

Sanctions disciplinaires versus mesures de sécurité : deux poids, deux mesures dans le droit pénitentiaire

La presse quotidienne¹ s'est récemment fait l'écho de procédures menées devant le Conseil d'Etat par deux détenus, bien connus l'un et l'autre des médias et de l'opinion publique, Nizar Trabelsi et Farid Bamouhammad (généralement désigné sous l'appellation — péjorative et à ce titre très critiquable — de « Farid le fou »).

Ces deux procédures ont connu des issues fort différentes : dans le premier cas, le Conseil d'Etat a décidé de se déclarer incompétent, alors qu'il a, par contre, ordonné la suspension de l'exécution d'une des décisions qui était contestée par Farid Bamouhammad. Comment expliquer cette différence d'attitude ?

Bref rappel des faits

La demande introduite le 28 décembre 2007 par Farid Bamouhammad tendait à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de deux sanctions disciplinaires décidées par le directeur de la prison de Lantin : celui-ci lui avait infligé un mois de régime cellulaire strict le 19 décembre, puis, à la suite d'un nouvel incident, trois jours de cellule de réflexion suivis de quinze nouveaux jours de régime cellulaire strict, le 27 décembre.

La procédure disciplinaire appliquée à ces occasions avait toutefois été pour le moins particulière : l'audition disciplinaire s'était déroulée dans un couloir, le détenu restant en cellule derrière une porte grillagée, tandis que le directeur et son avocat lui faisaient face de l'autre côté ; en outre, lors de la seconde procédure, M. Bamouhammad n'avait pas pu rencontrer préalablement son conseil dans un local prévu à cet effet.

A l'estime du détenu, il y avait là une violation flagrante des droits de la défense et le Conseil d'Etat le suivit sur ce point, considérant que « la tenue dans un couloir d'un entretien entre un détenu et son conseil et d'une audition disciplinaire n'est pas de nature à garantir la confidentialité de cet entretien, ni la sérénité de l'audition disciplinaire »².

La suspension ne fut pourtant prononcée qu'à l'égard de la seconde décision disciplinaire, prise le 27 décembre, car, pour la première, le Conseil d'Etat estima que l'extrême urgence n'était pas établie compte tenu du laps de temps trop important qui s'était écoulé entre la prise de connaissance par le détenu de la décision attaquée³ et l'introduction de la requête⁴.

Par demande introduite le 22 janvier 2008, Nizar Trabelsi demandait, quant à lui, la suspension — également selon la procédure d'extrême urgence — de la décision, prise quatre jours plus tôt, par le directeur général de l'administration pénitentiaire, de le placer sous régime de sécurité particulier individuel pendant deux mois.

A son estime, cette décision, motivée par « la nature des faits ayant fondé sa condamnation » et par les « suspicions d'évasion » pesant sur lui, bafouait sa présomption d'innocence et ses droits de la défense, et s'apparentait à un traitement inhumain et dégradant. Mais le Conseil d'Etat se refusa à examiner ces moyens, considérant que la mesure attaquée était une mesure d'ordre échappant à sa compétence⁵.

Pour bien comprendre la portée de cette décision, il n'est sans doute pas inutile de rappeler brièvement en quoi consiste exactement un placement sous régime de sécurité particulier individuel, avant de revenir en quelques mots sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de mesures d'ordre.

Le placement sous régime de sécurité particulier individuel

Lorsque l'ordre ou la sécurité sont menacés par un détenu, le titre VI de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus »⁶ permet de prendre à son égard deux types de mesures qui auront pour effet de limiter ses contacts avec les autres détenus comme avec les personnes extérieures à l'établissement ou de lui refuser l'accès à des objets pouvant être considérés comme dangereux sur le plan de la sécurité. Il s'agit des mesures de sécurité particulières, d'abord (articles 110 à 115 de la loi de principes), et du placement sous régime de sécurité particulier individuel, ensuite⁷ (articles 116 à 118 de la même loi). Les premières sont décidées par le directeur de l'établissement (pour une durée maximale de sept jours, renouvelable trois fois, soit au total un maximum de vingt-huit jours), tandis que le placement sous régime de sécurité particulier individuel ne peut être décidé que par le directeur général de l'administration pénitentiaire (pour une durée maximale de deux mois, renouvelable, cette fois, sans limite).

attendu treize jours après la notification de la décision pour introduire sa demande de suspension), CE, 27 avril 2004, *Laumont*, n° 130.723 (rejet d'une requête en suspension d'extrême urgence contre la décision de placer le requérant en régime strict, introduite près d'un mois après la notification de la décision contestée) et C.E., 19 juillet 2005, *Belkadi*, n° 147.720 (requête en suspension d'extrême urgence dirigée contre une sanction disciplinaire rejetée au motif que le requérant avait attendu sept jours après la notification de la décision attaquée pour saisir le Conseil d'Etat).

(5) C.E., 22 janvier 2008, *Trabelsi*, n° 178.806.

(6) Rappelons que, pour l'essentiel, cette loi n'est pas encore entrée en vigueur. Le titre VI fait toutefois exception à cet égard. Sauf en ce qui concerne le paragraphe 10 de l'article 118, ce titre est en effet entré en vigueur le 15 janvier 2007, conformément à l'arrêté royal du 28 décembre 2006 (*M.B.*, 4 janvier 2007).

Le contenu des deux mesures est, pour partie, comparable, même si la seconde peut emporter davantage de restrictions que la première. D'après l'article 112 de la loi de principes, les diverses mesures de sécurité particulières susceptibles d'être prises, séparément ou cumulées, consistent dans 1°) le retrait ou la privation d'objets, 2°) l'exclusion de certaines activités communes ou individuelles, 3°) l'observation durant la journée et la nuit (tout en respectant au maximum le repos nocturne), 4°) le séjour obligatoire dans l'espace de séjour attribué au détenu et 5°) le placement en cellule sécurisée, sans objets dont l'utilisation peut être dangereuse. Ces mêmes mesures peuvent également être appliquées sous le régime de sécurité particulier individuel, mais d'autres mesures sont également susceptibles d'être prises (isolément ou de manière combinée) à ce titre, à savoir : le contrôle systématique de la correspondance entrante et sortante, le confinement des visites à un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre les visiteurs et le détenu, la privation partielle de l'usage du téléphone et l'application systématique de la fouille des vêtements au titre de mesure de contrôle (article 117 de la loi de principes).

L'écueil des mesures d'ordre devant le Conseil d'Etat

Les requêtes en annulation ou en suspension dirigées contre des décisions de l'administration pénitentiaire ont connu devant le Conseil d'Etat des succès très variables selon les époques. S'il a, en effet, toujours déclaré irrecevables les recours dirigés contre des actes qu'il estimait être de simples mesures d'ordre, sa manière d'interpréter cette notion dans le champ pénitentiaire a fluctué au fil du temps⁸. Sa jurisprudence paraît toutefois fixée désormais, à la suite de l'adoption d'un arrêt de principe, rendu en assemblée générale le 11 mars 2003 en cause de *De Smedt*⁹.

Dans cette affaire, qui concernait un recours en annulation contre une sanction disciplinaire, le Conseil d'Etat s'est exprimé comme suit : « Le directeur d'un établissement pénitentiaire est chargé de veiller au bon fonctionnement de celui-ci ainsi qu'au maintien de l'ordre. A cette fin, il peut prendre de nombreuses mesures susceptibles d'occasionner certains désagréments ou certaines contrariétés aux détenus. Toute-

(1) Voy., en particulier, l'article de J.-C. MATGEN dans *La Libre Belgique* du 22 janvier 2008 et celui de J.-P. BORLOO dans *Le Soir* du 23 janvier 2008.

(2) C.E., 29 décembre 2007, *Bamouhammad*, n° 178.255.

(3) En réalité, la décision du 19 décembre 2007 ne portait pas indication de la date et de l'heure à laquelle elle avait été notifiée à M. Bamouhammad, mais le Conseil d'Etat a manifestement considéré que celui-ci en avait été aussitôt informé puisque l'exécution de la mesure imposée était immédiate.

(4) Pour d'autres arrêts rejetant des demandes de détenus au même motif, voy. C.E., 18 mars 2003, *Darville*, n° 117.160 (requête en suspension d'extrême urgence dirigée contre une décision de refus d'octroyer des congés pénitentiaires rejetée au motif que le requérant avait

(7) C'est à dessein que nous utilisons les termes « d'abord » et « ensuite » : d'après l'article 116, § 1^{er}, de la loi de principes, le placement sous un régime de sécurité particulier individuel suppose en effet que le risque pour la sécurité ait atteint un degré tel que le maintien de celle-ci ne puisse être garanti par la simple application des mesures de contrôle habituelles ou des mesures de sécurité particulières, ce qui, d'après la circulaire ministérielle n° 1792 du 11 janvier 2007, implique que le placement en régime de sécurité particulier individuel ne peut pas être décidé d'emblée mais doit nécessairement faire suite à l'application d'un régime de mesures de sécurité particulières n'ayant pas suffi à contrer la menace.

(8) Sur ces évolutions, voy. notamment M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2007, pp. 370-371.

(9) C.E., 11 mars 2003, *De Smedt*, n° 116.899, *Journ. proc.*, 2003, n° 457, p. 26 et note S. CUYKENS.

fois, 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. Il en va autrement si la mesure a pour objet exclusivement ou principalement de punir un détenu en raison de manquements disciplinaires (c'est nous qui soulignons). 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. Pareille mesure, telle la décision attaquée, est effectivement susceptible d'annulation devant le Conseil d'Etat ».

Il semble ressortir de ce passage que ne sont désormais plus considérés comme susceptibles d'annulation (ou de suspension) par le Conseil d'Etat que les actes ayant pour objet exclusif ou principal de punir un détenu en raison de manquements disciplinaires. *A contrario*, si la mesure attaquée est exclusivement ou principalement dictée par un souci de sécurité, elle constituera une mesure d'ordre à l'égard de laquelle le Conseil d'Etat n'est pas compétent.

Dans la foulée de cet arrêt de principe de 2003, plusieurs recours dirigés contre des décisions imposant des mesures de sécurité renforcées à des détenus censés présenter des risques particuliers, notamment d'évasion, ont été déclarés irrecevables¹⁰, alors que, par contre, le Conseil d'Etat confirmait sa compétence pour ordonner la suspension de l'exécution de sanctions disciplinaires prononcées à l'égard de détenus¹¹.

Rien d'étonnant, donc, à ce que, dans les affaires qui nous occupent, la haute juridiction administrative ait accueilli le recours formé par Farid Bamouhammad contre une décision prise en matière disciplinaire, alors qu'elle rejetait celui de Nizar Trabelsi dirigé contre un placement sous régime de sécurité particulier individuel.

Cela ne signifie pas, toutefois, qu'aucun contrôle juridictionnel ne peut être exercé à l'encontre de mesures justifiées par des motifs d'ordre et de sécurité plutôt que par la commission d'une infraction disciplinaire. A défaut de pouvoir emprunter la voie du référé administratif, il reste en effet celle du référé judiciaire.

La contestation d'illégalités devant le président du tribunal de première instance, siégeant en référé

Le juge des référés peut intervenir en matière pénitentiaire chaque fois qu'il s'agit de prévenir

ou de mettre fin à une atteinte apparemment illicite à un droit subjectif¹².

A ce titre, le juge des référés pourrait faire défense à l'Etat d'imposer plus longtemps à un détenu des mesures de sécurité ou un régime particulier ne répondant pas aux conditions de la loi de principes ou n'apparaissant pas suffisamment justifiés.

Rappelons, à cet égard, que pour pouvoir imposer le placement sous un régime de sécurité particulier individuel, il faut notamment, et d'après l'article 116, § 1^{er}, de la loi de principes, que le détenu représente une menace constante pour la sécurité et que l'existence de cette menace ressorte de circonstances concrètes ou de son comportement. Ceci suppose, nous paraît-il, que les dangers invoqués (soupçons de risques d'évasion, par exemple) s'appuient sur des faits précis¹³ et ne soient pas fondés sur de pures suppositions ni sur la seule nature de la condamnation encourue¹⁴. Rien n'interdit de penser, dès lors, que les moyens invoqués sans succès par Nizar Trabelsi devant le Conseil d'Etat pourraient recevoir un meilleur accueil dans le cadre d'un référé judiciaire...

En guise de conclusion

Un régime cellulaire strict, mettant un détenu à l'écart de la communauté pénitentiaire et restreignant sensiblement ses contacts avec l'extérieur de la prison, peut être imposé tant au titre de sanction disciplinaire que pour des motifs de sécurité. Le contenu de la mesure sera similaire, mais la motivation différente (disciplinaire, dans un cas, sécuritaire dans l'autre) déterminera l'application d'une protection juridictionnelle distincte. Dans le premier cas, la décision pourra en effet être attaquée devant le Conseil d'Etat (pour violation du principe général du respect des droits de la défense ou motivation insuffisante ou inadéquate, par exemple¹⁵), alors que dans le second cas, le Conseil d'Etat se déclarera très vraisemblablement incompétent, considérant qu'il s'agit d'une simple mesure d'ordre (sauf s'il estime qu'il s'agit, en réalité, d'une « sanction disciplinaire déguisée »), et c'est dès lors la voie du référé judiciaire qui devra être privilégiée.

Cela étant, l'un et l'autre recours (référé administratif comme référé judiciaire) peuvent, en prati-

que, sembler assez peu appropriés pour apporter une réponse rapide et simple aux multiples conflits internes susceptibles de surgir en prison : il s'agit en effet de procédures lourdes, complexes et pratiquement inaccessibles sans le concours d'un avocat. Partant de ce constat, la commission Dupont avait, en son temps, préconisé l'instauration d'une forme de discrimination positive en faveur des détenus sur le plan procédural¹⁶, sous la forme de la création d'un « droit de plainte qui soit spécifiquement orienté sur les situations de détention et très accessible »¹⁷.

La loi de principes du 12 janvier 2005 a repris cette idée et prévu d'établir, au sein même des prisons, un organe de plainte indépendant et impartial, mais familiarisé avec le climat et la pratique des établissements pénitentiaires, qui pourrait traiter des principales réclamations des détenus de manière simple, rapide, gratuite et contradictoire. Une commission des plaintes devrait ainsi être créée au sein de la commission de surveillance de chaque prison¹⁸, et, d'après le titre VII de la loi, les détenus devraient pouvoir se plaindre auprès de cette commission *ad hoc* de toute décision prise à leur égard par le directeur de l'établissement pénitentiaire ou en son nom (en ce compris les sanctions disciplinaires), une possibilité d'appel étant en outre prévue devant une commission d'appel à établir au sein du Conseil central de surveillance pénitentiaire¹⁹.

Cette partie de la loi de principes n'est cependant pas encore entrée en vigueur, et l'adoption des arrêtés royaux nécessaires à son application ne paraît malheureusement pas faire partie des priorités politiques du moment...

Marie-Aude BEERNAERT
Professeur à l'U.C.L.

(16) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl., Ch.*, 2000-2001, 50-1076/1, p. 97.

(17) *Ibidem*, p. 96.

(18) Les commissions de surveillance sont des instances composées d'au moins six commissaires dont un membre de la magistrature assise, un avocat et un médecin, tous nommés par le Roi pour un délai de quatre ans renouvelable. Elles ont pour mission principale d'exercer un contrôle indépendant sur la prison. A cette fin, elles désignent notamment un ou plusieurs commissaire(s) du mois qui visitent la prison au moins une fois par semaine, qui rencontrent les détenus qui en font la demande et qui organisent une permanence hebdomadaire à leur attention (voy. les art. 138bis à 138decies de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires ainsi que les articles 26 à 31 — non encore en vigueur — de la loi de principes du 12 janvier 2005). Les commissions des plaintes à instituer d'après la loi de principes devraient, quant à elles, être composées de trois membres des commissions de surveillance, dont le magistrat qui en assurera la présidence (article 28 de la même loi).

(19) Le Conseil central de surveillance pénitentiaire est composé de douze membres au maximum (dont au moins un membre de la magistrature assise, un avocat, un médecin et un criminologue) nommés par le Roi pour un délai de cinq ans, renouvelable. Il a pour missions principales d'exercer un contrôle indépendant sur tout ce qui concerne le traitement réservé aux détenus et le respect des règles en la matière, de rendre des avis au ministre de la Justice sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté, et de rédiger annuellement un rapport concernant le fonctionnement des commissions de surveillance et leurs constatations sur tout ce qui concerne le traitement réservé aux détenus et le respect des règles en la matière (voy. les articles 130 à 138 de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires ainsi que les articles 21 à 25 — non encore en vigueur — de la loi de principes du 12 janvier 2005). La commission d'appel à instituer d'après la loi de principes devrait, quant à elle, être composée de trois membres du Conseil central, dont un juge qui en assurera la présidence (article 23 de la même loi).

(10) C.E., 27 mars 2006, *Asoglu*, n° 156.924; CE, 31 mars 2007, *Sekkaki*, n° 169.638. Notons que dans le second arrêt, le Conseil d'Etat a décidé de condamner l'Etat aux frais de la procédure, dès lors que la décision d'application des mesures de sécurité particulières mentionnait expressément (et conformément au modèle proposé par la circulaire ministérielle n° 1792 du 11 janvier 2007) la possibilité d'un recours devant le Conseil d'Etat. Une nouvelle circulaire (n° 1792bis du 9 juillet 2007) est venue corriger le tir sur ce point.

(11) Voy., notamment, C.E., 20 novembre 2003, *El Moatassim*, n° 125.552; C.E., 2 mars 2004, *Mimoun*, n° 128.687; C.E., 27 avril 2004, *Farinelli*, n° 130.724; C.E., 29 avril 2004, *Ouhadouche*, n° 130.864; C.E., 28 mai 2004, *Najjia*, n° 131.934; C.E., 31 juillet 2004, *Najjia*, n° 134.189; C.E., 12 janvier 2005, *El Haddad*, n° 139.159; C.E., 25 mars 2005, *El Mokadmi*, *F'Dillate* et *El Bouazzati*, n°s 142.685, 142.686 et 142.687; C.E., 12 juillet 2005, *El Amrani*, n° 147.592.

(12) Cass., 21 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 108.

(13) A propos du risque d'évasion, le rapport final de la commission Dupont précisait : « Les déclarations du détenu, des tentatives d'évasion antérieures, la découverte de matériel d'évasion dans le local personnel, des informations transmises par des informateurs fiables selon lesquelles des tentatives de fuite sont préparées de l'extérieur peuvent constituer des exemples de faits semblables » (*Doc. parl., Ch.*, 2000-2001, 50-1076/1, p. 254).

(14) Avant même l'entrée en vigueur de l'article 116 de la loi de principes, le président du tribunal de première instance de Bruxelles avait ainsi suspendu la décision d'un directeur d'établissement de placer un détenu en régime strict au seul motif qu'il avait été condamné pour des faits de nature « terroriste » (*Civ. Bruxelles*, réf., 6 avril 2006, inédit, commenté par S. VANDROMME, « *Veroordeling voor terrorisme onvoldoende voor bijzonder gevangenisregime* », *Juristenkrant*, 2006, n° 128, p. 12).

(15) Lorsque, par contre, le détenu fonde son recours sur la violation de droits subjectifs, il ne peut s'adresser au Conseil d'Etat (ce contentieux relevant de la compétence exclusive des cours et tribunaux judiciaires en vertu de l'article 144 de la Constitution), mais devra, là aussi, privilégier la procédure en référé devant le président du tribunal de première instance.