 et 12 de la Constitution et des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955”, en ce que l’article 21 de l’arrêté attaqué insère dans l’arrêté royal du 2 août 2002 un article 61/1 rédigé comme suit:

“ Le médecin attaché au centre examine l’occupant, après toute tentative d’éloignement. Cet examen a lieu le plus rapidement possible et au plus tard 48 heures après la tentative d’éloignement. L’occupant doit collaborer à l’examen médical”,

alors que, première branche, le délai de 48 heures “est trop long pour garantir à suffisance la protection de l’intégrité physique et psychique de la personne”,

et alors que, deuxième branche, l’arrêté attaqué n’a pas introduit dans l’arrêté royal du 2 août 2002 des dispositions comparables ou identiques aux articles 88, 95, 96 et 103 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, de sorte que “la protection médicale et sociale des détenus en centres fermés est moindre que celle des détenus en prison” et qu’ “une telle différence de traitement est discriminatoire”;

Considérant, sur les deux branches réunies, que l’arrêté royal du 2 août 2002 organisait, dans ses articles 52 à 61, un système complet d’assistance médicale dans chaque centre fermé, auquel l’article 21 de l’arrêté attaqué a ajouté l’article 61/1 qui prévoit que l’occupant sera examiné par le médecin du centre après toute tentative d’éloignement au plus tard dans les quarante-huit heures; que ce délai constitue un maximum et que la protection médicale des occupants des centres fermés est mieux assurée que celle des détenus dans les établissements pénitentiaires

à défaut de service médical dans chacun de ceux-ci; qu'en cette branche le moyen ne peut être accueilli;

Considérant que les requérantes prennent, sous l'intitulé "6. Les contacts avec l'extérieur", un sixième moyen "de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution et de l'article [sic] 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955",

en ce que, première branche, "l'article 7 de l'arrêté royal du 8 juin 2009, modifiant l'article 15 de l'arrêté royal du 2 août 2002 ajoute un adjectif national au sein de cette disposition désormais écrite comme suit: « Chaque occupant a droit à un appel téléphonique national gratuit d'au moins deux minutes »", que "l'ajout du terme 'national' rend le régime en centres fermés plus strict que celui des établissements pénitentiaires", régime déterminé par l'article 64, § 2, de la loi du 12 janvier 2005, que "la personne détenue en centres fermés devrait avoir droit à un appel international, à tout le moins lorsqu'il n'existe aucune instance diplomatique ou consulaire en Belgique" et que "ce droit est d'autant plus important pour les étrangers en centres fermés dont il est plus probable que la plupart des membres de leurs familles vivent à l'étranger que pour les détenus", de sorte que "l'article 7 est discriminatoire",

en ce que, deuxième branche, l'article 11 de l'arrêté attaqué "limite le droit de téléphoner en ajoutant à l'article 24 [de l'arrêté royal du 2 août 2002] qui stipule que « les occupants ont le droit de téléphoner à leur [sic] frais tous les jours entre huit et vingt-deux heures » « sauf durant les repas »" et que "la même limite est insérée par l'article 63 par l'article 22 [sic]", alors que "cette restriction ne figure pas dans l'arrêté relatif au centre INAD" de sorte que "cette restriction est discriminatoire",

en ce que, troisième branche, l'article 8 de l'arrêté attaqué, qui remplace l'article 21 de l'arrêté royal du 2 août 2002 annulé par l'arrêt n° 188.705 du 10 décembre 2008, et qui est relatif au contrôle de la correspondance des occupants, "est moins favorable que celui des détenus de droit commun" et qu' "il conviendrait que le nouvel article 21 de l'arrêté royal du 2 août 2002 contienne une disposition similaire relative à l'obligation de motivation dans le chef du directeur",

et en ce que, quatrième branche, "l'article 25 de l'arrêté royal du 2 août 2002 n'a pas été modifié par l'arrêté royal du 8 juin 2009", que "la modification par l'arrêté royal du 8 juin 2009 aurait dû [...] tenir compte" de la loi du 12 janvier 2005 précitée "dès lors qu'elle est notamment destinée à donner suite à l'arrêt du 10 décembre 2008 du Conseil d'État qui mettait en avant la différence de régime", que "la loi du 12 janvier 2005 prévoit que le directeur de prison est tenu de motiver une décision

d'interdiction de contact téléphonique et de la notifier au détenu (article 64) alors que l'article 25 de l'AR centres fermés ne soumet ni le directeur ni son remplaçant à cette obligation" de sorte que "l'article 25 de l'arrêté royal du 2 août 2002 et l'arrêté royal du 8 juin 2009 qui ne le modifie pas est [*sic*] discriminatoire";

Sur la première branche:

Considérant que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'implique pas la gratuité de la correspondance, spécialement téléphonique internationale; qu'en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition, le moyen, en cette branche, n'est pas fondé;

Considérant que le seul objet de la disposition attaquée est de mettre en concordance le texte français de l'article 15 de l'arrêté royal du 2 août 2002 avec son texte néerlandais, qui, dès l'origine, comportait le terme "national"; qu'il s'ensuit que l'article 7 critiqué ne comporte pas de norme nouvelle et qu'à cet égard la branche du moyen est tardive;

Sur la deuxième branche:

Considérant que le caractère particulièrement anodin de la restriction critiquée empêche qu'elle puisse être jugée discriminatoire; qu'en cette branche le moyen n'est pas fondé;

Sur la troisième branche:

Considérant que la décision du directeur doit être motivée en raison des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de sorte que les requérantes sont sans intérêt à soutenir que cette obligation doit figurer aussi dans l'arrêté attaqué; et qu'en ce que les requérantes ne décrivent pas les autres différences dont elles allèguent l'existence, cette branche du moyen est aussi irrecevable;

Et sur la quatrième branche:

Considérant qu'il n'est pas au pouvoir du Conseil d'État d'annuler un arrêté réglementaire au seul motif qu'il présente une lacune par rapport à une autre norme; qu'en cette branche le moyen n'est pas recevable;

Considérant que les requérantes prennent, sous l'intitulé "7. Le respect de la liberté religieuse", un septième moyen "de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution et des articles 9 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955",

en ce que, première branche, l'article 19 de l'arrêté attaqué "abroge l'alinéa 2 de l'article 50 de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui disposait que « si la religion choisie par l'occupant prévoit des règles concernant l'alimentation, le directeur du centre doit garantir que l'occupant concerné puisse respecter celles-ci »", alors que l'arrêté royal relatif au centre INAD prévoit en son article 45 que « les menus tiennent compte dans la mesure du possible des impératifs religieux et/ou de santé des occupants » et que le rapport au Roi de l'arrêté attaqué n'explique pas pourquoi ce qui est possible pour les centres INAD ne le serait pas pour les centres fermés,

et en ce que, deuxième branche, l'arrêté royal attaqué "ne contient pas de disposition semblable à l'article 73 de la loi du 12 janvier 2005" précitée, qui prévoit que les détenus des établissements pénitentiaires peuvent recevoir, à leur demande, et même s'ils se trouvent en isolement ou sous sanction disciplinaire, la visite de ministres de leur culte et de conseillers moraux, alors que "les étrangers en centres fermés ne jouissent pas de ce droit" et que les articles 49 et 50 de l'arrêté royal du 2 août 2002 "prévoient des garanties plus limitées";

Sur la première branche:

Considérant que le rapport au Roi qui précède l'arrêté attaqué indique, à propos de l'article 19, que "l'alinéa 2 de l'article 50 est supprimé étant donné qu'il n'est pas possible dans la pratique de prendre en considération tous les désidérats imposés par les religions comme prévu pour la nourriture hallal et kascher ou lorsqu'un occupant déclare devoir manger un tel mets en vertu de sa religion. Dans la pratique, des repas végétariens peuvent toujours être proposés comme alternative. Il est par ailleurs toujours tenu compte des impératifs médicaux et diététiques"; qu'ainsi, la différence entre les centres fermés et les centres INAD, qui n'ont que quelques occupants, est justifiée par des considérations objectives et raisonnables; qu'en cette branche le moyen n'est pas fondé;

Sur la deuxième branche:

Considérant que l'arrêté royal du 2 août 2002 comporte notamment les dispositions suivantes:

“ Art. 49. Les ministres des cultes et les conseillers moraux ne rendent visite qu’aux occupants qui le souhaitent.

Art. 50. Un local adapté à la pratique morale et religieuse est mis à la disposition dans le centre.”;

que ces dispositions assurent la liberté des occupants de pratiquer leur culte et leur morale; que le seul fait qu’elles sont moins minutieuses que l’article 73 de la loi du 12 janvier 2005 ne suffit pas pour qu’elles soient constitutives de discrimination; qu’en cette branche le moyen n’est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent, sous l’intitulé “8. L’aide juridique”, un huitième moyen “de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et des articles 6 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955” en ce que l’arrêté attaqué ne comporte pas de disposition similaire à l’article 104 de la loi du 12 janvier 2005 précitée qui organise collectivement l’accès des détenus en établissements pénitentiaires à l’aide juridique, de sorte que l’arrêté attaqué est discriminatoire;

Considérant qu’il n’est pas au pouvoir du Conseil d’État d’annuler un arrêté réglementaire au seul motif qu’il présente une lacune par rapport à une autre norme; que le moyen n’est pas recevable;

Considérant que les requérantes prennent, sous l’intitulé “9. Les autres différences avec la loi du 12 janvier 2005”, un neuvième moyen “de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution et des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 19 août 1955”, en ce que l’arrêté attaqué ne contient pas de dispositions similaires aux articles 6, 8, 47 et 52 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, de sorte qu’il contient des discriminations à l’égard des occupants des centres fermés par rapport aux détenus des établissements pénitentiaires;

Considérant qu’il n’est pas au pouvoir du Conseil d’État d’annuler un arrêté réglementaire au seul motif qu’il présente une lacune par rapport à une autre norme; que le moyen n’est pas recevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Dans l'article 111/1, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par l'article 30 de l'arrêté royal du 8 juin 2009, les mots "et à d'autres moments au cours de son séjour" sont annulés.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par mention au Moniteur belge.

Article 3.

Les dépens, liquidés à 875 euros, sont mis à charge de l'association sans but lucratif Vluchtelingenwerk Vlaanderen à concurrence de 175 euros et à charge de la partie adverse à concurrence de 700 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt octobre deux mille dix par:

M. J. MESSINNE,	président de chambre,
M. J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU.

J. MESSINNE.