

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.480 du 24 janvier 2019

A. 222.399/XI-21.531

En cause : **BENAMEUR** Abdelkader,
ayant élu domicile chez
Me 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

1. Par une requête introduite par voie recommandée le 12 juin 2017, Abdelkader BENAMEUR demande l'annulation de la décision du 14 avril 2017 du directeur de la prison d'Ittre, adoptant la « sanction disciplinaire d'interdiction de participer à des activités culturelles, sportives ou de détente communes pour une durée de 5 jours avec sursis ».

II. Procédure devant le Conseil d'État

2. L'ordonnance n° 922 du 9 janvier 2018 a accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire à la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Ce rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire et sollicité la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 14 novembre 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 6 décembre 2018 à 10 heures.

Mme Colette DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me Thomas ASSAKER, loco Me Nicolas COHEN, avocats, comparaisant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

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

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. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le requérant est actuellement détenu à la prison d'Ittre, dans l'aile dite D-Rad : EX.

Le 10 avril 2017, il a fait l'objet d'un rapport disciplinaire, transmis au directeur, motivé par le fait que lors du préau de 18 heures, où il avait été placé avec un autre détenu, il s'est joint à la prière commencée par ce codétenu et qu'il n'a pas obtempéré à l'injonction du gardien d'arrêter, conformément à « la règle en vigueur », mais a continué son action en l'ignorant. Il s'est vu appliquer, le même jour, une mesure provisoire de consignation dans sa propre cellule, au motif de « l'instigation ou la conduite d'actions collectives menaçant gravement la sécurité au sein de la prison ».

Le 14 avril 2017, le requérant a été entendu en présence de son conseil. Lors de l'audition disciplinaire, celui-ci a notamment soutenu qu'il n'y avait pas eu prière collective mais que, la prière devant avoir lieu à heure fixe selon les croyances des deux détenus, ils ont certes prié en même temps mais sans nullement avoir planifié une prière collective.

4. Le même jour, la direction de l'établissement pénitentiaire a pris à l'encontre du requérant la sanction disciplinaire d'interdiction de participer à des activités culturelles, sportives ou de détente communes pour une durée de cinq jours (cinq

jours de préau individuel), avec sursis, pour les faits de « prière collective au préau et refus d'injonction, tels que relatés dans le rapport disciplinaire du 10 avril 2017», ces faits étant constitutifs de l'infraction de seconde catégorie, consistant en un « refus d'obtempérer aux injonctions et ordres du personnel de la prison ».

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé comme il suit :

« Le 10 avril 2017, M. Benameur a fait l'objet d'un rapport disciplinaire pour refus d'obéir à une injonction d'un membre du personnel, ce qui constitue une infraction de seconde catégorie. Lors de l'audition, M. Benameur ne nie pas les faits relatés dans le rapport disciplinaire, en l'occurrence un agent lui a donné l'injonction de stopper la prière et il a ignoré cet ordre, estimant qu'étant en communication avec Dieu, il ne pouvait interrompre sa prière pour obéir à l'ordre donné.

Ce refus d'ordre constitue une infraction à l'article 130, 3° de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant [l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus].

La sanction tiendra compte du fait que c'est la première fois que l'intéressé se trouve dans cette situation et sera prononcée avec sursis ».

IV. Le moyen de droit

Thèse de la partie requérante

5. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 19 et 26 de la Constitution belge, 71, § 1^{er}, 124 et 130 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

6. Dans une première branche, il expose que l'acte attaqué est à tout le moins partiellement fondé sur son refus de se soumettre à une injonction qui était toutefois manifestement illégale. Il fait valoir que l'ordre d'interrompre sa prière violait son droit consacré par les articles 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme précitée et 19 et 26 de la Constitution et que, notamment, il ne consistait pas en une restriction admise aux termes du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention précitée, dès lors qu'elle n'est pas prévue par la loi, la loi de principes précitée autorisant au contraire les détenus « à pratiquer leur religion individuellement ou en communauté avec d'autres ». Prenant appui sur la jurisprudence, il soutient en substance qu'il avait donc le droit de refuser d'obéir à l'injonction litigieuse qui portait atteinte à un de ses droits fondamentaux.

7. Dans la seconde branche, il rappelle qu'en vertu de l'article 124 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, l'autorité administrative ne peut prononcer des sanctions disciplinaires pour d'autres comportements que ceux prévus dans la loi.

Il fait valoir qu'en l'espèce, il résulte des faits de la cause que la sanction disciplinaire est fondée « partiellement sur le fait qu'il aurait prié collectivement et partiellement sur le fait qu'il aurait refusé d'exécuter un ordre reposant sur une croyance inexacte qu'il serait interdit de prier collectivement », alors qu'aucune disposition de la loi du 12 janvier 2005 n'interdit la pratique collective de la religion mais qu'au contraire, l'article 71, § 1^{er}, contient une « autorisation expresse de pratiquer sa religion en communauté, dans le respect des droits d'autrui », que l'acte attaqué ne contient aucune mention relative à une éventuelle atteinte auxdits droits d'autrui, et alors que le rapport disciplinaire indique qu'il lui a été ordonné d'arrêter sa « prière collective », sur la base d'une « règle en vigueur » en réalité inexistante puisqu'au contraire, le règlement d'ordre intérieur adopté par circulaire ministérielle n° ROI/1 du 19 décembre 2016 prévoit que le détenu peut prendre part, « sans restriction et suivant son propre choix », à la pratique des cultes reconnus.

Il ajoute qu'à supposer que le règlement d'ordre intérieur contienne une telle restriction à la pratique religieuse en communauté, elle serait manifestement contraire à l'article 9, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme précitée « qui prévoit que seule la loi peut apporter des restriction à la liberté de religion et de conscience et à son corolaire qu'est le droit de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé ».

Il conclut que la décision repose des motifs inexacts et juridiquement non admissibles.

8. En réplique, sur la première branche, le requérant conteste que les restrictions à la liberté de culte soient prévues par l'article 105 de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée et rappelle que le Titre VI de cette loi, intitulé « De l'ordre, de la sécurité et du recours à la coercition », détaille les restrictions qui peuvent être imposées aux droits des détenus lorsque c'est nécessaire au maintien de l'ordre et de la sécurité, au rang desquelles ne figure pas la possibilité d'ordonner à un détenu d'interrompre sa prière. Il ajoute que rien n'indique qu'en l'espèce, son comportement ait pu constituer une quelconque menace pour l'ordre ou la sécurité de l'établissement puisqu'au moment des faits, il se trouvait précisément isolé du reste de la population carcérale, dans un préau individuel avec un codétenu également détenu dans l'aile D-Rad : EX.

Sur la seconde branche, le requérant réplique que la contestation ne porte pas sur la motivation formelle de l'acte mais sur l'exactitude et le caractère admissible de ses motifs, *quod non*, que les irrégularités qui entachent l'ordre initial entachent également la décision qui sanctionne le refus d'obtempérer à cet ordre illégal et que c'est tout à fait artificiellement que la partie adverse tente de distinguer la prière collective, l'ordre donné et le refus d'obéir.

9. Dans le dernier mémoire, le requérant insiste sur les raisons pour lesquelles, à son estime, l'article 105 de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée n'est pas « une restriction prévue par la loi » au sens de l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, il conteste que la jurisprudence citée par l'auditeur rapporteur et applicable à un agent de la fonction publique, telle que relative à la possibilité ou non de désobéir à un acte illégal, puisse être transposée au cas d'espèce, parce que, d'une part, en l'occurrence, il est porté atteinte à un droit fondamental, que, d'autre part, n'étant pas fonctionnaire, le requérant n'a pas pour premier devoir de respecter les ordres de sa hiérarchie, et qu'en tout état de cause, l'ordre litigieux était « manifestement » illégal puisque « la partie adverse n'établit aucun risque ou menace même hypothétique, pour la sécurité ».

Thèse de la partie adverse

10. Sur la première branche, la partie adverse répond que ce qui est en jeu n'est pas la liberté de culte mais la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité, que, comme le précise le requérant lui-même, le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que la loi peut apporter des restrictions à la liberté de culte pour autant que ces restrictions constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, « à la protection de l'ordre », de la santé ou de la morale publiques, ou « à la protection des droits et libertés d'autrui », et qu'il s'agit bien là du contexte de la présente cause.

Elle explique que l'administration pénitentiaire considère que « lorsque les activités liées au culte ou à la philosophie qui se déroulent dans les espaces communs constituent un risque pour le climat social au sein de la prison ou sont susceptibles d'entraver l'exercice serein par les autres détenus de leurs activités ou de créer un climat de malaise pour toutes les personnes qui se trouvent dans la prison, il y a lieu de donner injonction au(x) détenu(s) qui les pratique(nt) d'y mettre fin », que le requérant est placé dans une section où sont placés des détenus « qui présentent un

risque lié aux activités terroristes », qui « présentent un profil de radicalisation et de passage à l'acte terroriste dans ce contexte de radicalisation religieuse », que ladite section n'est pas complètement isolée des autres parties de la prison et que le fait d'y autoriser la prière collective, même s'il ne s'agit que de deux détenus, comporte le risque « de semer le trouble à la fois dans l'esprit des détenus des autres sections et dans celui des agents, à qui on demande d'être particulièrement vigilants à l'expression de toute manifestation de radicalisme religieux et d'éviter tout incident à cet égard ».

Elle fait valoir que l'injonction litigieuse est une application de la responsabilité du maintien de l'ordre et de la sécurité à assumer par le directeur de l'établissement pénitentiaire et fondée sur l'article 105, § 2, de la loi de principes, que cette même disposition, en son paragraphe premier, prévoit aussi que des restrictions puissent être apportées aux droits des détenus pour autant que ces restrictions soient proportionnées aux objectifs visés, ceux-ci étant en l'espèce « le déroulement dans le bon ordre et la sécurité du préau commun pour toutes les personnes — agents pénitentiaires comme détenus — qui s'y trouvent rassemblées » et qu'en conséquence, la légalité de l'ordre, donné en application de l'article 105 précité de la loi de principes, ne peut pas être contestée.

11. Sur la seconde branche, elle répond, quant à la motivation de l'acte attaqué, que celui-ci mentionne les éléments de fait, étant « premièrement une prière collective (qui présente un risque pour le maintien de l'ordre) et deuxièmement un refus d'injonction », et l'infraction disciplinaire qui est poursuivie, à savoir « le refus d'obtempérer aux injonctions et ordres du personnel de la prison » mais la prière collective n'y étant elle-même relevée qu'à titre de fait et non comme une infraction, à juste titre d'ailleurs puisque la loi de principes précitée ne le prévoit pas.

Elle considère que le requérant « fait un amalgame entre le fait d'enjoindre à un détenu de cesser son comportement et celui d'avoir la liberté de prier à tout moment et partout sans tenir compte des impératifs d'ordre et de sécurité propres à la vie en prison », comme l'article 106 de la loi de principes le requiert pourtant de tout détenu. Quant aux éléments de droit de la décision, elle expose que l'acte indique sans ambiguïté que « ce refus d'ordre constitue une infraction à l'article 130, 3°, de la loi du 12 janvier 2005 de principes » et que l'article 124 de la même loi est donc lui aussi respecté puisque la sanction est prise à l'égard d'une infraction prévue par la loi et est elle-même prévue par loi.

Décision du Conseil d'État sur les deux branches réunies

12. L'article 71, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus énonce que « [l]e détenu a le droit de vivre et de pratiquer sa religion ou sa philosophie individuellement ou en communauté avec d'autres, dans le respect des droits d'autrui ».

Le droit de pratiquer son culte ou sa conviction philosophique, à la fois de manière individuelle et de manière collective, est ainsi un droit fondamental reconnu aux détenus, mais qui doit être exercé dans le respect des droits des autres détenus.

Comme l'a rappelé récemment la Cour européenne des droits de l'homme, en son arrêt du 5 janvier 2016, *Süveges c. Hongrie* n° 50255/12, le droit à la liberté de culte n'est cependant pas absolu pour un détenu, et, notamment, la liberté de manifester sa religion collectivement peut faire l'objet de restrictions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui, conformément à l'article 9, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13. En l'espèce, aux termes des motifs de l'acte attaqué, le requérant n'a pas été sanctionné pour avoir participé à une prière collective au préau mais pour n'avoir pas obtempéré à l'injonction de cesser sa prière.

La partie adverse considère en substance que les activités liées au culte qui se déroulent dans les espaces communs au sein de la prison, comportent un risque pour le climat social et sont susceptibles d'entraver l'exercice serein par les autres détenus de leurs activités ou de créer un climat de malaise pour toutes les personnes présentes, et qu'il y a d'autant plus lieu de mettre fin à ces pratiques pour éviter tout incident à cet égard, lorsque, comme en l'espèce, l'on est en présence de détenus radicalisés présentant un profil « de passage à l'acte terroriste dans ce contexte de radicalisation religieuse » et susceptibles de « semer le trouble » dans l'esprit des détenus des autres sections.

14. Cependant, sans qu'il soit besoin de déterminer si ces préoccupations entrent dans les prévisions de l'article 9, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme précitée et de l'article 105, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 de principes précitée, il convient de relever qu'en l'espèce, la partie adverse ne conteste pas qu'au moment des faits, le requérant était isolé, de par sa détention en une aile spécifique,

et placé dans un préau distinct du préau collectif, en présence d'un seul autre codétenu présentant lui aussi le profil d'un musulman radicalisé et ayant lui-même initié la prière à 18 heures 15, ni que cette heure correspondait à un des moments de prière quotidienne selon les croyances des intéressés.

D'une part, le rapport disciplinaire ne fait état ni de troubles à l'ordre, ni de mise en péril de la sécurité de l'établissement pénitentiaire. D'autre part, on ne peut raisonnablement soutenir que la prière, qualifiée de collective, à laquelle il a été demandé au requérant de mettre fin, était susceptible de causer des troubles dans l'esprit des détenus des autres sections, puisqu'il ressort des éléments factuels de l'espèce, qu'aucun d'eux n'était présent lors des faits.

15. Il résulte de ce qui précède qu'en sanctionnant le requérant pour n'avoir pas obéi à un agent lui demandant d'arrêter sa prière, celle-ci ne présentant, dans les circonstances spécifiques pré-décrites, aucun risque pour l'ordre et la sécurité au sein de l'établissement, la partie adverse a, en l'espèce, commis une erreur manifeste d'appréciation, de sorte que, dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

16. La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Dès lors qu'elle a obtenu gain de cause, il y a lieu de lui accorder l'indemnité de procédure demandée,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 14 avril 2017 du directeur de la prison d'Ittre, adoptant la sanction disciplinaire d'interdiction de participer à des activités culturelles, sportives ou de détente communes pour une durée de cinq jours avec sursis, prise à l'encontre d'Abdelkader BENAMEUR, est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-quatre janvier deux mille dix-neuf 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