

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 233.790 du 9 février 2016

A. 218.292/XI-21.006

En cause : **VAN VINKENROIJE Alexandre**,
ayant élu domicile chez
Me M. ALIÉ, avocat,
rue de l'Aurore 10
1000 Bruxelles,

contre :

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

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

I. OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête introduite par télécopie le 5 février 2016, Alexandre VAN VINKENROIJE (*VAN VINKEROIJE, selon la décision disciplinaire attaquée*) demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 1^{er} février 2016 adoptant une sanction disciplinaire de placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont 7 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 A. DE BROUWER, loco Me M. ALIE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Mme A. BESTARD, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. B. CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, 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'Etat.

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'Etat 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*.

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

1. Le requérant est actuellement détenu à la prison de Saint-Gilles.

Son avocate expose dans la requête que l'origine des faits concernés réside dans une situation de détresse des détenus face aux conditions de détention et à l'administration de la prison de Saint-Gilles, car ils se voient entre autres privés depuis le 1^{er} juillet 2015 de toute activité collective, comme l'enseignement, le sport la bibliothèque, les activités socio-culturelles, les groupes de parole et cultes collectifs.

Elle ajoute que cette situation dramatique a trouvé un écho dans la presse, notamment par un communiqué de nombreuses associations publié par la Ligue des droits de l'homme le 14 décembre 2015, et elle rappelle que la loi de principes prévoit pourtant que chaque détenu puisse jouir de ses droits fondamentaux ainsi que, pendant son incarcération, préparer sa sortie dans l'optique d'une réinsertion dans la société.

Le communiqué précité a déploré que cette situation s'inscrive dans un contexte général de rationalisation budgétaire de la Justice, qui entraîne de graves conséquences dans la réalisation du travail des agents pénitentiaires, actuellement en sous-effectif.

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'avocate 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 et ont bloqué les retours en cellule.

Le requérant précise que des agents, dont un adjudant, ont 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.

Selon les précisions apportées à l'audience par la partie adverse, sur les 60 à 80 détenus qui occupaient le préau A, 16 ont refusé de regagner leur cellule.

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, qui n'avait pas souhaité faire appel à un avocat, a été entendu par la direction le lundi 1^{er} février au matin.

Le rapport d'audition indique ce qui suit :

« Le directeur rappelle les faits reprochés au détenu :
 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 tout le monde. Je n'avais pas personnellement de revendications.
 Questions posées par le directeur et réponse fournie par le détenu / son avocat :
 Directrice : Pourtant un mouvement d'une telle ampleur ne se fait pas sans faire de bruit durant le préau et une partie des détenus sortis au préau sont rentrés. Pourquoi pas vous ?
 Détenu : La porte était bloquée par plusieurs détenus, j'ai suivi le mouvement, Je ne voulais pas de problème.
 Directrice : Monsieur, en restant au préau, vous, avez fait indirectement le choix de participer au mouvement. Et les mouvements collectifs ne sont pas autorisés, c'est un grave incident donc vous serez punis comme les autres.
 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 1^{er} février, à 16 heures, la direction de la prison a pris la sanction disciplinaire de placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont 7 jours avec sursis de 90 jours.

Cette décision, qui a été notifiée au requérant le lendemain 2 février, se réfère aux articles 129 et 133 (celui-ci surchargé ensuite en 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 indirectement 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, il n'a jamais fait un signe aux agents pour signifier son désir de rentrer et de ne pas vouloir participer au mouvement collectif,

Vu que l'intéressé 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 ne voulait pas avoir de problème avec les autres détenus,

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(e), 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, § 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 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 visites à sa famille et ceci derrière un carreau et ses communications téléphoniques à une par semaine, hors avocat et médiateur fédéral, à une interdiction de participer aux cours et aux activités en commun, tandis que seul le préau individuel est autorisé. Il ajoute que, bien que cela ne figure pas dans la « détention » (*lire sans doute : décision*), il n'a au jour de la requête pas eu accès à une douche depuis la douche froide qu'il a pu avoir le 28 janvier dernier.

Enfin, le requérant fait valoir que chaque jour qui passe est un jour supplémentaire de privation de libertés et de droits, alors qu'il est privé de tout, laissé dans un isolement total.

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 1^{er} 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 à l'audience par la partie adverse.

V. LES MOYENS DE DROIT

1. A l'appui de sa demande de suspension, le requérant prend un premier moyen 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, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de la contradiction des motifs avec le dispositif.

Dans une première branche de son moyen (intitulée « défaut de preuve du comportement fautif du requérant »), il soutient que la sanction entreprise repose sur un constat radicalement incompatible avec les faits reprochés et qu'elle a été prise sans que l'autorité dispose de preuves nécessaires du comportement reproché au requérant.

Il fait grief à la partie adverse de ne pas avoir vérifié si le requérant avait la possibilité de faire signe aux agents pour rentrer, il souligne avoir bien précisé s'être retrouvé en quelque sorte « piégé » puisque d'autres détenus bloquaient la porte, et il estime que l'on ne peut absolument pas lui imputer les faits au motif qu'il n'a pas manifesté son opposition au mouvement parce qu'il a choisi d'adopter un profil bas.

Dans une deuxième branche du moyen (intitulée « absence de responsabilité du requérant »), il fait valoir que la décision attaquée, en reprenant la version du requérant, écarte nécessairement sa responsabilité tant dans l'origine que dans la conduite du mouvement.

Il avance qu'un mouvement d'un groupe de détenus constitue un cas de force majeure, extérieur, imprévisible et irrésistible, et qu'il n'existe aucun prescrit légal requérant qu'un détenu s'oppose à ces codétenus lorsque ceux-ci manifestent de manière pacifique pour des raisons fondées.

Enfin dans une dernière branche (intitulée « établissement des éléments constitutifs de l'infraction »), le requérant expose qu'il ne comprend pas en quoi son comportement serait constitutif d'une quelconque « incitation ou conduite » d'une action collective. Il fait valoir qu'une simple participation à une action collective de protestation dans un établissement pénitentiaire n'emporte pas nécessairement l'élément intentionnel d'incitation.

2. Un second moyen est pris de la violation du respect de l'article 144, §§ 1^{er}, 5 et 6, de la loi du 12 janvier 2005 dite loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

Le requérant reproche à la décision attaquée de faire état de considérations purement générales pour le sanctionner et de s'apparenter manifestement à une sanction collective, puisque ces considérations n'ont nullement été vérifiées dans le chef du requérant qui a bien indiqué ne pas revendiquer l'action.

Il se réfère à l'article 144, § 6, précité, qui prévoit que la sanction disciplinaire ne peut reposer que sur une infraction individuelle, et il soutient qu'il n'y a aucun élément de preuve permettant d'appréhender le comportement précis du requérant vu le rapport particulièrement lacunaire sur les faits généraux.

3. La partie adverse concède à l'audience que dans les circonstances de l'espèce, il n'était pas indiqué de retenir à charge du requérant l'infraction de la première catégorie représentée par l'incitation ou la conduite d'une action collective et de lui infliger une sanction identique à d'autres détenus qui revendiquaient pour leur part leur participation à une telle action.

La partie adverse considère que retenir une infraction de la deuxième catégorie, en l'occurrence le refus d'ordre aurait été plus adéquat.

VI. EXAMEN DU CONSEIL D'ETAT, SUR LES MOYENS REUNIS

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 adjutant de service, rapport extrêmement succinct qui n'indique pas de manière circonstanciée comment l'incident du préau A s'est déroulé, et quel a été le comportement individuel du requérant. 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 indirectement* 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 », surtout « indirecte » 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.

Il en va d'autant plus ainsi que lors de son audition du 1^{er} février, le requérant s'est justifié en faisant valoir qu'« *il n'avait pas personnellement de revendications* », « *que la porte était bloquée par plusieurs détenus* », « *qu'il a suivi le mouvement mais qu'il ne voulait pas de problème* ». A cet égard, il ressort de la motivation de la décision attaquée qu'aucun élément objectif, telles que par exemple des images de vidéosurveillance (mais il est précisé à l'audience que les caméras ne fonctionnaient pas en raison de la panne d'électricité) ou une audition de témoins, ne vient étayer les charges contre le requérant, et qu'il subsiste à tout le moins un doute sérieux quant au bien-fondé de l'infraction du premier degré qui lui est reprochée

La motivation de la décision attaquée reste également en défaut de démontrer en quoi l'action collective concernée, dont il n'est pas contesté qu'elle ne s'est pas accompagnée de violences, 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* ». A cet égard, la partie adverse n'indique pas quels seraient les graves problèmes de sécurité qu'elle évoque.

Les moyens doivent dès lors être jugés sérieux, en tant qu'ils dénoncent une motivation inadéquate de l'acte attaqué et l'absence de mise en évidence de la responsabilité du requérant dans l'incitation ou la conduite du mouvement collectif.

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 : « Les mouvement(s) collectif(s) ne sont pas autorisé(s), c'est un grave incident *donc vous serez punis comme les autres* ».

Ceci conduit à douter sérieusement de l'impartialité de la directrice qui, avant même de donner la parole en dernier au détenu, préjugait déjà de sa culpabilité.

Il en découle que les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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 1^{er}.

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 1^{er} février 2016 de la direction de l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles sanctionnant disciplinairement Alexandre VAN VINKENROIJE de placement à l'isolement pour une durée de 21 jours, dont sept jours avec sursis.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 5.

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