

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 251.270 du 15 juillet 2021

A. 229.644/XI-22.797

En cause : **EL AZZOUZI** Abid,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 novembre 2019, Abid El Azzouzi demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 28 novembre 2019 adoptant une sanction disciplinaire de placement en cellule de punition pour une durée de 5 jours » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

L'arrêt n^o 246.240 du 29 novembre 2019 a ordonné la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de cette décision.

La partie adverse demande la poursuite de la procédure.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié à la partie adverse le 16 décembre 2020.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé une note le 24 février 2021 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 18 mars 2021, reçue le 23 mars 2021, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

La partie adverse n'a pas souhaité être entendue.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le moyen unique, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du moyen unique

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 articles 122, 143 et 144 de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, de l'erreur de fait, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, il estime que les faits ne sont pas établis, que sa version et celle de l'agent de sécurité pénitentiaire sont contraires et que le « seul témoin direct de l'incident est le servant présent lors de la distribution des repas, qui confirme [sa] version ». Il expose que les « rapports des agents pénitentiaires, rédigés dans le cadre d'une procédure disciplinaire, ne font pas foi jusqu'à preuve du contraire » et soutient que la motivation de la décision attaquée n'explique pas en quoi les pièces du dossier administratif permettent d'établir qu'il aurait été coupable d'une infraction d'atteinte intentionnelle à l'ordre. Il souligne, plus spécialement, que la décision attaquée n'indique pas pourquoi la version de l'agent aurait prévalu sur la sienne alors que le seul témoignage corrobore sa version, y compris pour l'infraction relative à l'atteinte intentionnelle à l'ordre. Il constate qu'aucune preuve de l'atteinte intentionnelle à l'ordre n'est identifiée dans la décision attaquée. Il en conclut que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une seconde branche, il considère que les faits ne peuvent être qualifiés d'atteinte intentionnelle à l'ordre. Il soutient qu'un « simple incident entre un agent et un détenu, alors même que l'agent semble, à tout le moins, autant responsable que le détenu dans la survenance des faits, ne constitue en aucune manière une atteinte intentionnelle, de part du détenu, à troubler l'ordre » et qu'en « qualifiant les faits comme tel, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation ».

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« 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 ce qui suit :

“§ 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 (...).

La décision attaquée est motivée comme il suit :

“Le fait d’atteinte intentionnelle à l’ordre est établi. Me basant sur la lecture du rapport, l’audition du détenu, l’audition du détenu témoin en présence de l’avocat me permettent de considérer les faits établis. En effet par son comportement, l’ordre au sein de la prison a été perturbé.

Par contre, les faits d’atteinte à l’intégrité physique sont discutables et ne justifient pas une sanction.

Concernant les caméras, il y en a dans l’établissement mais pas sur la zone utile. Elles ne peuvent dès lors pas être visionnées”.

Dans son arrêt n° 246.240 du 29 novembre 2019, prononcé dans le cadre de la procédure en suspension, selon la procédure d’extrême urgence, le Conseil d’État a, concernant le moyen unique en cause, jugé ce qui suit :

“ (...)

Il résulte des pièces du dossier disciplinaire produites par le requérant que celui-ci était initialement poursuivi pour avoir porté intentionnellement des coups à un agent pénitentiaire. À la suite de l’audition disciplinaire, l’autorité disciplinaire a souligné, dans l’acte attaqué, que “les faits d’atteinte à l’intégrité physique sont discutables”, pour retenir finalement une nouvelle qualification d’atteinte intentionnelle à l’ordre établi.

Ce faisant, l’autorité disciplinaire semble tenir compte du caractère divergent des différentes déclarations relatives à l’altercation du 26 novembre 2019, en ce compris celles recueillies auprès des témoins.

L’acte attaqué se borne à énoncer que les faits d’atteinte intentionnelle à l’ordre sont établis, sans s’expliquer davantage sur les raisons pour lesquelles un tel manquement serait constaté. La partie adverse n’avance nullement qu’il existerait une obligation formelle pour le détenu de se lever lors de la présentation de son plateau repas ni ne soutient que la circonstance que le requérant n’ait pas obtempéré à l’ordre de se lever qui lui avait été donné serait en soi assimilable à une infraction de première catégorie, spécialement alors que le requérant avance que certains agents ne requièrent nullement que les détenus se lèvent lors de la présentation de leur plateau repas.

Au surplus, la décision disciplinaire manque singulièrement de clarté dans sa motivation qui, de manière assez contradictoire, reprend le fait de “atteinte à l’intégrité physique d’un membre du personnel” mais coche au regard des infractions de première catégorie celle d’atteinte intentionnelle à l’ordre.

En tant qu’il incrimine la motivation de l’acte attaqué, le moyen unique est sérieux.

Les conditions requises par l’article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l’exécution de l’acte attaqué sont réunies”.

Le mémoire en réponse de la partie adverse n'avance pas d'argument pertinent permettant de se départir de l'enseignement de l'arrêt précité.

Même si comme elle l'explique, rien n'interdit à la direction de l'établissement de privilégier la version des faits présentée par l'agent pénitentiaire et ainsi se fonder sur un faisceau d'indices, il ressort de la motivation de l'acte attaqué qu'elle tient compte du caractère divergent des différentes déclarations relatives à l'altercation du 26 novembre 2019. Elle ne peut dès lors, dans son mémoire en réponse, prétendre avoir voulu uniquement se fonder sur la version des faits fournie par l'agent pénitentiaire; l'autorité ne démontrant pas s'être fondée sur un faisceau d'indices concordants.

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. 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 du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus et la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (...).

Toutefois, même s'il ne peut être exigé de l'autorité pénitentiaire qu'elle fournisse les motifs des motifs, elle doit fournir les éléments permettant au requérant de comprendre, à la lecture de l'acte attaqué, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à le sanctionner, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Elle se contente de prétendre que les faits d'atteinte intentionnelle à l'ordre sont établis sans fournir de précision ni exposer en quoi les faits en cause, initialement qualifiés d'atteinte à l'intégrité physique, portent atteinte intentionnellement à l'ordre.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse précise que la direction a considéré le comportement du requérant comme une infraction de première catégorie d'atteinte intentionnelle à l'ordre. Elle rappelle comment se passe la distribution des repas à l'ensemble des détenus de l'établissement et précise que vu le nombre de mouvements quotidiens, il est important que cette distribution soit efficace. Elle explique aussi que le détenu a tenté de forcer le passage; conduite irrespectueuse à l'égard de l'agent pénitentiaire et contraire au maintien des bonnes relations entre les agents et les détenus. Elle estime que le requérant n'a pas refusé d'obéir mais a intentionnellement porté atteinte au maintien "d'un climat social humain" dans la prison.

Il est rappelé que la motivation formelle doit figurer dans l'acte lui-même, les explications fournies *a posteriori* par la partie adverse dans les écrits de procédure ne peuvent pallier l'absence ou l'insuffisance de motivation dans la décision attaquée, quand bien même elles seraient pertinentes et étayées par les pièces du dossier administratif. S'il est admis que les éléments du dossier administratif peuvent être pris en considération pour éclairer la portée des motifs mentionnés dans un acte administratif, encore faut-il que ces motifs soient réellement présents dans l'acte (...), ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Outre le fait que ces éléments, développés dans le cadre de son mémoire en réponse, ne ressortent pas de la motivation de la décision attaquée, la partie adverse n'a pas démontré qu'il existerait une obligation formelle pour le détenu

de se lever lors de la présentation de son plateau repas, ni démontré de manière pertinente que la circonstance que le requérant n'ait pas obtempéré à l'ordre de se lever qui lui avait été donné, serait en soi assimilable à une infraction de première catégorie. Il en va d'autant plus ainsi que le requérant explique que certains agents ne requièrent nullement que les détenus se lèvent lors de la présentation de leur plateau repas.

Selon l'article 2, 7°, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, l'ordre est défini comme "l'état de respect des règles de conduite nécessaires à l'instauration ou au maintien d'un climat social humain dans la prison". La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi le requérant par son comportement n'a pas respecté des règles de conduite nécessaires; certains agents n'imposant nullement que les détenus se lèvent lors de la présentation de leur plateau repas.

Elle ne fournit pas non plus d'explication pertinente quant au manque de clarté relevé par le Conseil d'État dans la motivation qui, de manière assez contradictoire, reprend le fait d'"atteinte à l'intégrité physique d'un membre du personnel" mais coche au regard des infractions de première catégorie celle d'"atteinte intentionnelle à l'ordre".

Sur le vu des éléments qui précèdent, il convient de considérer que la motivation n'a pas permis au requérant de comprendre les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à le sanctionner. En outre, le dossier administratif ne contient pas d'élément qui viendraient, dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte attaqué, éclairer la portée de ceux-ci.

Le moyen est fondé. »

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le moyen unique est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quintes} du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

L'article 67, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure prévoit que « Le montant de base, minimum ou maximum [de l'indemnité de procédure] est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en

annulation est assorti d'une demande de suspension ou de mesures provisoires, ou si la demande de suspension ou de mesure provisoire est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation ».

Il y a dès lors lieu d'octroyer à la partie requérante une indemnité de procédure de 700 euros, majorée de 20 pourcents de ce montant.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du 28 novembre 2019 adoptant une sanction disciplinaire de placement en cellule de punition pour une durée de cinq jours à l'égard d'Abid El Azzouzi est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 15 juillet 2021 par :

Nathalie Van Laer,
Xavier Dupont,

conseiller d'État, président de chambre f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer