

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.056 du 27 novembre 2015

A. 217. 654/XI-20.905

En cause : **EL BOUCHAIBI Mohamed**,
ayant élu domicile chez
Me L. KENNES, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

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 unique introduite le 25 novembre 2015, Mohamed EL BOUCHAIBI demande l'annulation et, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de « la décision du 23 novembre 2015 de lui infliger une sanction disciplinaire de placement à l'isolement pour une durée de 30 jours dont 10 avec un sursis de 3 mois, décision notifiée le jour même » (*en réalité : le 24 novembre*).

Le requérant sollicite également que lui soit accordée l'assistance judiciaire gratuite lui permettant de supporter les frais et dépens de la présente procédure.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 26 novembre 2015, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du même jour à 16 heures 20.

Le dossier administratif a été déposé par la partie adverse.

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

Me P. MINSIER et F. VANSILIETTE, loco Me L. KENNES, avocats, comparaissant pour le requérant, Mme A. BESTARD, attachée, et M. D. VAN BOGAERT, chef d'établissement, comparaissant 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.

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* dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

III. LES FAITS DE LA CAUSE

1. Le requérant est actuellement détenu au sein de l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles.

Le 17 novembre 2015, il a été averti qu'il allait être entendu dans le cadre d'une procédure disciplinaire en raison d'insultes et de menaces à l'égard d'un agent pénitentiaire en date du 15 novembre précédent.

2. Une audition disciplinaire s'est tenue le 19 novembre à 9 heures 18. Le requérant a été entendu en présence de son avocat.

À l'issue de cette audition, a été prise à l'encontre du requérant une sanction disciplinaire d'isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu, pour une durée de quinze jours dont cinq jours ont été assortis d'un sursis de trente jours.

3. Un recours en annulation et une demande en suspension selon la procédure d'extrême urgence ont été introduits par le requérant au Conseil d'Etat le 20 novembre 2015.

Etait invoqué à l'appui de ce recours un moyen unique pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, la décision ayant été prise par Madame Sophie HUBIEN, laquelle ne disposait pas du titre requis pour exercer les fonctions de directeur.

L'affaire ayant été fixée à une audience du Conseil d'Etat du samedi 21 novembre à 11 heures, la direction de la prison de Saint-Gilles a procédé au retrait de l'acte attaqué.

Une ordonnance du 24 novembre ayant fixé une nouvelle audience à la date du 26 novembre à 15 heures, remise par courrier à 16 heures 15, l'arrêt n° 233.048 du 26 novembre a constaté que le recours avait perdu son objet et qu'il n'y avait plus lieu de statuer, ni sur la demande de suspension ni sur le recours en annulation.

4. Le samedi 20 novembre 2015, le requérant et son avocat ont été informés qu'une nouvelle audience disciplinaire était fixée le lundi 23 novembre 2015 à 9 heures 15. A l'issue de cette audition, présidée cette fois par M. D. Van Bogaert, directeur de la prison, une nouvelle décision a été prise qui sanctionne le requérant par l'isolement pour une durée de trente jours, dont dix jours ont été assortis d'un sursis pour trois mois. Le requérant a signé, pour prise de connaissance, le mardi 24 novembre à 15 heures 30.

Cette décision, qui se réfère aux articles 129, 130 et 132 de la loi de principes, vise les faits : « insulte et menace le personnel » et retient comme infractions : « l'atteinte intentionnelle à l'intégrité physique de personnes ou la menace d'une telle atteinte » et « la profération d'injures à l'égard de personnes se trouvant dans la prison ».

Il s'agit de l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat. Il repose sur la motivation suivante :

« Vu que l'intéressé a eu une attitude agressive et menaçante envers l'agent,

Vu que l'intéressé a insulté l'agent de "p'tit con" et qu'il lui a dit qu'il pouvait "mettre son rapport dans son cul", ceci est une infraction du second degré en proliférant des injures à l'encontre d'une autre personne,

Vu que l'intéressé a menacé l'agent en lui disant : "je vais te casser les dents, je te jure que je te casse les dents", ceci est une infraction du premier degré mettant en danger l'intégrité psychique du personnel,

Vu que l'intéressé est coutumier de ce genre de faits car il a déjà à plusieurs reprises insulté et menacé le personnel verbalement et physiquement cette année, à deux reprises au mois de janvier et au mois de mars, ceci le place dans la récidive,

Vu que l'on ne peut tolérer un tel comportement, que sinon c'est une porte ouverte à toutes formes de violences qu'elles soient physiques ou verbales, l'intéressé aura une sanction effective dont une partie avec un sursis afin qu'il comprenne que la direction de l'établissement ne peut tolérer un tel comportement et que toute forme de menaces même dites sous la colère sont prises très au sérieux.»

IV. LE RECOURS A LA PROCEDURE D'EXTREME URGENCE

1. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible de justifier *prima facie* l'annulation de cette décision.

Le § 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au § 1^{er}.

2. A l'appui de sa demande de suspension en extrême urgence, le requérant fait valoir que la sanction consistant en l'isolement l'expose à des conséquences particulièrement graves dès lors que ses conditions de vie sont lourdement affectées par l'isolement dans lequel il est plongé (il souligne qu'il n'a pas de famille en Belgique), par les restrictions liées à ses déplacements au sein de l'établissement pénitentiaire et par l'interdiction de participer aux activités liées à l'exercice de son culte, qui constitue un secours moral dont il a grand besoin durant sa détention.

Il estime que la décision attaquée porte atteinte de manière grave, indiscutable et immédiate à ses intérêts.

Le requérant expose également que le recours à la procédure de suspension ordinaire ne permettrait pas d'obtenir un arrêt avant la fin de la mesure de mise en isolement, et qu'il ne peut lui être reproché d'avoir manqué de diligence, le recours ayant été introduit moins de 24 heures après la remise de l'acte attaqué par le greffe de la prison à son avocat.

3. A l'audience, la partie adverse ne conteste pas l'extrême urgence mais elle souligne que la sanction de l'isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu n'empêche nullement celui-ci de pratiquer individuellement sa religion.

4. Sous cette réserve, il y a lieu d'admettre que le requérant se réfère à juste titre, dans la présente espèce, aux conséquences négatives de la décision disciplinaire attaquée sur les conditions de sa détention.

En outre, un éventuel arrêt de suspension prononcé selon la procédure ordinaire serait totalement impuissant à éviter le péril essentiel redouté par le requérant et qu'il décrit comme une atteinte à ses intérêts et droits, notamment sa stabilité morale et la restriction des contacts sociaux.

La demande de suspension est dès lors recevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

V. LES MOYENS DE DROIT

1. A l'appui de sa demande de suspension, le requérant invoque un premier moyen pris de la violation des principes d'impartialité et de bonne administration ainsi que de la violation des droits de la défense.

Il se réfère à la première sanction qui avait été prononcée le 20 novembre 2015 par Mme HUBIEN, souligne que le Conseil d'Etat a confirmé à plusieurs reprises l'incompétence de cette personne à sanctionner disciplinairement des détenus, et il soutient que « cette violation systématique et intentionnelle de la loi et de la chose jugée est inadmissible dans un établissement dont la fonction est de punir ceux qui, justement, ont violé la loi ».

Le requérant fait ensuite valoir que la convocation à son conseil le samedi 20 novembre pour une nouvelle audition disciplinaire ne mentionnait pas les faits pour lesquels le requérant allait être auditionné, ce qui constitue une violation des droits de la défense.

Le requérant critique ensuite le déroulement de l'audition disciplinaire présidée par le directeur D. VAN BOGAERT. Il expose notamment qu'il a été erronément acté que le requérant reconnaissait les menaces, mais contestait les insultes alors qu'il a répondu l'inverse, que le rapport d'audience disciplinaire a été rédigé unilatéralement par l'administration et n'a jamais été soumis au requérant pour accord, et que cette absence de contradiction constitue encore une violation des droits de la défense.

Le requérant souligne également que « le ton employé (par le directeur) trahissait son irritation du recours introduit par le requérant, ce qui constitue assurément une violation du principe d'impartialité et de bonne administration ».

Un second moyen est pris de la violation de l'article 8 de la loi de principes, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de la proportionnalité.

Le requérant soutient à nouveau que la manière dont l'audition disciplinaire s'est déroulée n'est pas conforme aux exigences de la loi de principes, et plus particulièrement à l'article 143 de la loi qui dispose qu'« il est tenu compte de la

gravité de l'infraction, des circonstances dans lesquelles elle s'est produite, des circonstances atténuantes ... ».

Il souligne qu'en l'espèce, le directeur n'a pas pu tenir compte des circonstances dans lesquelles les insultes ont pu être proférées puisqu'il a refusé d'entendre le détenu sur celles-ci et puisqu'il n'a eu aucune considération pour l'état psychologique fragile du requérant (qui a récemment perdu sa grand-mère, ce qui est pourtant une circonstance atténuante qui devrait être prise en compte ou à tout le moins mentionnée dans la motivation de la décision).

Le requérant soutient encore que la décision attaquée viole l'article 8 de la loi de principes, dans la mesure où la motivation est stéréotypée et ne tient pas compte de la situation personnelle du requérant et ne permet pas de comprendre le taux de la sanction infligée. Il relève que la sanction y est doublée et le sursis triplé, sans aucune explication, et que la décision initiale de sanction a été modifiée à la main *a posteriori* afin d'étendre la durée du sursis.

2. Examen :

2.1. Le requérant n'a pas intérêt à critiquer, au début du développement de son premier moyen (point 5), la sanction disciplinaire prononcée le 20 novembre, en y voyant « une violation systématique et intentionnelle de la loi et de la chose jugée inadmissible dans un établissement dont la fonction est de punir ceux qui ont violé la loi ».

En effet cette sanction a été régulièrement retirée par la partie adverse, comme l'a constaté l'arrêt précité n° 233.048, en sorte qu'elle n'existe plus.

2.2. L'article 144 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus dispose notamment comme suit, en rapport avec une procédure disciplinaire entamée à l'encontre d'un détenu :

« § 6. [...]

Le détenu ne peut être déclaré coupable de l'infraction disciplinaire qui lui est reprochée que si le directeur estime, sur la base de toutes les preuves dont il dispose, que les faits reprochés sont établis et que le détenu appelé à se justifier en est coupable.

[...]

§ 7. La décision et les motifs sur lesquels elle repose, en particulier les raisons qui ont déterminé le choix et le degré de la sanction, sont communiqués au détenu dans les vingt-quatre heures, verbalement, dans une langue qu'il peut comprendre, et par écrit.

[...]. »

Le directeur de l'établissement pénitentiaire, qui n'est pas une juridiction mais une autorité administrative, n'est pas tenu, dans la décision disciplinaire qu'il prend, de répondre à tous les arguments que le requérant aurait invoqués pour sa défense lors de son audition préalable : il suffit que la motivation de sa décision, prise en vertu du pouvoir discrétionnaire de l'autorité, repose sur des motifs exacts, pertinents et adéquats.

En l'espèce, la décision disciplinaire attaquée contient une motivation formelle au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En droit, elle mentionne les dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 qui sont applicables en l'espèce. Quant aux faits, le directeur fonde sa décision sur deux motifs qui, même exprimés succinctement, sont clairs : l'atteinte intentionnelle à l'intégrité physique ou psychique de personnes ou la menace d'une telle atteinte et la profération d'injures à l'égard de personnes se trouvant dans la prison.

La décision renvoie ensuite au dossier disciplinaire, qui comprend le rapport au directeur du 15 novembre et dont le détenu a eu connaissance, ainsi qu'au rapport d'audition, lequel prend en compte les arguments du détenu et de son avocat. Elle rappelle les faits reprochés et en faisant référence aux « *antécédents disciplinaires* », notamment que « *l'intéressé est coutumier de ce genre de faits car il a déjà à plusieurs reprises insulté et menacé le personnel verbalement et physiquement* », justifie à suffisance la nécessité d'une sanction et la mesure de celle qui a été décidée.

Exiger davantage de précisions reviendrait à obliger l'autorité administrative à fournir les motifs des motifs qu'elle a retenus pour justifier sa décision, ce que ne requiert pas l'article 8 de la loi de principes et la loi du 29 juillet 1991, visés dans le recours.

Il s'ensuit que le requérant a bien pu percevoir, contrairement à ce qu'il soutient, les motifs et le taux de la sanction disciplinaire qui lui est infligée, motifs qui sont corroborés par le dossier administratif. En effet, les menaces à l'égard du personnel ne sont pas contestées par le requérant (puisque lors de l'audition disciplinaire, il répond « *oui, je l'ai dit* » à la question : « *Avez-vous menacé l'agent de lui casser les dents ?* »), tandis qu'il ne s'inscrit pas en faux contre le rapport d'audition ou contre le rapport au directeur de l'agent pénitentiaire visé par les menaces.

