**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 236.179 du 18 octobre 2016

A. 215.262/XI-20.559

En cause : **DE ROUCK** Alain,
ayant élu domicile chez
Me M. OBRADOVIC, avocat,
rue de Charleroi 2
1400 Nivelles,

contre :

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

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XIe CHAMBRE,**

I. OBJET DE LA REQUÊTE ET ETAT DE LA PROCEDURE

Par une requête unique introduite le 12 mars 2015, Alain DE ROUCK a demandé la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, et l'annulation de la décision du 23 février 2015 qui ordonne son transfert de l'établissement pénitentiaire de Nivelles vers celui d'Ittre.

II. Procédure devant le Conseil d'Etat

Le dossier administratif a été déposé.

Par un arrêt n° 230.552 du 17 mars 2015, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a accordé au requérant le bénéfice de la procédure gratuite.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. le premier auditeur chef de section B. CUVELIER a rédigé un rapport sur la base de 12 du règlement général de procédure. Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 12 septembre 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI$^{e}$ chambre du 6 octobre 2016 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat L. CAMBIER a fait rapport.

Me M. DANLOY, loco Me M. OBRADOVIC, avocats, comparaissant pour le requérant et M. Gh. LEVAUX, attaché, comparaissant pour la partie adverse ont présenté leurs observations.

M. le premier auditeur chef de section B. CUVELIER 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.

III. DEMANDE D'ASSISTANCE JUDICIAIRE

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 était détenu au sein de l'établissement pénitentiaire de Nivelles depuis le 24 janvier 2012. La peine d'emprisonnement qu'il purge expire le 2 juin 2018.

Par un arrêt n° 230.229 du 18 février 2015, le Conseil d'État a ordonné la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution d'une sanction disciplinaire prise son égard au motif qu'il s'était opposé à des fouilles à corps pratiquées illégalement de manière systématique à la prison de Nivelles.

2. Le 22 février 2015, la direction de la prison de Nivelles a sollicité, auprès de la Direction Gestion de la Détention du SPF Justice, le transfert du requérant. Cette demande reposait sur la motivation suivante :

> « Destination(s) proposée(s) + motivation :
> Ittre ? Sa famille est originaire de la région de Wavre.
> Mr De Rouck se plaint de sa détention à Nivelles.
> Si on l'écoute, rien ne va. Il se plaît d'ailleurs à faire des recours contre l'établissement et contre la direction (Conseil d'Etat pour une sanction disciplinaire, référé pour un avis rédigé tardivement) mais ces recours sont judiciaires et certains diront, à juste titre, qu'il vaut mieux cela que la voie de la violence.
> Il n'empêche que si sa détention à Nivelles est pour lui à ce point pénible, il importe aussi de l'entendre et d'entendre que les intervenants commencent à en être agacés.
> Outre ce qui précède, il importe aussi de signaler que l'intéressé apparaît comme un proche de Marcel Habran, les agents parlent de lui comme étant l'un de ses lieutenants et se demandent parfois ce que ces deux comparses cogitent, sans pouvoir rien objectiver, il faut le souligner.
> Enfin, de nombreux incidents ont été à déplorer à la visite avec son épouse qui dispose d'un caractère certain et qui elle aussi a le don de crisper le personnel de la visite.
> Dès lors et au vu de ce qui précède, Mr De Rouck devrait être transféré notamment car il apparaît beaucoup trop installé, beaucoup trop à l'aise, beaucoup trop sûr de lui. … ».

3. Le 23 février 2015, la partie adverse a décidé de transférer le requérant au sein de l'établissement pénitentiaire d'Ittre.

Cette décision repose sur la motivation suivante:

> « Informé Madame la Directrice de la prison de NIVELLES, à la suite de son état 58 du 22/02/2015 concernant le nommé DE ROUCK Alain, vu la situation décrite, que l'intéressé séjourne dans votre établissement depuis le 24/01/2012, qu'il a acquis certains repères et certaines habitudes dont il joue, que ce comportement tend de plus en plus à provoquer des tensions avec les différents intervenants, qu'il se plaint de sa détention au sens large et que son état d'esprit ne permet pas d'apaiser la situation, que l'on ne peut exclure à ce stade une aggravation de celle-ci, qu'une gestion en interne n'apparaît donc à présent plus opportune au risque de mettre à mal l'ordre au sein de la prison, que l'intéressé est à transférer à la prison d'ITTRE, après contact et sur la base d'un échange ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le requérant n'a pas été avisé au préalable de cette décision. Le mardi 3 mars 2015, il a été transféré vers la prison d'Ittre.

V. COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

*Thèse de la partie adverse*

La partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse, un déclinatoire de compétence. Elle fait valoir que les mesures d'ordre intérieur prises à l'égard des détenus et qui sont exclusivement ou principalement dictées par un souci de sécurité ou de prudence ne sont pas susceptibles d'être déférées à la censure du Conseil d'Etat. Elle se réfère, à cet égard, à l'arrêt du Conseil d'État n° 116.899 du 11 mars 2003, prononcé en assemblée générale.

Elle souligne que l'acte attaqué est fondé sur le motif que le comportement du requérant qui se plaint de ses conditions de détention est de nature à provoquer des tensions avec les différents intervenants au sein de la prison et n'est pas propice à apaiser les tensions existantes au sein de l'établissement pénitentiaire.

Elle fait valoir que la finalité de la mesure est bien un souci de prudence et de sécurité, à savoir maintenir l'ordre au sein de la prison de Nivelles et relève que la demande de transfèrement adressée la veille de la prise de décision par la prison de Nivelles à la DGD souligne que le comportement de l'intéressé en détention est jugé correct, qu'il ne s'agit pas de le punir et que le but recherché par la direction de la prison de Nivelles est d'éviter une dégradation de la situation.

Elle conclut qu'au vu de la jurisprudence De Smedt, il ne peut y avoir de doute sur la nature de cette mesure : il s'agit bien d'une mesure d'ordre intérieur prise par le Ministre en sa qualité d'organe prêtant son concours à l'exécution d'une décision rendue par les Cours et tribunaux, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours en annulation contre l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir qu'un examen attentif de la décision du 23 février 2015 laisse bien apparaître que ladite décision a été prise « principalement et essentiellement » dans un souci de sécurité et de prudence, à savoir éviter que la détention au sein de la prison de Nivelles du requérant ne devienne réellement problématique et qu'elle ne débouche sur des troubles au sein de la prison.

Elle rappelle que la décision de transfèrement du 23 février 2015 repose sur les motifs suivants :

- le requérant séjournait à Nivelles depuis plus de trois ans et avait acquis des repères et habitudes dont il jouait ;
- ce comportement tend de plus en plus à provoquer des tensions avec les différents intervenants ;

- le requérant se plaignait de sa détention au sens large et avait un état d'esprit qui n'était pas propice à apaiser la situation.

Elle en déduit qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que l'acte attaqué repose sur un autre motif qu'un souci de maintien de l'ordre au sein de la prison.

Elle soutient également qu'un examen de l'acte attaqué ainsi que de la demande de transfèrement adressée le 22 février 2015 par la direction de la prison de Nivelles à la DGD, font apparaître de manière manifeste que la mesure adoptée n'avait pas pour objet exclusivement ou principalement de punir le requérant en raison de manquements disciplinaires ni qu'elle aurait été motivée avant tout par le comportement reconnu fautif du détenu et la volonté que celui-ci soit puni.

Elle rappelle que, de la demande de transfèrement adressée la veille de la prise de décision par la prison de Nivelles à la DGD, il ressort que le comportement de l'intéressé en détention était jugé correct, ce qui confirme que ce n'est pas le comportement du requérant qui aurait été jugé comme fautif et que l'on aurait voulu punir.

Elle souligne que le fait que le comportement d'un détenu soit jugé correct n'est pas incompatible avec la nécessité d'envisager une mesure transfèrement qui s'inscrit dans le cadre de la gestion de la population carcérale et non dans une volonté de punir disciplinairement le requérant pour son comportement. Elle insiste sur le fait que le but recherché par la direction de la prison de Nivelles était d'éviter une dégradation de la situation et était principalement dicté par un souci de préserver l'ordre au sein de la prison.

S'agissant de la circonstance que l'acte attaqué a été pris quelques jours après un arrêt du Conseil d'Etat favorable au requérant, elle souligne qu'elle est sans incidence sur la nature de la mesure de déplacement qui s'inscrit dans le cadre d'une situation tendue qui existait entre le requérant et le personnel de la prison et que l'on ne peut en déduire une volonté de le punir de manière détournée pour avoir introduit et gagné un recours contre une décision illégale de fouille.

S'agissant enfin des conséquences du transfèrement du requérant sur ses conditions de détention, la partie adverse précise qu'après avoir été transféré à Ittre, il a été placé sur liste d'attente aussi bien pour un emploi que pour une place dans une aile ouverte, ce qui atteste également d'une absence de volonté de le sanctionner.

*Décision du Conseil d'État*

L’arrêt n° 116.899 du 11 mars 2003 prononcé par l’assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d’État a notamment jugé 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; qu'à cette fin, il peut prendre de nombreuses mesures susceptibles d'occasionner certains désagréments ou certaines contrariétés au détenu; 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, telle la décision attaquée, est effectivement susceptible d'annulation devant le Conseil d'État; [...] ».

Si la mesure attaquée est exclusivement ou principalement dictée par un souci de sécurité, elle constitue une mesure d’ordre intérieur non susceptible d’annulation.

Dans le cas d’espèce, il ressort de l’examen du dossier administratif et des pièces jointes à la requête que, même si la motivation de l’acte attaqué semble à première lecture faire apparaître que la finalité de la mesure est bien un souci de prudence et de sécurité, à savoir maintenir l'ordre au sein de la prison de Nivelles, la partie adverse a entendu punir le requérant et a ainsi pris à son encontre une sanction disciplinaire déguisée.

Cette analyse découle de la demande de transfèrement adressée le 22 février 2015, soit la veille de la prise de la décision attaquée, par la prison de Nivelles à la Direction Gestion de la Détention du SPF Justice. Il ressort par ailleurs de ce même document que le comportement de l'intéressé en détention est jugé « correct », ce qui est, malgré les dénégations de la partie adverse, contradictoire avec la demande de transfert elle-même. Dans cette même demande, la direction de la prison de Nivelles reproche en outre au requérant les procédures initiées à son encontre.

La direction de la prison évoque encore dans ce rapport le fait que les « intervenants commencent à être agacés », et même « crispés », ce qui renvoie à une nécessité de réprimer le comportement du requérant.

A cet égard la volonté de sanctionner le requérant peut être déduite du fait que le transfèrement qui intervient quelques jours après l’aboutissement de la procédure en extrême urgence mettant en cause des fouilles qualifiées d’illégales, peut être analysé

comme une mesure de rétorsion à l'égard d'un détenu ayant, de la sorte, mis en cause l'attitude de certains intervenants au sein de la prison.

Même si la direction de la prison soutenait, en substance, que la détention du requérant ne se déroulerait pas de manière apaisée, il faut également souligner que sa détention, jusqu'à la prise de l'acte attaqué, se déroulait en aile « ouverte », celui-ci ayant été déclaré apte à séjourner en régime communautaire dans un milieu ouvert.

Le recours est recevable dès lors que l'acte attaqué n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur mais bien une mesure avant tout motivée par le comportement reconnu fautif du détenu et par la volonté de le punir.

VI. BIEN FONDE DU RECOURS

*Thèse des parties*

Le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, et notamment de l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre la personne concernée préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, de la méconnaissance des droits de la défense et de la violation de l'article 144 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

Il fait valoir que dès lors que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée, la partie adverse était tenue de lui permettre d'exercer ses droits de la défense.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse souligne ce qu'elle a déjà relevé dans son déclinatoire de compétence, à savoir qu'en l'espèce ne s'agissant pas d'une décision disciplinaire − mais bien d'une mesure d'ordre intérieur prise par le ministre dans l'exercice de ses compétences (notamment dévolues par l'article 3 de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires et stipulant que « Le Ministre décide l'ouverture des établissements, fixe leur régime et les règles suivant lesquelles les détenus y sont répartis ») − la procédure disciplinaire ne trouvait pas à s'appliquer et que, par conséquent, il ne peut être question d'une quelconque violation des droits de la défense ou de ladite procédure disciplinaire.

Elle ajoute que, dans l'exposé de son moyen, le requérant ne démontre en rien en quoi le transfèrement dont il a été sujet lui aurait causé un grief qui aurait justifié le fait qu'il doive être entendu préalablement à l'exécution de cette décision. Pour la partie adverse, des détenus sont quotidiennement transférés d'une prison à l'autre en application de la compétence du Ministre en ce domaine sans qu'ils ne doivent être entendus préalablement et, ce, même si dans les faits il en résulte, pour eux, certains désagréments dus à la nature même de la mesure.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que les désagréments pour le requérant ne sont pas significatifs et que dès son admission à la prison d'Ittre, il a figuré sur une liste d'attente en vue de pouvoir bénéficier d'un travail pénitentiaire et d'un régime de cellule ouverte.

*Décision du Conseil d'État*

L'acte attaqué doit, comme l'examen de la recevabilité du recours l'a établi, être assimilé à une sanction disciplinaire déguisée. Le déplacement du requérant vers la prison d'Ittre le prive de la possibilité de purger sa peine dans une aile ouverte, et notamment du bénéfice du lien noué avec le service psycho-social de la prison de Nivelles dont le travail d'investigation et d'évaluation était à un stade avancé, le requérant étant à la prison de Nivelles depuis le 24 janvier 2012. Le fait que le requérant figure sur une liste d'attente pour recouvrer les mêmes conditions de détention que celles dont il bénéficiait à Nivelles confirme que le transfèrement a revêtu des conséquences importantes sur ses conditions de détention. En outre la seule circonstance que l'objectif poursuivi comporte un volet disciplinaire implique que le détenu puisse faire valoir ses arguments de défense. Le moyen est fondé.

Il n'y a pas lieu de procéder à l'examen du second moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue.

VII. L'INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

Le requérant demande que la partie adverse soit condamnée au paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros.

*Décision du Conseil d'État*

Il s'agit du montant de base fixé par l'article 67, § 1er, alinéa 1er, du règlement général de procédure, majoré, conformément au paragraphe 2, d'une somme

correspondant à vingt pourcents de ce montant, dès lors que le recours en annulation a été assorti d'une demande de suspension. Aucune raison n'apparaît de s'écarter de ce montant,

**PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :**

**Article 1er**.

Le bénéfice de la procédure gratuite est accordé au requérant dans la procédure en annulation.

**Article 2**.

La décision prise par le délégué du ministre de la Justice le 23 février 2015 ordonnant le transfert d'Alain DE ROUCK de l'établissement pénitentiaire de Nivelles vers celui d'Ittre est annulée.

**Article 3**.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le dix-huit octobre deux mille seize par :

| | | |
|---|---|---|
| Mme | C. DEBROUX, | présidente de chambre, |
| M. | L. CAMBIER, | conseiller d'Etat, |
| M. | Y. HOUYET, | conseiller d'Etat, |
| M. | X. DUPONT, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

X. DUPONT C. DEBROUX