

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.121 du 5 février 2015

A. 214.899/XI-20.497

En cause : **BAKKALI Otman**,
ayant élu domicile
à la prison de Nivelles
avenue de Burllet 4
1400 Nivelles,

contre :

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

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE, SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

I. L'OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite par télécopie le 30 janvier 2015 à 18 heures 20, Otman BAKKALI sollicite la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du Directeur général des établissements pénitentiaires du 23 janvier 2015 de placement en régime de sécurité particulier individuel pour une durée de deux mois.

La requête en suspension ne comporte aucune élection de domicile chez un avocat. Il y a dès lors lieu de considérer que le requérant, actuellement écroué, fait pour les besoins de la présente procédure élection de domicile au sein de la prison de Nivelles.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé par la partie adverse.

Une ordonnance du 2 février 2015, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 3 février à 15 heures.

M. le président de chambre Ph. QUIERTAINMONT a fait rapport.

Le requérant et son avocat, Me R. METTIOUI, et M. Gh. LEVAUX, attaché, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur G. SCOHY a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

III. L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

La requête ne contient aucune demande d'octroi du bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite afin de couvrir les frais de justice de la présente procédure. Le droit de rôle n'a pas été acquitté, l'avocat du requérant précisant à l'audience que la mère de son client a accepté d'acquitter le droit de mise au rôle.

Néanmoins, après hésitations, le requérant, présent à l'audience, sollicite le bénéfice du *pro deo*.

Le requérant est actuellement détenu dans un établissement pénitentiaire. En application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, il y a lieu de lui accorder le bénéfice du *pro deo*.

IV. LES FAITS DE LA CAUSE

1. Le requérant, de nationalité marocaine, est actuellement détenu à la prison de Nivelles. En février 2014, il a été écroué à la prison secondaire de Leuven dans le cadre d'une inculpation de participation à l'activité d'un groupe terroriste.

Après son arrivée à la prison de Nivelles, il a été pris à l'égard du requérant par le directeur de la prison une mesure de sécurité particulière fondée sur les articles 110, 112 et 113 de la loi de principes du 12 janvier 2005, mesure qui a été renouvelée à trois reprises et la dernière fois le 16 janvier 2015.

2. Le 19 janvier 2015, le requérant, assisté de l'un de ses avocats, a été auditionné par la directrice de la prison de Nivelles en rapport avec une proposition au Directeur général d'un placement sous régime particulier individuel.

Selon les dires du requérant, la directrice aurait indiqué qu'elle ne peut exposer les motifs de cette proposition en raison de l'article 8 de la loi, qui vise les cas où la sécurité serait gravement mise en péril par la communication de la motivation.

Son avocat pour sa part fait état d'explications lacunaires qui auraient été données à son client par la direction de la prison de Leuven : il ressortirait d'« informations secrètes, transmises par les autorités judiciaires et en leur possession selon lequel(le)s le requérant aurait pu tenter une évasion de la prison secondaire de Leuven ».

3. Le 23 janvier 2015, le Directeur général des établissements pénitentiaires prend, sur la base de l'article 116 de la loi de principes, une décision de placement en régime de sécurité particulier individuel pour une durée de deux mois. Cette décision est ainsi motivée :

« Eu égard aux circonstances concrètes ou attitudes du détenu

BAKKALI Otman, né le 24.07/1977 à Etterbeek

développées ci-dessous, qui permettent de penser que l'intéressé présente une menace constante pour la sécurité

Monsieur BAKKALI Otman fait l'objet d'un mandat d'arrêt décerné le 24.02.2014 pour des faits portant sur sa participation à des activités d'un groupe terroriste.

Les événements d'actualité incitent à la prudence et à préserver au maximum la sécurité à la prison et des personnes qui s'y trouvent. Il y a lieu également de noter que l'intéressé a été placé sous les mesures de sécurité particulières (application de l'article 8) portant un risque d'évasion dans son chef.

Eu égard au fait que les mesures de contrôle et de sécurité particulières se sont avérées insuffisantes :

Monsieur BAKKALI a été placé sous les mesures de sécurité particulières, qui ont été renouvelées à trois reprises. Ces mesures n'ont pas suffi pour limiter le risque d'atteinte à la sécurité de l'établissement. Par ailleurs, les événements d'actualité peuvent ranimer un sentiment de radicalisation dans son chef. Le risque de prosélytisme existe, enfin, des informations en la possession de la direction, qui ont motivées son placement sous mesures de sécurité, un risque d'évasion est présent.

Informe le directeur de la prison de Nivelles

qu'il y a lieu de placer le détenu BAKKALI Otman

pour une durée de deux mois du 24.01.2015 au 24.03.2015

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 :

Afin de préserver au maximum la sécurité de l'établissement, il y a lieu de limiter ses contacts avec les codétenus, Monsieur BAKKALI n'aura pas accès aux activités en commun.

X contrôles systématiques de la correspondance entrante et sortante :

Au vu des éléments décrits ci-dessus il y a lieu d'être attentif à la correspondance de l'intéressé afin qu'elle ne serve pas à des projets contraires à la sécurité de l'établissement.

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

Afin de préserver au maximum la sécurité de l'établissement, des précautions doivent être prises quant à ses contacts avec l'extérieur. Monsieur BAKKALI aura accès à la visite dans un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre les visiteurs, uniquement ceux formellement autorisés par la direction et le détenu, suivant les modalités fixées par la direction.

X la privation partielle de l'usage du téléphone,

Dans un souci de préservation de la sécurité de l'établissement, Monsieur BAKKALI aura accès au téléphone en dehors de la présence d'autres détenus et uniquement sur base d'une liste de numéros autorisés par la direction.

X retrait ou privation des objets suivants :

Afin de préserver la sécurité de la prison, Monsieur BAKKALI ne pourra posséder d'objet tranchant ou coupant.

X observation durant la journée et la nuit, tout en respectant au maximum le repos nocturne :

Surveillance spéciale afin de s'assurer de la présence de l'intéressé dans sa cellule et du maintien de la sécurité.

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 incompatibles avec la mesure de sécurité ».

Le requérant précise en page 4 de sa requête que cette décision, qui constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée au Conseil d'Etat, lui a été notifiée le « 21.11.2012 ». Ses conseils précisent que malgré des demandes urgentes téléphoniques, ils n'en ont été informés que par télécopie du 28 janvier 2015 (page 5 de la requête).

4. A l'appui de son recours en suspension le requérant soulève deux moyens. Le premier pris de « l'excès de pouvoir, de la violation des articles 5, 6 et 116 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence de motivation adéquate, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité et du principe de bonne administration selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant en considération tous les éléments pertinents de la cause ». En résumé, le requérant soutient que la décision attaquée reste en défaut d'exposer en quoi le risque pour la sécurité ait actuellement atteint un degré tel que la mesure de placement doive encore être renouvelée, et que les « explications » quant aux événements de l'actualité sont sans lien logique avec le requérant et ne permettent pas de comprendre en quoi les mesures de contrôle et de sécurité ordinaires et particulières se sont avérées insuffisantes,

Un second moyen est pris de la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le requérant estimant

que « par l'accumulation des restrictions multiples rigoureuses et son automatisme sans évaluation concrète réelle, il est manifeste qu'un tel placement sous régime de sécurité particulier individuel lui cause une détresse qui excède le niveau de souffrance inhérent à toute détention et est de nature à le rabaisser et à briser sa résistance mentale et morale ».

V. LA COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT A CONNAITRE DU RECOURS

1. A l'audience, la partie adverse soulève une fin de non-recevoir, tirée de l'incompétence du Conseil d'État.

Elle se réfère à l'arrêt *De Smedt* rendu le 11 mars 2003 en assemblée générale, et expose que cet arrêt opère une distinction entre deux types de mesures : les mesures d'ordre intérieur - non susceptibles d'annulation - qui sont exclusivement ou principalement dictées par un souci de sécurité et les mesures - susceptibles d'annulation - qui ont pour objet exclusivement ou principalement de punir un détenu en raison de manquements disciplinaires et qui sont motivées avant tout par le comportement reconnu fautif du détenu et la volonté que celui-ci soit puni.

La partie adverse fait ensuite valoir qu'il ressort clairement de l'acte attaqué que l'objectif poursuivi n'était pas de punir le requérant, cet acte insistant sur le risque d'évasion dans son chef et la nécessité de préserver la sécurité de la prison et des personnes qui s'y trouvent.

2. Dans sa requête et à l'audience, le requérant, qui se réfère également à l'enseignement de l'arrêt *De Smedt* du 11 mars 2003 ainsi qu'à l'évolution de la jurisprudence administrative en France, soutient au contraire que la décision attaquée de placement en régime de sécurité particulier individuel pour une durée de deux mois 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'Etat.

Le requérant estime également que c'est bien en raison de son éventuel comportement passé ou présent que la décision attaquée est prise.

3. Examen :

1. Dans l'arrêt *De Smedt* n° 116.899 du 11 mars 2003, auquel les parties requérante et adverse font référence, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État 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 ».

Si cet arrêt d'assemblée générale est antérieur à la loi de principes du 12 janvier 2005, il est depuis 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'Etat est sans compétence, mais une sanction disciplinaire déguisée qui vise à punir son comportement. 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 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.

2. 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.

Il ressort en effet tant du dossier administratif produit que de la motivation de la décision attaquée du Directeur général de l'administration pénitentiaire que cette mesure a été adoptée en raison « des événements d'actualité (qui) incitent à la prudence » et du souci de « préserver au maximum la sécurité de la prison et des personnes qui s'y trouvent », cette dernière expression pouvant d'ailleurs englober la sécurité du requérant lui-même. Dans ce contexte, l'acte attaqué, ainsi que la proposition du directeur de la prison au Directeur général, relèvent qu'en raison d'informations en la possession de la direction « un risque d'évasion est présent ».

En outre, la décision souligne que les mesures antérieures de contrôle et de sécurité particulières se sont avérées insuffisantes.

La décision contestée ne peut dès lors être regardée que comme une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

3. Par ailleurs n'est pas pertinente la référence faite par le requérant à un précédent arrêt n° 220.071 du 28 juin 2012, dans lequel le Conseil d'Etat, sur avis conforme de l'auditeur, s'était reconnu compétent pour connaître d'un recours dirigé contre une mesure de sécurité particulière prise par le Directeur général de l'administration des établissements pénitentiaires. En effet, la motivation de cette mesure, totalement différente de celle présentement attaquée, révélait que le comportement du requérant au cours de sa détention (« sa dangerosité » et « les prises d'otages ») et certains incidents susceptibles d'être jugés fautifs sur le plan de la discipline (« nouvelle atteinte à l'intégrité physique et psychique de certains membres du personnel par des menaces et injures ») paraissaient avoir davantage été pris en considération que les impératifs sécuritaires.

4. En tout état de cause, il y a lieu de relever qu'en vertu des articles 23 et 118, § 10, de la loi de principes du 12 janvier 2005 le détenu a le droit d'interjeter appel contre les décisions de placement sous un régime de sécurité particulier individuel, prises par le Directeur général, auprès de la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

Si un tel recours n'existe encore que « sur papier », comme le confirme à l'audience le représentant de la partie adverse, cette circonstance regrettable, compte tenu du sentiment d'injustice qu'à tort ou à raison le requérant éprouve, ne peut toutefois avoir pour conséquence de faire du Conseil d'État un juge « par défaut », sa compétence *ratione materiae* à l'égard des actes administratifs étant strictement définie par l'article 14, § 1^{er}, de ses lois coordonnées.

5. Il y a dès lors lieu de conclure que la fin de non-recevoir soulevée par la partie adverse doit être accueillie, le Conseil d'État étant sans compétence pour connaître de la mesure d'ordre que constitue la décision attaquée,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le bénéfice du *pro deo* est accordé au requérant.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Les dépens, liquidés à 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le cinq février deux mille quinze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M.	X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT