CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.787 du 9 février 2016

A. 218.290/XI-21.004

En cause : **BOUHOUT** Elias,
ayant élu domicile chez
Me N. COHEN, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE PRÉSIDENT DE LA XIe CHAMBRE, SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

I. OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête unique introduite par télécopie le 5 février 2016, Elias BOUHOUT demande notamment la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 1er février 2016 adoptant une sanction disciplinaire de placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont sept jours avec sursis.

Le requérant sollicite également que lui soit accordée l'assistance judiciaire gratuite.

II. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Une ordonnance du 5 février 2016, notifiée aux parties, a convoqué celles-ci à comparaître à l'audience du 8 février 2016 à 14 heures.

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

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

Me N. COHEN, avocat, comparaissant pour le requérant, et Mme A. BESTARD, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

Mme L. LEJEUNE, auditeur au Conseil d'Etat, a été entendue 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.

Il ressort de la requête que 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 1er, § 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*.

III. LES FAITS UTILES À L'EXAMEN DE LA CAUSE

1. Le requérant est actuellement détenu à la prison de Saint-Gilles, en régime ordinaire.

Son avocat expose dans la requête que les faits concernés prennent leur origine dans un climat de détresse des détenus face à l'administration de la prison de Saint-Gilles car ils se voient privés de toute activité collective - comme l'enseignement, le sport. la bibliothèque ou les activités socio-culturelles - depuis le 1er juillet 2015. Il ajoute que cette situation a trouvé un écho dans la presse notamment à la suite d'un communiqué publié en décembre 2015 par la Ligue des droits de l'homme et cosigné notamment par l'Observatoire des prisons et par la Commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles.

L'avocat du requérant ajoute que cette situation s'inscrit dans un contexte général de rationalisation budgétaire de la Justice, qui entraine de graves conséquences dans la réalisation du travail des agents pénitentiaires, actuellement en sous-effectif et qui doivent exercer leurs tâches dans une atmosphère délétère et tendue.

2. A l'audience, la partie adverse ne conteste pas les problèmes que connaît la prison de Saint-Gilles depuis plusieurs mois et le fait qu'il n'y a plus d'activités collectives possibles, en raison notamment du sous-effectif du personnel pénitentiaire.

Elle souligne toutefois que le Conseil d'Etat n'est pas le lieu pour débattre de ces problèmes, qui touchent à la politique pénitentiaire et aux contraintes budgétaires, et elle rappelle que les détenus ont d'autres moyens à disposition que l'action collective pour faire état de leurs revendications, tels que le billet de rapport voire l'action en

référé devant le juge civil s'ils estiment que les prescriptions de la loi de principes ne sont plus respectées.

3. C'est dans le contexte décrit ci-avant qu'est intervenue, dans la nuit du 27 au 28 janvier 2016, une panne d'électricité générale dans l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles.
Selon l'avocat du requérant, cet événement « a été perçu par certains détenus comme la goutte d'eau, faisant déborder le vase déjà trop rempli qu'est celui des mauvaises conditions de détention perdurant à la prison depuis des mois ».

Le jeudi 28 janvier dernier, après-midi, plusieurs détenus de l'aile A, dont le requérant, ont refusé de rentrer du préau.
Le requérant précise qu'un adjudant a accepté de négocier avec eux, leur proposant de mettre leurs revendications par écrit et de regagner leurs cellules, en échange de quoi aucun rapport disciplinaire ne serait rédigé. Certains détenus se sont exécutés.

A l'égard du requérant, une procédure disciplinaire a été initiée sur la base d'un rapport au directeur du 29 janvier, ainsi rédigé :

« Par ordre de l'Adjudant de service. Rapport établi. Ce détenu a refusé durant 1/2 heure de rentrer du préau de l'aile A ».

Un rapport identique au directeur a été établi à l'encontre de plusieurs autres détenus, pour le même fait.

4. Le requérant a été entendu par la direction le lundi 1er février au matin.

Le rapport d'audition indique ce qui suit :

« Le directeur rappelle les faits reprochés au détenu (rapport au directeur et, le ces échéant, information complémentaires) :
perturbe le mouvement en refusant de rentrer.
Il donne la parole au détenu / à son avocat, qui déclare(nt) :
Détenu : J'ai suivi le mouvement comme monsieur tout le monde. J'ai refusé de rentrer du préau.
Questions posées par le directeur et réponse fournie par le détenu / son avocat:
Directrice : Ce genre de mouvement est très dangereux et met gravement la sécurité de l'établissement en péril. Vous avez d'autres possibilités pour exprimer vos revendications comme le billet de rapport.
Détenu : Nous n'avons plus d'électricité et donc plus de télévision. Nous n'avons plus de cours ni droit à la bibliothèque. Nous n'avons que cette façon pour être entendus.
Directrice : Monsieur, le problème est général dans tout rétablissement et nous avons fait de notre mieux pour régler le problème. Dans les autres ailes, nous n'avons eu aucune action collective. En participant au mouvement, vous avez fait directement le choix de mettre en péril la sécurité. Les mouvements collectifs ne sont pas autorisés, c'est un grave incident donc vous serez punis.

Le directeur entend, en présence du détenu, le(s) témoin(s) suivants (identité et qualité des témoins) : Néant
Questions posées par le directeur et réponse fournie par le(s) témoin(s) : Néant.
Le directeur invite le détenu à formuler ses dernières observations : Néant. ».

5. Le même 1er février, à 17 heures, la directrice de la prison a pris la sanction disciplinaire de placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont 7 jours avec un sursis de 90 jours.

Cette décision, qui a été notifiée au requérant le lendemain 2 février, se réfère aux articles 129 et 132 de la loi de principes et repose sur la motivation suivante :

« Vu les faits suivants : perturbe le mouvement préau en refusant de rentrer, constitutifs de l'infraction suivante :
• l'incitation à des actions collectives mettant sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre dans la prison, ou la conduite de telles actions.
Vu les arguments du détenu (et/ou de son avocat), qui a eu la possibilité de prendre connaissance du dossier disciplinaire et qui a été entendu, de la manière décrite au rapport d'audition (annexe 4).
Vu l'audition des témoins suivants, telle que décrite dans le rapport d'audition.
Vu les antécédents disciplinaires.
La sanction disciplinaire suivante est prononcée à l'encontre du détenu :
L'isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu pendant 21 jours dont 7 jours avec un sursis de 90 jours.
Visite à carreau : Les parents et alliés en ligne directe, le tuteur, le conjoint, le cohabitant légal ou de fait, les frères, les sœurs, les oncles et les tantes.
Autorisation de prendre part aux activités de formation communes suivantes (à préciser) : il ne peut pas participer aux cours.
Autorisation de prendre part aux activités communes suivantes qui se rattachent à son culte ou à sa philosophie (à préciser) : il ne peut participer à aucune activité en commun.
Préau individuel.
Sans téléphone, sauf 1 fois par semaine autorisé (sauf à l'avocat et au médiateur fédéral).
Motivation de la sanction :
La prison a connu le 28/09 et le 29/09/2016 (? lire sans doute : le 28 et le 29 janvier) *un problème d'électricité général engendrant une situation précaire quant à l'utilisation de matériaux électriques comme le frigo, les ordinateurs, le chauffage, les chauffe-eau et la lumière.*
Malgré cela la direction a voulu maintenir, le plus possible, un régime normal pour les détenus afin d'éviter un maximum les tensions que de telles conditions peuvent apporter. La direction a mis tout en œuvre, durant ces deux jours, pour que les réparations se fassent au plus vite. Pourtant, un groupe de détenu, mécontents, a choisi, lors du retour du préau de l'aile A, de faire une action collective pour exprimer leurs plaintes, concernant leurs conditions de détentions au sein de l'établissement, en refusant de revenir du préau.
Vu que l'intéressé a perturbé le mouvement préau en ne rentrant pas immédiatement à l'appel de son numéro de cellule, il s'est alors présenté 30 minutes après la fin du mouvement, car il a participé directement à un mouvement collectif de détenus qui refusaient de rentrer, suite au besoin de vouloir exprimer différentes plaintes, ceci est une infraction du premier degré pour avoir participé à une action collective,
Vu que l'intéressé est au courant de la réglementation qu'il a reçue dès son arrivée au sein de l'établissement et qu'il sait comment fonctionne le mouvement préau car ce n'est pas la première fois qu'il y va,

Vu que l'intéressé confirme sa participation au mouvement, qu'il est responsable de ce qu'il fait et qu'il a choisi de rester au préau jusqu'à la fin de l'action car il voulait l'électricité, la télévision, et l'accès aux cours et à la bibliothèque,
Vu que l'intéressé a de nombreux moyens pour exprimer ses plaintes via le billet de rapport qu'il peut adresser aux différents services adéquats comme à l'ASPCE, au SPS, à la comptabilité, au service médical, aux aumôniers, à la direction, aux services sociaux externes, ou encore à la commission de surveillance, donc il n'est pas nécessaire de mener une action collective qui met en danger la sécurité de l'établissement et celle de toute la population carcérale,
Vu qu'un tel comportement ne peut pas être accepté, cette action a perturbé l'organisation à l'intérieur de l'établissement engendrant un retard de 30 minutes sur tous les autres mouvements ce qui a provoqué énormément de tensions dans toute la population carcérale et mis en péril la sécurité de tous.
Il y a lieu de prendre des mesures afin d'éviter que l'intéressé récidive, il recevra une sanction, assortie d'un sursis pour une partie, en rapport avec cette infraction de premier degré afin qu'il comprenne que son attitude ne convient pas au bon déroulement du préau et de sa détention.
La direction tiendra compte des plaintes exprimées correctement par un billet de rapport à son intention, mais celles exprimées par un mouvement collectif est un moyen de communication et de pression non toléré. Elles n'auront aucun écho afin d'éviter, à l'avenir, toute perturbation des mouvements et la mise en péril de la sécurité de l'établissement et des personnes s'y trouvant ».

Il s'agit de la décision attaquée devant le Conseil d'État.

Le même 5 février, la direction a également notifié une sanction identique à d'autres détenus qui avaient participé à la même action collective.

IV. LE RECOURS A LA PROCEDURE D'EXTREME URGENCE

1. Au regard de l'article 17, § 1er, 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 § 1er.

2. A l'appui de son recours, le requérant fait valoir que la décision disciplinaire attaquée a pour effet de restreindre ses droits et libertés dans le cadre de sa détention, car elle le place dans un régime de détention à l'isolement limitant ses sorties au préau individuel, ses visites à des visites derrière un carreau et ses communications téléphonique à une par semaine. Il ajoute que, bien que cela ne figure pas dans la décision, il n'a au jour de sa requête pas eu accès à une douche depuis la douche froide qu'il a pu avoir le 28 janvier.

Il souligne que la décision court jusqu'au 16 février 2016 et qu'une demande de suspension par la voie ordinaire ne lui permettrait pas d'espérer un arrêt avant ce terme et de limiter, si ce n'est prévenir, le préjudice qu'il subit dans l'atteinte à sa vie carcérale.

3. Examen :

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.

Il s'ensuit qu'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 immédiate à ses intérêts et droits, notamment « une limitation sérieuse de ses contacts sociaux qui sont pourtant indispensables à la stabilité morale des détenus ».

En outre le requérant, étant donné que la décision attaquée date du 1er février, a fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat, la présente requête étant introduite dès le vendredi 5 février.

La demande de suspension est dès lors recevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence, celle-ci n'étant d'ailleurs pas contestée par la partie adverse.

V. LE MOYEN DE DROIT

1. A l'appui de sa demande de suspension, le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de prudence et du raisonnable, des articles 3, 8 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 6, 7, 76 à 80, 122, 129, 132, 143, § 1er, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant fait essentiellement valoir que la motivation de la décision attaquée n'est pas adéquate et viole les dispositions et principes précités « parce qu'il était absolument évident en l'espèce que les détenus de Saint-Gilles sont soumis à un traitement dégradant de par leurs conditions de détention (privation totale d'activités en commun depuis sept mois qui confine à une sanction permanente) et que leur réaction civile, proportionnée, mesurée et pacifique du 28 janvier ne peut en rien être

assimilée à une action mettant sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre de l'établissement, encore moins être punie d'une sanction grevant encore lourdement leur quotidien si difficile ».

Dans une première branche de son moyen, intitulée « subsidiarité », le requérant expose que le mouvement auquel il a participé a été une réponse à un traitement jugé illégal, inacceptable et dégradant : confronté à l'absence totale de perspective d'amélioration des conditions de détention et de possibilité de discussion réelle avec l'administration, il n'avait d'autre choix que de manifester pacifiquement.
Il estime que la motivation de la décision attaquée ne saurait être adéquate car elle ne permet pas de comprendre pourquoi il n'a pas été tenu compte de cette cause de justification, et que cela est d'autant moins admissible que les dispositions visées au moyen imposent à la partie adverse, dans la mise en œuvre du régime disciplinaire des détenus, de garantir « le respect de la dignité et du respect de soi » et de maintenir la sanction disciplinaire comme l'ultime recours.

Dans une deuxième branche, intitulée « qualification », le requérant soutient que si l'on peut aisément admettre que les faits sont une action collective au sens ou des détenus se sont réunis pour faire valoir leurs revendications, il n'est par contre pas raisonnable dans le chef de ma partie adverse d'estimer que les faits constitutifs de conduite d'une action collective mettant sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre dans l'établissement.

Enfin, dans une dernière branche de son moyen, intitulée « sanction », le requérant soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, en considérant que les faits reprochés appelaient un placement à l'isolement pour une durée ferme de 14 jours et 7 jours avec sursis. Il estime qu'une telle décision - qui constitue la deuxième sanction la plus lourde possible - ne peut être justifiée eu égard aux circonstances de la cause et aux circonstances atténuantes, selon lui en réalité des causes de justification, invoquées lors de l'audition et qui ne sont pas raisonnablement écartées par la partie adverse.

2. La partie adverse fait valoir à l'audience que le requérant sanctionné a admis lui-même avoir suivi le mouvement et participé, comme son frère, également sanctionné, à l'action collective pour, selon ses dires, « être entendu ».
Elle ajoute que la panne générale d'électricité du 27 et 28 janvier a constitué un événement de force majeure et que la direction a pris toutes les mesures possibles pour maintenir un régime normal pour les détenus.
Elle souligne que la matérialité des faits (« refus durant une demie heure de rentrer du préau ») ressort clairement du rapport, même succinct, de l'adjudant de service.

VI. EXAMEN DU CONSEIL D'ETAT :

La décision disciplinaire, qui soumet le requérant à un placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont sept jours avec sursis, se fonde sur l'article 129, 6°, de la loi de principes du 12 janvier 2005 et retient à l'encontre du requérant l'infraction suivante de première catégorie : « *l'incitation à des actions collectives mettant sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre dans la prison, ou la conduite de telles actions* ».
Par contre, et bien que le rapport au directeur évoquait le fait que *« ce détenu a refusé durant 1/2 heure de rentrer du préau »*, la décision disciplinaire ne retient pas l'infraction relevant de la deuxième catégorie, représentée par « le refus d'obtempérer aux injonctions et aux ordres du personnel de la prison ».

La seule pièce à charge du requérant est un rapport disciplinaire rédigé par un adjudant de service, rapport extrêmement succinct qui n'indique pas de manière circonstanciée comment l'incident du préau A s'est déroulé. Le même rapport ne précise pas si le requérant, au sens de l'article 129, 6°, de la loi, aurait « incité » d'autres détenus à une action collective ou, en jouant un rôle éventuel de « meneur » ou d' « animateur », aurait « conduit » une telle action.
Par ailleurs, la motivation de la décision attaquée, qui indique que « l'intéressé a participé directement à un mouvement collectif de détenus », ne permet pas de comprendre pourquoi les faits retenus de « refus de revenir du préau » dans le chef d'un « groupe de détenus mécontents concernant leurs conditions de détention » sont considérés par la partie adverse comme constitutifs de l'infraction retenue. En effet, une simple « participation » à une action collective n'emporte pas nécessairement l'élément intentionnel d'« incitation » à une telle action (au sens commun de pousser à un comportement sanctionné par la loi) ou de « conduite » d'une telle action (au sens commun de diriger ou mener l'action).

Il s'ensuit que le caractère inadéquat de la motivation de la décision attaquée, qui ne s'inscrit pas dans les prévisions de l'article 129, 6°, de la loi de principes ne permet pas au requérant d'être certain qu'elle a été précédée d'un examen sérieux et complet des circonstances de l'espèce.

Enfin la motivation de la décision attaquée reste en défaut de démontrer en quoi l'action collective concernée aurait « mis sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre dans la prison », au sens de l'article 129, 6°, précité, de la loi de principes. En effet, elle se limite à relever que « *cette action a perturbé l'organisation à l'intérieur de l'établissement engendrant un retard de 30 minutes sur tous les autres mouvements*

ce qui a provoqué énormément de tensions dans toute la population carcérale et mis en péril la sécurité de tous ».

Le moyen doit dès lors être jugé sérieux, en tant qu'il dénonce une violation de l'article 129 de la loi de principes et, dans sa deuxième branche (« qualification »), soutient qu'il est déraisonnable d'estimer que des faits constitutifs d'une simple action collective mettent sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre dans l'établissement.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat relève que le rapport d'audition disciplinaire du requérant rapporte les propos suivants dans le chef de la directrice qui a mené cette audition : « En participant au mouvement, vous avez fait directement le choix de mettre en péril la sécurité. Les mouvement(s) collectif(s) ne sont pas autorisé(s), c'est un grave incident *donc vous serez punis ».*
Ceci conduit à douter sérieusement de l'impartialité de la directrice qui, avant même de donner la parole en dernier au détenu, préjugeait déjà de sa culpabilité.

Il en découle que les conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension sont réunies,

PAR CES MOTIFS, D É C I D E :

Article 1er.

Le bénéfice du *pro deo* est accordé à la partie requérante, dans la procédure en suspension d'extrême urgence.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de la décision du 1er février 2016 de la direction de l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles sanctionnant disciplinairement Elias BOUHOUT de placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont sept jours avec sursis.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre statuant en référé, le neuf février deux mille seize par :

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

Le Greffier, Le Président,

X. DUPONT Ph. QUERTAINMONT