

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.627 du 2 octobre 2014

A. 206.735/XI-19.299

En cause : **HILAMI** Salek,
ayant élu domicile chez
Me I. CAUDRON, avocat,
avenue de la Chasse 219
1040 Bruxelles,

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 octobre 2012 par Salek HILAMI, qui demande l'annulation de la décision de placement en régime de sécurité particulier individuel pour une durée de deux mois, prise à son égard par le directeur général de l'administration pénitentiaire le 16 octobre 2012;

Vu la demande de *pro deo*;

Vu le dossier administratif;

Vu l'arrêt n° 221.191 du 25 octobre 2012 ordonnant la suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport, déposé le 21 février 2014, notifié aux parties, de M. G. SCOHY, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement de procédure;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 7 août 2014, notifiée aux parties, décidant, conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, que l'affaire sera examinée par une chambre composée d'un membre et fixant l'affaire à l'audience publique du 16 septembre 2014 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, Mme C. DEBROUX, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me C. MARCHAND, loco Me I. CAUDRON, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et Mme M.-Fr. BERRENDORF, conseiller général, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. G. SCOHY, auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant qu'à propos de la demande de *pro deo*, l'arrêt n° 221.191 du 25 octobre 2012 s'est déjà prononcé en ce sens qu'«en vertu de l'article 68, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État [tel qu'alors applicable], les taxes visées à l'article 66, 1°, dudit arrêté sont taxées en débet» et qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ce point;

Considérant que condamné à plusieurs lourdes peines d'emprisonnement, le requérant est actuellement détenu à l'annexe psychiatrique de l'établissement pénitentiaire de Forest; qu'il a été placé sous mandat d'arrêt le 5 février 2011 pour des faits de prise d'otage et d'assassinat commis le 3 février à la prison de Namur; que, selon la requête, il a alors fait l'objet de mesures de sécurité particulières prises par le directeur de l'établissement et prolongées à plusieurs reprises, pour ensuite se voir notifier une décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel pour un délai de deux mois, décidée par le directeur général des établissements pénitentiaires et depuis lors renouvelée chaque fois pour le même délai; que l'acte présentement attaqué est la décision de renouvellement du placement du requérant

sous régime de sécurité particulier individuel, prise le 16 octobre 2012, qui est motivée ainsi qu'il suit :

« Eu égard aux circonstances concrètes ou attitudes du détenu
HILAMI Salek, né le 10/10/1966 à Azouafit
Développées ci-dessous, qui permettent de penser que l'intéressé
présente une menace constante pour la sécurité et sa sécurité :

Monsieur Salek HILAMI est arrivé à la prison de Forest le 9 février 2011 suite à la prise d'otage qu'il a effectuée le 3 février 2011 à la prison de Namur sur quatre membres du personnel et un codétenu. Lors de cette prise d'otage, l'intéressé a finalement tué le codétenu en l'étranglant avec une ceinture et a menacé par la suite d'exécuter ses otages. Il a fallu l'intervention de la Police fédérale pour le maîtriser.

Monsieur Salek HILAMI avait, dans le passé, déjà effectué une prise d'otage qui lui avait valu une condamnation à une peine de 12 ans de prison et avait déjà agressé très violemment plusieurs agents pénitentiaires, notamment en 2007 à l'EDS de Paifve où il avait attiré un agent dans un guet-apens en l'étranglant avec un lien fait de bouts de couverture avant de lui asséner de nombreux coups de cutter, notamment au visage.

A ce jour, aucun élément neuf ne vient tempérer cette évaluation de sa dangerosité, bien au contraire. L'intéressé revendique être prêt à mettre en œuvre les moyens qu'il juge nécessaire[s], tel[le] une autre prise d'otage, pour arriver à obtenir un transfert. A cet égard, il a indiqué en juillet avoir dévissé dans sa cellule une vis de grande taille pour s'en servir en tant qu'arme à l'occasion d'un[e] prise d'otage et avoir tenté de corrompre un agent et s'être ensuite ravisé. Il a jeté les vis par la fenêtre pour ne "pas être obligé de s'en servir" dit-il. Des vis ont en effet été retrouvées.

L'écoulement du temps ne permet pas de relativiser le risque pour la sécurité de l'établissement et l'intégrité physique des personnes qui s'y trouvent.

La répétition et la gravité des faits commis en détention attestent du danger permanent que représente l'intéressé pour la sécurité de l'établissement et de son personnel. Rien ne vient à ce jour nuancer le risque existant.

Vu que les mesures de contrôle et de sécurité particulières se sont avérées insuffisantes :

L'intéressé a fait l'objet de mesures de sécurité particulières individuelles mais celles-ci ne se sont pas montrées suffisantes pour s'assurer que le risque de porter atteinte à l'intégrité physique et psychique de tiers et à la sécurité en général soit écarté.

L'extrême gravité des faits et leur répétition démontrent qu'il y a lieu de maintenir l'intéressé sous régime de sécurité particulier individuel afin de garantir la sécurité au sein de l'établissement. Celui-ci continue encore actuellement à représenter un danger permanent pour la sécurité de l'établissement et de son personnel.

Informe le directeur de la prison de Forest

qu'il y a lieu de placer le détenu HILAMI Salek

pour une durée de deux mois ; du 17.10.2012 au 15.12.2012 inclus,

sous le régime de sécurité particulier individuel suivant conformément au Titre VI, section III de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus.

x interdiction de prendre part aux activités communes ou individuelles suivantes :

Vu la gravité des faits commis par l'intéressé et l'extrême violence dont il a fait preuve, il y a lieu d'interdire à l'intéressé toutes activités en commun. L'intéressé aura accès au préau, à la douche et au culte de manière individuelle afin de limiter au maximum les contacts avec le personnel et les autres détenus dans un souci de préserver leur intégrité physique et la sécurité de l'établissement.

x contrôles systématiques de la correspondance entrante et sortante :

Les courriers sortants seront remis ouverts, à l'exception de ceux visés par l'article 57 de la loi de principes et les courriers entrants, soumis à la direction. Les contacts de l'intéressé continuent à devoir être suivis afin de pouvoir évaluer et limiter les risques pour la sécurité.

x confinement des visites à un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre les visiteurs et le détenu :

L'intéressé bénéficiera de visites uniquement en parloir individuel et selon l'horaire fixé par la direction. Il y a lieu de limiter au maximum les contacts de l'intéressé avec les tiers afin de se prémunir au mieux contre les risques d'agression.

Les visites de son avocat se feront en cellule derrière la grille de sécurité et ce avec l'accord de ce dernier, pour les mêmes motifs.

x application systématique de la fouille des vêtements

L'intéressé fera l'objet d'une fouille de ses vêtements lors de chaque mouvement et au minimum une fois par jour ainsi qu'une fouille quotidienne complète de la cellule.

Cette mesure est prise dans le but de s'assurer que lors de toutes sorties de cellule ou de tous mouvements, il ne soit pas en possession d'objets dissimulés et dangereux pour l'intégrité physique du personnel et pour la sécurité de l'établissement.

x retrait ou privation des objets suivants ;

Tout objet pouvant être utilisé à des fins d'agression sur le personnel (à l'appréciation du directeur) lui sera retiré. L'intéressé s'est en effet montré capable de détourner l'usage de ceux-ci à des fins dangereuses et contraires à la sécurité.

Les objets de première nécessité (rasoir électrique, brosse à dents, couverts en plastique, bic...) ne seront donnés qu'à la demande et devront être repris après usage. Les draps et les couvertures seront retirés la journée et donnés uniquement avant la fermeture de la cellule pour être repris après l'ouverture de la cellule et ce en raison de l'usage détourné qu'il en a fait également.

x observation durant la journée et la nuit, tout en respectant au maximum le repos nocturne;

Surveillance spéciale selon la fréquence déterminée par la direction, afin de s'assurer de la présence de l'intéressé dans sa cellule et du fait qu'il ne tente pas de s'en soustraire en dehors des périodes durant lesquelles cela lui est autorisé.

x séjour obligatoire dans l'espace de séjour qui lui est attribué;

L'intéressé séjournera dans la cellule attribuée par la direction.

Le détenu qui fait l'objet d'une telle mesure conserve le droit de participer aux activités proposées dans la prison en matière de culte, de formation, de loisirs, de travail ainsi que le droit aux contacts avec l'extérieur via la correspondance, les visites et le téléphone (y compris les contacts avec ses autorités diplomatiques ou consulaires) pour autant que l'exercice de ces droits ne soit pas incompatible avec la mesure de sécurité»;

Considérant que la partie adverse soulève une fin de non-recevoir en ce qu'en substance, comme la loi de principes elle-même la décrit, la décision attaquée n'a pas été prise pour punir un comportement jugé fautif mais qu'elle constitue une mesure d'ordre dictée par la menace constante que présente le requérant pour la sécurité tant des agents que des détenus, vu sa dangerosité particulière, et que le requérant reste en défaut de prouver qu'il s'agirait d'une sanction disciplinaire déguisée, en sorte que conformément à l'enseignement de l'arrêt De Smedt n° 116.899 du 11 mars 2003, le Conseil d'État ne peut connaître de la présente demande; qu'elle ajoute qu'il lui semble qu'une divergence de jurisprudence existe entre les chambres néerlandophones et francophones du Conseil d'État, à propos du contrôle à effectuer pour vérifier sa compétence et qu'un examen en assemblée générale serait, partant, souhaitable;

Considérant que le requérant fait valoir, à titre principal, que l'acte attaqué «n'est pas une simple mesure d'ordre mais une mesure faisant grief et portant atteinte à sa situation administrative et pénitentiaire de telle sorte que cette mesure doit être soumise au contrôle du Conseil d'État»; qu'à titre subsidiaire, il se réfère aux considérations de l'arrêt 220.071 du 28 juin 2012 qui a décidé que la mesure a été «prise en fonction du comportement passé et présent du requérant et non en raison d'une menace permanente pour la sécurité de l'établissement», et conclut que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours; qu'en réplique, il entend d'abord démontrer que l'acte attaqué constitue bien une sanction disciplinaire déguisée, notamment en ce qu'il consiste à punir son comportement, qu'il a été pris au terme d'une procédure garantissant les droits de la défense, et vu la gravité de la mesure quant à ses conditions de détention; qu'il fait valoir ensuite qu'en tout état de cause, l'acte attaqué doit être considéré comme étant un acte hybride qui poursuit

deux objectifs, à savoir le punir et garantir le bon ordre de l'établissement; qu'enfin, il souligne son droit à un recours effectif «devant une instance indépendante qui ne peut être, en l'état actuel de la législation belge, que le Conseil d'État», d'autant que «les organes compétents pour examiner les décisions du type de la décision litigieuse ne sont pas encore en place»;

Considérant que dans l'arrêt De Smedt n° 116.899 du 11 mars 2003, auquel la partie adverse fait référence, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, alors section d'administration, a notamment décidé ce qui suit :

« Considérant que le directeur d'un établissement pénitentiaire est chargé de veiller au bon fonctionnement de celui-ci ainsi qu'au maintien de l'ordre; que, dans le cadre de cette fonction, il revêt la qualité d'autorité administrative et qu'à cette fin, il peut prendre de nombreuses mesures susceptibles d'occasionner certains désagréments ou certaines contrariétés à la personne détenue; que, toutefois, pour autant que ces mesures soient exclusivement ou principalement dictées par un souci de sécurité ou de prudence, elles s'avèrent être de simples mesures d'ordre intérieur qui, en principe, ne sont pas susceptibles d'annulation; qu'il en va autrement si la mesure a pour objet exclusivement ou principalement de punir un détenu en raison de manquements disciplinaires; que, dans ce cas, la mesure est avant tout motivée par le comportement reconnu fautif du détenu et par la volonté que celui-ci soit puni; que pareille mesure [...] est effectivement susceptible d'annulation devant le Conseil d'État»;

Considérant que si cet arrêt est antérieur à la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, il est depuis lors de jurisprudence constante qu'il appartient au requérant de démontrer que la mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel qu'il attaque, constitue non une mesure d'ordre, à l'égard de laquelle le Conseil d'État est sans compétence, mais une sanction disciplinaire déguisée qui vise à punir son comportement; qu'il en va d'autant plus ainsi que le «placement sous régime de sécurité particulier individuel», prévu aux articles 116 et suivants de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée figure sous le titre VI de la loi, intitulé «De l'ordre, de la sécurité et du recours à la coercition», en sorte que la loi elle-même confère à pareille mesure de placement un caractère sécuritaire, ce qui la range dans la catégorie des mesures d'ordre; qu'en l'espèce, le requérant reste en défaut de démontrer que la mesure attaquée serait principalement ou exclusivement motivée par son comportement reconnu fautif et par la volonté qu'il soit puni disciplinairement; qu'il ressort tant du dossier administratif produit que de la lecture de la décision du directeur général de l'administration pénitentiaire que la mesure est essentiellement dictée par la nécessité de garantir la sécurité, du personnel comme des autres détenus, au sein de la prison de Forest, et que cette mesure répond à un

souci de sécurité et de prudence; que la décision attaquée constitue, en conséquence, une mesure d'ordre intérieur et que le Conseil d'État est sans compétence pour connaître du présent recours; que la fin de non-recevoir est accueillie;

Considérant que si l'article 118, § 10, de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée prévoit un droit pour le détenu d'interjeter appel contre les décisions prises par le directeur général, cette disposition n'est toutefois pas encore entrée en vigueur; que cette circonstance ne peut avoir pour conséquence de faire du Conseil d'État un juge «par défaut», sa compétence *ratione materiae* étant strictement définie par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'au demeurant, il ressort notamment de l'arrêt n° 227.570 du 27 mai 2014, rendu entre les mêmes parties à propos d'une mesure de même nature, que le requérant ne se retrouve pas sans possibilité de recours, puisqu'il a été constaté et jugé que :

« Quant à l'argument du requérant tiré du droit à un recours effectif, il y a lieu de relever qu'il a introduit récemment devant le tribunal de première instance de Bruxelles une action en référé, qui faisait grief à l'État belge de lui faire subir un traitement inhumain et dégradant eu égard à ses conditions de détention, et que dans son ordonnance rendue le 16 juillet 2013 le président du tribunal s'est reconnu compétent pour examiner la légalité de la décision du 17 mai 2013 relative au maintien du requérant en régime de sécurité particulier individuel (point 19 de l'ordonnance) et pour examiner si la motivation de cette décision répondait aux critères imposés par les articles 116 et 118 de la loi du 12 janvier 2005 et à ceux visés par la Cour européenne des droits de l'homme (points 20 à 27)»;

Considérant qu'il convient de lever la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ordonnée par l'arrêt n° 221.191 du 25 octobre 2012;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de renvoyer la présente cause à l'assemblée générale du Conseil d'État,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours en annulation est rejeté.

Article 2.

Est levée la suspension de l'exécution «de la décision du 16 octobre 2012 par laquelle le Directeur général des établissements pénitentiaires place le détenu

Salek HILAMI sous un régime de sécurité particulier individuel pour une période de deux mois, du 17 octobre au 15 décembre 2012», ordonnée par l'arrêt n° 221.191 du 25 octobre 2012.

Article 3.

Les dépens, liquidés à 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

Mme C. DEBROUX,
M. X. DUPONT,

président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT

C. DEBROUX