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

**XI^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 242.885 du 8 novembre 2018

A. 223.065/XI-21.632

En cause : **MAHI** Yassine,
ayant élu domicile chez
Me Harold SAX, avocat,
rue Defacqz 78-80/7
1060 Bruxelles,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 6 septembre 2017, Yassine MAHI demande l'annulation et la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, de la décision du 31 août 2017 de le placer « en régime de sécurité particulier individuel ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

Par un arrêt n° 239.106 du 14 septembre 2017, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'acte attaqué.

Le 9 octobre 2017, le requérant a sollicité la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. le premier auditeur chef de section Benoit CUVELIER a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 août 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 septembre 2018.

M. Yves HOUYET, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Harold SAX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Gautier MELCHIOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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. Procédure gratuite*

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 de l'assistance judiciaire dans la procédure en annulation.

*IV. Les faits*

Les faits utiles à l'examen du recours sont exposés dans l'arrêt n° 239.106 du 14 septembre 2017. Il convient de s'y référer.

*V. Compétence du Conseil d'État*

*V.1. Thèse des parties*

La partie adverse fait valoir que « la décision attaquée constitue une mesure d'ordre non susceptible de recours, dès lors qu'elle est étrangère à toute idée de punir le détenu mais qu'elle est dictée par le seul souci de prévenir les risques que présente son attitude prosélyte radicale pour la sécurité de l'établissement et pour d'autres détenus faibles ou vulnérables », que « [selon la] jurisprudence constante du Conseil

d'État […] il appartient au requérant de démontrer que la mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel qu'il attaque constitue non une mesure d'ordre, à l'égard de laquelle le Conseil d'État est sans compétence, mais une sanction disciplinaire déguisée qui vise à punir son comportement », qu'« il ressort du dossier administratif que cette décision a été prise en raison de la menace persistante que Monsieur Y. MAHI présente pour la sécurité de l'établissement et des personnes qui s'y trouvent, eu égard à son attitude prosélyte dans le contexte d'une idéologie extrémiste, susceptible d'entraîner la radicalisation d'autres détenus plus vulnérables », que « [l]'acte attaqué se fonde effectivement sur certaines attitudes ou comportements adoptés par le requérant en détention, conformément à ce que prévoit l'article 116, § 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005 », qu'« il résulte clairement du dossier administratif que la décision attaquée n'a en aucun cas, et ce n'est d'ailleurs pas invoqué par le requérant, pour objet exclusif ou principal de l'en punir et consisterait en une mesure disciplinaire déguisée », que « [l]a décision attaquée constitue, en conséquence, une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours au Conseil d'État ».

En réplique, le requérant soutient que l'acte attaqué ne constitue pas une mesure d'ordre intérieure insusceptible de recours. Il soutient que « [l]a loi du 12 janvier 2005 sur le statut juridique interne des détenus entoure la décision d'une série de garanties procédurales », que « [c]es garanties témoignent de la conscience du législateur de ce que la décision de placement sous régime particulier individuel n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur ». Le requérant expose la liste de ces garanties et conclut que « [l]e législateur a donc estimé que la mesure causait à ce point grief qu'une procédure d'appel devait être mise en place ».

Il expose que « la mise sous régime de sécurité particulier individuel peut constituer un traitement contraire aux articles 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et 23 de la Constitution (droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et interdiction de traitement inhumain et dégradant) », que « [p]ar une décision du 2 juillet 2014, le Président du Tribunal de première Instance de Bruxelles, siégeant en référé, a dû constater qu'un régime de détention tel que celui du requérant conduisait à un isolement social, notamment, comme c'est le cas pour le requérant, en l'excluant de toute activité collective », que « [r]écemment, le Président du Tribunal de première Instance de Liège, statuant en référé a d'ailleurs considéré que le fait de faire l'objet dans le cadre d'un régime de sécurité particulier individuel, comme le requérant, d'une surveillance constante limitant le sommeil, ainsi que la restriction d'accès au préau et aux autres activités, constituaient un traitement inhumain et dégradant […] », que « dans un arrêt du 17 novembre 2015, la Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré que le placement sous régime de

sécurité particulier individuel et son renouvellement pouvaient être constitutifs d'un traitement inhumain et dégradant […] », que « [c]ette analyse est partagée par [le Conseil d'État] dans le cadre du contentieux en suspension des mesures disciplinaires », que « pour justifier le recours à cette procédure, le requérant ne doit pas uniquement justifier du fait que la procédure en annulation ne lui permettrait pas d'éviter un simple ″inconvénient″», qu'« [i]l doit démontrer que cet inconvénient présente une gravité telle qu'il y a urgence à statuer pour l'empêcher de se produire en attendant l'issue de la procédure au fond », que « [le Conseil d'État] a donc reconnu que, dans les faits, les restrictions subies par le requérant l'exposent à des préjudices graves difficilement réparables qui justifient le recours à la procédure en extrême urgence », que « [s]i ces mesures ont des effets préjudiciables, il n'est pas concevable de considérer qu'elles ne causent aucune lésion à l'administré et ne peuvent donc être exclues [du] contrôle [du Conseil d'État] », que « [l]e fait que [le Conseil d'État] considère, dans des situations identiques, que le préjudice subi par le détenu est grave et difficilement réparable, démontre que ce ne sont pas de simples ″désagréments″ ou ″contrariétés″ et que la situation n'est pas celle visée dans l'arrêt De Smedt », qu'« [i]l convient enfin de relever que l'acte attaqué a des effets d'autant plus importants sur la situation du requérant qu'il se combine avec un contexte carcéral particulièrement pénible (transfert régulier du requérant, maintien à l'isolement depuis août 2016, maintien en régime de sécurité particulier individuel sur base d'une motivation stéréotypée) ».

Le requérant indique que « la mesure porte atteinte à [sa] situation juridique […], notamment en ce qu'elle limite certains de ses droits fondamentaux ainsi que des droits consacrés par la loi du 12 janvier 2005 ». Il fait état de plusieurs droits auxquels il estime que des restrictions sont apportées. Il ajoute que « [v]u le nombre de droits restreints, et le caractère fondamental de ceux-ci, il est établi que la mesure porte atteinte à la situation juridique du détenu », que « [d]ès lors que la mesure lèse le requérant et porte atteinte à sa situation juridique, [le Conseil d'État] est donc compétent ».

À titre subsidiaire, le requérant soutient que « si [le Conseil d'État] devait considérer que toute mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel est une mesure d'ordre intérieur (sauf à démontrer qu'il s'agit d'une sanction disciplinaire déguisée), et que, en application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, [le Conseil d'État] serait incompétent pour en examiner la légalité, le requérant sollicite que la Cour Constitutionnelle soit interrogée sur la compatibilité de cette interprétation avec les articles 10 et 11 de la Constitution », que « [c]ette interprétation aboutit à priver le détenu d'une possibilité de soumettre la légalité de l'action de l'Administration au Conseil d'État, lorsque celle-ci agit dans le cadre de

l'intérêt du service, sans qu'il n'ait la possibilité de démontrer que l'acte attaqué le lèse gravement et porte atteinte à sa situation juridique », que « l'administré en détention ne pourrait donc agir que lorsque l'administration agit dans un but de sanction, c'est-à-dire dans le cadre d'une décision disciplinaire », que « [c]ette interprétation est discriminatoire dans la mesure où, à l'inverse d'autres requérants dans d'autres types de contentieux administratifs, le détenu ne pourrait jamais démontrer que l'acte attaqué, bien que pris dans l'intérêt de l'administration, le lèse suffisamment gravement ou porte atteinte à sa situation juridique que pour mériter la protection juridictionnelle [du Conseil d'État] », que « [l]e requérant sollicite donc que la question suivante soit posée à la Cour Constitutionnelle :
″Interprété comme faisant obstacle à ce qu'un administré qui se trouve incarcéré et qui fait l'objet d'une mesure de placement sous régime de sécurité particulier individuel puisse saisir le Conseil d'État de la légalité de cette décision lorsque celle-ci n'est pas une sanction disciplinaire déguisée et sans vérifier si, dans les faits, cette décision le lèse ou a des effets sur sa situation juridique, l'article 14, §1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il créerait une discrimination entre les personnes qui se trouvent dans cette situation et celles qui ne sont pas incarcérées et qui peuvent toujours saisir le Conseil d'Etat lorsqu'une administration prend une mesure dans l'intérêt de son service mais que cette mesure les lèse gravement ou à un impact sur leur situation juridique ?″ ».

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'il conserve un intérêt au recours, qu'il « a introduit un recours indemnitaire le 21 mars 2018 », qu'« il est nécessaire qu'une décision intervienne sur la légalité de l'acte attaqué », qu'« [i]l conserve donc un intérêt au recours ».

Concernant la compétence du Conseil d'État, le requérant expose qu'« [i]l a démontré que, *in casu*, la mesure va largement au-delà d'un simple désagrément ou d'une simple contrariété », que « le fait qu'il s'agisse d'une mesure d'ordre n'exclut pas qu'une décision administrative fasse grief », que « [c]e n'est donc pas parce que la mesure est classée par le législateur comme mesure d'ordre qu'elle n'est pas, comme toutes les mesures d'ordre qui font grief, contestable devant le Conseil d'État », qu'« [à] défaut, il conviendrait de s'interroger sur la raison pour laquelle dans certains cas, le justiciable est admis à contester la légalité d'une mesure d'ordre qui lui fait grief (dans la fonction publique notamment) et pas dans d'autres cas (le contentieux pénitentiaire notamment) », que « [c]ette distinction pose également la question de la constitutionnalité d'une telle différence de traitement, ce qui justifie la question préjudicielle suggérée par le requérant ».

*V.2. Appréciation*

Une mesure d'ordre intérieur exclusivement ou principalement dictée par un souci de sécurité ou de prudence, qui est prise par l'autorité en vue de veiller au bon fonctionnement d'un établissement pénitentiaire ainsi qu'au maintien de l'ordre, s'avère être une simple mesure d'ordre intérieur qui, en principe, n'est pas susceptible d'annulation. Il en va autrement s'il s'avère que cette mesure constitue en réalité une sanction disciplinaire déguisée, comme cela était le cas dans l'arrêt De Smedt n° 116.899 du 11 mars 2003, ou lorsqu'elle s'appréhende comme une mesure d'ordre prise en raison du comportement du détenu et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses droits, ces deux conditions étant cumulatives.

Pour qualifier une mesure d'ordre intérieur soit de sanction disciplinaire déguisée, soit de mesure d'ordre susceptible de recours, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. En ce qui concerne la première hypothèse, le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement du détenu est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur les droits du détenu. Dans la seconde hypothèse, il y a lieu d'examiner si l'autorité a pris une mesure d'ordre qui, non seulement, découle du comportement du détenu mais qui, en outre, peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte à ses droits et à sa situation juridique.

En l'espèce, rien dans le dossier administratif ne permet de conclure, et le requérant ne l'établit pas, que la mesure litigieuse aurait eu pour objet exclusif ou principal de le punir et consisterait dès lors en une mesure disciplinaire déguisée.

Par contre, l'acte attaqué a été adopté au regard de certaines attitudes ou de certains comportements du requérant en détention, conformément à ce que prévoit l'article 116, § 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005. En outre, le placement sous régime de sécurité particulier individuel implique l'adoption d'une ou de plusieurs des mesures visées à l'article 117 de la loi précitée qui emportent de graves restrictions aux droits du détenu. En l'espèce, les mesures suivantes ont été prises : interdiction de prendre part à certaines activités communes ou individuelles, contrôle systématique de la correspondance entrante et sortante, confinement des visites à un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre les visiteurs et le détenu, privation partielle de l'usage du téléphone, application systématique de la fouille des vêtements, observation durant la journée et la nuit, tout en respectant au maximum le

repos nocturne, séjour obligatoire dans l'espace de séjour qui lui est attribué.

La décision entreprise, qui a été prise en raison du comportement du détenu et qui affecte gravement les droits et la situation juridique du requérant, constitue donc une mesure d'ordre susceptible de recours.

Le Conseil d'État est dès lors compétent.

Enfin, le requérant dispose d'un intérêt moral suffisant à solliciter l'annulation d'une décision en vertu de laquelle il a enduré, pendant sa détention, un placement sous régime de sécurité particulier individuel de près de deux mois.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général d'examiner le fondement du recours,

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

**Article 1er**.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la procédure en annulation.

**Article 2**.

Les débats sont rouverts.

**Article 3**.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de la cause.

**Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre, le huit novembre deux mille dix-huit par :

| | | |
|---|---|---|
| Mme | Colette DEBROUX, | président de chambre, |
| M. | Luc CAMBIER, | conseiller d'État, |
| M. | Yves HOUYET, | conseiller d'État, |
| M. | Xavier DUPONT, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Xavier DUPONT Colette DEBROUX