Quant au degré de la sanction, une sanction de 30 jours d'isolement dans l'espace de séjour, dont 10 jours avec un sursis de trois mois, est suffisamment justifiée par la référence que fait la décision attaquée à une infraction de la première catégorie. Au surplus, pour le type d'infraction concernée, l'isolement dans l'espace de séjour n'est

pas la sanction la plus grave, puisque celle-ci est représentée par l'enfermement en cellule de punition.

Enfin, quant au respect des droits de la défense, il y a lieu de rappeler que le placement à l'isolement d'un détenu pour une période d'un mois emporte des limitations à des droits fondamentaux, en sorte qu'avant de prendre une telle mesure, il appartient aux autorités pénitentiaires d'en informer l'intéressé, de lui donner connaissance de la mesure envisagée et des raisons qui, selon elles, la justifie, ainsi que de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue.

En l'espèce, le requérant a bien été préalablement informé de la mesure dont il allait faire l'objet, puisqu'il a eu connaissance du rapport au directeur du 16 novembre, de l'explication orale qui lui en a été faite le 20 novembre (pièce 9 du dossier administratif), ainsi que de « l'information au détenu relative à la procédure disciplinaire » (pièce 10 du dossier) qui indique les faits reprochés (« insulte et menace envers le personnel »).

Le requérant a ensuite pu faire appel à son avocat, a été auditionné le lundi 23 novembre, avec l'assistance d'un avocat, a pu faire valoir utilement ses observations quant aux faits qui lui étaient reprochés et présenter sa propre version, tandis qu'un procès-verbal a été dressé du tout. Il ressort en outre de ce procès-verbal que le requérant n'a pas fait état de circonstances atténuantes ou d'éléments de nature à expliquer le contexte dans lequel les faits se sont produits (« *Le directeur invite le détenu à formuler ses dernières observations : Néant* »).

Il y a dès lors lieu de conclure que les moyens invoqués à l'appui de la demande de suspension ne peuvent être jugés sérieux, en ce qu'ils critiquent le caractère stéréotypé de la motivation et évoquent l'erreur manifeste d'appréciation et le non-respect des principes de bonne administration, de proportionnalité et des droits de la défense.

2.3. Si le requérant invoque également une violation du principe d'impartialité dans le chef de l'auteur de la décision disciplinaire, en soulignant que « *le ton employé trahissait l'irritation du recours introduit par le requérant* », cette allégation est purement subjective.

Il ne ressort en tout cas pas de la lecture de la décision attaquée que son auteur aurait fait preuve de partialité à l'égard du requérant ou aurait agi avec lui différemment par rapport à tout autre détenu qui aurait adopté le même comportement à l'égard d'un agent pénitentiaire.

2.4. A l'audience, l'une des avocates représentant le requérant fait état de ce que celui-ci aurait reçu, apparemment le 24 novembre à 9 heures 30, une première

décision disciplinaire, qui lui a ensuite été reprise par un agent pénitentiaire, et qu'une seconde décision disciplinaire a été portée à sa connaissance le même jour dans l'après-midi. L'avocate précise avoir adressé un courriel à la direction de la prison pour obtenir communication de cette première décision.

Toutefois, et à supposer que cela pourrait avoir une incidence sur la régularité de la procédure, aucune pièce figurant dans le dossier soumis au Conseil d'Etat ni aucun élément tangible fourni par le requérant ne permettent d'accréditer l'existence d'une première décision, qui serait différente notamment en ce qui concerne la durée du sursis.

En tout état de cause, la décision disciplinaire attaquée devant le Conseil d'Etat est datée du 23 novembre à 16 heures et elle a été signée pour prise de connaissance par le détenu le 24 novembre à 15 heures 30, en sorte que le délai de vingt-quatre heures prévu par l'article 144, § 7, de la loi de principes a bien été respecté.

Faute de moyens jugés sérieux, l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension fait défaut.

S'agissant d'une requête unique, il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure, de statuer sur les dépens et l'indemnité de procédure,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le bénéfice du *pro deo* est accordé au requérant dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le vingt-sept novembre deux mille quinze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT