CTRG Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen — CCSP Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire

FIRM IFDH Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains

Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt *Vasilescu c. Belgique* (requête n°18052/12, arrêt du 25 novembre 2014, définitif le 20 avril 2015)

Fondée sur la Règle 9 § 2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables

Le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP) est l'organe indépendant et impartial de contrôle et d'avis veillant à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues. Il a été créé par la loi de principes du 12 janvier 2005.

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par la loi du 12 mai 2019 pour objectif de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. La présente communication s'inscrit dans le cadre de sa mission de suivi relative à la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligations internationales et de sa mission de collaboration avec les organisations internationales de défense des droits humains.

I. Introduction……p. 2
II. Informations et remarques sur les mesures générales proposées par le gouvernement belge…… p. 4
a. L'évolution de la surpopulation pénitentiaire…… p. 5
b. L'absence de mesures générales afin de lutter contre la surpopulation carcérale……p. 7
c. Le manque de progrès sur plusieurs points…… p. 9
d. L'absence d'un recours effectif……p. 10
III. Conclusions……p. 11

I. Introduction

1.— Le groupe *Vasilescu c. Belgique* — Sous l'intitulé „Groupe *Vasilescu c. Belgique*"[1], le Comité des Ministres vise les arrêts intervenus dans les affaires *Vasilescu* (requête n° 64682/12, arrêt du 25 novembre 2014), *Sylla et Nollomont* (requêtes n^{os} 37768/13 et 36467/14, arrêt du 16 mai 2017) et *Pîrjoleanu* (requête n° 26404/18, arrêt du 16 mars 2021).

Ces affaires concernent les traitements inhumains et dégradants subis par les requérants en raison des conditions matérielles de leur détention prises dans leur ensemble, soit plus particulièrement :

- Pour *Vasilescu* entre octobre 2011 et juillet 2012 (prisons de Merksplas et d'Anvers) : espace de vie insuffisant ; matelas au sol ; absence d'intimité dans l'usage des toilettes et pas de toilette et d'accès à l'eau courante durant 60 jours ; tabagisme passif et temps réduit hors cellule ;
- Pour *Sylla* entre novembre 2012 et janvier 2013 (prison de Forest) : espace inférieur à 3m² combiné à l'absence d'activités hors cellule ;
- Pour *Nollomont* à compter du 24 février 2015 (prison de Lantin) : régime pauvre en activités hors cellule ; tabagisme passif et absence d'intimité dans l'usage des toilettes en cellule ;
- Pour *Pîrjoleanu* entre mai et septembre 2018 (prison d'Anvers) : espace inférieur à 3m² ; matelas au sol ; absence d'intimité dans l'usage des toilettes ; absence continue d'activité physique ainsi que de contact avec le monde extérieur durant la grève des agents pénitentiaires.

La présente communication est la quatrième émanant du Conseil central de surveillance pénitentiaire. Par ailleurs, elle est la première mise au point en concertation avec l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) ; elle fait suite au plan d'action déposé par les autorités le 4 juillet 2023 (1475e réunion (septembre 2023) (DH) - Plan d'action (30/06/2023) - Communication de la Belgique concernant l'affaire VASILESCU c. Belgique (requête n° 64682/12) (coe.int)).

La première communication, datée du 13 août 2019 [DH-DD(2019)915] faisait suite au 4ème plan d'action [DH-DD(2019)751]. La seconde communication, datée du 1er février 2021 [DH-DD(2021)169] faisait suite au cinquième plan d'action [DH-DD(2021)30], déposé par les autorités le 4 janvier 2021. Enfin, la troisième communication, datée du 11 mai 2022 [DH-DD(2022)619], faisait suite au cinquième plan d'action déposé par les autorités le 29 mars 2022 [DH-DD(2022)384].

2.— Les enjeux — Dans l'arrêt *Vasilescu*, la Cour a noté que les problèmes de surpopulation carcérale, d'hygiène et de vétusté des établissements revêtaient un caractère structurel (§§ 73 et 127), dénoncés depuis longtemps (§§ 46 et 47).

De plus, la Cour a jugé qu'aucun des recours invoqués par le gouvernement belge ne pouvait être considéré comme des recours effectifs à épuiser (§ 127). La Cour a statué ainsi pour le recours en référé pour une personne détenue qui veut contester les conditions de sa détention, vu l'état général de la situation pénitentiaire et compte tenu de la difficulté qu'aurait l'administration compétente pour exécuter une éventuelle ordonnance favorable au requérant (§ 74). Il en va de même pour la demande

[1] Voir https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-1263.

en réparation en vertu de l'article 1382 du Code civil qui n'aurait pas permis un changement de cellule ou une amélioration immédiate et concrète des conditions de vie du détenu ; une décision favorable des tribunaux aurait simplement permis au détenu d'obtenir une indemnisation financière, ce qui ne peut pas être considéré comme un recours effectif (§ 75).

Dans les affaires *Sylla et Nollomont* et plus récemment *Pîrjoleanu* (arrêt du 16 mars 2021), la Cour a confirmé cette analyse.

Dans l'arrêt *Vasilescu*, la Cour a recommandé à l'État belge d'envisager l'adoption de mesures générales : « D'une part, des mesures devraient être prises afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention. D'autre part, un recours devrait être ouvert aux détenus aux fins d'empêcher la continuation d'une violation alléguée ou de permettre à l'intéressé d'obtenir une amélioration de ses conditions de détention » (*Vasilescu*, § 128).

3.— Les missions du CCSP et de l'IFDH — La mission du CCSP consiste notamment en l'exercice d'un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant. Le Conseil central rédige en particulier à l'attention de la Chambre des représentants et du ministre de la Justice un rapport concernant les prisons, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant. Ces rapports annuels sont publics. Le rapport annuel le plus récent, soit celui relatif à l'année 2021, peut être consulté sur le site du CCSP[2].

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), a pour objectif de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. En l'espèce la contribution de l'IFDH s'inscrit dans les missions de l'IFDH d'assurer le suivi de la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligation internationales et de collaborer avec les autres organisations internationales des droits humains.

4.— Le contenu de la communication du CCSP et de l'IFDH — En qualité d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains et au sujet de l'adaptation de mesures générales qu'il est recommandé à l'État belge de prendre, le CCSP et l'IFDH vous soumettent des informations et remarques sur **(a) l'évolution de la surpopulation carcérale**, **(b) l'absence de mesures générales afin de lutter contre la surpopulation carcérale**, **(c) le manque de progrès sur plusieurs points** et, enfin, **(d)** sur **l'absence d'un recours préventif effectif**.

Dans leur ensemble, les développements détaillés ci-après se situent dans le prolongement de ceux mis en évidence dans la quatrième communication du CCSP, soit celle du 11 mai 2022.

Le CCSP et l'IFDH concluent que le plan d'action du 4 juillet 2023 ne répond pas à la résolution intérimaire CM/ResDH(2022)145 adoptée par le Comité des Ministres le 10 juin 2022[3], lors de la 1436e réunion des Délégués des Ministres. En effet, la « profonde préoccupation face à l'aggravation de la situation des prisons belges malgré diverses mesures annoncées depuis longtemps » demeure actuelle en dépit des efforts entrepris en matière d'accroissement de la capacité pénitentiaire. D'autre part, le

[2] CCSP Rapport annuel 2021_FR_WEB.pdf (belgium.be).
[3] Résolution intérimaire CM/ResDH(2022)145.

constat quant à « l'absence de progrès tangible dans la mise en place d'un recours préventif effectif, indiquée il y a déjà (huit) ans par la Cour » demeure également.

II. Informations et remarques sur les mesures générales proposées par le gouvernement belge

(a) L'évolution de la surpopulation carcérale

5.— Les chiffres récents — La surpopulation carcérale s'est accrue substantiellement au fil du temps et cet accroissement se poursuit à un rythme régulier. Le 5 septembre 2021, les prisons belges comptaient 10.035 détenus. Depuis lors, le nombre de détenus n'a pas cessé de croître. Comme le relevait la quatrième communication du CCSP, courant 2022, depuis février, ce nombre s'élevait constamment à plus de 11.000 détenus. Et pour l'heure, l'on relève une population journalière moyenne d'au moins 11.500 détenus[4].

Ce taux de population journalière moyenne nous éloigne donc davantage de l'objectif annoncé dans le précédent plan d'action où il était clairement précisé que « La Belgique poursuit (…) son travail de réduction de la population carcérale en vue d'atteindre un total de moins de 10.000 détenus pour l'ensemble des établissements pénitentiaires en Belgique »[5]. Du reste, cet objectif, n'est plus mentionné dans le dernier plan d'action.

Quant à la surpopulation particulièrement importante au sein d'un certain nombre d'établissements, l'on relève que pour la plupart de ceux-ci, non seulement la surpopulation s'est aggravée au cours de l'année 2022 et n'a guère évolué favorablement tout au long des premiers six mois de 2023. Ainsi, pour Anvers, l'on relève pour 2022 une surpopulation moyenne de 61% et à la mi-juin 2023 elle est toujours de 59,9%. À Dinant, aux mêmes échéances, on relève respectivement 73,5% et 78,1% ; à Gand, 60,7% et 47,5% ; à Malines, 61,0% et 79,8%. Les quelques baisses visibles sont intervenues principalement d'une part, suite à l'ouverture, fin 2022, des nouveaux établissements de Haren et de Termonde (Nieuw Dendermonde) et d'autre part, de la fermeture, complète, de l'établissement de Forest-Berkendael et partielle, de celui de Saint-Gilles.

Ajoutons que, comme précédemment, la situation particulièrement précaire vécue dans certains établissements, a conduit certains bourgmestres, agissant sur la base de leur compétence générale en matière d'ordre public, à intervenir. Ainsi,

– le 30 novembre 2022, le bourgmestre de Jamioulx ordonne une limitation de la capacité opérationnelle et ordonne une série de travaux nécessités par la mise en conformité en matière de prévention incendie[6] ;
– le 25 janvier 2023, le bourgmestre de la ville de Gand ordonne une stricte limitation de la capacité opérationnelle de la prison[7] ;
– le 7 juillet 2023, le bourgmestre de la ville de Mons, qui était déjà intervenu précédemment en ce sens[8], prend un nouvel arrêté pour limiter la capacité opérationnelle de la prison[9].

[4] Annexe 1.
[5] Cinquième plan d'action déposé par les autorités le 29 mars 2022, p.14.
[6] Annexe 2.
[7] Annexe 3.
[8] Voir son arrêté du 3 novembre 2021 (annexe 5 à la troisième communication du CCSP, datée du 11 mai 2022).
[9] Annexe 4.

6.— Le dernier rapport de visite du CPT — L'année 2022 a aussi été marquée par la publication du dernier rapport du CPT faisant suite à la visite « exigée par les circonstances » (voir article 7, paragraphe 1, de la Convention) intervenue en novembre 2021. Pour rappel, l'objectif de cette visite était notamment « d'examiner la situation dans les prisons à la lumière des recommandations formulées dans le rapport sur la onzième visite périodique effectuée en mars 2017 »[10].

Dans ce rapport relatif à la visite périodique de 2017, le CPT « appel(ait) les autorités belges à renforcer leur action visant à réduire la population carcérale et à lutter contre la surpopulation affectant les établissements pénitentiaires en veillant à ce que leurs efforts s'inscrivent pleinement dans le cadre des recommandations du Conseil de l'Europe en la matière »[11]. Et ce même rapport de préciser aussi que « il est (…) important que la priorité continue d'être donnée à la réduction de la population carcérale et à sa maîtrise dans des proportions raisonnables afin que l'incarcération, lorsqu'elle est jugée indispensable, puisse retrouver tout son sens. Pour cela, il convient également de veiller à ce que l'attention ne soit pas portée de manière démesurée à l'augmentation de la capacité totale du parc pénitentiaire »[12].

Prenant acte du fait que la situation dans les prisons visitées, soit celles d'Anvers, Lantin, Saint-Gilles et Ypres étaient particulièrement précaires (« obsolescence généralisée », « dans la grande majorité des cellules, les annexes [sanitaires] n'étaient pas cloisonnées ou seulement partiellement [parfois avec des cloisons de fortune en tissu] », « la propreté laissait souvent à désirer »[13]), le CPT a mis aussi l'accent sur la surpopulation. Il a relevé à ce sujet que « la situation la plus dramatique a été observée à la prison d'Anvers »[14], où, au moment de la visite, pas moins de 90 détenus devaient dormir sur des matelas à même le sol.

Sur ce point, en réponse à une observation sur le champ, formulée à l'issue de cette visite, les autorités ont annoncé qu'au printemps 2023, le problème des détenus dormant à même le sol pourra en grande partie être résolu »[15]. Or, à ce jour, le nombre de détenus étant contraints de dormir à même le sol demeure important. Le nombre de détenus concernés fait désormais l'objet des relevés statistiques bimensuels communiqués par la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI). Il était de 250 au 1er mars 2023 et est à présent descendu à 118, le nombre de lits supplémentaires installés étant quant à lui de 281.

7.— Des statistiques et des analyses fiables — Dans sa précédente communication, le Conseil central soulignait qu'une analyse approfondie des données qui influencent le nombre de détenus faisait défaut. Il considérait qu'en l'absence d'une telle analyse, il est impossible d'identifier de manière fiable les phénomènes qui peuvent expliquer le niveau de la surpopulation. Le CCSP rappelait à ce sujet qu'à défaut, il est également à craindre que la lutte contre la surpopulation carcérale soit menée aveuglement et dès lors n'aboutisse pas à résoudre le problème de manière structurelle.

[10] CPT/Inf (2022) 22, par. 1.
[11] 1CPT/Inf (2018) 8, par 39.
[12] Ibidem, par. 38.
[13] CPT/Inf (2022) 22, par. 17.
[14] Ibidem, par. 18.
[15] Réponse du Gouvernement de Belgique au rapport du CPT, CPT/Inf (2022) 23, p. 7.

Du reste le Comité des Ministres l'a également souligné lors de la 1398ème réunion du 9 au 11 mars 2021. Il est essentiel de fournir des informations et statistiques les plus complètes et actualisées possibles pour permettre d'évaluer pleinement l'évolution de la situation.

Un premier pas a été accompli en ce sens, quoiqu'il n'en soit pas fait mention dans le plan d'action. Depuis début mars 2023, un nouvel outil, évoqué ci-avant[16], a été mis au point. Il s'agit d'une publication bimensuelle spécialement dédiée à la surpopulation et qui mentionne notamment aussi le nombre de matelas au sol et le nombre de lits supplémentaires. Ce nouvel outil est d'autant plus bienvenu, d'une part, compte tenu de l'aggravation de la surpopulation et, d'autre part, suite au fait que, depuis 2017, la DG EPI ne publie pas de rapport annuel.

8.— Une analyse très partielle de la part du gouvernement belge — Alors que la population carcérale ne cesse de croître, l'attention des autorités est et demeure principalement focalisée sur l'augmentation de la capacité totale du parc pénitentiaire.

Par ailleurs, comme le ministre de la Justice lui-même le rappelait voici quelques mois à peine, à l'occasion d'une table ronde organisée au profit de tous les intervenants concernés plus particulièrement par la détention préventive, ce n'est pas sans poser question au regard de l'évolution de la criminalité : « Les chiffres de la criminalité dans notre pays n'ont jamais été aussi bas. Ils baissent d'année en année. C'est grâce notamment à votre engagement et à celui de tous les collaborateurs à la police et à la justice. Cela rend d'autant plus paradoxal le fait que nous sommes confrontés aujourd'hui plus que jamais à une surpopulation dans nos prisons. Le problème n'est pas neuf. Bien au contraire. Il dure déjà depuis des dizaines d'années. Aujourd'hui, notre pays compte 11.114 détenus pour un total de 9.679 places. Cela revient à une surpopulation moyenne de 15 %. Ce pourcentage est plus élevé que jamais »[17].

D'autre part, la comparaison des chiffres fournis dans les deux derniers plans d'action indiquent aussi une diminution du recours à certaines alternatives à la prison. Ainsi, le nombre de peines autonomes de travail tend à diminuer. L'on relève aussi, en Communauté française, un tassement quant au nombre de surveillances électroniques accordées par le tribunal de l'application des peines tout comme, pour le recours, en Communauté flamande, à des peines autonomes de probation prononcées par les juridictions de fond (tableaux repris sous 3.3.3. dans le dernier plan d'action et sous le titre ii. *Les mesures alternatives à la détention* dans l'avant dernier plan d'action).

Et face à ces constats, qui ont encore été alimentés par plusieurs tables rondes organisées par le ministre de la Justice[18], aucune initiative n'est prise visant à donner suite à la recommandation concluant le rapport de référence établi voici aujourd'hui il y a plus d'une dizaine d'années déjà par la Cour des comptes sur les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale, soit un « plan (qui) intégrera des objectifs mesurables et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle et sur la base d'une recherche scientifique »[19].

[16] Annexe 1.
[17] Introduction proposée par le ministre de la Justice le 10 juin 2022 ; à retrouver sur le site du SPF Justice : DiscoursMinistreTableRonde_100622.pdf (belgium.be).
[18] justice.belgium.be/fr/spf_justice/evenements/tables_rondes_surpopulation_carcerale.
[19] 2012_05_Prisons_Conclusions (4).pdf.

Pourtant, mettre en œuvre pareille proposition apparait d'autant plus important que, comme le mettent en évidence les dernières statistiques pénales européennes publiées, la Belgique compte à présent, mesures de probation et peines d'emprisonnement confondues, le cinquième taux le plus élevé de 'population correctionnelle' parmi les pays du Conseil de l'Europe[20]. Face à cet autre constat, il est donc essentiel de disposer d'instruments d'analyse appropriés pour pouvoir intervenir dans une perspective à long terme. Il faut en effet aller au-delà des perspectives actuelles qui paraissent essentiellement dictées par la volonté de mettre à exécution toutes les peines d'emprisonnement prononcées, perspective qui a nourri de nombreux débats et qui continue de retenir l'attention[21].

Enfin, la question qui se pose est de savoir si le Conseil pénitentiaire, prévu par la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, pourra devenir l'organe de concertation susceptible de contribuer à mettre enfin en chantier un plan global de lutte contre la surpopulation. Par un arrêté royal du 7 avril 2023, un appel à candidatures a été lancé début juillet[22]. En principe, ce Conseil pénitentiaire nouveau devrait donc être opérationnel dans quelques mois. Ceci étant dit, ses membres seront nommés par le ministre de la Justice et il n'aura qu'un rôle consultatif, ce qui pose des questions autant en termes d'indépendance de ce Conseil que sur l'effectivité de ses propositions.

(b) L'absence de mesures générales visant à lutter contre la surpopulation carcérale

9.— Les solutions proposées par le ministre de la Justice et analyse critique sur ce point — Dans l'ensemble les observations développées dans le cadre de la précédente communication demeurent d'actualité.

Trois aspects méritent cependant d'être précisés : d'une part l'absence de perspectives quant aux projets de maisons de transition et de détention, d'autre part les difficultés en matière de recrutement et de formation du personnel pénitentiaire et enfin quelques aspects relatifs à la réforme du Code pénal.

Comme l'ont mis en évidence les publications du CCSP, les projets d'une détention à petite échelle sont sans conteste des projets qui méritent d'être promus[23].

Pour les **maisons de transition**, il importe cependant de ne pas les confier à un partenaire privé. En effet, comme détaillé en conclusion du rapport publié par le CCSP à ce sujet, « le recours à des opérateurs privés rend le gouvernement dépendant de ces opérateurs privés pour mener à bien sa mission publique, et en particulier pour atteindre les objectifs qu'il poursuit avec sa politique pénitentiaire. Le 'marché' déterminera dans une large mesure dans quelle mesure, à quel prix et dans quelles conditions il sera disposé à prendre en charge la surveillance des condamnés »[24]. Pour l'heure, seule une maison de transition demeure ouverte. Pour un total de 15 places créées – sur la centaine annoncée[25] –, elle compte (au 12 juillet 2023) 14 résidents. L'ouverture d'une deuxième maison de

[20] Key-Findings_Probation-and-Prisons-in-Europe-2022_230705.pdf (unil.ch), p. 7, figure 5.
[21] Voir l'avis publié à ce sujet par le CCSP en mai 2022 : DEF_Execution_courtes_peines_FR.pdf (belgium.be).
[22] *Moniteur belge*, 7 juin 2023.
[23] Voir en particulier, CTRG-V2021-1_TH_FR-Final.pdf (belgium.be) et AVIS-maisons-de-detention-FR.pdf (belgium.be) .
[24] CTRG-V2021-1_TH_FR-Final.pdf (belgium.be), par. 73.
[25] Le Conseil des ministres a décidé, le 11 juin 2021, d'étendre le nombre de places à 100. Voir arrêté royal du 15 mars 2022 fixant l'intervention de l'État fédéral pour une maison de transition de Malines, *Moniteur belge*, 17 mai 2022.

transition à Gentbrugge est annoncée pour octobre 2023, mais, pour le reste, aucun plan d'ensemble sur ce projet et son développement à venir n'est disponible.

Quant aux **maisons de détention**, elles sont présentées comme autant d'infrastructures « dotées d'un niveau de sécurité approprié afin de permettre de maintenir autant que possible le lien avec la société (…) pour que les peines de courte durée (y) soient purgées »[26]. Précédemment, une publicité importante a été donnée à l'ouverture prochaine d'au moins cinq maisons de détention, soit à Courtrai (octobre 2021), puis à Verviers (décembre 2021), Forest (avril 2022), Wellin (avril 2022) et enfin Gentbrugge (juin 2022). Pour l'heure, il n'y en a cependant que deux, l'une située à Courtrai (20 places sur 57 sont occupées au 10 juillet 2023), l'autre à Forest, ouverte début juillet 2023 (également 4 places sur 57 occupées au 10 juillet 2023). L'objectif demeure cependant, d'après le plan d'action (voir 3.2.1.3.) de créer d'ici 2026 au total 720 places. Cependant, à nouveau, aucun plan d'ensemble sur ce projet et son développement n'est disponible.

Alors que les projets relatifs à l'extension de la capacité du parc pénitentiaire sont privilégiés, ils se heurtent à un obstacle de taille, soit la **difficulté de recruter le personnel nécessaire et de le former ensuite**. Ainsi, très concrètement, la plus grande prison du pays, soit celle de Haren, comptant aujourd'hui (au 10 juillet 2023) 962 places disponibles, n'en accueille que 753. Or, à terme, elle devrait pouvoir accueillir pas moins de 1190 détenus. Le recrutement du personnel ne peut manifestement pas suivre l'augmentation de la capacité pénitentiaire. À cela s'ajoute que le personnel, nouveau et non formé, a difficile à faire face à la mise en route d'un aussi vaste établissement à telle enseigne que, comme indiqué voici peu par la DG EPI lors d'une concertation avec le CCSP, il a été nécessaire de transférer des détenus de Haren vers la prison de Saint-Gilles. Or, s'il est vrai que la prison de Saint-Gilles aurait initialement dû fermer dès l'ouverture de celle de Haren, il est désormais acquis qu'elle va rester encore opérationnelle jusque fin décembre 2024, voire jusqu'à une date ultérieure.

D'autre part, pour le recrutement du personnel, il est procédé le plus régulièrement et dans l'urgence par la voie d'emplois contractuels plutôt que de recourir à la procédure, certes plus longue, de sélection à des postes statutaires et sans avoir égard à la nécessité d'une formation adéquate et suffisante[27].

Enfin, le législateur belge examine actuellement une importante **réforme du droit pénal**, destinée à réviser en profondeur le Code pénal belge de 1867. Quoique la lutte contre la surpopulation carcérale ne soit pas explicitement mentionnée dans l'exposé des motifs, le Code entend que « dorénavant la peine privative de liberté doit être '*l'ultimum remedium*' »[28]. Le nouveau Code entend y parvenir notamment par l'abolition des peines d'emprisonnement d'un maximum de six mois, une obligation de motivation spécifique pour les peines de moins d'un an et la consécration explicite du principe de l'emprisonnement comme un ultime recours. Dans son avis sur le projet de réforme[29], l'IFDH a noté que ces mesures marquaient une évolution positive du droit pénal en faveur des droits humains. Toutefois, le projet de réforme n'accorde qu'une **place trop limitée aux alternatives à l'emprisonnement**, qui reste largement inchangées par rapport à l'actuel droit pénal. En outre, ces

[26] *Documents Parlementaires*., Exposé d'orientation politique du ministre de la Justice, 4 novembre 2020, DOC 55 1610/015, p. 9.
[27] Voir sur l'ensemble de cette problématique le récent rapport de la Cour des comptes : 2022_02_PolitiqueRHServicesPenitentiaires (13).pdf.
[28] *Documents Parlementaires,* Chambre des représentants, Projet de loi introduisant le Livre Ier du Code pénal, DOC 55 3374/001 et DOC 55 3375/001, p. 9.
[29] IFDH, avis n° 2022/15 concernant l'avant-projet de loi portant le Livre 1er dans le cadre de la réforme du Code pénal, 2 décembre 2022.

mesures interviennent dans un contexte difficile pour l'exécution des peines alternatives, qui manquent fortement de moyens humains et financiers et d'une approche intégrée entre l'Etat fédéral et les Communautés chargées de l'exécution de ces peines, comme y appelait de ses vœux la Cour des comptes en 2012[30].

La réforme du Code pénal constitue pourtant une opportunité importante pour renforcer les fondements de la lutte contre la surpopulation carcérale : en renforçant l'utilisation des peines alternatives, en consacrant une obligation de motivation plus stricte pour les peines d'emprisonnement pour tous les niveaux de peine sauf les plus graves, voire en étudiant l'opportunité de définir un numerus clausus pénitentiaire. En outre, la réforme du Code pénal devrait s'accompagner explicitement d'un renforcement des formations aux magistrats sur le nouveau Code et ses principes, et de la concertation entre l'État fédéral et les entités fédérées, et les moyens accordées à celles-ci pour l'exécution des peines alternatives.

(c) Le manque de progrès sur plusieurs points

10.— Le service minimum, les conditions matérielles de détention et les activités hors-cellule — La communication du CCSP du 11 mai 2022 [DH-DD(2022)619] rappelait que tant en ce qui concerne le service minimum dans les prisons que quant à la rénovation des anciennes prisons, le chantier demeurait vaste.

La situation demeure telle.

Pour ce qui est du **service minimum**, l'on observera que la situation demeure très critique dans le cadre des grèves de moins de deux jours soit les grèves ne permettant pas de réquisition du personnel. Ainsi, à l'occasion d'une visite *ad-hoc* à la prison de Merksplas le 12 juin 2023[31], prison comptant pas moins de 415 détenus parmi lesquels un tiers d'internés, seuls 2 agents étaient présents sur les 22,75 tel qu'envisagé par les circulaires relatives à la mise en œuvre de la continuité du service pénitentiaire durant une grève (telle que prévue par la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire). Il est donc manifeste qu'un vrai service minimum fait toujours défaut.

Le CCSP et l'IFDH rappellent la conclusion de leur communication 9.2 adressée au Conseil des Ministres le 14 octobre 2021[32] dans l'affaire *Clasens c. Belgique*[33], qui concerne la condamnation de la Belgique pour les conditions déplorables des prisons pendant une grève : il parait essentiel « de veiller à ce que les autorités mettent tout en œuvre pour faire aboutir cette concertation sociale et restaurer la confiance avec les partenaires sociaux. Pour ce faire, il est essentiel que l'État belge doive accroitre ses efforts en vue de trouver une solution structurelle à cette problématique et qui soit susceptible de garantir le respect des droits fondamentaux. ». La surveillance de l'exécution de cet arrêt est à l'heure actuelle pendante devant le Comité des ministres.

[30] Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale », *op. cit.*, p. 31.
[31] Le rapport à ce sujet devrait être publié sous peu sur le site du CCSP.
[32] CCSP et IFDH, Avis au sujet du « bilan d'action » établi le 30 juillet 2021 par les autorités belges à l'intention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant l'affaire *Clasens c. Belgique,* 14 octobre 2021, DH-DD(2021-1104.
[33] Cour européenne des droits de l'homme, *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, n° 26564/16.

Quant aux **activités hors-cellule**, le rapport annuel du CCSP relatif à l'année 2022[34] met en évidence à quel point la surpopulation pénitentiaire impacte le quotidien des personnes détenues. Trop de détenus, c'est moins de possibilités hors cellule parmi lesquelles, la plus essentielle, soit passer du temps à l'air libre. Les normes internationales exigent au moins une heure de promenade à l'air libre par jour. Or, à intervalles réguliers, dans nombre de prisons, ce minimum ne peut être garanti, faute de personnel suffisant. Et le manque de personnel face à la surpopulation qui règne signifie également un accès plus restreint aux visites, aux activités et aux soins médicaux…

(d) L'absence d'un recours effectif

11.— L'absence d'un recours préventif effectif — Les quelques décisions isolées invoquées dans le plan d'action ne peuvent conduire à conclure à l'existence d'un réel recours préventif. Il est renvoyé à cet égard aux développements repris à la précédente communication du CCSP 2022 [DH-DD(2022)619].

En outre, comme le met en évidence Benoît Dejemeppe, commentant l'arrêt du 11 janvier 2023 de la Cour de cassation, mis en évidence par le plan d'action, s'il est vrai que la Cour de cassation a rappelé, pour une première fois, que les juridictions d'instruction peuvent ordonner qu'un prévenu soit transféré vers un établissement où il peut bénéficier de conditions respectant sa dignité, une interrogation subsiste. Ce commentateur avisé se pose en effet la question de savoir si « un tel grief ne (serait-il) plus recevable s'il est soulevé plus tard dans le cours de la détention ? »[35] (plutôt qu'au moment de la première comparution). Somme toute, à eux seuls, tant le prononcé de ce premier arrêt en ce sens par la Cour de cassation que la question soulevée par ce premier commentaire soulignent l'un et l'autre davantage encore le caractère bien incertain de l'existence d'un recours préventif effectif.

D'autre part, pour souligner l'actualité de la question d'un recours préventif effectif, comment ne pas mettre en évidence une toute récente initiative que le plan d'action a également rappelée ? En effet, début juillet 2023, comme annoncé sur son site, le Service de l'exécution des arrêts « a organisé une table ronde sur les recours préventifs effectifs pour se plaindre des mauvaises conditions matérielles de détention, en particulier de la surpopulation carcérale. L'événement a été organisé à la demande des autorités belges, en vue de soutenir leurs efforts pour exécuter l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Vasilescu* (résolution intérimaire adoptée lors de la réunion Droits de l'Homme du Comité des Ministres de juin 2022) ». Et la communication de préciser aussi que cette « réunion en ligne a permis un échange de vues direct entre les représentants des autorités et les experts des pays suivants : Belgique, Croatie, France, Grèce, Italie, Pologne et Portugal »[36]. A l'évidence, cette initiative n'aurait-elle pas vu le jour si, comme le fait valoir le plan d'action, l'évolution de la jurisprudence était conforme aux attentes.

12.— À la recherche d'un recours préventif effectif et compensatoire — Ici encore, les quelques décisions invoquées dans le plan d'action ne peuvent permettre de conclure à l'existence d'un recours

[34] Ce rapport sera également publié dans quelques semaines sur le site du CCSP.
[35] Note sous Cass.11 janvier 2023, *JT* 2023, p. 303.
[36] Table ronde sur les recours préventifs effectifs contre les mauvaises conditions de détention - Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (coe.int)

effectif compensatoire et il est à nouveau renvoyé aux développements repris à la communication du CCSP du 11 mai 2022 [DH-DD(2022)619].

13.— La mise en péril du droit de plainte — Difficile de ne pas évoquer ici l'initiative récente du ministre de la Justice visant, par un avant-projet de loi, à apporter un certain nombre de modifications à la loi de principes du 12 janvier 2005 et en particulier au droit de plainte[37].

Fin avril 2023, le CCSP, invité à formuler ses commentaires, a émis un premier avis sur les modifications que l'avant-projet apporte à la fonction de surveillance du CCSP et de ses commissions de surveillance et au droit de plainte.

Le CCSP a souligné que les modifications proposées violent tant le droit constitutionnel d'accès égal au juge que les garanties données par l'État belge au Conseil de l'Europe dans le cadre de ses obligations en matière de droits de l'homme. Le CCSP avait confiance dans le fait que ces modifications seraient retirées de l'avant-projet. Dans la foulée, un deuxième puis un troisième avis ont été émis sur les autres parties de l'avant-projet.

La DG EPI a invité le CCSP à une concertation qui est intervenue le 1er juin 2023 en présence d'un représentant du cabinet du ministre. Lors de cette concertation, la DG EPI a indiqué que l'avant-projet était un document de travail à finaliser et que les avis du CCSP seraient analysés attentivement. Selon le représentant du cabinet du ministre, l'objectif est de soumettre l'avant-projet définitif au conseil des ministres avant la fin de l'été.

Les questions du CCSP concernant les restrictions de la mission de surveillance et l'érosion du droit de plainte sont cependant restées sans réponse. La question de savoir si et dans quelle mesure les critiques fondamentales du CCSP seront prises en compte n'est donc pas claire et demeure bien incertaine. Une chose est certaine, la mise en œuvre de cet avant-projet dans sa version actuelle pose un réel danger pour les progrès effectués dans l'exécution du groupe *Vasilescu* depuis 2014.

A ce stade, sans connaître la version définitive du texte, une chose est certaine, la mise au point de cet avant-projet conduit à s'interroger sur la volonté du ministre de la Justice de mettre en œuvre les engagements pris par la Belgique quant au respect des exigences qu'impose la Convention.

III. Conclusions et recommandations

14.— Le CCSP et l'IFDH concluent que les problèmes de surpopulation carcérale touchant l'ensemble du parc pénitentiaire et les problèmes d'hygiène et de vétusté au sein des vieux établissements pénitentiaires continuent de revêtir un caractère structurel ; en outre, les détenus ne disposent toujours pas d'un recours préventif effectif, leur permettant d'obtenir une amélioration immédiate et concrète de leurs conditions de vie.

Il importe aussi de rappeler que du nombre limité des recours devant la CEDH, l'on ne peut pas induire que les problèmes mentionnés sont rares ; il semble plutôt que les détenus ignorent qu'en l'état actuel

[37] Voir annexe 5, le premier avis partiel du CCSP au sujet de cet avant-projet.

des choses, la CEDH est l'instance judiciaire par excellence susceptible de leur octroyer une indemnisation du dommage moral qu'ils ont subi du fait des conditions de détention déplorables.

15.— Le CCSP et l'IFDH proposent au Comité des Ministres d'inviter les autorités belges :

– de prendre, à très court terme, les mesures nécessaires en vue de réduire la surpopulation carcérale afin qu'au moins chaque détenu dispose d'un lit et ensuite, de réduire la population pénitentiaire à un niveau qui ne soit pas supérieur à la capacité d'accueil de chaque prison ;

– de prendre des mesures appropriées, suffisantes et structurelles pour suivre l'évolution de la population carcérale et, à cette fin, de renforcer les services statistiques de sorte que des informations et statistiques les plus complètes et actualisées possibles soient disponibles et puissent être prises en compte lors de la préparation et de la mise en œuvre de la politique pénitentiaire ;

– de faire entrer en vigueur, le plus rapidement possible, l'article 5 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire et d'installer le Conseil pénitentiaire de sorte que celui-ci puisse, dès son installation, contribuer à l'évaluation de la pertinence sociale et scientifique de la politique pénitentiaire menée ;

– d'accélérer la mise en œuvre concrète des initiatives et des investissements afin de garantir des conditions de détention humaines et dignes aux personnes privées de liberté, sans pour autant augmenter la capacité carcérale existante ;

– de prendre, en concertation avec les autres acteurs concernés, les mesures nécessaires pour encourager le recours aux peines alternatives et de sensibiliser les juges et procureurs à leur rôle dans la lutte contre la surpopulation ;

– dans le cadre d'une modification de la loi de principes, donner aux commissions de plaintes la compétence d'accorder aux plaignants une compensation financière dans les cas où l'annulation de la décision attaquée ne suffit pas à remédier aux conséquences de la décision ;

– de prendre immédiatement des initiatives concrètes pouvant conduire à l'introduction d'un recours préventif effectif, par exemple en mettant sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer dans les meilleurs délais un projet de loi en ce sens.

Le CCSP et l'IFDH proposent que, vu la nécessité de continuer de suivre de plus près l'exécution de l'arrêt *Vasilescu*, celle-ci fasse l'objet d'un débat lors de la réunion trimestrielle du Comité des Ministre sur les droits de l'homme courant 2024.

***

Annexes

Annexe 1 Communication DG EPI – Données surpopulation au 15 juin 2023

Annexe 2 Arrêté de police du 30 novembre 2022 du bourgmestre de la commune de Jamioulx

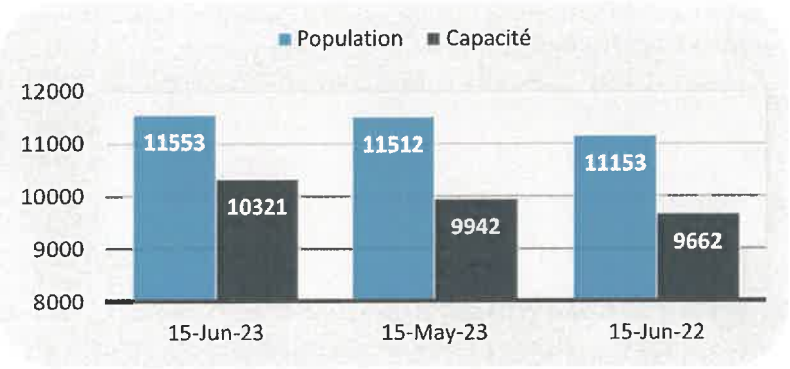
Annexe 3 Arrêté de police du 25 janvier 2023 du bourgmestre de la ville de Gand

Annexe 4 Arrêté de police du 7 juillet 2023 du bourgmestre de la ville de Mons

Annexe 5 Premier avis partiel établi par le CCSP au sujet de l'avant-projet ministériel de modification de la loi de principes du 12 janvier 2005

Annexe (1)

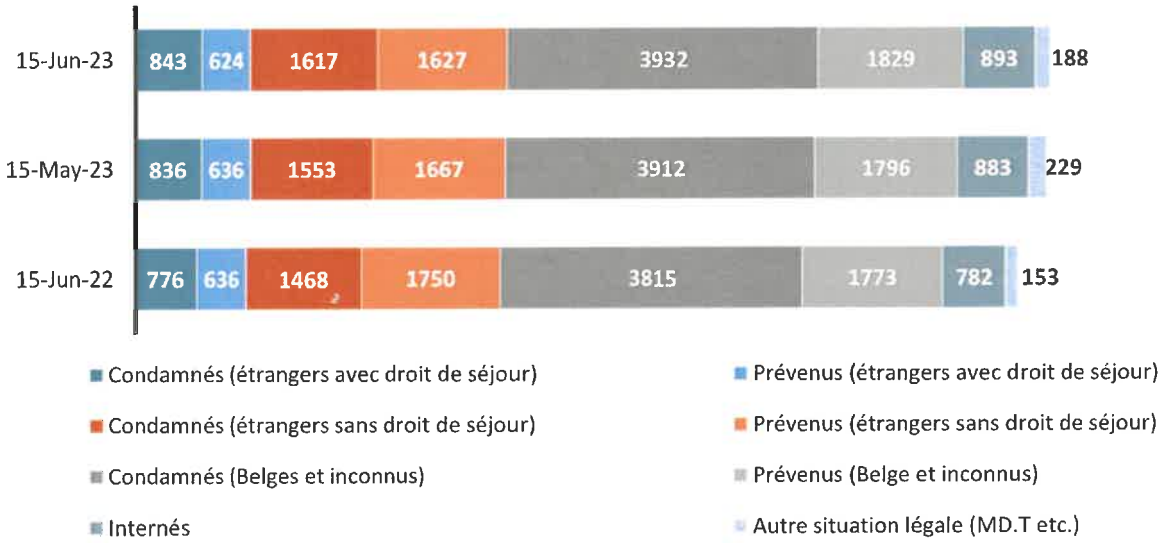
Données surpopulation DG EPI - 15-Jun-23



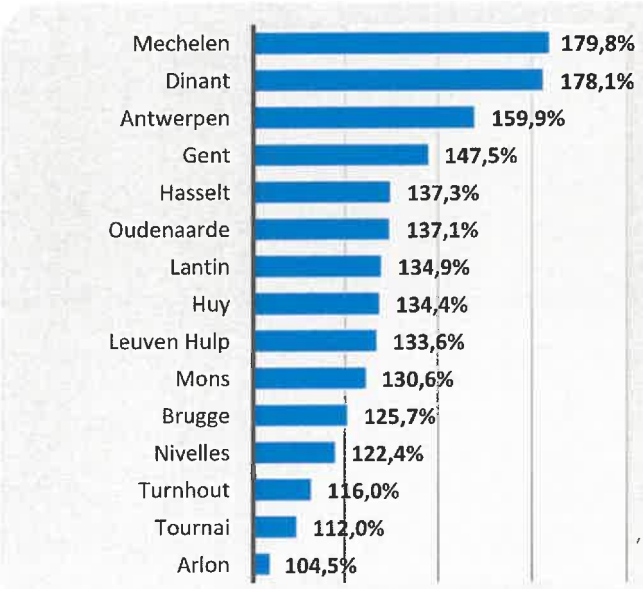
Surpopulation
11,9%
Matelas au sol 118
Lits supp. temporaires 281

Variation de la population
↑41 (0,4%) vs mois dernier
↑400 (3,6%) vs année dernière

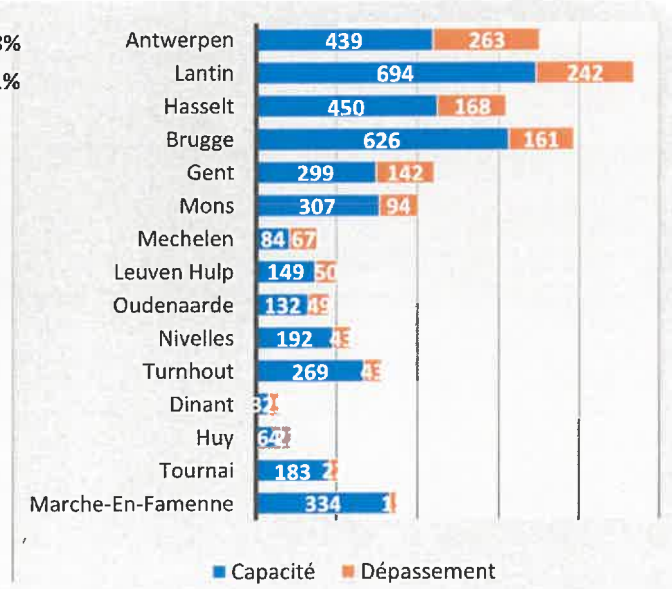
*Population en ce compris les détenus en congé pénitentiaire (CP)



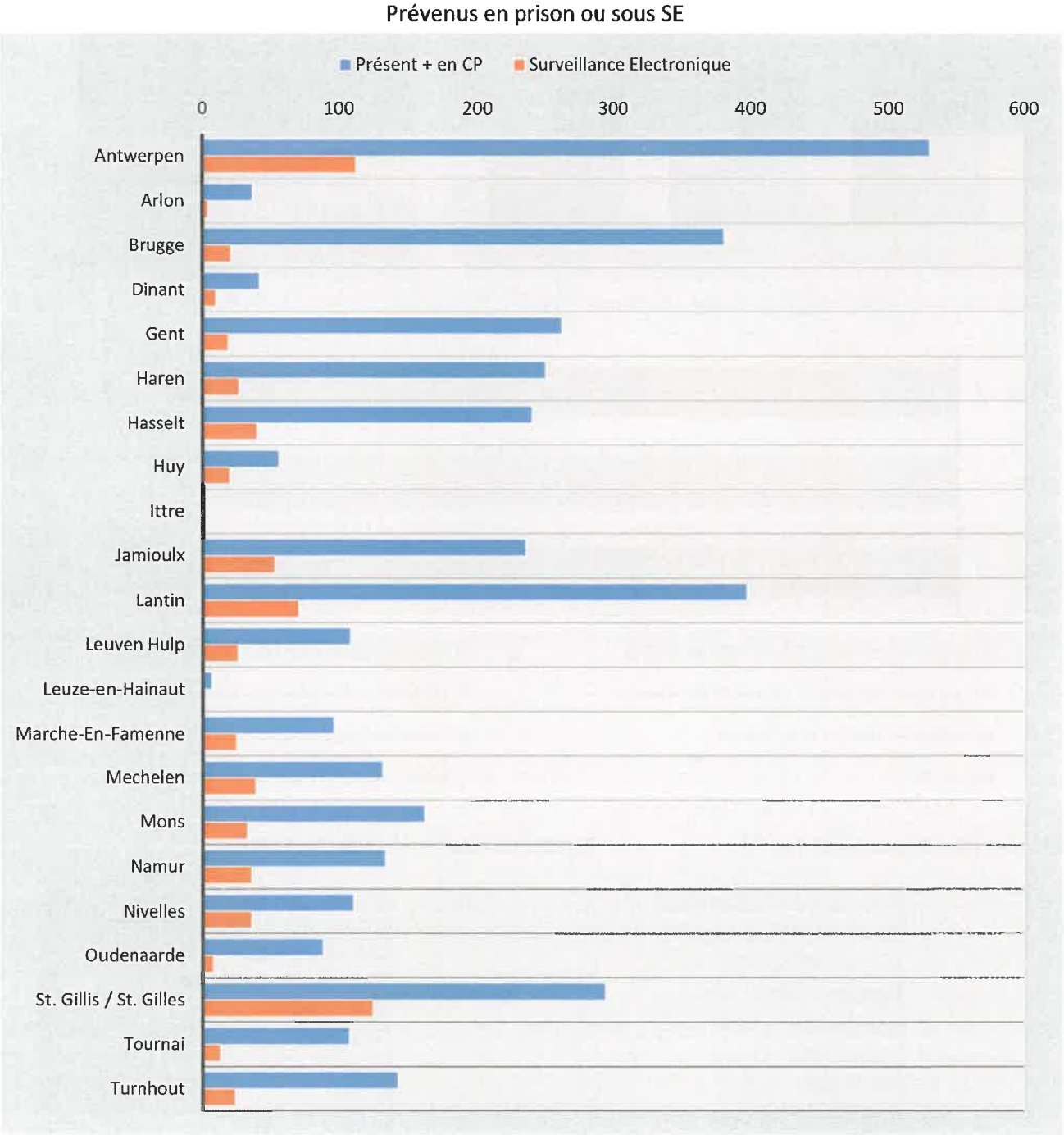
Prisons les plus surpeuplées (en %)



Principaux dépassements de capacité



Données surpopulation DG EPI - 15-Jun-23



Annexe (2)

Commune de
Ham-sur-Heure - Nalinnes

Ham-sur-Heure-Nalinnes, le 30 novembre 2022

Madame la Directrice de la prison de Jamioulx
Catherine Antoine
Rue Vandamme, 172
6120 Jamioulx

Service secrétariat du Bourgmestre

Objet : Arrêté de police « établissement pénitentiaire de Jamioulx ».

Madame la Directrice,

Vous trouverez sous ce pli l'arrêté de police pour l'établissement pénitentiaire de Jamioulx du 30 novembre 2022, le dossier photos et le rapport de la zone d'incendie ZOHE.

Je vous souhaite bonne réception de la présente et vous prie d'agréer, Madame la Directrice, mes sincères salutations.

Le Bourgmestre
BINON Yves

Copie de cette lettre est adressée :

- M. le Premier Ministre Alexandre De Croo ;
- M. Vincent Van Quickenborne, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord ;
- Mme Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique ;
- M. Mathieu Michel, Secrétaire d'Etat à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments ;
- Mme Martine Michel, Présidente de division du tribunal de première instance du Hainaut, division de Charleroi ;
- M. Vincent Fiasse, Procureur du Roi de Charleroi ;
- M. Tommy Leclercq, Gouverneur de la Province du Hainaut ;
- M. Rudy Van de Voorde, Directeur Général de l'Administration pénitentiaire ;
- M. Fabrice Piérard, Commandant de ZOHE ;
- M. Alain Bal, Chef de Corps de la police locale 5338 Germinalt ;
- M. Laurent Coucke, Directeur coordonnateur de la police fédérale du Hainaut ;

Votre interlocuteur direct : Caroline Muysers 071/22 93 51 *caroline.muysers@hshn.be*

Le Bourgmestre,

Vu la nouvelle loi communale et ses articles 133, al. 2 et 135, §2 ;
Considérant que la Commune a le devoir de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police et notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, conformément à l'article 135, §2 de la Nouvelle loi communale ;
Vu le rapport du CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines aux traitements inhumains et dégradants) du Conseil de l'Europe publié le 20 juillet 2012 dont l'objectif visait à examiner les conditions de détention dans les maisons d'arrêt, et en particulier à mettre en exergue les effets de la surpopulation ;
Considérant que le CPT a interpellé les autorités belges afin qu'elles prennent des mesures définitives, dans un avenir proche, pour assurer une mise en œuvre effective des recommandations précitées, conformément au principe de coopération énoncé par l'article 3 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
Considérant que la Cour de Justice européenne, dans son arrêt du 5 avril 2007, a fait sienne les conclusions du CPT ;
Considérant que l'établissement pénitentiaires de Jamioulx a une capacité opérationnelle de 400 places ;
Considérant qu'au 18/11/2022, 401 personnes étaient incarcérées, la veille d'un week end ;
Considérant qu'au 21/11/2022, 415 personnes étaient incarcérées ;
Considérant que les « entrants » sont écroués au cachot, duo constitué dans l'isolement de l'annexe psychiatrique insalubre, et qu'un 5ème matelas est ajouté dans les quatuors ;
Considérant que la tension est vive et que la direction de la prison n'a plus de possibilités de séparer les détenus en cas de problèmes dans les cellules ;
Considérant que le matin du 21/11/2022, la direction a fait appel à la police et au magistrat de garde suite à une bagarre avec lame, témoignage de la tension entre détenus ;
Considérant que ces tensions génèrent des conflits sociaux, la procédure de sonnette d'alarme ayant été enclenchée ce 21/11/2022 ;
Attendu que la méthode de calcul pour arriver à ce chiffre de 400 places ne prévoit que 8 cellules solo ;
Que ce chiffre ne correspond pas à la réalité notamment à cause de la présence d'une annexe psychiatrique qui héberge nombre de détenus dont la pathologie et/ou la dangerosité nécessitent qu'ils soient placés seuls en cellule ;
Considérant que fin septembre 2022, 43 détenus dépendaient de l'annexe psychiatrique alors que sa capacité est fixée à 24 personnes ;
Considérant que la surpopulation est permanente ;
Considérant que le surpeuplement de l'aile psychiatrique engendre une dissémination des excédentaires dans l'ensemble de la structure, ce qui provoque de graves difficultés en termes de menaces, d'hygiène et de sécurité comme la possibilité d'un incendie de matelas ou de bagarre ;
Considérant que lorsqu'un « entrant » arrive, il doit être placé au cachot, qui n'est pas à considérer comme une cellule, le temps qu'une libération soit annoncée ou que des mutations soient exécutées ;
Considérant que dans la plupart des cellules individuelles, les détenus sont au nombre de 2 ;
Considérant que l'infrastructure sanitaire n'a pas été adaptée à l'augmentation de la capacité de l'établissement, que les douches sont non seulement insuffisantes mais insalubres, que les chaudières ne permettent pas de fournir suffisamment d'eau chaude que pour octroyer une douche quotidienne à chaque détenu ;
Considérant que ces faits d'insalubrité (voir photos en annexe) et de sécurité ont déjà été rapportés à l'administration centrale des établissements pénitentiaires en novembre 2018 ;

Considérant que depuis 2016, les fenêtres détruites des cellules suite à une grève au finish en Wallonie, n'ont toujours pas été remplacées ; que des feuilles de polycarbonate ou des cartons doivent être placés en hiver pour limiter le froid, ce qui provoque des problèmes de sécurité et des conditions de détention indignes ;
Considérant que suite à notre mise en demeure au niveau incendie en novembre 2018, un rapport du service de prévention de la zone de secours ZOHE mentionnait : « Des portes coupe-feu ont été placées afin de compartimenter les cages d'escaliers ; des exutoires de fumée ont été placés ... Mais le problème est que ces portes « sur rétenteurs magnétiques » et ces exutoires sont des dispositifs asservis à la détection incendie et que, à ce jour, les raccordements ne sont pas opérationnels voire même inexistants (les fils de connexion d'un exutoire de fumée pendent dans le vide) ; Autant dire que les travaux sont inachevés et qu'en l'état le compartimentage coupe-feu n'est pas réalisé, ni d'ailleurs le désenfumage des cage d'escaliers ; Nous avons également relevé d'autres faiblesses du compartimentage, notamment au droit des traversées (passage de câbles et tuyauterie). » ;
Considérant que le 17 novembre 2022, le bourgmestre, le Chef de Corps de la police locale 5338 Germinalt, un officier du service de secours ZOHE, service prévention, ont rendu visite à la prison de Jamioulx et ont pu à nouveau constater que les remarques soulevées dans le rapport de 2018 étaient toujours présentes quant aux exutoires non connectés, voir photos et rapport des pompiers ci-annexés ;
Considérant que pendant la pandémie, le 28 mars 2020, il y a eu une mutinerie qui a donné lieu à différents feux dans le préau aux abords du bâtiment, enfumant les différentes ailes de la prison ;
Attendu que sans l'intervention conjuguée de la police locale et des services de la zone de secours ZOHE, le bourgmestre dépêché sur place était sur le point de faire évacuer la prison ;
Attendu que les dégâts occasionnés à la rotonde de la prison de Jamioulx ne sont toujours pas réparés, source importante d'insécurité, car cela pourrait faciliter une évasion massive en cas de mutinerie vu la proximité du « centre » de la prison ;
Considérant que la surpopulation est un facteur de risque de débordements au sein de la prison ;
Que la promiscuité est susceptible d'engendrer de la violence et de l'agressivité, voire de la mutinerie nécessitant la réquisition de la police locale ;
Considérant que le 01/04/2022, le Ministre de, la Justice a annoncé qu'à partir du 01/09/2022, les peines de plus de deux ans et de moins de trois ans seront exécutées en prison, laissant supposer une augmentation significative de plusieurs dizaines de détenus au sein de la prison, induisant inévitablement la présence de matelas au sol ;
Considérant qu'il est à craindre que la situation de surpopulation s'aggrave encore davantage, d'autres prisons limitant à leur tour la population de leur établissement pour faire face à ce phénomène, à l'instar des prisons de Mons ou Nivelles ;
Considérant qu'à partir de 385 détenus présents au sein de l'établissement, la direction de Jamioulx est en grande difficulté pour écrouer de nouveaux détenus et elle doit notamment écrouer au cachot dans l'attente qu'une place se libère et ajouter des matelas au sol (5ème lit placé dans les quatuors),
Considérant que le service de nuit, composé de 7 agents, est potentiellement amené à ouvrir des cellules de 5 détenus en cas de problème urgent, ce qui ne permet pas de réaliser le mouvement en sécurité ;
Considérant que la Direction de l'établissement informe l'Autorité administrative qu'elle est dans l'obligation d'écrouer des détenus dans les cachots qui ne sont pas à considérer comme des cellules individuelles ;
Considérant que les conditions de détention actuelles à la prison de Jamioulx constituent une situation contraire aux exigences du droit à la dignité humaine ;
Considérant que ces éléments sont constitutifs d'un danger tant pour la santé publique que pour la sécurité des personnes qui y séjournent, qui y travaillent et qui fréquentent les lieux ;

Considérant que la surpopulation, les risques et la tension au sein de la prison ont un effet direct sur les conditions de travail du personnel pouvant déboucher sur des problèmes médicaux au sein du personnel tant physiques que psychologiques et donc créant un sous-effectif dans le personnel de surveillance ;
Considérant qu'un mal-être du personnel génère un arrêt de travail et que de ce fait, la police locale pourrait devoir assurer l'ordre au sein de l'établissement de façon subsidiaire, réduisant par conséquence sa présence sur l'ensemble du territoire de la zone de police, qui plus est à l'approche des fêtes de fin d'année ;
Considérant la vétusté de l'établissement pénitentiaire de Jamioulx construit en 1970 et son inadéquation actuelle par rapport aux besoins tant des détenus que des agents pénitentiaires, nécessitent au minimum une profonde rénovation ;
Considérant l'insalubrité des douches par l'absence de carrelages aux murs, sols et plafonds, par la rouille aux barres à béton apparentes des plafonds, par la présence de champignons aux murs ;
Considérant que la sécurité incendie n'est pas satisfaisante ;
Considérant que la santé des détenus est mise gravement en danger par l'extrême difficulté que rencontre le corps médical à faire face à la surcharge des besoins dus à la surpopulation ;
Considérant qu'outre la visite de proches et la promenade au préau, pour la toute grande majorité des détenus, il n'existe peu voire aucune autre activité ;
Considérant que dans ces conditions, la bonne réinsertion des détenus dans la société lors de la fin de leur peine est compromise, ce qui met en danger toute la population ;
Considérant qu'enfin, il appartient au bourgmestre de veiller à la sécurité et la salubrité publique et que celui-ci engage sa responsabilité personnelle en cas de dommages qui seraient causés par son inertie ;
Considérant que la situation actuelle des établissements pénitentiaires ne lui permet pas d'exiger la fermeture de la prison mais qu'il tente de trouver une solution appropriée en tenant compte des exigences de proportionnalité ;
Considérant qu'à titre tout à fait exceptionnel et temporaire, une tolérance concernant le dépassement de la capacité initiale d'accueil de la prison doit malheureusement être admise dans l'attente de la création de nouvelles places de détention mais que cependant, le nombre de places ne peut en aucun cas dépasser 385 détenus ;

Par ces motifs,

ARRETE

Article 1 : Ordre est donné au propriétaire du bâtiment et à son gestionnaire de limiter, pour le 05 décembre 2022 à minuit au plus tard, l'occupation de la prison de Jamioulx à maximum 385 détenus. A défaut de travaux de rénovation conséquents, ce nombre ne pourra en aucun cas être dépassé après cette date.

Article 2 : Si la mise en conformité des problèmes de prévention incendie et la réparation de toutes les douches ne sont pas réalisées avant le 1er mai 2023, raccordement électrique des exutoires a minima, raccordement des portes coupe-feu et des exutoires à la centrale d'incendie se trouvant au « centre » de la prison pour fonctionnement automatique de ceux-ci en cas d'incendie, salubrité des douches, le bourgmestre promulguera une ordonnance de police de fermeture de l'établissement pénitentiaire de Jamioulx.

Article 3 : A défaut d'obtempérer en matière de surpopulation, le bourgmestre fera exécution forcée, au besoin par la force et réquisition de la police fédérale pour effectuer le

transfert des détenus excédentaires vers d'autres établissements pénitentiaires du Royaume.

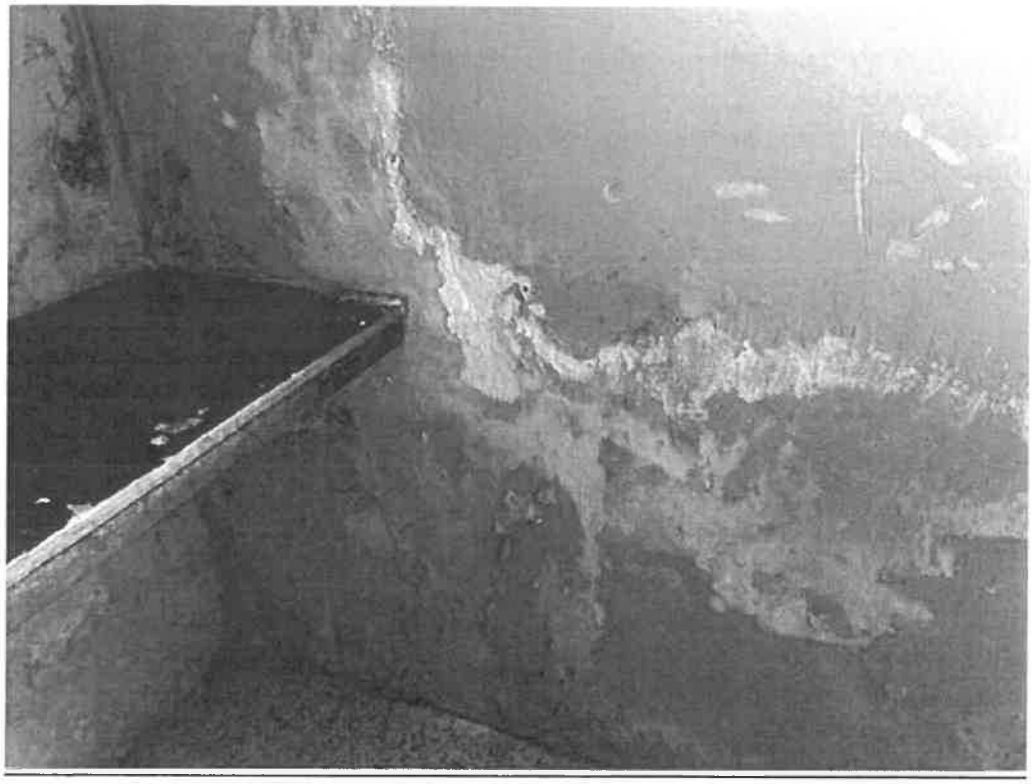
Article 4 : La présente est adressée à :

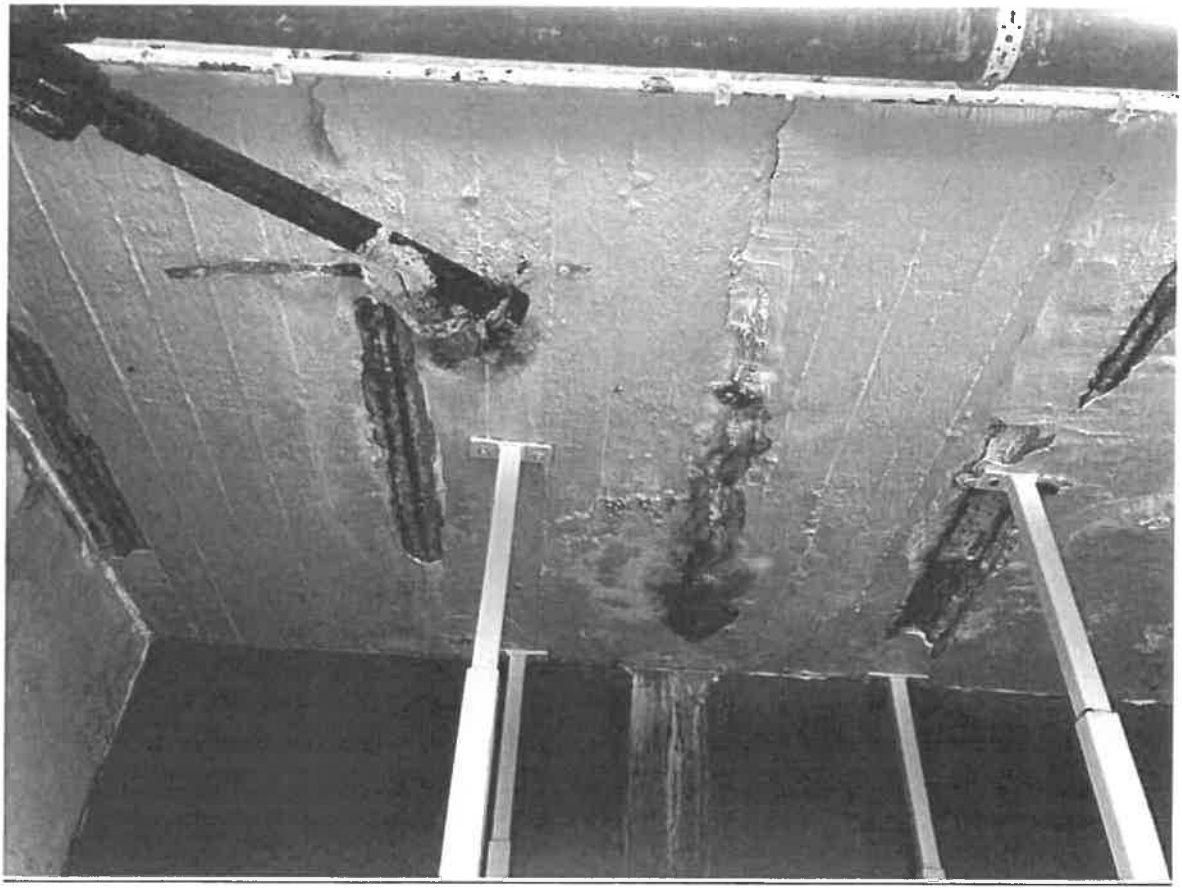
- M. le Premier Ministre Alexandre De Croo ;
- M. Vincent Van Quickenborne, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord ;
- Mme Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique ;
- M. Mathieu Michel, Secrétaire d'Etat à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments ;
- Mme Martine Michel, Présidente de division du tribunal de première instance du Hainaut, division de Charleroi ;
- M. Vincent Fiasse, Procureur du Roi de Charleroi ;
- M. Tommy Leclercq, Gouverneur de la Province du Hainaut ;
- M. Rudy Van de Voorde, Directeur Général de l'Administration pénitentiaire ;
- Mme Catherine Antoine, Directrice de la prison de Jamioulx ;
- M. Fabrice Piérard, Commandant de ZOHE ;
- M. Alain Bal, Chef de Corps de la police locale 5338 Germinalt ;
- M. Laurent Coucke, Directeur coordonnateur de la police fédérale du Hainaut.

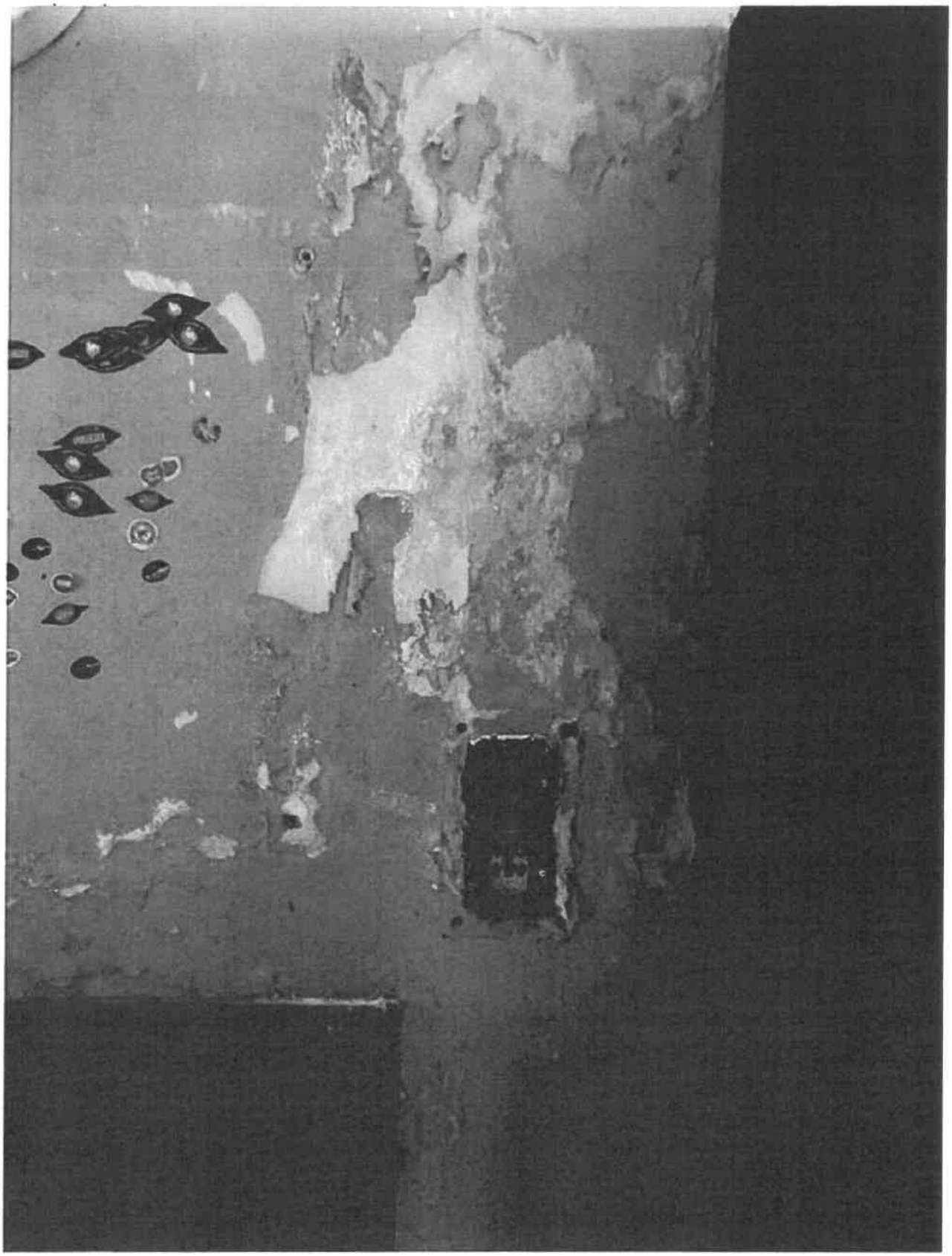
Fait à Ham-Sur-Heure, le 30 novembre 2022.

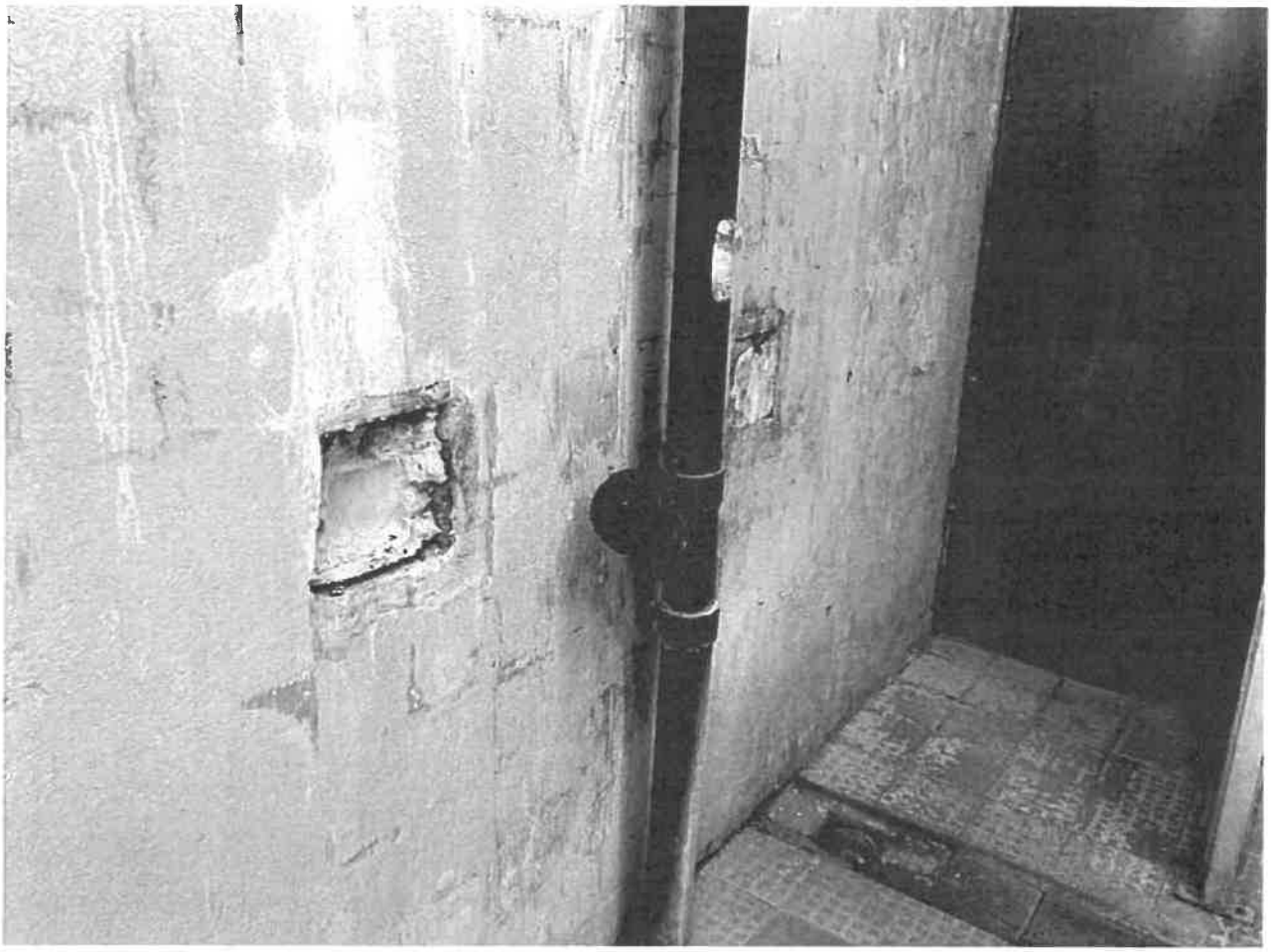
Le Bourgmestre,

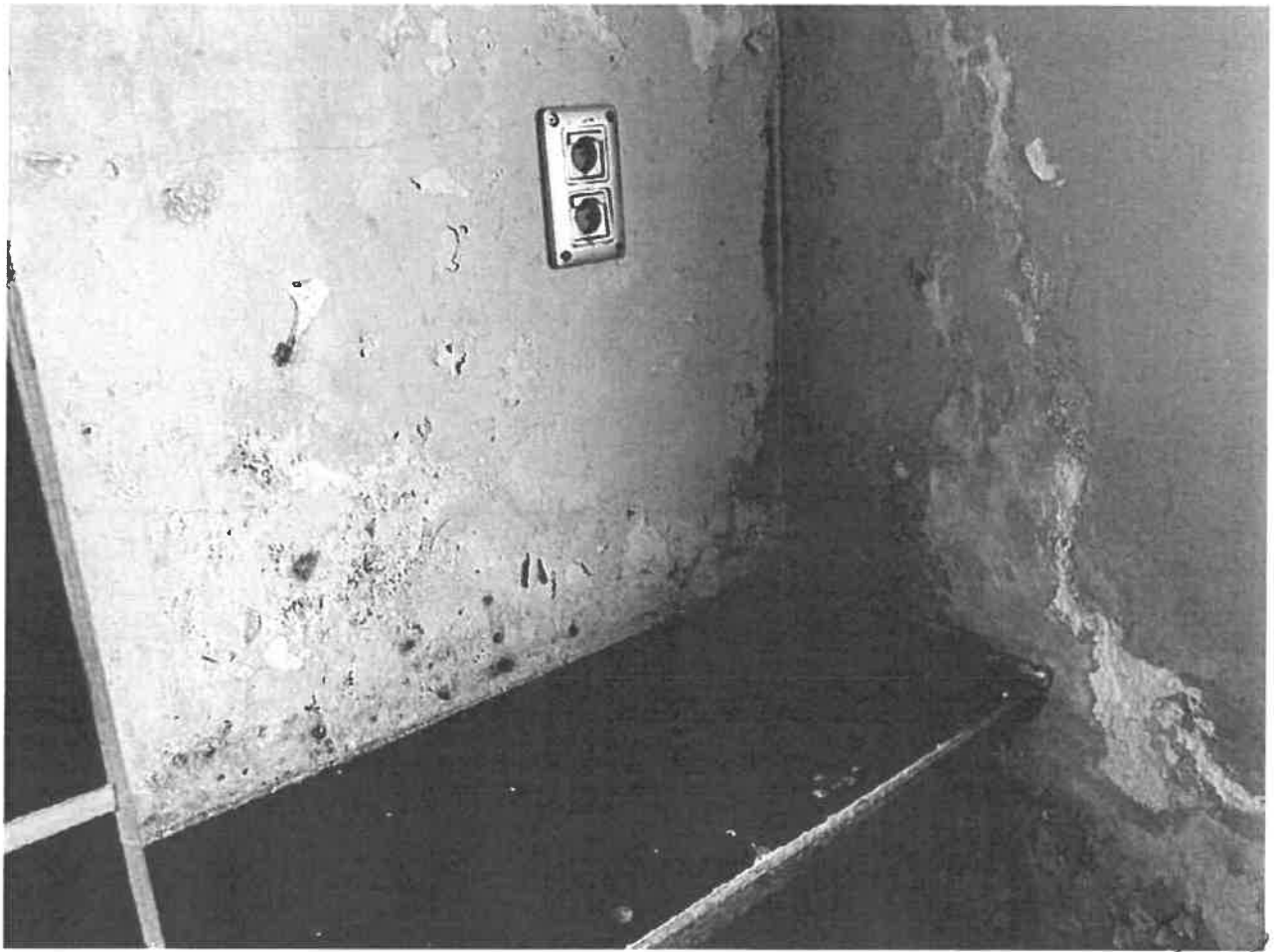
Yves BINON

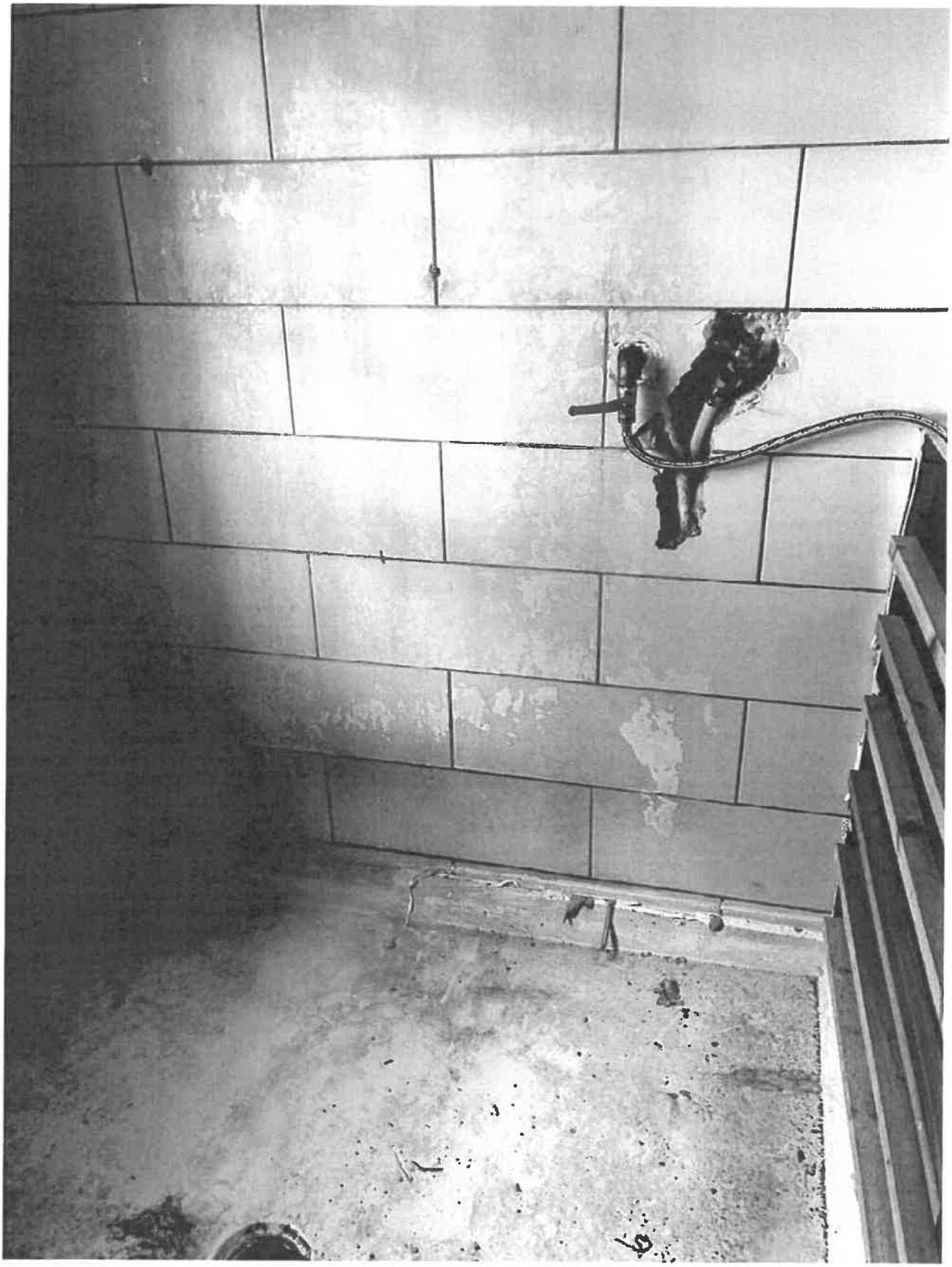


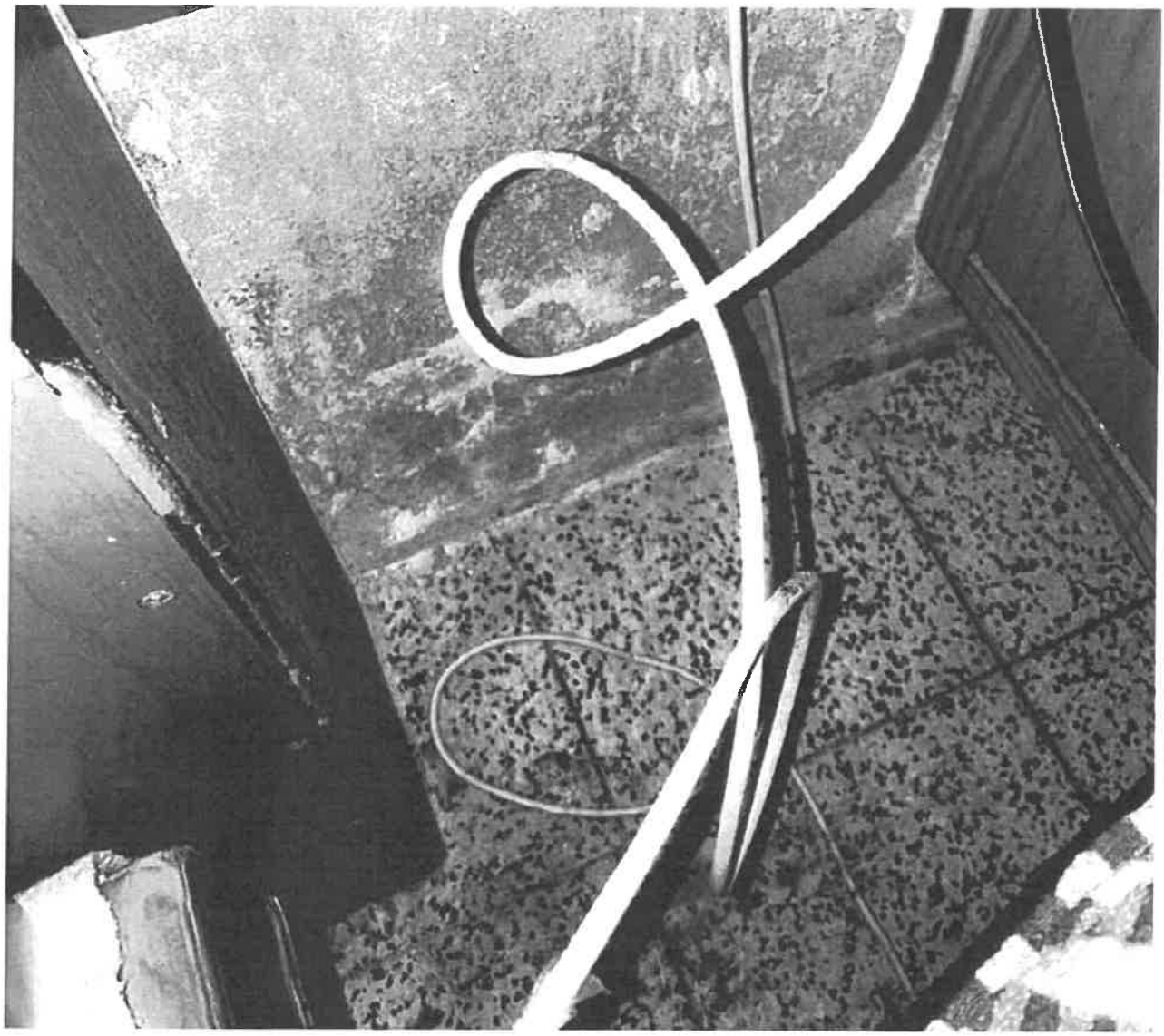












Annexe (8)

De burgemeester

Besluit

2023_BURG_00162 Bevel van de burgemeester tot afbouw van de problematische overbevolking in de Gentse gevangenis - Goedkeuring

Beslissing: Goedgekeurd

Zijn aanwezig bij de beslissing van dit punt:
de heer Mathias De Clercq, burgemeester en voorzitter vast bureau

Juridisch kader

De volgende bepalingen zijn van toepassing inzake de bevoegdheid:
Decreet over het lokaal bestuur, artikel 63.

Wetboek van strafvordering, artikel 613, eerste lid.

De beslissing wordt genomen op grond van:
Nieuwe Gemeentewet, artikel 133 en 135, § 2.

Wetboek van strafvordering, artikel 613, eerste lid.

Motivering

Met een aangetekend schrijven van 11 juli 2022 heeft de Commissie van Toezicht Gent, belast met het onafhankelijk toezicht op Gentse gevangenis Nieuwe Wandeling, op de behandeling van de personen in detentie en op het respect voor hun rechten, mij een eerste maal verzocht om een bestuurlijke maatregel te treffen ten aanzien van de Nieuwe Wandeling. Dit verzoek was ingegeven door het gevaar dat de chronische overbevolking in de gevangenis met zich meebrengt, zowel voor het personeel als voor de gedetineerden.

De Commissie van Toezicht verzocht meer concreet om "de eigenaar en de beheerder van de penitentiaire inrichting te Gent te bevelen om de maximale infrastructurele capaciteit (283 gedetineerden + 16 plaatsen beperkte detentie), minstens de huidige kunstmatig verhoogde capaciteit (396 + 30 gedetineerden) van de penitentiaire inrichting in acht te nemen vanaf september 2022 door het afbouwen van de structurele of de structureel georganiseerde overbevolking te bevelen, minstens door te bevelen dat er geen "grondslapers" meer toegelaten worden en de naleving van de genomen bestuurlijke maatregel op te volgen".

Daarop heb ik op 24 oktober 2022, samen met de provinciegouverneur, de gevangenis bezocht waarbij ik heb moeten vaststellen dat, ondanks de grote betrokkenheid en inzet van het personeel en de directie, de situatie penibel is. De gevangenisdirectie lichtte daarbij toe dat de theoretische capaciteit van de gevangenis (244 plaatsen voor mannen, 39 plaatsen voor vrouwen en 16 plaatsen voor beperkte detentie) omwille van de overbevolking geleidelijk aan werd uitgebreid door het bijplaatsen van bedden tot een maximale capaciteit van 365 bedden op de mannenafdeling en 62 in de vrouwenafdeling.

Verifieer dit rechtsgeldig elektronisch ondertekend document van 4 blz op ***code.esignflow.be*** *met code* ***1652-9710-8808-9120*** *en wachtwoord* ***locuky***

Op 24 januari 2023 verbleven er, volgens informatie van de gevangenisdirectie, maar liefst 457 mannelijke en 53 vrouwelijke gedetineerden in de Gentse gevangenis. Een bezettingsgraad van 182%, de hoogste in Vlaanderen. Dit betekent concreet dat tientallen gedetineerden noodgedwongen op een matras op de grond moeten slapen, met drie in een cel van 9m² met daarin ook nog sanitaire voorzieningen! Dit fenomeen van de zogenaamde "grondslapers" doet zich al langer voor, maar neemt steeds sterker toe. Volgende tabel van de Commissie van Toezicht geeft dit duidelijk aan:

Datum	Aantal grondslapers Gent
03/01/2017	17
01/03/2018	8
24/09/2019	7
03/01/2020	29
12/01/2021	19
07/06/2021	74
01/09/2022	41
24/10/2022 (datum bezoek gevangenis)	79
25/11/2022	83

Het behoeft geen betoog dat dergelijke overbezetting een immense impact heeft op de goede werking van de gevangenis, en op het welbevinden en de veiligheid van de gedetineerden én het personeel.

Na het bezoek werd er een gezamenlijke brief verstuurd naar de verschillende bevoegde staatssecretarissen en ministers om de toestand aan te kaarten en om hen op hun eigen domeinen tot concrete actie aan te sporen. Er werd gevraagd om:

- Prioritair werk te maken van de "long stay" -instelling in Aalst, en om in afwachting daarvan op kortere termijn maatregelen te treffen voor moeilijk tot niet te re-integreren geïnterneerden;
- Bijkomende capaciteit te creëren bij de private psychiatrie;
- De drugsproblematiek binnen de gevangenismuren aan te pakken door oa. preventieve drugscontroles mogelijk te maken;
- Extra ruimte te voorzien voor ontspanning en werk, als zinvolle dagbesteding.

Op 24 januari 2022 vond er een rondetafelgesprek plaats met verschillende betrokken actoren (gouverneur, parket, lokaal bestuur, kabinet Justitie, gevangenisdirectie, ...) om verder te gaan op de ingeslagen weg. Uit dit gesprek is gebleken dat alle actoren weliswaar bezig zijn met het uitwerken van een aanpak binnen hun domein, maar geen van de lopende initiatieven biedt echter een oplossing op korte termijn.

Verifieer dit rechtsgeldig elektronisch ondertekend document van 4 blz op ***code.esignflow.be*** *met code* ***1652-9710-8808-9120*** *en wachtwoord* ***locuky***

Alle welwillende initiatieven ten spijt, blijft de actuele situatie in de Gentse gevangenis dermate kritiek dat ik mij genoodzaakt zie om verdere maatregelen te treffen. De structurele overbevolking is niet alleen een aantasting van de rechten van de gedetineerden (waarvoor België al vaker op de vingers werd getikt), maar brengt ook de openbare veiligheid en de gezondheid in de gevangenis in het gedrang. De overbevolking zorgt dagelijks voor spanningen en conflicten in de inrichting, tussen gedetineerden die op een paar m^2 moeten samenleven onderling maar ook tussen gedetineerden en personeel. De vaak onhygiënische omstandigheden vormen bovendien ook een risico voor de verspreiding van infectieziekten.

Op grond van mijn bevoegdheid om de openbare orde te handhaven, vervat in de artikelen 133 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet maar specifiek voor de gevangenissen ook in artikel 613 van het wetboek van Strafvordering, beveel ik de directie van de gevangenis Nieuwe Wandeling om de hoger vermelde maximale capaciteit van de inrichting (365 plaatsen voor mannelijke gedetineerden, 62 plaatsen voor vrouwelijke gedetineerden) na te leven door het aantal "grondslapers" te halveren tegen 1 maart 2023 en tot 0 te reduceren tegen 1 mei 2023 zodat er niemand meer op een matras op de grond hoeft te slapen. Deze maatregel moet de levensomstandigheden in de Gentse gevangenis tot een aanvaardbaar minimum brengen en de openbare orde in de inrichting vrijwaren.

Om de situatie op te volgen, plan ik een herbezoek aan de gevangenis.

Bijgevoegde bijlage(n):

- Brief CvT.pdf
- CvT Gent Herinneringsbrief overbevolking aan burgemeester.pdf

Beslissing

Beslist het volgende:

Artikel 1:
Aan de directie van de gevangenis van Gent, Nieuwe Wandeling 89 te 9000 Gent, wordt bevolen om de maximale verhoogde capaciteit (365 mannelijke gedetineerden, 62 vrouwelijke gedetineerden) van de inrichting na te leven door het aantal "grondslapers" te halveren tegen 1 maart 2023 en tot 0 te reduceren tegen 1 mei 2023 zodat er niemand meer op een matras op de grond hoeft te slapen.

Belangrijke bepalingen

Ter voldoening aan artikel 19, tweede lid van de gecoordineerde wetten op de Raad van State wordt hierbij gewezen op de mogelijkheid een vordering tot nietigverklaring en/of tot schorsing in te stellen, tegen de beslissing die u heden wordt betekend.

Beroepen tot nietigverklaring (en eventueel schorsing) moeten op straffe van niet-ontvankelijkheid worden ingesteld binnen de zestig dagen nadat de beslissingen, reglementen of besluiten werden bekendgemaakt of betekend. Op hetzelfde ogenblik als zij haar verzoekschrift indient, stuurt de verzoekende partij een kopie daarvan ter informatie naar Stad Gent, p.a. Botermarkt 1, 9000 Gent.

Verifieer dit rechtsgeldig elektronisch ondertekend document van 4 blz op ***code.esignflow.be*** *met code* ***1652-9710-8808-9120*** *en wachtwoord* ***locuky***

Het ondertekende verzoekschrift kan per aangetekende zending aan de griffie van de Raad van State, Wetenschapsstraat 33, 1040 Brussel worden gericht of elektronisch via http://eproadmin.raadvst-consetat.be

Meer informatie op http://www.raadvst-consetat.be , doorklikken naar 'procedure' > 'bestuursrechtspraak'.

Mededeling

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voorziet het recht van toegang van de opgenomen persoonsgegevens.

U heeft hierdoor het recht inzage te vragen van de U betreffende persoonlijke gegevens die in een verwerking zijn opgenomen. Indien deze onjuist, onvolledig of niet relevant (meer) zijn, kunt U de verbetering of de verwijdering ervan vragen.

Elektronisch ondertekend op
25/01/2023 om 12:02:32 (GMT+01:00)
door
Mieke Hullebroeck, algemeen directeur stad en OCMW Gent

Elektronisch ondertekend op
25/01/2023 om 11:35:26 (GMT+01:00)
door
Mathias De Clercq, burgemeester en voorzitter vast bureau

2023_BURG_00162 - Bevel van de burgemeester tot afbouw van de problematische overbevolking in de Gentse gevangenis

Annexe (4)

MONS

Le Bourgmestre,

Vu la nouvelle loi communale et ses articles 133, al. 2 et 135, §2,

Considérant que la Commune a le devoir de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police et notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, conformément à l'article 135, §2 de la Nouvelle loi communale ;

Vu le rapport du CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines aux traitements inhumains et dégradants) du Conseil de l'Europe publié le 20 juillet 2012 dont l'objectif visait à examiner les conditions de détention dans les maisons d'arrêt, et en particulier à mettre en exergue les effets de la surpopulation ;

Considérant que le CPT a interpellé les autorités belges afin qu'elles prennent des mesures définitives, dans un avenir proche, pour assurer une mise en œuvre effective des recommandations précitées, conformément au principe de coopération énoncé par l'article 3 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

Considérant que la Cour de Justice européenne, dans son arrêt du 5 avril 2007, a fait sienne les conclusions du CPT ;

Considérant que la prison de Mons a une capacité de 274 places pour les hommes et de 27 places pour les femmes ;

Considérant qu'une expertise judiciaire s'est tenue concernant la surpopulation de la prison de Mons et que l'expert désigné par le Tribunal de Première Instance juge qu'un maximum de 10% est tolérable ;

Considérant qu'au 03/07/2023, 379 hommes (soit une surpopulation de 137%) et 46 femmes (soit une surpopulation de 170%) sont incarcérés ;

Considérant qu'actuellement, 5 cellules sont bloquées pour des problèmes d'humidité et qu'une l'est pour des raisons de travaux en cours ;

Considérant que malgré qu'aucune cellule n'est bloquée pour des raisons d'infestation par des punaises mais que 5 cellules sont en attente d'un traitement contre celles-ci alors que certains détenus se préservent de dénoncer des contaminations pour éviter mutations ou passages par le cachot le temps du traitement ;

Considérant que le 01/04/2022, le Ministre de la Justice a annoncé qu'à partir du 01/09/2022, les peines de moins de trois ans seront exécutées en prison, laissant

estimer le nombre de détenus supplémentaires à un chiffre situé entre 70 et 100 détenus ;

Considérant que c'est dans ce contexte que le Ministre de la Justice a confirmé la mise en vigueur du Juge d'Application des Peines pour toutes les peines de 6 mois à 2 ans prononcées à partir du 01/09/2023 ;

Considérant que lorsqu'un entrant arrive, il doit être placé au cachot - qui n'est pas à considérer comme une cellule - le temps qu'une libération soit annoncée ou que des mutations soient exécutées ;

Considérant que les dimensions des cellules « individuelles » prévoient une superficie de 9,25 m² ;

Considérant que dans la plupart des cellules « individuelles », les détenus sont au nombre de 2 ; que certains dorment à même le sol sur un morceau de mousse qui doit, dans plusieurs cas, être redressé la journée pour ouvrir la porte ou atteindre la toilette ;

Considérant que dans certaines cellules « individuelles », les détenus sont au nombre de 3 ;

Considérant qu'il existe des cellules où les murs ont été percés et réunissent ainsi 4 occupants ;

Considérant que les difficultés de gestion sanitaire dans des établissements où la proximité des occupants accélère la propagation de la maladie ;

Considérant que les moyens psychiatriques nécessaires ne sont pas rencontrés selon le directeur de la prison ;

Considérant que, du fait des fortes chaleurs, l'état psychique des détenus se dégrade alors qu'il n'est pas au meilleur actuellement ;

Considérant que la Direction de l'établissement informe l'Autorité administrative qu'elle est dans l'obligation d'écrouer des détenus dans les cachots qui ne sont pas à considérer comme des cellules « individuelles » ;

Considérant que les conditions de détention actuelles à la prison de Mons constituent une situation contraire aux exigences du droit à la dignité humaine ;

Considérant que la surpopulation est un facteur de risque de débordements au sein de la prison ; que la promiscuité est susceptible d'engendrer la violence et l'agressivité, voire la mutinerie ;

Considérant que ces éléments sont constitutifs d'un danger tant pour la santé publique que pour la sécurité des personnes qui y séjournent, qui y travaillent et qui fréquentent les lieux ;

Considérant que la surpopulation, les risques et la tension au sein de la prison ont un effet direct sur les conditions de travail du personnel pouvant déboucher sur des problèmes médicaux au sein du personnel tant physiques que psychologiques et donc un sous-effectif dans le personnel de surveillance ;

Considérant la vétusté de la prison de Mons construite en 1867 et son inadéquation actuelle par rapport aux besoins tant des détenus que des agents pénitentiaires, nécessitant au minimum une profonde rénovation ;

Considérant notamment qu'il est d'une extrême urgence de faire procéder par les services de l'Etat à des investissements de sécurité comme des caméras opérationnelles et des techniques de connexion entre elles ;

Considérant que la sécurité incendie n'est pas satisfaisante ;

Considérant que la santé des détenus est mise gravement en danger par l'extrême difficulté que rencontre le corps médical à faire face à la surcharge des besoins dus à la surpopulation ;

Considérant qu'outre la visite de proches et la promenade au préau, pour la toute grande majorité des détenus, il n'existe aucune autre activité ;

Considérant que dans ces conditions, la bonne réinsertion des détenus dans la société lors de la fin de leur peine est compromise ce qui met en danger toute la population ;

Considérant qu'enfin, il appartient au Bourgmestre de veiller à la sécurité publique et que celui-ci engage sa responsabilité personnelle en cas de dommages qui seraient causés par son inertie ;

Considérant que la situation actuelle des établissements pénitentiaires ne lui permet pas d'exiger la fermeture de la prison mais qu'il tente de trouver une solution appropriée en tenant compte des exigences de proportionnalité ;

Considérant qu'à titre tout à fait exceptionnel et temporaire, une tolérance concernant le dépassement de la capacité initiale d'accueil de la prison doit malheureusement être admise en l'attente de la création de nouvelles places de détention mais que cependant, le nombre de places réservé aux hommes ne peut en aucun cas dépasser 344 et celui réservé aux femmes 40 ;

Par ces motifs,

ARRETE

Article 1 – Ordre est donné au propriétaire du bâtiment et à son gestionnaire de limiter, à partir 7 juillet 2023 à minuit, l'occupation de la prison de Mons à maximum 344 détenus et 40 détenues.

Tant que ce nombre ne sera pas atteint, aucune nouvelle arrivée ne pourra être tolérée.

Il leur est laissé jusqu'au 05 août 2023 à minuit au plus tard pour atteindre ces maximas.

A défaut de travaux de rénovation conséquents, ces nombres ne pourront en aucun cas être dépassés à nouveau.

Article 2 – A défaut d'obtempérer, le Bourgmestre fera exécution forcée, au besoin par la force.

Article 3 – Le présent arrêté produira ses effets jusqu'à ce que des travaux significatifs aient été exécutés dans les lieux, travaux qui devront être portés à la connaissance du Bourgmestre et contrôlés par celui-ci.

Fait à Mons, le 7 juillet 2023.

Le Bourgmestre

Nicolas Martin

CTRG
Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

CCSP
Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire

Premier avis sur l'avant-projet de loi portant modification de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus

- 27 avril 2023 -

1.— Par un courriel du 19 avril 2023, le directeur général des établissements pénitentiaires a transmis, pour « remarques », un avant-projet de loi modifiant la « loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », accompagné de l'exposé des motifs y relatif.

Bien que des propositions de modification de la loi de principes aient été annoncées depuis longtemps, et bien que le CCSP ait également formulé des propositions de modification — et ait transmis son premier projet à cet effet à la DG EPI pour information le 3 mars 2023, le CCSP n'a jamais été informé au préalable de l'étendue et de la nature des modifications proposées. Et c'est à présent un avant-projet de loi entièrement finalisé qui est transmis au CCSP pour « remarques ».

Le CCSP regrette vivement de ne pas avoir été consulté au préalable sur les modifications proposées et, à ce titre, de ne pas avoir eu la possibilité de relever que des parties fondamentales de l'avant-projet sont tellement contraires au droit à l'égalité d'accès à la justice garanti par la Constitution et aux garanties données par l'État belge au Conseil de l'Europe en exécution de ses obligations en matière de droits de l'homme (voir les paragraphes 5, 6 et 7 ci-dessous) qu'elles devraient être retirées dans leur intégralité d'un projet de loi.

Dans ce premier avis, le CCSP, sous réserve de compléments et d'éclaircissements supplémentaires, formule ses premiers commentaires sur les parties du projet qui concernent :

– l'exercice de la mission de surveillance par le CCSP et les commissions de surveillance (paragraphes 2 à 4)
– les recours introduits auprès de la commission d'appel contre les décisions du directeur général (paragraphes 5 et 6)
– le recours exercé auprès de la commission des plaintes contre les décisions prises par la direction (paragraphes 7 à 14).

Dans un second avis, le CCSP se prononcera également sur les autres parties de l'avant-projet de loi, soit notamment :

– la désignation des prisons qui relèvent d'une gestion publique-privée
– la modification relative aux possibilités de la visite
– les modifications relatives aux mesures de sécurité particulières, aux mesures provisoires et à la discipline
– l'observation du détenu en cellule de punition ou de sécurité au moyen d'une caméra
– l'élaboration d'un statut juridique interne pour les internés.

I. Contrôle par les commissions de surveillance et le CCSP

2.— Restriction inacceptable du droit de consultation des pièces (articles 23 et 27 de la loi de principes) — Conformément aux articles 23 et 27, le CCSP et les commissions de surveillance (ci-après dénommés « organes de surveillance ») ont le droit, « pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de leurs missions », « de consulter [...] tous les livres et documents se rapportant à la prison, y compris le registre des sanctions disciplinaires et, moyennant accord écrit du détenu, toutes les pièces contenant des informations personnelles le concernant. »

Selon l'avant-projet de loi (articles 13 et 17), le CCSP et les commissions de surveillance n'auront plus le droit de consulter que « tous les documents écrits se rapportant à l'exécution de la privation de liberté et, moyennant accord écrit préalable du détenu, toutes les pièces écrites contenant des informations personnelles concernant le détenu » (nous soulignons).

L'amendement proposé repose sur le principe erroné selon lequel le droit de consultation actuel du CCSP sortirait du cadre de la mission du CCSP et des commissions de surveillance et « dépasse leur mission de surveillance à proprement parler ».

La limitation proposée témoigne d'une méfiance injustifiée à l'égard des organes de surveillance.

Du reste, le CCSP n'a pas connaissance d'une quelconque difficulté que les dispositions légales actuelles auraient suscitée. Le CCSP et les commissions de surveillance n'ont jamais exercé leur droit de consultation sans utilité ou sans lien avec leur mission de surveillance.

Le CCSP apporte en outre les précisions suivantes :

a. L'avant-projet de loi considère à tort que le droit de consultation doit être mieux harmonisé avec la « mission de surveillance à proprement parler » des organes de contrôle, sans que l'exposé des motifs ne donne toutefois plus de précision sur ce qui est entendu par la « surveillance à proprement parler ».

Le droit de consultation prévu aux articles 23 et 27 de la loi de principes est aujourd'hui ciblé. Il est donc actuellement limité par les missions confiées aux organes de surveillance par la loi de principes. Les articles 23 et 27 garantissent en effet le droit de consultation « **pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de leurs missions** ».

b. En limitant la consultation à « tous les documents écrits se rapportant à l'exécution de la privation de liberté », l'avant-projet de loi semble limiter indirectement la mission des organes de surveillance et rendre effectivement impossible une partie de leur mission de surveillance actuelle. En effet, le CCSP est chargé de contrôler non seulement « le traitement des détenus », mais aussi « les prisons ». Le CCSP peut soumettre des avis non seulement sur « l'exécution des peines et mesures privatives de liberté » (article 22, 2°, de la loi de principes) — ou, selon la formulation du projet, « l'exécution de la

privation de liberté », ce qui limiterait le droit de consultation —, mais aussi sur « l'administration des établissements pénitentiaires ».

Les aspects organisationnels et structurels de l'administration pénitentiaire ont un impact direct sur le traitement réservé aux détenus. Les conditions de vie matérielles en prison (l'espace de séjour, la nourriture, l'hygiène, etc.), la possibilité de maintenir des contacts avec le monde extérieur, l'accès à des activités de formation et au travail,… sont d'une grande importance pour la manière dont s'exécute la détention.

Abstraction faite de la distinction que la disposition législative proposée entend faire entre « tous les documents écrits se rapportant à l'exécution de la privation de liberté », comme proposé, et les autres documents qui sont visés par les termes « tous les livres et documents se rapportant à la prison », l'exercice de la mission de surveillance que la loi de principes confère aux organes de surveillance exige que « **tous les livres et documents se rapportant à la prison** » puissent être consultés, même s'ils n'ont pas directement trait à l'exécution de la privation de liberté.

La commission de surveillance doit, par exemple, pouvoir surveiller la qualité de la distribution de la nourriture au sein de la prison. À cette fin, la commission doit, par exemple, pouvoir consulter les documents relatifs à l'appel d'offres concernant le marché de la livraison de repas par un fournisseur externe. Le CCSP a ainsi soutenu la commission de surveillance de Bruges vis-à-vis de la DG EPI dans sa demande de pouvoir consulter ces documents. L'avant-projet de loi vise-t-il à rendre impossible à l'avenir pareille consultation fondée sur la loi de principes ?

Le CCSP a notamment pour mission de formuler des avis sur l'administration pénitentiaire et sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté. Afin de formuler des avis, par exemple, sur l'infrastructure des prisons, telles que la conception et l'équipement des cellules de punition et des cellules sécurisées, le CCSP doit pouvoir consulter tant les cahiers des charges des prisons construites que ceux relatifs aux prisons à construire. Cette consultation lui a été accordée sans difficulté. L'avant-projet de loi vise-t-il ainsi à rendre impossible à l'avenir pareille consultation fondée sur la loi de principes ?

c. L'avant-projet de loi supprime la confirmation que le droit de consultation s'étend au **registre des sanctions disciplinaires**.

Aucune autre disposition de la loi de principes n'accorde au CCSP et aux commissions de surveillance le droit de consulter le registre des sanctions disciplinaires (voir l'article 146), alors que ce droit de consultation est garanti pour d'autres registres (article 115 pour les mesures de sécurité particulières, article 118 pour le registre central et le registre local de placement dans un régime de sécurité particulier individuel et article 121 pour les mesures de coercition directe).

L'exposé des motifs précise que la mention expresse des sanctions disciplinaires est supprimée, car ce registre fait partie des « documents écrits se rapportant à l'exécution de la privation de liberté ». Le registre des sanctions disciplinaires contient cependant des informations individuelles concernant plusieurs détenus et l'exposé des motifs précise également que si une pièce contient des informations individuelles concernant plusieurs détenus, chacun d'entre eux doit marquer son accord par écrit sur la consultation. Ainsi, avec les dispositions proposées, l'avant-projet de loi semble rendre effectivement impossible la consultation du registre des sanctions disciplinaires. Cela rendrait dès lors impossible toute surveillance de la politique disciplinaire au sein de la prison.

d. L'avant-projet de loi limite la consultation aux « **documents écrits** » (en néerlandais : « **schriftelijke stukken** »), c'est-à-dire aux pièces sous forme de texte. Il semble dès lors que les documents qui ne sont pas « écrits » (tels que les photos, les plans, etc.) ne puissent être consultés.

e. En tant qu'organes de contrôle externes, le CCSP et les commissions de surveillance doivent avoir **le même droit de consultation que les membres du service d'inspection, prévu par la loi du 23 mars 2019** concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire.

En effet, l'article 9, § 3, de cette loi prévoit que les membres du personnel chargés de l'inspection ont « dans le cadre de l'exercice de leurs missions, librement accès aux prisons et à tout document relatif à l'administration pénitentiaire, en ce compris les images caméras existantes ».

f. Un droit de consultation ciblé et, pour le reste, sans aucune restriction, est une exigence évidente et une garantie nécessaire pour l'exercice de la mission de surveillance, comme le mettent en évidence les exemples étrangers et internationaux.

En France, le *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* dispose lui aussi d'un droit de consultation envisagé en ce sens : l'article 8-1 de la Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté dispose que « (l)e Contrôleur général des lieux de privation de liberté obtient des autorités responsables du lieu de privation de liberté ou de toute personne susceptible de l'éclairer toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission, dans les délais qu'il fixe. » (nous soulignons)

De même, l'article 8, § 2 de la Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants exige que l'État fournisse au CPT « tous renseignements sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté » et « toute autre information [...] nécessaire au Comité pour l'accomplissement de sa tâche ».

3.— Exclusion inacceptable de la possibilité pour la commission de surveillance et le CCSP de visionner les images caméras (articles 23 et 27 de la loi de principes) — L'avant-projet de loi (articles 13 et 17) complète les articles 23 et 27 de la loi de principes en prévoyant que ni les membres du Conseil central ni ceux des commissions de surveillance n'auront accès aux images prises par les caméras de surveillance des prisons.

Cette modification repose elle aussi sur des hypothèses erronées et a des conséquences inacceptables :

a. L'avant-projet de loi suppose à tort que **l'intention** implicite **de la commission Dupont ou du législateur** de l'époque était de ne pas autoriser l'accès aux images caméras. Si, en 2005, le législateur avait été conscient de l'utilisation qui serait faite des caméras de surveillance, il aurait sans aucun doute précisé que le droit de consultation s'étendait également aux images caméras. La première loi réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance date du 21 mars 2007. Cela montre que l'on portait encore peu d'intérêt aux images des caméras de surveillance en 2005.

b. Compte tenu de l'esprit et de l'objectif de la loi de principes et des travaux de la commission Dupont, ainsi que de l'importance croissante des images caméras, la **notion générale de « livres et documents »** a été interprétée jusqu'à présent comme englobant les « **images caméras** ».

L'article 9, § 3, susmentionné de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire l'illustre. Le service d'inspection interne a accès « à tout document relatif à l'administration pénitentiaire, *en ce compris les images caméras existantes* » (en néerlandais « met inbegrip van de beelden van de bestaande camera's »).

L'expression « en ce compris » indique clairement que les images caméras sont considérées comme faisant partie de « tout document relatif à l'administration pénitentiaire ».

C'est également l'interprétation de la Commission de la protection de la vie privée de l'époque dans une lettre datée du 7 mai 2018 en réponse à une question de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles de l'époque.

De même, la « communication » de la direction générale du 30 septembre 2020 aux directions locales des prisons confirmait que le CCSP et les commissions de surveillance avaient accès aux images.

c. L'avant-projet de loi avance à tort que cette restriction répond à un **souci de pouvoir préserver la vie privée des personnes filmées**.

Lorsque le CCSP ou les commissions de surveillance souhaitent consulter les images caméras, ils le font dans le but d'exercer leur mission d'intérêt général de surveillance. Il convient donc que le législateur donne à l'organe de surveillance la possibilité de visionner les images caméras. Le droit légal de consultation par l'organe de contrôle répond à l'obligation légale du « responsable du traitement » (le sous-traitant des images caméras) de mettre ces images (et donc les « données à caractère personnel ») à disposition. Cette obligation légale, justifiée par l'intérêt général, garantit la légalité du « traitement des données » lors de la consultation des images. En outre, le CCSP n'a pas connaissance d'un quelconque litige concernant une atteinte à la vie privée à la suite de la consultation des images des caméras de surveillance.

L'avant-projet de loi néglige donc l'**importance réelle des images caméras**.

Les images caméras sont indispensables pour enquêter sur les incidents qui se sont produits. Elles constituent généralement le seul moyen d'établir objectivement ce qui s'est passé.

La Commission de la protection de la vie privée de l'époque a souligné à juste titre (dans sa recommandation n° 06/2011 du 6 juillet 2011 sur l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux de détention et autres lieux du commissariat, consultable sur le site autoriteprotectiondonnees.be - REC06-2011-001DEF) que la vidéosurveillance « permet de conserver la preuve d'une détention tranquille ou problématique » et que les images sont importantes « tant pour les personnes arrêtées, qui se plaignent ultérieurement de leurs conditions de détention, que pour les policiers qui doivent se défendre de mauvais traitements qu'ils auraient prétendument infligés. » Des considérations similaires s'appliquent dans le contexte carcéral où, parfois, seules les images caméras permettent d'avoir une vision objective de ce qui s'est passé avant et pendant un incident.

e. En l'**absence de motif réel justifiant l'interdiction de consultation des images caméras**, le CCSP ne peut que conclure que cette restriction est motivée par la volonté de limiter l'exercice de la mission de surveillance. Cela démontre une fois de plus une méfiance injustifiée à l'égard du CCSP et des commissions de surveillance.

f. Enfin, il convient de rappeler qu'**en tant qu'organes de contrôle externes,** le CCSP et les commissions de surveillance doivent avoir **le même droit de consultation que les membres du service d'inspection** prévu par la **loi du 23 mars 2019** concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. Ils doivent donc avoir accès à ces images dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance.

4.— Restriction inacceptable de la mission des commissions de surveillance de soumettre des avis et des informations au CCSP — Conformément à l'article 26, § 2, 2°, de la loi de principes, les commissions de surveillance ont pour mission de « soumettre au Conseil central, soit d'office, soit sur demande, des avis et des informations concernant des questions qui, dans la prison, présentent un lien direct ou indirect avec le bien-être des détenus, et de formuler les propositions qu'elles juge(nt) appropriées ». (nous soulignons)

L'avant-projet de loi limite cette mission et cette compétence aux questions dans la prison qui sont uniquement directement liées au bien-être des détenus (art. 16).

Selon l'exposé des motifs, cette description correspond mieux à la mission de « contrôle indépendant sur la prison, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant », telle que définie au § 2, 1°. Il ne fait aucun doute que l'avant-projet de loi entend ainsi limiter la mission de la commission de surveillance. La raison de cette limitation n'est pas expliquée, pas plus que la distinction entre un lien « direct » et un lien « indirect ».

Lorsque le législateur de l'époque a précisé que la commission de surveillance peut soumettre des avis et des informations sur les questions dans la prison qui sont directement ou indirectement liées au bien-être des détenus, il a indiqué que cette mission devait être comprise de la manière la plus large possible et inclure toutes les questions liées au bien-être des détenus, sans aucune discussion sur la mesure dans laquelle une question est liée à ce bien-être.

Il semble que la restriction que l'avant-projet de loi souhaite appliquer soit liée à la restriction du droit de consultation. L'exposé des motifs (p. 21) indique en effet : « Les questions qui présentent un lien *indirect* avec le bien-être des détenus, quelles qu'elles soient, semblent sortir en tout état de cause du champ d'application du "traitement réservé aux détenus" et du "respect des règles les concernant" ». Il semble que l'avant-projet de loi n'envisage plus pour les commissions de surveillance de rôle de surveillance « de la prison », et plus spécifiquement des problèmes de nature infrastructurelle ou organisationnelle (par exemple, le fonctionnement inadéquat de la cuisine de la prison) qui sont indéniablement liés au bien-être des détenus.

II. Recours introduits auprès de la commission d'appel du CCSP contre les décisions du directeur général

5.— Décisions de placement et de transfèrement — La loi de principes prévoit des possibilités de recours pour le détenu qui fait l'objet d'une décision de placement ou de transfèrement dans une prison ou une section.

La décision de placement ou de transfèrement est prise par des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire désignés à ce titre par le directeur général, généralement des membres du service Statut juridique interne de la Direction gestion de la détention (DGD). Conformément à l'article 18, § 2, de la loi de principes, le détenu peut introduire une réclamation contre cette décision (art. 18, § 2, de la loi de principes).

La procédure est détaillée au chapitre III du titre VIII (« De la réclamation contre le placement ou le transfèrement et recours contre la décision concernant la réclamation »). Comme indiqué, la décision de la DGD peut faire l'objet d'une réclamation, plus précisément auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire. Et la décision du directeur général sur cette réclamation peut encore faire l'objet d'un recours auprès de la commission d'appel.

L'avant-projet de loi supprime ces possibilités de réclamation et de recours (articles 12 et 78 : abrogation de l'article 18, § 2, et du chapitre III du titre VIII).

La justification donnée pour cette abrogation fait fi du besoin de protection juridique et repose sur des hypothèses non fondées. Elle enfreint l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et porte atteinte à la crédibilité de l'État belge vis-à-vis des institutions européennes chargées du respect des droits humains.

a. Comme l'a souligné la **commission Dupont** à l'époque : « **Il est difficile de nier que de telles voies de recours répondent à un besoin**. Ainsi, le transfèrement d'un détenu peut entraîner des conséquences importantes sur le plan des contacts externes, des possibilités d'emploi et de formation, du caractère du régime qui est appliqué, etc. » *(Doc. Parl.* Chambre, n° 50-1076/001, p. 109).

La procédure proposée par cette commission, et adoptée par le législateur, a été justifiée à juste titre de la manière suivante :
« Par le fait qu'en cette matière, le pouvoir de décision ne repose pas chez les directions (locales) des établissements pénitentiaires mais bien chez l'Administration pénitentiaire (centrale), la procédure ordinaire de plainte n'est pas applicable. C'est pourquoi une procédure appropriée est prévue, laquelle se déroule en deux phases.
Lors de la première phase, le plaignant se voit offrir la possibilité d'exposer ses griefs à l'encontre de l'Administration pénitentiaire centrale responsable de la décision qu'il rejette. Durant cette phase, l'administration pénitentiaire peut reconsidérer sa décision de placement ou de transfèrement. Si la réclamation du plaignant n'aboutit pas à une solution qui le satisfasse, il aura encore la possibilité d'interjeter appel auprès de la Commission d'appel du Conseil central de surveillance. Au cas où l'administration pénitentiaire négligerait de répondre à la réclamation dans le délai imparti, il sera également possible d'entamer la procédure d'appel.
Cette étape préliminaire obligatoire a pour but de permettre de mener d'abord un débat interne visant à résoudre un conflit portant sur un placement ou un transfèrement, avant de devoir faire appel à un juge (administratif). Il est essentiel que le plaignant ait la possibilité de présenter ses arguments contre la décision de placement ou de transfèrement, et que l'administration pénitentiaire soit placée dans l'obligation de fournir rapidement une réponse motivée. Cette procédure, très accessible mais non informelle, servira à résoudre à la source un certain nombre de conflits sans qu'il soit nécessaire d'entamer une procédure longue et complexe. » *(Doc. Parl.* Chambre, n° 50-1076/001, p. 109 - nous soulignons)

b. L'avant-projet de loi nie la nécessité de cette protection juridique en se fondant sur des **hypothèses incompréhensibles et erronées**.

L'exposé des motifs reconnaît qu'une décision de placement ou de transfèrement peut entraîner un changement de régime et « certains inconvénients », mais ne voit cependant pas la nécessité d'une protection juridique parce que cette décision n'affectera jamais le « statut juridique interne » du détenu « en tant que tel ». En effet, selon l'exposé des motifs, quelle que soit la prison dans laquelle le détenu est placé ou transféré, il « pourra toujours jouir des droits tels qu'ils lui sont garantis par la loi de principes ». Si l'on prolonge ce raisonnement, le détenu n'a jamais, pour quelque raison que ce soit, besoin d'une protection juridique, car la loi de principes s'applique dans toutes les prisons et il peut « jouir des droits tels qu'ils lui sont garantis par la loi de principes ». Ce raisonnement incompréhensible nie l'évidence du constat selon lequel, dans le cas d'un placement ou d'un transfèrement, pour le détenu, des intérêts autres que l'applicabilité abstraite de la loi de principes entrent en jeu. Les prisons ont des régimes différents (ouverts ou fermés), offrent diverses possibilités de formation et de travail, peuvent ou non être situées dans la région où le détenu souhaite concrétiser sa réinsertion ou dans celle où vivent ses proches et autres visiteurs, sont ou non facilement accessibles par les transports publics, ...

L'avant-projet de loi vise à garantir que l'administration pénitentiaire puisse recourir à une différenciation des peines (tout en tenant compte du plan de détention individuel) et opérer une gestion efficace des places disponibles dans les différents établissements pénitentiaires. Ce ne sont cependant pas les seuls intérêts en jeu dans une décision de placement ou de transfèrement. Le désir de l'administration pénitentiaire de poursuivre une politique particulière ne peut en aucun cas porter atteinte à l'exigence selon laquelle les décisions de placement ou de transfèrement doivent se faire dans les limites du raisonnable, ni au fait que cette exigence doit pouvoir être soumise à un juge indépendant. Quiconque le conteste porte préjudice à la reconnaissance, depuis longtemps incontestée, de la nécessité d'une protection juridique contre les décisions de l'administration.

Les possibilités de réclamation et d'appel ne compromettent pas les intérêts que l'avant-projet de loi prétend sauvegarder (différenciation des peines, administration efficace). En tant que voie de recours, l'appel auprès la commission d'appel ne fait que garantir que l'administration pénitentiaire, dans les limites du raisonnable, prend la décision sur la base de données factuelles réellement existantes et pertinentes, déterminées avec le soin nécessaire et évaluées correctement, en prenant soigneusement en considération tous les intérêts en jeu. La nécessité d'une différenciation des peines et d'un contrôle de la population carcérale ne peut dès lors justifier n'importe quelle décision. Certains intérêts importants du détenu doivent aussi être pris en compte dans le cadre de la prise de décision.

L'exposé des motifs affirme à tort que la « pratique des deux dernières années » aurait montré « qu'une possibilité de recours auprès de la commission d'appel en la matière peut compromettre toute politique menée par l'administration en ce qui concerne la différenciation des peines et empêcher ainsi une politique de placement équilibrée ». Cette affirmation n'est nullement étayée. Cette appréciation ne tient pas compte du fait que les commissions d'appel reconnaissent le large pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire et examinent les décisions de placement et de transfèrement avec réserve.

c. Si l'avant-projet devient loi, seul un recours administratif sera encore possible auprès du Conseil d'État. **Toutefois, pareil recours devant le Conseil d'État ne restitue pas au détenu la protection juridique que lui offre la loi de principes**.

En effet, le Conseil d'État s'est déclaré par principe incompétent pour examiner les décisions de placement ou de transfèrement. Dans quelques arrêts, le Conseil d'État a jugé que la manière dont le pouvoir exécutif exécute une peine d'emprisonnement s'inscrit dans le cadre de la collaboration directe de l'administration à l'exécution de la peine privative de liberté à laquelle un détenu a été condamné par un jugement ou un arrêt du juge pénal et qui est contrôlé par le pouvoir judiciaire, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent (par ex. arrêt n° 239.397 du 13 octobre 2017). Dans d'autres arrêts, la décision de placement ou de transfèrement a été qualifiée de mesure d'ordre intérieur. Ainsi, le Conseil d'État ne s'est déclaré compétent que dans les rares cas où la mesure de transfèrement contestée a été prise en raison du comportement du requérant et a affecté sa situation juridique (par ex. arrêt n° 216.982 du 21 décembre 2011) ou lorsque la décision a été perçue comme une sanction disciplinaire déguisée (par ex. arrêt n° 236.179 du 18 octobre 2016).

d. Enfin, l'avant-projet de loi revient sur les garanties données par l'État belge au Conseil de l'Europe en exécution de ses obligations en matière de respect des droits de l'homme.

Dans l'arrêt Bamouhammad du 17 novembre 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 13 de la CEDH dans la mesure où les détenus qui font l'objet de décisions de placement, de transfèrement ou de placement dans un régime de sécurité particulier individuel ne disposent pas d'une voie de recours effective. La Cour a noté que « (l)a loi de principes de 2005 (…) a certes pallié cette lacune mais les dispositions instituant un droit de plainte en matière

de transfert, de régime d'exception, mais aussi par rapport à toute décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci ne sont pas encore en vigueur. »

Le « bilan d'action » que l'État belge a transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 18 novembre 2022 soulignait que les dispositions de la loi de principes prévoyant le recours devant la commission d'appel étaient entrées en vigueur entre-temps et que « les détenus disposent, en théorie et en pratique, d'un recours interne effectif préventif pour contester des décisions similaires à celles qui furent imposées au requérant (cf. recours judiciaire en référé et droit de plainte auprès des organes de surveillance pénitentiaires, désormais entré en vigueur le 1er octobre 2020). » (p. 12).

Sur la base de ce « bilan d'action », le Comité des Ministres a constaté que la Belgique s'était conformée à l'arrêt (Résolution CM/ResDH(2022)370 du 14 décembre 2022).

La suppression proposée du moyen de recours rétablit un état du droit que la Cour européenne a jugé contraire à l'article 13 de la CEDH, viole la confiance accordée au « bilan d'action » de l'État belge par le Comité des Ministres et porte par conséquent atteinte à la crédibilité de l'État belge.

6.— Décisions de placement dans un régime de sécurité particulier individuel (RSPI) — La loi de principes prévoit un recours auprès de la commission d'appel pour le détenu qui fait l'objet d'une décision du directeur général de placement, de renouvellement ou de maintien d'un régime de sécurité particulier individuel (art. 118, § 10, de la loi de principes).

Cette procédure de recours se déroule de la même manière que la procédure de recours contre les décisions du directeur général sur une réclamation contre une décision de placement ou de transfèrement (art. 165 et 166 de la loi de principes).

L'avant-projet de loi supprime ce recours (voir art. 45, 7°, du projet).

Une fois de plus, la modification proposée nie la nécessité d'une protection juridique et s'appuie sur des suppositions erronées. Elle enfreint l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et porte atteinte à la crédibilité de l'État belge vis-à-vis des institutions européennes chargées du respect des droits humains.

a. L'avant-projet justifie l'exclusion des possibilités de recours pour les décisions en matière de RSPI de la même manière que pour les mesures de sécurité particulières (dans le cadre du droit de plainte).

Le placement en RSPI étant une mesure destinée à faire face à une menace permanente pour la sécurité, elle est considérée comme étant plus qu'une décision « purement à l'encontre d'un détenu individuel » et viserait « une plus grande partie ou la totalité de la prison, ou même l'ensemble de la société. » La possibilité de recours est exclue parce qu'une annulation de la mesure pourrait avoir des conséquences « pour la sécurité du reste de la population carcérale et pour le personnel de l'établissement, et par extension, l'ensemble de la société » (exposé des motifs, p. 37).

Selon l'exposé des motifs (p. 37-38), la suppression de la possibilité d'appel garantira que les litiges relatifs à un RSPI seront portés devant les juridictions de l'ordre judiciaire chargées de la sauvegarde des droits subjectifs.

Le simple fait de constater qu'une mesure est prise en raison d'une menace permanente pour la sécurité n'enlève rien au fait que la mesure est avant tout une décision prise spécifiquement à l'égard d'un détenu individuel.

En outre, l'exposé des motifs se concentre sur les cas où la sécurité non seulement interne, mais aussi externe est menacée. Toutefois, un RSPI peut également être imposé à des détenus particulièrement vulnérables qui mettent uniquement en danger la sécurité interne, et donc pas celle des tiers (autres détenus ou membres du personnel) présents dans l'établissement, mais seulement leur propre sécurité.

L'exposé des motifs considère manifestement que le simple fait que l'administration pénitentiaire estime qu'existe une menace permanente pour la sécurité — indépendamment du fait que ce soit effectivement le cas, que la mesure soit compatible avec l'état de santé du détenu, que la décision ait été prise en bonne et due forme et que les mesures imposées ne soient pas disproportionnées par rapport à la menace perçue pour la sécurité, ... — suffit à priver les détenus pour lesquels un RSPI est décidé, de la protection juridique à laquelle les autres détenus ont droit.

L'exposé des motifs n'explique pas non plus pourquoi les juridictions de l'ordre judiciaire — à supposer que le détenu parvienne à franchir le seuil de ces juridictions, ce qui est illusoire pour les détenus qui ne sont pas assistés d'un avocat — offriraient une protection juridique différente de sorte que leurs décisions, contrairement à celles de la commission d'appel, n'aient pas de « conséquences qu'il ne faut pas sous-évaluer pour la sécurité du reste de la population carcérale et pour le personnel de l'établissement, et par extension, l'ensemble de la société ».

L'exposé des motifs ne fournit donc pas de justification raisonnable quant à l'exclusion de ces décisions du champ d'application du droit de plainte (au sens large).

b. L'exclusion de ces décisions du champ d'application du droit de plainte ne donne pas au détenu une réelle possibilité de recours devant le Conseil d'État, non pas parce que les contestations d'un RSPI relèvent du « contentieux subjectif », mais parce que le Conseil d'État a considéré que les mesures, pour autant qu'elles soient motivées uniquement ou principalement par des considérations de sécurité et de prudence, constituent des mesures d'ordre intérieur contre lesquelles, en principe, aucun recours en annulation n'est possible, sauf lorsque la mesure en question vise uniquement ou principalement à punir un détenu pour des manquements disciplinaires (par ex. arrêts n° 232.479 du 7 octobre 2015, n° 232.924 du 18 novembre 2015, n° 235.396 du 7 juillet 2016, n° 236.417 du 16 novembre 2016, n° 239.198 du 22 septembre 2017, et n° 239.106 du 14 septembre 2017) ou lorsque la décision est prise en raison du comportement de l'intéressé et qu'elle affecte gravement ses droits et son statut juridique (par ex. arrêt n° 242.885 du 8 novembre 2018).

La compétence de contrôle limité du Conseil d'État ne répond pas à la protection juridique à laquelle un détenu a droit, même lorsque la mesure est imposée uniquement pour des raisons de sécurité et de prudence. Même dans ce cas, le détenu doit pouvoir faire valoir qu'il n'a pas été entendu au préalable ou que l'évaluation de l'existence d'un danger pour l'ordre ou la sécurité dépasse les limites du raisonnable et que, par conséquent, un RSPI lui a été imposé à tort.

Par conséquent, l'exposé des motifs (à l'article 65 du projet de loi) affirme à tort que les détenus auxquels un RSPI est imposé ne « seront donc absolument pas privés de protection juridique » (p. 55).

Il est particulièrement déroutant de considérer que si le Conseil d'État se voit reconnaître une compétence de principe pour évaluer la mesure de RSPI, « la sécurité interne de la prison sera mieux assurée que dans la situation actuelle » (pp. 55-56).

Sans aucune analyse de fond de la jurisprudence des commissions des plaintes et d'appel en matière de mesures de sécurité particulières et de placements en RSPI, l'exposé des motifs (p. 56) prétend que « le traitement par une juridiction composée de magistrats à temps plein et éloignée de la prison permettra de traiter plus sereinement ces questions qui touchent parfois à la sécurité nationale ». Cette approche particulièrement injuste et malheureuse ne contribue évidemment pas à un débat serein sur la nécessité et la valeur de la protection juridique des détenus contre les décisions de l'administration pénitentiaire.

c. Enfin, l'avant-projet de loi revient sur les garanties données par l'État belge au Conseil de l'Europe en exécution de ses obligations en matière de respect des droits de l'homme, comme cela a déjà été évoqué plus haut dans la discussion relative au recours contre les décisions de placement ou de transfèrement (voir point 5.d).

III. Plainte auprès de la commission des plaintes contre les décisions prises par le directeur ou en son nom

7.— L'avant-projet de loi réduit le droit de plainte à une voie de recours sans (grande) substance, contrairement à l'intention du législateur en 2005 et 2016 et au droit constitutionnellement garanti d'égalité d'accès à la justice — L'avant-projet de loi modifie le droit de plainte sur de nombreux points essentiels. Il réduit le droit de plainte à un recours qui ne peut être invoqué que dans un nombre limité de cas et qui est peu efficace.

a. Le droit de plainte tel que proposé par l'avant-projet de loi ne ressemble plus en rien au droit de plainte du modèle néerlandais dont s'étaient inspirés la commission Dupont et les législateurs de 2005 et 2016. L'avant-projet de loi ne donne aucune raison valable de restreindre aussi radicalement le droit de plainte.

La commission Dupont avait souligné que « Le choix d'un régime de plaintes inspiré par le modèle néerlandais a été opéré sur la base d'un ensemble de considérations, dont les principales sont passées en revue ci-après :
1° Le droit de plainte néerlandais est conçu au départ de considérations explicites sur la nécessité d'une protection juridique des détenus dans la perspective d'un État de droit ; ces considérations sous-tendent également le présent projet de loi de principes.
2° En matière de droit de plainte, le système néerlandais est, parmi les différents systèmes nationaux, celui qui satisfait le plus complètement aux différentes conditions idéales mentionnées plus haut à réunir pour garantir un droit de plainte sérieux qui prévoit le recours à la médiation et qui vise au règlement des conflits, à savoir : mise à la portée de tous; organe chargé de traiter les plaintes indépendant de l'administration pénitentiaire et familiarisé avec le milieu pénitentiaire; possibilité pour
le plaignant d'être entendu et de se faire assister par une personne de confiance ; pouvoir de décision sur le fond ; centralisation de l'instance, s'appuyer sur l'idée que, de façon optimale, la médiation doit, dans le traitement d'un conflit, précéder le recours à une plainte formelle; appels centralisés.
C'est grâce à toutes ces qualités que, dans les études de droit comparé, le système néerlandais est considéré comme l'un des meilleurs. » *(Doc. Parl.* Chambre, 2000-2001, n°. 50-1076/1, p. 99- 100, nous soulignons).

Dans sa lettre collective 155 avec pour objet le « droit de plainte », la direction générale a clairement confirmé la nécessité du droit de plainte tel qu'il existe actuellement : « Lors de la préparation de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire, un contrôle externe et indépendant ainsi

qu'une procédure de plainte efficace ont été considérés comme des conditions nécessaires à la préservation des droits des détenus.
Une définition valable du statut juridique des détenus ne pouvait donc pas se limiter à leur statut juridique matériel ; elle devait aussi être conçue dans une optique procédurale. Il convenait en ce sens de prévoir des garanties pour que les droits des détenus soient effectivement respectés et que ceux-ci aient la possibilité, en cas de litige, de faire valoir véritablement certains droits.
On a dès lors considéré que les formes de contrôle et les voies de plainte alors existantes, tout comme les procédures prévues dans le cadre de la protection juridique générale (tribunal civil, Conseil d'État, etc.) ne pouvaient répondre que très partiellement aux besoins des détenus.
Force a été de constater qu'il s'imposait de renforcer le contrôle et d'instaurer un régime du droit de plainte, devant permettre de traiter les éventuels conflits en prison autrement qu'en recourant aux voies habituelles des cours et tribunaux et du Conseil d'État. »

La direction générale a décrit en des termes tout aussi convaincants que « L'introduction du droit de plainte dans sa forme actuelle revient à introduire une procédure adaptée à la situation de détention, qui doit permettre aux détenus de défendre leurs intérêts par rapport à des décisions qui concernent directement leur situation en prison.
Un certain nombre de conditions essentielles d'une procédure de plainte efficace ont été visées et traduites dans le droit de plainte actuel.
Aussi, une procédure de plainte efficace doit :

- être accessible
  Elle doit donc être facilement accessible aux détenus et s'appliquer à un large éventail de décisions du directeur ;
- pouvoir être mise en œuvre devant une instance indépendante (de l'administration pénitentiaire), familiarisée avec le milieu et la pratique pénitentiaires
  C'est la raison pour laquelle les commissions des plaintes sont composées de membres des commissions de surveillance qui, en raison de leur présence au sein de l'établissement peuvent se familiariser avec la pratique pénitentiaire de manière générale et avec le climat propre à l'établissement auquel ils sont liés en particulier ;
- être rapide et simple et donner la possibilité au détenu d'être entendu et de se faire assister par une personne de confiance
- accorder une compétence décisionnelle effective à l'instance qui traite la plainte
  À cet égard, la commission des plaintes et la commission d'appel sont compétentes pour, le cas échéant, substituer leur propre décision à la décision annulée du directeur ;
- pouvoir être précédée d'une forme de médiation de conflit
  À la lumière de ce qui précède, il peut être renvoyé au traitement de plainte interne (développé plus loin) par le directeur de la prison et à la médiation par le commissaire du mois ;
- comprendre une possibilité de recours organisé de manière centralisée (au niveau de la commission d'appel en l'occurrence), en vue d'une uniformité des décisions prises en matière de plaintes. » (nous soulignons)

On trouvera ci-après une analyse détaillée de la manière dont l'avant-projet de loi entend réduire le droit de plainte à un recours marginal, à savoir :

- en limitant le champ d'application du droit de plainte (point 8)
- en limitant le pouvoir d'appréciation de la commission des plaintes (point 9)
- en formalisant davantage le droit de plainte (point 10)
- en excluant la possibilité d'une médiation (point 11)
- en limitant ses pouvoirs d'enquête (point 12)
- en limitant le pouvoir de suspension (point 13)
- en limitant l'effet des décisions de la commission des plaintes (point 14).

b. La restriction du droit de plainte proposée dans l'avant-projet de loi est contraire au droit constitutionnellement garanti d'égalité d'accès à la justice.

Les articles 10, 11 et 13 de la Constitution garantissent le droit à l'égalité d'accès au juge compétent.

Actuellement, pour toute décision visée à l'article 148 de la loi de principes prise par le directeur ou en son nom à son égard, chaque détenu dispose d'un accès à la commission des plaintes et à la commission d'appel.

L'avant-projet de loi limite cet accès en excluant plusieurs catégories de décisions du droit de plainte. Le niveau de protection s'en retrouve ainsi réduit. Non seulement le Conseil d'État n'offre pas le seuil d'accès peu élevé et aisé de protection juridique que la commission des plaintes et la commission d'appel. En outre, le Conseil d'État n'est pas compétent pour toutes les décisions (par ex., les mesures de sécurité particulières et toutes sortes d'autres décisions qualifiées de « mesures d'ordre intérieur ») ou ne procède pas à un examen du caractère raisonnable avec la même intensité que la commission des plaintes ou la commission d'appel.

Aucune justification raisonnable n'est avancée pour la distinction ainsi créée entre les décisions qui restent soumises au droit de plainte, les décisions qui ne sont plus soumises au droit de plainte et pour lesquelles le Conseil d'État ne fournira pas non plus de protection juridique, et les décisions qui ne sont plus soumises au droit de plainte, mais pour lesquelles le Conseil d'État fournira une protection juridique (limitée).

Si l'avant-projet de loi devient loi, la question de la constitutionnalité des modifications apportées se posera avec une telle acuité que la sécurité juridique sera compromise pour longtemps.

c. L'avant-projet de loi réduit à néant les efforts consentis afin d'instaurer un droit de plainte conforme aux normes du CPT.

Dans ses rapports relatifs à ses visites périodiques ou *ad hoc*, le CPT a insisté à plusieurs reprises sur l'instauration d'un droit de plainte.

Après la première visite en novembre 1993, le CPT a constaté « a(voir) reçu d'innombrables plaintes relatives à l'état d'insécurité juridique et, dans une certaine mesure, à l'absence de droits formellement reconnus aux détenus en Belgique » (CPT/Inf (94) 15, par. 248). Les autorités belges ont confirmé avoir commandé un avant-projet de loi prévoyant également un droit de plainte (CPT/Inf (96) 7, p. 38).

Après la deuxième visite en 1997, le CPT a insisté pour que la commission chargée de rédiger une loi principes « accorde une haute priorité à la mise en place d'une procédure de plainte efficace pour les détenus » (CPT/Inf (98) 11, par. 205).

Lors de sa quatrième visite, le CPT a noté que la loi de principes avait finalement été approuvée, mais que ses dispositions n'étaient pas encore entrées en vigueur. Le CPT avait appelé le gouvernement à prendre les mesures nécessaires à cette fin (CPT/Inf (2006) 15, par. 88).

À la suite de sa visite en 2009, le CPT a répété « l'importance qu'il accorde à l'existence de mécanismes d'inspection et de plaintes indépendants et efficaces dans les établissements pénitentiaires » et a noté en particulier au sujet du droit de plainte : « En ce qui concerne les plaintes, le Titre VIII de la Loi de principes prévoit l'instauration d'un véritable droit de plainte des détenus auprès d'une « Commission des plaintes » instituée auprès de chaque Commission de surveillance. Une procédure formelle est

prévue, ainsi que des pouvoirs très étendus pour la Commission des plaintes (par exemple, celui d'organiser une médiation entre des parties en litige, ou de mener des enquêtes au sein de l'établissement pénitentiaire concerné). Cette Commission sera par ailleurs investie du pouvoir d'annuler une décision de la direction de l'établissement pénitentiaire, et ses décisions, motivées, seront susceptibles d'appel devant la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire. Or, faute d'arrêté royal d'application, le Titre VIII susmentionné n'est pas encore entré en vigueur. Le CPT recommande aux autorités belges de prendre immédiatement des mesures afin que les dispositions du Titre VIII de la Loi de principes entrent en vigueur." (CPT/Inf (2010) 24, par. 158)

Après ses visites en 2012 (CPT/Inf (2012) 36, par. 87) et en 2013 (CPT/Inf (2016) 13, par. 57), le CPT a également insisté pour que la loi de principes entre rapidement en vigueur.

Dans le dernier rapport faisant suite à la visite *ad hoc* de novembre 2021, le CPT a constaté que « les détenus des prisons visitées semblaient dans l'ensemble bien informés de la possibilité de se plaindre de manière confidentielle (en utilisant des boîtes à plaintes) auprès de la commission spéciale à deux instances (commissions des plaintes et commissions d'appel) mise en place conformément à la loi de 2016 qui avait mis en place le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP) » et que « la délégation a examiné la documentation pertinente et a conclu que – malgré la lacune (…) concernant l'accès à l'information – le système de plainte était largement utilisé par les détenus et fonctionnait efficacement dans la pratique, les décisions des directeurs de prison étant relativement fréquemment annulées et des compensations accordées aux détenus » (CPT/Inf (2022) 22, par. 47).

Cette appréciation du droit de plainte belge n'a rien de surprenant. Le CPT a également loué à plusieurs reprises le bon fonctionnement de la procédure de plainte aux Pays-Bas (voir CPT/Inf (93) 15, par. 143-144, CPT/Inf (2012) 21, par. 49, CPT/Inf (2017) 1, par. 79). Des auteurs faisant autorité[1] notent également que le système néerlandais peut compter sur un large soutien du CPT et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans son 27e rapport annuel (CPT/Inf (2018) 4, p. 30-33), le CPT a défini les exigences auxquelles doit répondre un mécanisme de plainte adéquat, résumées dans les cinq principes de base que sont la disponibilité, l'accessibilité, la confidentialité et la sécurité, l'efficacité et la traçabilité.

Le droit de plainte tel qu'il existe aujourd'hui répond à ces principes. La restriction considérable du droit de plainte envisagée par l'avant-projet de loi élimine la garantie d'un droit de plainte disponible, accessible et efficace.

8.— Une restriction inacceptable du champ d'application du droit de plainte — Conformément à l'article 148 de la loi de principes, un détenu peut se plaindre de « toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci ». Une telle décision est assimilée à « l'omission ou le refus de prise de décision dans un délai légal ou, à défaut, dans un délai raisonnable ».

Cette disposition correspond à l'article 60, § 1 et 2, de la loi de principes pénitentiaires néerlandaise.

L'avant-projet de loi (art. 65) entend modifier l'article 148 de la loi de principes comme suit :

[1] D. VAN ZYL SMIT en S. SNACKEN, *Principles of European Prison Law and Policy. Penology and human rights*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 308-310; P. JACOBS et A.M. VAN KALMTHOUT, "The Dutch complaint and appeal procedure for prisoners in the light of European standards" in G. CLIQUENNOIS en H. DE SUREMAIN (ed.), *Monitoring penal policy in Europe*, Londen, Rouledge, 2017, 54-69.

« Sans préjudice de la possibilité pour un détenu de s'adresser à la direction et à la Commission de surveillance, un détenu peut se plaindre auprès de la Commission des plaintes de toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci dans le cadre de son statut juridique interne à l'exception de :
1° une décision prise dans le cadre du titre VI, chapitre III, section II ;
2° une décision prise dans le cadre du Titre VII en conséquence d'une infraction disciplinaire de première catégorie visée à l'article 129 ;
3° toute décision visant ou contenant l'attribution d'un espace de séjour à un détenu, pour des raisons d'ordre, de sécurité ou d'organisation interne.
L'omission ou le refus de prise de décision dans un délai légal ou, à défaut, dans un délai raisonnable, sont assimilés aux décisions visées à l'alinéa 1er.
Toute décision, mesure ou circonstance de portée générale, susceptible d'affecter le détenu sans lui être adressée individuellement, ne peut être assimilée à une décision visée au premier alinéa ni à une omission ou à un refus visé au deuxième alinéa. » (nous soulignons)

Cette modification limite le champ d'application du droit de plainte aux décisions les moins intrusives qui peuvent être prises à l'égard d'un détenu. La modification vise à éviter que le droit de plainte en Belgique ait une portée aussi large qu'aux Pays-Bas. Aucune justification n'est apportée à l'appui de cette modification.

Sans entrer dans le détail de chacune des changements proposés, il convient de formuler d'emblée les observations suivantes :

a. L'ajout proposé selon lequel la décision doit se rapporter au **statut juridique interne** est superflu s'il est conçu, comme le suggère l'exposé des motifs, comme une simple confirmation de la jurisprudence des commissions des plaintes et d'appel. En effet, il n'est pas (plus) contesté que la commission des plaintes n'est pas compétente pour examiner les décisions prises en vertu de la loi du 17 mai 2006 (« relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine »).

Toutefois, l'ajout selon lequel les décisions faisant l'objet d'une plainte doivent être prises « dans le cadre du statut juridique interne » peut conduire à l'interprétation selon laquelle ces décisions doivent être prises sur la base d'une disposition de la loi de principes qui ordonne explicitement au directeur de prendre une décision sur un droit bien défini du détenu (voir, par ex., les articles 55, 56, 59, 60, 61 et 64 de la loi de principes). Cela exclurait du champ d'application du droit de plainte toutes sortes d'autres décisions prises par le directeur ayant trait au statut réel dans lequel le détenu se trouve ou à son traitement, sans que la loi de principes n'exige explicitement que le directeur prenne une décision à cet égard. Comme le montre le modèle néerlandais, ces décisions doivent aussi entrer dans le champ d'application du droit de plainte.

La modification proposée vise donc à en limiter le champ d'application. Cela se reflète également dans la justification donnée pour retirer du champ d'application du droit plainte les décisions relatives à l'attribution d'un espace de séjour (avec changement éventuel du régime qui devient ainsi applicable au détenu). L'exposé des motifs (p. 58) soutient en effet que, quel que soit le régime, « le détenu conserve tous les droits définis dans la loi de principes » et que, par conséquent, un changement de régime n'affecte pas le « statut juridique » du détenu en tant que tel. Dans le même ordre d'idées, il sera soutenu que tant que la décision du directeur ne concerne pas des droits explicitement mentionnés dans la loi de principes, le « statut juridique interne » du détenu n'est pas en cause.

b. Les « décisions prises dans le cadre du Titre VI, Chapitre III, section II » — plus précisément, les **mesures de sécurité particulières** — sont exclues du champ d'application du droit de plainte pour les mêmes raisons que les décisions du directeur général relatives au placement dans un RSPI.

Cette disposition est dès lors sujette à la même critique.

Pour les mesures de sécurité particulières aussi, le Conseil d'État s'est toujours montré réticent à reconnaître sa compétence. Le Conseil d'État a également qualifié ces mesures de « mesures d'ordre intérieur » non susceptibles de recours en annulation, sauf lorsque la mesure a pour objet unique ou principal de sanctionner un détenu pour des manquements disciplinaires (par ex. arrêt n° 239.306 du 5 octobre 2017) ou constitue une mesure disciplinaire déguisée (par ex. arrêt n° 238.405 du 2 juin 2017).

Le pouvoir de contrôle limité du Conseil d'État ne répond pas à la protection juridique à laquelle un détenu a droit, même lorsque la mesure est imposée uniquement pour des raisons de sécurité. Même dans ce cas, le détenu doit aussi pouvoir faire valoir qu'il n'a pas été entendu au préalable ou que l'évaluation de l'existence d'un danger pour l'ordre ou la sécurité dépasse les limites du raisonnable et que, par conséquent, c'est à tort qu'une mesure de sécurité particulière lui a été imposée.

c. Les décisions relatives à des **infractions disciplinaires de la première catégorie**, qu'il s'agisse de **décisions disciplinaires** ou de **mesures provisoires** précédant la décision disciplinaire, sont également exclues du champ d'application du droit de plainte.

L'exposé des motifs justifie cette exclusion par le fait qu'il s'agit d'« infractions graves » et que des décisions de suspension ou d'annulation compromettent la compétence du directeur.

La catégorie des infractions disciplinaires relevant de la première catégorie comprend en effet des infractions plus graves, mais dans les faits, ces infractions ne sont pas nécessairement réellement graves. Par exemple, la simple possession de drogues, indépendamment de tout trafic, dont se rendent coupables tant de détenus ayant des problèmes d'addiction, et la possession d'un téléphone portable, sont des infractions disciplinaires de la première catégorie.

On comprend mal pourquoi la protection juridique d'un détenu soupçonné d'une infraction plus grave qu'un autre détenu devrait être organisée de manière totalement différente.

La procédure devant le Conseil d'État et la procédure devant le juge des plaintes sont en effet très différentes. Le seuil d'accessibilité formel au Conseil d'État est particulièrement élevé ; sans l'assistance d'un avocat, un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État n'est pas possible. En outre, comme le montre une étude réalisée peu avant l'entrée en vigueur du droit de plainte, le Conseil d'État n'offre dans les faits qu'une protection juridique limitée (voir par ex., M. Van Acoleyen et V. Eechaudt, « Beroepen bij de Raad van State tegen penitentiaire tuchtsancties: doeltreffend of louter symbolisch? », *Nullum Crimen*, 2019, 29-36 ; voir également M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, 416-432 ; S. Berbuto et M. Nève, « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier ? », Limal, Anthemis, 2019, 59-62). Une récente étude approfondie montre également que la procédure plus accessible devant la commission des plaintes et la commission d'appel est largement préférable à la procédure devant le Conseil d'État (C. Stevens, « De rechtsbescherming van de gedetineerde bij het ondergaan van een tuchtsanctie : van de Raad van State naar de Klachten- en Beroepscommissie », *RW*, 2022-23, 1123-1138 et 1163-1179).

La distinction envisagée par l'avant-projet de loi est dépourvue de toute justification raisonnable et ne peut résister à l'épreuve du principe d'égalité.

Avec la modification proposée, les détenus auront encore plus de difficultés à déterminer quelles plaintes relèvent de la compétence de la commission des plaintes. En effet, pour le même type de

« plainte », selon la catégorie de l'infraction disciplinaire, les détenus devront faire appel soit devant la commission des plaintes, soit au Conseil d'État.

Enfin, il est particulièrement étonnant que l'exposé des motifs (pp. 56-57) considère que les pouvoirs de suspension et d'annulation des commissions des plaintes et d'appel compromettent le pouvoir du directeur, alors que cette considération ne s'applique apparemment pas au Conseil d'État. L'accessibilité de la procédure de plainte — il n'est pas nécessaire d'avoir un avocat spécialisé en droit pénitentiaire pour contester la décision disciplinaire — et la protection juridique plus rapide offerte par le droit de plainte sont manifestement une épine dans le pied de l'administration pénitentiaire.

d. Est également exclue du champ d'application de droit de plainte, toute décision visant ou portant sur l'**attribution d'un espace de séjour à un détenu pour des raisons d'ordre, de sécurité ou d'organisation interne de la prison**. Il s'agit donc de toutes les décisions d'attribution d'un espace de séjour. La description de ces décisions permet également de déduire qu'en tant que « mesures d'ordre intérieur », ces décisions ne pourront généralement pas non plus être contestées devant le Conseil d'État.

L'exposé des motifs (p. 58) considère à tort que le détenu n'a pas besoin de disposer d'une voie de recours contre ces décisions, parce que, quel que soit le régime dans lequel il se retrouve à la suite de l'attribution d'une cellule, il « conserve tous les droits définis dans la loi principes » et son « statut juridique (…) en tant que tel » n'est donc pas affecté. Une telle analyse ne tient pas compte de l'importance et de l'impact de ces décisions. Un régime de vie en communauté et un régime de vie en semi-communauté sont en effet très différents.

L'avant-projet de loi entend retirer toute évaluation du régime appliqué d'un examen par la commission des plaintes. L'exposé des motifs (p. 59) fait valoir que la décision de placer un détenu dans un régime particulier a un impact non seulement sur le détenu, mais parfois aussi sur la section, voire sur l'ensemble de la prison. Cela n'enlève rien au fait que cette décision affecte aussi et en premier lieu le détenu. Il n'est pas raisonnable d'exclure un détenu de la protection juridique simplement parce que l'attribution d'une cellule détermine également le régime dans lequel le détenu se retrouve. Une fois de plus, il convient de souligner que la liberté d'appréciation conférée à l'administration pénitentiaire n'exclut pas la nécessité d'une protection juridique contre toute décision arbitraire ou déraisonnable de sa part.

La modification proposée exclut également d'autres plaintes de la compétence de la commission des plaintes. Un détenu non-fumeur ne pourra plus introduire une plainte parce qu'il a été placé dans une cellule avec un fumeur. La commission des plaintes ne pourra pas non plus juger que, par exemple, l'attribution est contraire à la garantie de détention donnée par l'État belge lors du transfert d'un suspect détenu aux Pays-Bas et dont la direction n'a pas tenu compte lors de l'attribution de la cellule.

Le pouvoir d'examen et d'évaluation de ces décisions dont dispose la commission des plaintes n'implique pas qu'elle prenne des décisions stratégiques et détermine le régime à la place du directeur. La commission des plaintes examine si le directeur a pu raisonnablement prendre sa décision sans arbitraire, sur la base d'informations factuelles correctes et précises et après avoir soigneusement évalué les différents intérêts en présence. On comprend mal pourquoi l'administration pénitentiaire devrait disposer d'un pouvoir discrétionnaire illimité en la matière et pourquoi le détenu devrait être privé de la protection juridique contre les décisions arbitraires ou déraisonnables.

e. Enfin, l'avant-projet de loi vise à rendre impossible toute évolution du droit de plainte dans le sillage du droit de plainte néerlandais en stipulant que **toute décision, mesure ou circonstance de portée générale, susceptible d'affecter le détenu sans lui être adressée individuellement**, ne peut donner lieu à une plainte recevable.

L'exposé des motifs suppose à tort qu'il n'a jamais été dans l'intention du législateur d'ouvrir le droit de plainte à de tels cas.

La commission Dupont a souligné que l'article 148 de la loi de principes, actuellement en vigueur, garantit une possibilité élargie de plainte. Il est parfois fait référence, à tort, à un commentaire du président de la commission de la Chambre lors de la discussion du projet Dupont, qui s'était exprimé sur la position d'un président d'une commission de surveillance aux Pays-Bas. Le président de cette commission avait estimé que la portée que la commission d'appel des Pays-Bas avait donnée à la notion de « décision du directeur » était « grande (et peut-être trop grande) » et qu'il convenait de définir plus précisément cette notion par « toute décision prise par le directeur ou en son nom à son égard » *(Doc. Parl.* Chambre 2004-05, n° 51-0231/15, p. 160). Aucun débat n'a suivi cette intervention du président de la commission de la Chambre. Le législateur n'a pas non plus retenu la suggestion de définir plus précisément la catégorie des décisions susceptibles de faire l'objet d'une plainte. Par conséquent, on ne peut s'appuyer sur un simple commentaire formulé incidemment par le président d'une commission de surveillance néerlandaise, contrairement à la motivation longuement étayée de la commission Dupont, pour déduire que le législateur a eu la volonté de ne pas harmoniser le droit de plainte belge avec le droit de plainte néerlandais.

Le droit de plainte néerlandais ne laisse planer aucun doute sur le fait qu'une « circonstance de portée générale » ne peut justifier que le directeur prenne, s'abstienne ou refuse de prendre une décision qui viole le droit d'un détenu.

Avec l'amendement proposé, l'administration pénitentiaire veut clairement empêcher le juge des plaintes belge, à l'instar du juge des plaintes néerlandais, d'évaluer si la direction omet de décider que des repas végétariens doivent être mis à la disposition d'un détenu (en ce sens, p. ex., commission d'appel du 30 janvier 2023, BC/22-0070, consultable sur https://jurisprudence.ccsp.belgium.be/?lang=fr) ou omet de décider, en raison d'une grève, de prendre les mesures nécessaires pour que le détenu puisse tout de même disposer d'une heure de sortie à l'air libre (p. ex., commission d'appel du 18 août 2022, CA/22-0125).

De même, le simple fait qu'une mesure « ne vise pas le détenu individuellement » n'empêche pas qu'elle puisse tout de même être une décision « prise à l'égard du détenu ». Contrairement à l'intention de la commission Dupont et du législateur belge de 2005 et 2016, l'administration pénitentiaire ne souhaite pas s'inspirer du modèle néerlandais. Ainsi, il était déjà acquis lors de l'élaboration de la loi de principes pénitentiaires néerlandaise (*Penitentiaire beginselenwet*) que le caractère « collectif » d'une mesure n'est pas un obstacle à la recevabilité de la plainte. En effet, l'exigence que la décision concerne le détenu n'exclut pas qu'« une plainte puisse être introduite contre une décision affectant plusieurs détenus. À cet égard, il convient d'établir une distinction entre une plainte contre un règlement général et une plainte contre une mesure collective. Une plainte contre un règlement général n'est en principe pas possible (...). Le fait que, par exemple, une mesure d'ordre ait été prise à l'égard de plusieurs détenus ne les prive pas de la possibilité de s'en plaindre ». *(Kamerstukken II*, 1994-1995, 24 263, n° 3, p. 77, consultable sur officielebekendmakingen.nl) (notre traduction).

9.— Une restriction inacceptable du champ d'application du droit de plainte et du pouvoir d'appréciation de la commission des plaintes — L'article 158, § 2, de la loi de principes prévoit que la plainte est déclarée fondée « lorsque la Commission des plaintes estime que la décision sur laquelle porte la plainte :
1° est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique ; ou

2° doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable. »

Cette disposition correspond à l'article 68, § 2, de la loi de principes pénitentiaires néerlandaise.

L'avant-projet de loi (art. 73) entend modifier l'article 158, § 2, de la loi de principes comme suit :

« La plainte est déclarée fondée lorsque la Commission des plaintes estime que la décision sur laquelle porte la plainte :
1° est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique ; ou
2° est affectée par une erreur manifeste d'appréciation dans le chef du directeur. » (nous soulignons)

L'administration pénitentiaire a soutenu devant le Conseil d'État que la commission des plaintes, pour apprécier si la décision « après considération de tous les intérêts à prendre en compte, doit être considérée comme déraisonnable ou inéquitable », devrait se limiter à apprécier si la décision est fondée sur une « erreur manifeste d'appréciation ». Le Conseil d'État n'a pas suivi l'administration pénitentiaire (arrêt n° 254.036 du 17 juin 2022).

Contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs, l'article 158, § 2, 2°, ne permet pas à la commission des plaintes de rendre un « jugement d'opportunité sur la décision attaquée ». L'appréciation n'implique qu'un examen du caractère raisonnable.

10.— La formalisation excessive du droit de plainte nuit à l'efficacité et à l'accessibilité du droit de plainte — L'article 150, § 2 et 5, de la loi de principes est aujourd'hui libellé comme suit :

« § 2. La plainte mentionne de manière aussi précise que possible la décision sur laquelle porte la plainte ainsi que les motifs de la plainte. »
« § 5. La plainte est introduite au plus tard le septième jour suivant le jour où le détenu a eu connaissance de la décision au sujet de laquelle il souhaite se plaindre.
Toute plainte introduite après ce délai est néanmoins recevable s'il apparaît, compte tenu de toutes les circonstances, que le détenu a introduit la plainte aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui. »

Ces dispositions ont également été empruntées au modèle néerlandais (art. 61, § 3 et 5, de la loi de principes pénitentiaires néerlandaise).

L'avant-projet de loi (art. 67) entend modifier l'article 150, § 2 et 5, de la loi de principes comme suit :

« § 2. La plainte mentionne à peine d'irrecevabilité, la date de la plainte, la décision sur laquelle porte la plainte ainsi que les motifs de la plainte. »
« § 5. La plainte est introduite, sauf en cas de force majeure, à peine d'irrecevabilité, au plus tard le cinquième jour ouvrable suivant le jour où le détenu a eu connaissance de la décision au sujet de laquelle il souhaite se plaindre. » (nous soulignons)

a. Comme dans d'autres dispositions du projet de loi non discutées dans ce premier avis, il est proposé que les délais exprimés en « jours » soient exprimés en « jours ouvrables ». L'avant-projet de loi propose ceci afin de répondre aux difficultés pratiques de la direction lorsqu'elle est confrontée à des délais courts qui expirent le week-end ou un jour férié.

Pour le détenu qui est informé d'une décision un dimanche, cette modification entraîne un raccourcissement important du délai : la plainte doit être déposée dès le vendredi (le cinquième jour suivant le jour où le détenu a eu connaissance de la décision).

Afin de répondre aux difficultés de l'administration pénitentiaire et sans imposer au détenu un délai très court pour introduire sa plainte, il serait préférable de prévoir, à l'instar de l'article 53 du Code judiciaire, que : « Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable. »

b. En introduisant la notion de « force majeure », l'avant-projet de loi vise manifestement une application plus restrictive de la possibilité prévue à l'actuel article 150, § 5, 2°, de déclarer une plainte recevable même si elle a été introduite après l'expiration du délai.

L'exposé des motifs soutient à tort que cette disposition est à ce point vague qu'elle vide le délai de sa substance. Cette affirmation n'est étayée par aucune donnée objective. La pratique néerlandaise n'a pas non plus démontré que cette disposition vide de sa substance le délai d'introduction de la plainte.

Dans l'exposé des motifs (p. 61-62), l'exemple cité à l'époque par la commission Dupont (à savoir un dépassement de délai entraîné par le fait que le détenu avait préalablement recueilli un avis juridique) est peut-être moins convaincant, mais cela ne veut pas dire qu'il convient de remplacer le critère « que le détenu a introduit la plainte aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui, compte tenu de toutes les circonstances », par la notion de « force majeure ».

Ainsi, il a par exemple été jugé que la plainte contre une mesure provisoire était recevable même si elle n'avait pas été déposée dans le délai de sept jours, parce que le procès-verbal de l'audience disciplinaire relevait que le plaignant n'avait pas pu prendre connaissance de la décision écrite pendant la durée de son séjour en cellule sécurisée et n'avait pas eu accès à du papier et à du matériel d'écriture (commission d'appel du 11 octobre 2022, BC/22-0085-0086). Il n'y a pas eu de « force majeure » au sens propre du terme, car l'intéressé aurait pu faire appel avant l'expiration du délai de sept jours suivant la décision. Mais la commission a-t-elle eu tort de considérer que, compte tenu de toutes les circonstances, le détenu a introduit la plainte aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui, en introduisant la plainte contre la mesure provisoire en même temps que la plainte contre la décision disciplinaire ?

11.— L'exclusion de la possibilité de médiation prive la commission de surveillance de son rôle de médiateur — L'article 153 de la loi de principes est actuellement libellé comme suit :

« § 1er. Avant de poursuivre l'examen de la plainte, la Commission des plaintes ou le juge des plaintes unique peut, sauf opposition du directeur, transmettre la plainte au commissaire du mois, afin de permettre à celui-ci de proposer et d'organiser une médiation entre le directeur et le détenu et, dans la mesure où l'arrangement y donne lieu, de permettre au détenu de renoncer à sa plainte.
§ 2. Pour autant qu'il en ait été formellement mandaté par le détenu, le commissaire du mois informe le juge des plaintes unique ou la Commission des plaintes de l'arrangement obtenu et, le cas échéant, de l'abandon de la plainte par le détenu.
§ 3. L'abandon de la plainte met un terme à la procédure. »

L'avant-projet de loi (art. 69) propose d'abroger cette disposition.

L'exposé des motifs (pp. 63-64) justifie cette abrogation de la possibilité de médiation en constatant que, dans la pratique, cette possibilité est très peu utilisée. Les directeurs y sont « souvent réticents ».

L'exposé des motifs ajoute que souvent, avant que la décision ne soit prise, un entretien entre la direction et le détenu a déjà eu lieu et qu'une fois la plainte formelle déposée, et « on peut (…) se demander si (…) la carte de la médiation n'a pas a pour ainsi dire déjà été jouée ».

La suppression proposée de la possibilité de médiation va à l'encontre de l'intention du législateur, manque de justification raisonnable et va à l'encontre de la tendance générale de la société à préférer une solution négociée entre les parties à un traitement formel des plaintes.

La commission Dupont a souligné à juste titre que la médiation des conflits précède idéalement la plainte formelle *(Doc. Parl.* Chambre 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 100).

En modifiant l'article 153 en 2016, le législateur a réduit la possibilité de médiation en ne rendant « la médiation possible que si le directeur déclare qu'une procédure de médiation est souhaitable. Si le directeur estime que cela n'est pas souhaitable, démarrer une médiation n'a aucun sens et ne fera que ralentir la procédure. » *(Doc. Parl.* Chambre 2015-16, n° 54-1986/1, p. 86). Dans la pratique, cette disposition s'est en effet traduite par une résistance générale des directions à l'égard de la médiation. La question n'est pas de savoir s'il faut alors décider de supprimer complètement la médiation, mais plutôt s'il n'y a pas lieu de modifier l'article 153 pour donner plus de chances à la médiation.

La position de l'administration pénitentiaire est intrinsèquement contradictoire sur ce point. L'administration pénitentiaire se plaint, d'une part, d'une formalisation et d'une judiciarisation du processus de traitement des plaintes, mais exclut, d'autre part, la dé-formalisation de ce processus par la médiation.

Contrairement à ce que suggère l'exposé des motifs, la possibilité d'une médiation par la commission de surveillance en dehors de la procédure de plainte n'est pas une solution. Si une plainte est possible contre la décision, le détenu qui veut préserver ses chances de voir la décision réexaminée n'a d'autre choix que d'introduire une plainte immédiatement. En effet, il est peu probable qu'une médiation informelle permette de trouver une solution dans les sept jours, et si le détenu attend plus de sept jours, sa plainte sera considérée comme irrecevable.

12.— La restriction inacceptable du pouvoir d'enquête — L'article 154, § 3, de la loi de principes dispose que :

« La Commission des plaintes peut, soit d'office, soit à la demande du directeur ou du plaignant, recueillir des renseignements oraux ou écrits auprès de tiers. Si des renseignements sont recueillis par voie orale, le directeur et le plaignant peuvent préalablement faire part des questions qu'ils souhaitent voir poser en leur absence, et le contenu pratique de la déclaration ainsi faite est communiqué oralement au plaignant et au directeur par le président de la Commission des plaintes. »

L'avant-projet de loi (art. 70) supprime la possibilité de collecte d'informations d'office par la commission des plaintes.

Selon l'exposé des motifs, cette disposition est en effet « souvent l'occasion pour certaines commissions des plaintes » d'entendre divers témoins ou de visiter un endroit de la prison de leur propre initiative, ce qui constituerait une charge importante pour le fonctionnement de la prison. L'exposé des motifs ne fournit aucune donnée objective à cet égard. En outre, on a du mal à saisir la différence de charge lorsque les informations sont collectées d'office et lorsqu'elles sont collectées à la demande du plaignant. La limitation proposée ne repose sur aucune justification raisonnable.

L'avant-projet de loi propose en outre l'ajout du nouveau paragraphe suivant : « § 3/1. La Commission des plaintes peut, soit d'office, soit à la demande du directeur ou du plaignant, demander l'accès aux images des caméras disponibles dans la prison, à condition que ces images caméras aient été utilisées pour prendre la décision contre laquelle la plainte est déposée. » (nous soulignons)

L'exposé des motifs confirme la possibilité extrêmement restrictive de consulter les images caméras. Les images ne peuvent être visionnées que lorsque le rapport au directeur est rédigé sur la base des images caméras ou lorsque le directeur a consulté les images caméras après un rapport : « Cependant, dans le cas où le directeur n'a nullement fondé sa décision sur des images caméras, et que sa décision est donc fondée uniquement sur des rapports clairs et complets, des rapports ou des communications du personnel pénitentiaire, sur des déclarations de témoins, etc., les images caméra de l'incident ne font pas partie d'un éventuel dossier de plainte ultérieur. Dans ce cas, toute demande de la commission des plaintes de consulter ces images sera refusée. » (exposé des motifs, p. 66).

Par conséquent, la possibilité de visionner les images caméras dépend de l'obligeance du personnel pénitentiaire ou de la direction de préciser dans le rapport au directeur, ou pendant le traitement du dossier disciplinaire, que les images caméras ont été consultées.

L'avant-projet de loi nie le droit de la défense du détenu qui peut raisonnablement demander la consultation des images caméras pour démontrer que les faits décrits dans le rapport au directeur n'ont pas été correctement établis.

L'exclusion de la possibilité pour la commission des plaintes de visionner les images caméras, prévue par l'avant-projet de loi, aura pour conséquence que, si la commission des plaintes estime que la direction aurait dû visionner les images caméras afin d'établir soigneusement les faits, la commission des plaintes conclura immédiatement que la décision n'a pas été prise avec soin et devra donc être annulée, et ce, indépendamment du fait que les images caméras aillent dans le sens du détenu ou non. Du point de vue de l'administration pénitentiaire, il convient de se demander aussi si la disposition proposée n'est pas, par conséquent, plutôt contre-productive.

13.— La restriction déraisonnable du pouvoir de suspension —L'article 156 de la loi de principes est libellé comme suit : « Dans l'attente de la décision concernant la plainte, le président de la Commission des plaintes peut, après avoir entendu le directeur, suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision sur laquelle porte la plainte.
Il en informe le directeur et le plaignant sans délai. »

L'équivalent de cette disposition aux Pays-Bas (article 66 de la loi de principes pénitentiaires néerlandaise) est libellé comme suit : « 1. Dans l'attente de la décision concernant la plainte, le président de la commission d'appel peut, à la demande du plaignant, après avoir entendu le directeur, suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision sur laquelle porte la plainte.
Le président en informe immédiatement le directeur et le plaignant. » (notre traduction)

Contrairement au législateur néerlandais, le législateur belge a choisi à juste titre en 2005 de confier le pouvoir de suspension au juge de première instance (la commission des plaintes). En 2016, il a supprimé la condition initiale d'une demande du plaignant *(Doc. Parl.* Chambre, 2015-16, n°. 54-1986/1, p. 87).

L'avant-projet de loi (art. 71) vise à modifier en profondeur l'article 156 comme suit :

« § 1. Art. 156. § 1. Dans l'attente de la décision concernant la plainte, le président de la Commission des plaintes peut, sur demande motivée du plaignant, après avoir entendu le directeur à un moment

préalablement convenu, suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision sur laquelle porte la plainte.
§ 2. La suspension peut uniquement être ordonnée :
1° à condition que la poursuite de l'exécution de la décision visée par la plainte soit susceptible de causer un préjudice grave difficilement réparable, exposé par le plaignant lors de la demande de suspension ;
2° si des motifs susceptibles de justifier l'annulation de la décision sont invoqués.
À la demande du directeur, le président de la Commission des plaintes examine les conséquences prévisibles de la suspension totale ou partielle de l'exécution de la décision visée par la plainte. Pour ce faire, il prend en compte tous les intérêts susceptibles d'être violés ainsi que l'intérêt général de la prison. Il décide de ne pas ordonner la suspension lorsque les conséquences négatives l'emportent sur les avantages de manière manifestement disproportionnée.
§ 3. Le président de la Commission des plaintes notifie immédiatement au directeur et au plaignant la décision relative à la suspension. » (nous soulignons)

Les modifications proposées impliquent des restrictions excessives du pouvoir de suspension :

– subordonner la possibilité de suspension à une demande (1) expresse et (2) motivée qui doit indiquer (3) le préjudice grave et difficilement réparable résultant de la poursuite de l'exécution de la décision et (4) les raisons justifiant l'annulation de la décision ;
– subordonner l'octroi de la suspension à (1) l'exigence stricte que la poursuite de l'exécution de la décision faisant l'objet de la plainte soit susceptible de causer un préjudice grave et difficilement réparable, et à (2) l'évaluation supplémentaire selon laquelle il faut également prendre en compte « tous les intérêts susceptibles d'être violés ainsi que l'intérêt général de la prison ».

En pratique, la justification de la demande de suspension devra être motivée à un point tel que seuls les détenus assistés d'un avocat seront en mesure d'obtenir une suspension de la décision contestée.

Les conditions pour qu'il y soit fait droit sont formulées de manière si stricte qu'il convient de se demander dans quels cas la suspension sera possible. Étant donné que le préjudice de la poursuite de l'exécution dépend généralement de la teneur de la décision, l'intention semble être de n'autoriser la suspension que pour une catégorie très limitée de décisions. Comme l'avant-projet de loi vise à exclure du champ d'application du droit de plainte les décisions les plus lourdes de conséquences (mesures de sécurité particulières, mesures provisoires et sanctions disciplinaires pour les infractions disciplinaires de première catégorie), la question se pose de savoir s'il restera des décisions susceptibles d'être suspendues.

Le juge des plaintes néerlandais, quant à lui, se limite à évaluer « si la décision contre laquelle une plainte a été déposée contrevient à une disposition légale ou est à ce point déraisonnable ou injuste qu'il y a un intérêt urgent à suspendre immédiatement (la poursuite de) l'exécution de cette décision » (notre traduction). (Voir à ce sujet J.P. Balkema, « Schorsing van de tenuitvoerlegging », *Sancties* 2021, n^{o} 23, p. 86-94).

14.— La limitation de l'effet des décisions de la commission des plaintes — L'article 158, § 3 à 5, est libellé comme suit :

« § 3. Dans la mesure où la plainte est déclarée fondée, la Commission des plaintes annule ladite décision et peut :
1° ordonner au directeur de prendre, dans un délai qu'elle détermine, une nouvelle décision qui tient compte de la décision de la Commission des plaintes ;
2° déterminer que sa décision se substitue à la décision annulée ;

3° se limiter à une annulation complète ou partielle de la décision.
§ 4. En cas d'annulation de la décision, les conséquences de la décision annulée sont autant que possible supprimées ou conformées à la décision de la Commission des plaintes.
Dans la mesure où il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée, la Commission des plaintes détermine, après avoir entendu le directeur, s'il y a lieu d'accorder au plaignant une quelconque compensation à l'exclusion de toute indemnisation financière.
§ 5. La décision de la Commission des plaintes est exécutoire sans préjudice de la possibilité de recours, sauf décision contraire prise par le président de la Commission d'appel conformément à l'article 160. En cas de recours, la décision de la Commission des plaintes tendant à accorder une compensation conformément au § 4, alinéa 2, est toutefois suspendue. »

L'article 160, auquel se réfère l'article 158, § 5, est libellé comme suit : « Dans l'attente de la décision de la Commission d'appel, le président peut, à la demande de l'auteur du recours et après avoir entendu l'autre partie à la procédure, suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision de la Commission des plaintes.
Il en informe sans délai le chef d'établissement et le plaignant. »

Sur ce point, le législateur belge s'est inspiré des articles 68 et 70 de la loi de principes pénitentiaires néerlandaise.

L'avant-projet de loi (art. 73) propose de modifier ces dispositions comme suit :

« § 3. Dans la mesure où la plainte est déclarée fondée, la Commission des plaintes annule ladite décision et peut :
1° ordonner au directeur de prendre, dans un délai qu'elle détermine, une nouvelle décision qui tient compte de la décision de la Commission des plaintes ;
2° [*abrogé*]
3° se limiter à une annulation complète ou partielle de la décision.
§ 4. En cas d'annulation de la décision, les conséquences de la décision annulée sont autant que possible supprimées ou conformées à la décision de la Commission des plaintes.
Dans la mesure où il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée et si le plaignant le demande, la Commission des plaintes détermine, après avoir entendu le directeur, s'il y a lieu d'accorder au plaignant une quelconque compensation individualisée.
Cette compensation ne peut pas consister en une indemnisation financière et ne peut générer aucune charge financière supplémentaire pour la prison ou pour l'administration pénitentiaire.
Avant d'accorder une compensation, la Commission des plaintes doit s'assurer qu'elle peut être mis en œuvre sans conséquence négative pour les autres détenus.
§ 5. Le recours introduit conformément à l'article 159 contre la décision de la Commission des plaintes a un effet suspensif. » (nous soulignons)

Ces modifications appellent les commentaires suivants.

a. L'exposé des motifs ne donne aucune justification solide à la suppression de la possibilité pour la commission des plaintes de déterminer que sa décision remplace la décision annulée.

Sans entrer dans le détail dans ce premier avis, il convient d'ores et déjà de souligner qu'il ressort de la littérature citée dans l'exposé des motifs (P. Lefranc, « De vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachten- en beroepscommissies belast et de behandeling van klachten van gedetineerden gezien door de bril van de rechtspraak »*, T. Strafr.* 2021, éd. 1, p. 19, n° 26), que cette compétence doit pouvoir être exercée dans tous les cas où la décision à prendre ne se fonde sur aucune compétence discrétionnaire.

La suppression de cette possibilité entraînera dans de nombreux cas une prolongation du traitement du dossier puisque, après la décision d'annulation, la direction devra prendre une nouvelle décision.

b. La précision selon laquelle la compensation doit être individualisée est une confirmation de la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt n° 252.828 du 31 janvier 2022) et n'est pas (plus) contestée, de sorte que cette précision est superflue.

La limitation proposée selon laquelle les compensations ne peuvent pas générer de charge financière supplémentaire va à l'encontre de la jurisprudence du Conseil d'État (p. ex. arrêt n° 252.827 du 31 janvier 2022, la décision de cassation n° 15.075 du 26 octobre 2022).

D'ailleurs, à l'instar de l'exemple néerlandais, il serait préférable d'autoriser une indemnité sous forme de compensation financière. Cela contribuera à la transparence et à l'uniformité dans l'octroi de compensations.

c. Il incombe également au directeur, lorsqu'il est entendu sur l'octroi d'une compensation, de préciser dans quelle mesure une compensation particulière en nature pourrait ou non avoir une incidence négative sur certaines activités au sein de la prison. En outre, il est évident que l'intention de la commission des plaintes ne peut jamais être de désavantager d'autres détenus en accordant une compensation et qu'il incombe à la direction de veiller à ce que, lors de l'octroi d'une compensation, d'autres détenus ne soient pas lésés par celle-ci. En outre, l'exposé des motifs ne démontre nullement que ce problème s'est posé concrètement si souvent qu'une disposition spéciale à cet égard devrait être inscrite dans la loi.

d. L'abrogation du caractère immédiatement exécutoire de la décision de la commission des plaintes signifie qu'en cas d'appel du chef d'établissement contre une décision de la commission des plaintes, le détenu ne pourra presque jamais obtenir une décision exécutoire lors de l'exécution d'une sanction disciplinaire.

Les cas incriminés visés à l'exposé des motifs (pp. 74-75) — dans lesquels la succession de la décision de la commission des plaintes, de la décision de suspension du président de la commission d'appel puis de la décision de la commission d'appel aboutit à une situation juridique toujours changeante — sont somme toute très limités et ne justifient pas la suppression du caractère immédiatement exécutoire de la décision de la commission des plaintes. Les inconvénients que cette suppression entraîne pour les détenus sont disproportionnellement bien plus importants que les difficultés pratiques pouvant survenir dans un nombre limité de cas.

***