

Observations

Le contentieux disciplinaire pénitentiaire et sa difficile combinaison avec les mesures d'ordre

Les mesures prises par la direction d'une prison à l'égard d'un détenu à la suite d'un fait disciplinaire sont généralement de deux natures différentes : soit elles constituent des *sanctions disciplinaires*, encadrées par la procédure disciplinaire figurant dans la loi de principes, soit elles constituent des *mesures d'ordre intérieur*, non sujettes à la procédure disciplinaire et aux garanties qu'elle implique. Ces deux mesures sont cumulables. Pour être parfaitement correcte, la distinction doit toutefois être davantage affinée. En effet, la jurisprudence du Conseil d'État nous apprend que les mesures d'ordre peuvent être de trois natures différentes : elles sont soit de *simples mesures d'ordre* organisationnelles ; soit des *sanctions disciplinaires déguisées*, car « dictées exclusivement ou principalement par une volonté de punir le détenu en raison de manquements disciplinaires » ; soit encore des mesures « prises en fonction du comportement du détenu qui modifient de manière importante ses droits ou sa situation juridique »¹. Lorsqu'elles relevaient de ces deux dernières catégories, elles étaient, à l'instar des sanctions disciplinaires, contestables devant le Conseil d'État.

Les pratiques précises des établissements pénitentiaires en la matière ont longtemps été mal connues. L'entrée en vigueur du droit de plainte, s'il a mis fin à la compétence directe du Conseil d'État², a cependant permis le développement d'un important contentieux et, avec lui, la mise en lumière de ces pratiques³. L'analyse d'une cinquantaine de décisions⁴ des Commissions des plaintes et d'appel francophones rendues sur ce sujet nous permet de proposer un état des lieux de ces pratiques et d'en questionner la validité, l'efficacité et l'efficience.

Pour clarifier le champ d'application de notre étude, nous revenons, dans un premier temps, sur le régime légal auquel répondent les sanctions disciplinaires et les mesures d'ordre (I). Dans une seconde partie, nous établissons une typologie des principales mesures identifiées au terme de notre analyse des décisions de jurisprudence et revenons sur les enseignements des Commissions de plaintes et d'appel (II). À titre de conclusion, nous posons la question de l'efficacité et de l'efficience de ces mesures (III).

I. Le régime légal

a. Les sanctions disciplinaires

Notions

Le droit disciplinaire pénitentiaire figure au titre VII de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (dite et ci-après « loi de principes »)⁵. Cette loi ayant laissé à l'exécutif le soin de

¹ C.E., 16 décembre 2020, *Dubuisson*, n° 249.279.

² Article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.

³ Cela s'explique probablement par le fait que la procédure de plainte est une procédure plus accessible et moins onéreuse (en coût, en connaissance et en temps) que les recours en annulation et en suspension accessibles aux détenus devant le Conseil d'État jusqu'en octobre 2020.

⁴ Ces décisions nous ont été communiquées par les secrétariats des plaintes et d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire et par des avocats. Les décisions les plus intéressantes sont résumées ci-avant. Nous pouvons, en outre, vous communiquer les autres décisions mentionnées dans la présente contribution (demande à formuler par mail à lea.teper@uclouvain.be), qui ne font à ce jour l'objet d'aucune publication.

⁵ *M.B.*, 1^{er} février 2005, p. 2815. Sur les sanctions disciplinaires pénitentiaires, voy. V. EECHAUDT, *Penitentiair tucht-recht*, Brugge, Die Keure, 2014, p. 112 et V. EECHAUDT, *Penitentiair tucht-recht en internationale detentiestandaarden : naleving in België et Frankrijk*, Antwerpen, Maklu, 2017, p. 360. Voy. encore V. EECHAUDT, « Ervaringen van de klachtencommissie van Gent », *Fatik*, 2021, pp. 16-22 et les différents commentaires et décisions publiés dans le *Tijdschrift voor Strafrecht* (not. V. EECHAUDT, « Welke vaststellingen voldoen om twijfel over de feiten uit te sluiten ? », *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, pp. 297-298).

faire entrer en vigueur ses dispositions, ce titre ne fut d'application que six ans et demi après sa promulgation, à la suite de l'adoption de l'arrêté royal du 8 avril 2011⁶. Jusqu'alors, le régime disciplinaire était empreint d'insécurité juridique. Les infractions disciplinaires reprises dans le règlement général des établissements pénitentiaires étaient définies en termes très généraux⁷ et la procédure n'offrait pas aux détenus les garanties d'un procès équitable⁸. L'entrée en vigueur des articles 122 à 146 de la loi de principes a rompu avec cette source d'imprécision et d'arbitraire.

Avec la loi de principes, le « régime disciplinaire » reçoit un objectif : celui de garantir l'ordre et la sécurité, dans le respect de la dignité, du respect de soi ainsi que de la responsabilité individuelle et sociale des détenus⁹. Le recours à la procédure disciplinaire pour atteindre cet objectif est soumis aux principes de subsidiarité et de nécessité. La loi précise en effet que la procédure disciplinaire doit être limitée aux situations dans lesquelles le maintien de l'ordre et de la sécurité de l'établissement le justifient et pour autant qu'aucun autre moyen ne puisse être envisagé pour en assurer le maintien¹⁰.

La loi consacre également les principes de légalité et de proportionnalité¹¹. Les infractions disciplinaires sont énumérées de manière limitative et classées selon leur gravité, en deux catégories¹². En miroir des infractions disciplinaires, les sanctions trouvent une énumération limitative et une classification en deux catégories. Les premières, générales, peuvent être ordonnées quelle que soit la nature de l'infraction¹³. Les secondes, spécifiques, ne peuvent être infligées que s'il existe un lien avec la nature ou les circonstances de l'infraction disciplinaire¹⁴. Toutes doivent être limitées dans le temps, qui varie selon la gravité de l'infraction. Ainsi, l'isolement en espace de séjour attribué au détenu (dit et ci-après « I.E.S. »), doit être limité à trente jours en cas d'infraction de la première catégorie (par ex., l'atteinte intentionnelle à l'intégrité physique d'une personne¹⁵) et à quinze jours en cas d'infraction de la seconde catégorie (par ex., la profération d'injures à l'égard de personnes se trouvant dans la prison¹⁶)¹⁷. L'enfermement en cellule de punition ne peut être prononcé que pour une durée maximale de neuf jours en cas d'infraction de première catégorie, ou de trois jours en cas d'infraction de la seconde catégorie¹⁸. Il est intéressant de noter qu'un chapitre entier du titre VII est consacré à ces deux sanctions les plus lourdes, définissant notamment les droits et devoirs des détenus et de l'administration pendant la durée de la sanction¹⁹.

⁶ Entrée en vigueur du 1^{er} septembre 2011, arrêté royal du 8 avril 2011.

⁷ Voy. par ex. les articles 78 et anciens articles 80 et 81 du règlement général des établissements pénitentiaires.

⁸ Ainsi, le détenu ne devait pas être entendu par la direction et il n'était pas assisté par un avocat lors de la procédure disciplinaire.

⁹ Article 122, alinéa 1^{er}, de la loi de principes.

¹⁰ Article 122, alinéa 2, de la loi de principes.

¹¹ Article 124, paragraphe 1^{er}, de la loi de principes.

¹² Articles 129 et 130 de la loi de principes. La tentative de commettre une infraction et la participation à une infraction sont également punies, à l'article 131 de la loi de principes.

¹³ Article 132 de la loi de principes.

¹⁴ Article 133 de la loi de principes.

¹⁵ Article 129, 1°, de la loi de principes.

¹⁶ Article 130, 1°, de la loi de principes.

¹⁷ Article 132, 3°, de la loi de principes.

¹⁸ Article 132, 4°, alinéa 1^{er}, de la loi de principes. La loi précise qu'en cas de prise d'otage (infraction de première catégorie visée à l'article 129, 8°, de la loi de principes), cette sanction peut être infligée pour une durée maximale de quatorze jours – article 132, 4°, alinéa 2, de la loi de principes.

¹⁹ Articles 134 à 139 de la loi de principes.

Quant au principe de sécurité juridique, il est nécessairement renforcé par l'adoption de la loi de principes. Outre les exigences procédurales qu'elle impose²⁰, la loi érige en principe fondamental une obligation de motivation de toutes les décisions prises dans son cadre²¹. Elle précise que l'exception à l'obligation de motivation reprise en son article 8 pour les « *cas où la sécurité serait gravement mise en péril par la communication de la motivation* » ne s'applique pas aux décisions disciplinaires²².

Enfin, la matière doit être comprise au regard des exigences de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle qu'en principe, le volet pénal de cet article ne s'applique pas aux procédures disciplinaires. Elle fait une exception en ce qui concerne les accusations disciplinaires constituant des *accusations en matière pénale*, compte tenu de la nature de l'infraction commise ou de la nature et de la gravité de la peine²³. La Cour a ainsi rejeté l'application du volet pénal de l'article 6 à des procédures disciplinaires ayant entraîné des interdictions de visites répétées²⁴ ou un régime d'isolement strict²⁵. Par contre, elle a dit le volet pénal applicable à des sanctions disciplinaires ayant prolongé la détention du requérant ou retardé sa date de libération conditionnelle, la privation de liberté relevant par essence de la matière pénale²⁶. Pour la Cour, en droit positif belge, seul le volet civil de cet article s'applique donc à la procédure disciplinaire en prison, les sanctions prévues par la loi de principes n'exposant pas les détenus concernés à une privation de liberté supplémentaire. En d'autres termes, la procédure disciplinaire doit répondre aux exigences générales de l'article 6 de la Convention (accès à un tribunal établi par la loi, indépendant et impartial, procédure équitable [contradictoire, motivée, etc.], en principe publique, d'une durée raisonnable), tandis que les garanties spécifiques propres à la procédure pénale (le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense) ne trouvent théoriquement pas à s'appliquer à cette procédure. Nous verrons toutefois en deuxième partie de ce travail que les Commissions des plaintes et d'appel s'éloignent de cette jurisprudence et estiment que les garanties du volet pénal de l'article 6 de la Convention s'appliquent à la procédure disciplinaire.

Recours

Jusqu'en octobre 2020 le Conseil d'État, et plus rarement le juge des référés en cas d'atteinte à un droit subjectif, étaient compétents pour connaître des recours contre les sanctions disciplinaires²⁷. S'agissant toutefois de sanctions individuelles

²⁰ Not., l'accès à un avocat durant l'audition disciplinaire (article 144, paragraphe 4, de la loi de principes), l'obligation d'informer le détenu par la remise d'un document écrit du fait qu'une procédure disciplinaire va être entamée contre lui et de mentionner la prévention reprochée (article 144, paragraphe 3, de la loi de principes), l'obligation de communiquer la décision au détenu et les motifs sur lesquels elle repose (article 144, paragraphe 7, de la loi de principes).

²¹ Article 8 de la loi de principes. Cette obligation rappelle la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui trouve à s'appliquer aux procédures disciplinaires.

²² Article 8, paragraphe 2, de la loi de principes.

²³ Cour eur. D.H., *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, paragraphes 80 à 82.

²⁴ Cour eur. D.H., *Gülmez c. Turquie*, 20 mai 2008.

²⁵ Cour eur. D.H., *Stitic c. Croatie*, 8 novembre 2007, paragraphes 47 à 62.

²⁶ Voy. not. Cour eur. D.H., *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984 ; Cour eur. D.H., *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni*, paragraphe 82 ; Cour eur. D.H., *Whitfield et autres c. Royaume-Uni*, 12 avril 2005, paragraphe 39 ; Cour eur. D.H., *Young c. Royaume-Uni* du 16 janvier 2007, paragraphes 37-39 ; Cour eur. D.H., *Black c. Royaume-Uni*, 16 janvier 2007 ; Cour eur. D.H., *Stitic c. Croatie*, paragraphes 51-63). Pour un résumé utile, voy. Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Droit à un procès équitable (volet pénal)*, mis à jour au 31 août 2021, p. 14, disponible sur <https://www.echr.coe.int> (consulté le 8 octobre 2021).

²⁷ Pour une évaluation utile, voy. M. VAN ACOLEYEN et V. EECHAUDT, « Beroepen bij de Raad van State tegen penitentiaire tuchtsancties : doeltreffend of louter symbolisch ? », *Nullum crimen*, 2019, pp. 29-36.

prises à l'encontre du détenu par ou au nom de la direction²⁸, les Commissions des plaintes ont depuis lors repris la relève, faisant de la juridiction administrative suprême la juridiction de cassation des décisions des Commissions d'appel.

Ces Commissions exercent un contrôle de légalité, d'équité et du caractère raisonnable de la décision attaquée²⁹. Elles peuvent, le cas échéant, annuler la décision, ordonner au directeur de prendre une nouvelle décision conforme à la loi ou déterminer que leur décision se substitue à la décision annulée³⁰. Dans l'attente, le président de la Commission saisie peut suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision querellée³¹. Il convient de noter que l'initiation d'une procédure devant une Commission n'empêche pas la tenue d'une médiation entre le directeur et le plaignant. La loi prévoit expressément qu'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 de surveillance du mois, afin de lui permettre de proposer et d'organiser une médiation et, dans la mesure où l'arrangement y donne lieu, de permettre au détenu de renoncer à sa plainte³².

En cas d'annulation de la décision par la Commission des plaintes, le détenu peut prétendre à une indemnisation non financière³³. Il s'agit d'une différence notable par rapport aux procédures devant le Conseil d'État qui, si elles aboutissaient, donnaient lieu à une indemnité financière de nature à réparer le préjudice subi du fait de l'illégalité³⁴.

b. Les mesures provisoires

Notions

En l'attente de la procédure disciplinaire, l'article 145 de la loi de principes permet au directeur de prendre deux types de mesures. D'une part, en cas d'atteinte volontaire grave à la sécurité interne ou si l'instigation ou la conduite d'actions collectives menacent gravement la sécurité au sein de la prison, le directeur peut consigner le détenu dans sa propre cellule ou dans une cellule d'isolement sécurisé. D'autre part, en cas de danger pour l'ordre ou la sécurité, le directeur peut ordonner le retrait ou la privation d'objets du détenu, l'exclusion du détenu de certaines activités communes ou individuelles ou son observation durant la journée et la nuit.

La loi précise que ces mesures ne peuvent pas être prises à titre de sanction immédiate. Elles prennent fin au moment où la décision de sanction disciplinaire est communiquée au détenu, et doivent être déduites de la sanction disciplinaire lorsque la mesure de sécurité prise est transformée en sanction comparable.

²⁸ Pour un rappel complet sur le droit de plainte et son entrée en vigueur, voy. O. NEDERLANDT et L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », in *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, H. D. Bosly et C. De Valkeneer (éd.), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 70 -173 ; T. DAEMS, « Klachtenrecht in de gevangenis eindelijk uit de startblokken », *De Juristenkrant*, 7 octobre 2020, n° 415, pp. 1 et 2 ; L. TEPER, « Le droit de plainte des détenus est enfin entré en vigueur. Après l'exécutif et le législatif, le pouvoir judiciaire franchit les murs et les barreaux », *J.T.*, 2021, pp. 88-95 et P. LEFRANC, « De vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachten – en de beroepscommissies belast met de behandeling van klachten van gedetineerden, gezien door de bril van de rechtspraak », *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021.

²⁹ Article 158, paragraphe 2, 1° et 2°, de la loi de principes.

³⁰ Article 158, paragraphe 3, 1°, 2° et 3°, de la loi de principes.

³¹ Le président doit, au préalable, entendre le directeur. Une fois la décision de suspension prise, il doit en informer le directeur et le plaignant sans délai (article 156 de la loi de principes).

³² Article 153 de la loi de principes.

³³ Article 158, paragraphe 4, de la loi de principes.

³⁴ Article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.

En cas de mesure provisoire, le délai endéans lequel le détenu doit être entendu passe de sept jours à septante-deux heures³⁵. Selon le Conseil d'État, si la mesure provisoire est levée avant ce délai de septante-deux heures, l'obligation de traiter le dossier disciplinaire dans des délais raccourcis, sous le bénéfice de l'urgence, disparaît³⁶. La circonstance que le déclenchement de la mesure provisoire n'entraîne pas obligatoirement, à peine de nullité, l'obligation de respecter la procédure d'urgence a été critiquée par la doctrine et devant la Haute juridiction administrative³⁷.

Il ressort en outre de la jurisprudence du Conseil d'État que l'illégalité d'une mesure provisoire n'est pas de nature à affecter la légalité de la sanction disciplinaire attaquée³⁸.

Recours

Avant l'entrée en vigueur du droit de plainte, les mesures provisoires étaient attaquables devant le Conseil d'État, voire devant le juge des référés en cas d'atteinte à un droit subjectif. S'agissant de mesures individuelles prises par le directeur, elles sont dorénavant contestables devant la Commission des plaintes de la prison dans laquelle la décision a été prise³⁹. Toutefois, les mesures provisoires étant par définition de très courte durée, les recours contre celles-ci s'avèrent peu efficaces, en raison des délais imposés par ces différentes procédures⁴⁰.

c. Les mesures d'ordre intérieur et les sanctions disciplinaires déguisées

Notions

Les mesures d'ordre intérieur peuvent être définies comme étant des mesures prises par la direction d'une prison pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire, ou l'ordre et la sécurité en son sein⁴¹. Elles n'ont en principe aucune influence sur les droits des détenus. Elles sont à distinguer des mesures de sécurité particulières individuelles (M.S.P.I.), des décisions de fouilles et du placement en régime de sécurité particulier individuel, qui ont des conséquences sur les droits des détenus et qui sont régies par un chapitre spécifique de la loi de principes⁴².

Si le Conseil d'État a longtemps décliné sa compétence en matière de recours dirigés contre des actes constituant de simples mesures d'ordre intérieur justifiées par le bon fonctionnement du service public⁴³, il a progressivement reconnu que certaines de ces mesures pouvaient engendrer des conséquences juridiques pour les détenus, qu'ils étaient en droit de contester devant lui. Par son arrêt *De Smedt* du 11 mars 2003 pris en assemblée générale⁴⁴, il a établi une distinction claire parmi les

³⁵ Article 144, paragraphe 5, alinéa 2, de la loi de principes.

³⁶ C.E., 22 mars 2018, *Ouchan*, n° 241.084.

³⁷ Voy. N. COHEN, « Détenus disciplinés : sanctions formelles et informelles au sein de la prison », in *Actualités en droit pénitentiaire*, S. Berbuto (e.a.), Limal, Anthemis, 2019, p. 87.

³⁸ Voy. C.E., 6 octobre 2016, *Mansour*, n° 236.013.

³⁹ Article 148 de la loi de principes.

⁴⁰ Dans le même sens, N. COHEN, *op.cit.*, pp. 86-87.

⁴¹ Les notions d'ordre et de sécurité sont définies à l'article 2, 8° et 10° de la loi de principes. L'ordre y est défini comme étant le « respect des règles de conduites nécessaires à l'instauration et au maintien du climat social humain dans prison » et la sécurité comme étant la « protection de l'intégrité physique de personnes et de biens dans la prison (interne) et de la société (externe) ».

⁴² Chapitre III du titre VI, articles 108 à 118 de la loi de principes.

⁴³ Sur le développement de la jurisprudence du Conseil d'État, voy. M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthémis, 2019, p. 417.

⁴⁴ C.E., 11 mars 2003, *De Smedt*, n° 116.899.

mesures d'ordre intérieur : d'une part, celles « exclusivement ou principalement dictées par un souci de sécurité ou de prudence »⁴⁵, qui se heurtent à un déclinatoire de compétence ; de l'autre, les mesures ayant « pour objet exclusivement ou principalement de punir un détenu en raison de manquements disciplinaires », susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Par son arrêt *Mahi* du 8 novembre 2018⁴⁶, il a établi une autre distinction en se déclarant compétent pour une troisième catégorie de mesures d'ordre : celles qui, sans constituer des sanctions disciplinaires déguisées, sont « prise[s] en raison du comportement du détenu et (...) engendre[nt] des modifications importantes dans l'exercice de ses droits ». Par la suite, le Conseil d'État a confirmé cette jurisprudence en examinant encore sa compétence au regard de la double exigence reprise dans l'arrêt *Mahi*⁴⁷. Il est toutefois à noter que cette hypothèse de compétence n'est pas tout à fait neuve dans la jurisprudence du Conseil d'État. Elle rappelle en fait quelques décisions déjà prises par le Conseil d'État avant l'arrêt *De Smedt*⁴⁸.

D'après la Haute juridiction, « pour qualifier une mesure d'ordre intérieur soit de sanction disciplinaire déguisée, soit de mesure d'ordre susceptible de recours, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. En ce qui concerne la première hypothèse, le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement du détenu est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur les droits du détenu. Dans la seconde hypothèse, il y a lieu d'examiner si l'autorité a pris une mesure d'ordre qui, non seulement, découle du comportement du détenu mais qui, en outre, peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte à ses droits et à sa situation juridique »⁴⁹.

Contrairement à une sanction disciplinaire, les mesures d'ordre intérieures prises à l'égard d'un détenu n'apparaissent pas dans son casier disciplinaire. Elles présentent donc l'avantage de ne pas être opposables à la D.G.D. ou au juge ou au tribunal d'application des peines saisi d'une demande d'octroi d'une modalité d'exécution de la peine.

Recours

S'agissant d'une « décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci »⁵⁰, un détenu devrait pouvoir valablement diriger son recours contre une mesure d'ordre intérieur devant la Commission des plaintes de la prison dans laquelle la décision a été prise⁵¹. Si elle estime que la mesure prise est une sanction disciplinaire déguisée, la Commission dira la loi non respectée et devra annuler la décision, ordonner au directeur de prendre une nouvelle décision conforme à la loi ou déterminer que sa décision se substitue à la décision annulée⁵². De la même manière, elle pourrait dire qu'une mesure d'ordre prise en raison du comportement d'un détenu engendre des modifications déraisonnables dans l'exercice de ses droits et l'annuler,

⁴⁵ Par exemple, un « transfèrement disciplinaire », voy. C.E., 18 octobre 2016, n° 236.179.

⁴⁶ C.E., 8 novembre 2018, *Mahi*, n° 242.885.

⁴⁷ C.E., 7 février 2019, *Belhaouri*, n° 243.624 ; C.E., 3 juillet 2019, *Dubuisson*, n° 245.085 ; C.E., 24 septembre 2019, *Fautre*, n° 245.502 ; C.E., 16 décembre 2020, *Dubuisson*, n° 249.279.

⁴⁸ Voy. les arrêts suivants, cités par M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, p. 418, not. C.E., 18 avril 2000, *De Smedt*, n° 86.816 ; C.E., 21 décembre 2001, *Wadeh*, n° 102.343 ; C.E., 7 février 2002, *Benallal*, n° 103.387 ; C.E., 14 novembre 2002, *Blankers*, n° 112.564.

⁴⁹ C.E., 16 décembre 2020, *Dubuisson*, n° 249.279.

⁵⁰ Article 148 de la loi de principes.

⁵¹ Article 150, paragraphe 1^{er}, de la loi de principes.

⁵² Article 158, paragraphe 3, 1°, 2° et 3°, de la loi de principes.

ordonner au directeur d'en prendre une nouvelle ou substituer sa décision à celle litigieuse.

Le débat reste encore ouvert en ce qui concerne les simples mesures d'ordre intérieur n'engendrant aucune modification dans les droits des détenus. Dans une décision datant du mois de novembre 2020, la Commission d'appel semble avoir fait sienne la jurisprudence *Mahi* du Conseil d'État. Elle y indiquait en effet qu'une mesure d'ordre intérieur exclusivement ou principalement dictée par un souci de sécurité ou de prudence, qui n'est pas prise en raison du comportement du détenu et qui n'engendre pas de modification dans l'exercice de ses droits, ne peut être considérée comme une « décision prise à son égard »⁵³. Nous verrons toutefois dans la deuxième partie de la présente contribution qu'elle s'est par la suite déclarée compétente pour connaître de recours dirigés contre des mesures d'ordre intérieur n'ayant eu aucune influence dans les droits du détenu concerné⁵⁴.

Enfin, il convient de rappeler la compétence de la Commission d'appel, siégeant en première instance, en matière de transfèrement ou de placement en régime de sécurité particulier individuel⁵⁵. Ainsi, un cas de transfèrement constituant une sanction disciplinaire déguisée devra être soumis à sa censure et non à celle d'une Commission des plaintes.

d. La combinaison des sanctions disciplinaires et des mesures d'ordre

Selon l'article 143, paragraphe 3, de la loi de principes, les sanctions disciplinaires peuvent être infligées de manière séparée ou cumulative, à l'exception de l'enfermement en cellule de punition et de l'I.E.S., lesquels peuvent uniquement être infligés à l'exclusion des autres sanctions disciplinaires. La loi rappelle que le principe de proportionnalité entre la gravité de l'infraction et les sanctions disciplinaires ainsi que les critères de raison et d'équité doivent être respectés dans tous les cas. Enfin, en cas de concours d'infractions disciplinaires, l'ensemble des infractions sont sanctionnées comme une seule infraction disciplinaire de la même catégorie que la plus grave des infractions concourantes⁵⁶.

La loi n'interdit pas à la direction d'une prison de prendre une mesure d'ordre à l'égard d'un détenu, en sus d'une sanction disciplinaire⁵⁷.

II. Chronique de jurisprudence : proposition d'une typologie de mesures et analyse

a. Les sanctions disciplinaires : procédure

Application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

S'éloignant de la jurisprudence européenne, les Commissions des plaintes et d'appel considèrent que les exigences du volet pénal de l'article 6 de la Convention s'appliquent au contentieux disciplinaire pénitentiaire⁵⁸. Une Commission des plain-

⁵³ C.A.F., décision n° CA/20-0011 du 17 novembre 2020.

⁵⁴ Par exemple, une mutation de cellule n'engendrant pas de perte d'emploi. Voy. *infra*.

⁵⁵ Article 118, paragraphe 10, 163 à 166 de la loi de principes.

⁵⁶ Article 143, paragraphe 2, de la loi de principes.

⁵⁷ Le Conseil d'État a d'ailleurs statué en ce sens : C.E., 16 décembre 2020, *Dubuisson*, n° 249.279.

⁵⁸ Voy. not. C.A.F., décision n° CA/21-0040 du 29 mars 2021 ; C.A.F., décision n° CA/21-0052 et CA/21-0057 du 11 mai 2021 ; C.d.P. Saint-Gilles, décision n° KC29/21-0014 du 22 février 2021 ; C.d.P. Namur, décision n° CP23/21-0002 du 24 février 2021 ; C.d.P. Forest, décision n° CP08/21-0010 du 9 mars 2021 ; C.d.P. Nivelles, décision n° CP24/21-0007 du 22 mars 2021 ; C.d.P. Lantin, décision n° CP15/21-0011 du 22 avril 2021.

tes a estimé que « dans la mesure où le plaignant se voit reprocher une infraction [disciplinaire] qui peut faire l'objet de sanctions, les principes du droit pénal s'appliquent » : « le plaignant doit bénéficier de la présomption d'innocence » et « la charge de la preuve repose exclusivement sur la direction »⁵⁹. D'après elle, cette exigence découle de la loi de principes elle-même, celle-ci disposant que « le directeur recueille toutes les informations qu'il juge utiles pour le traitement de l'affaire » et que « le détenu ne peut être déclaré coupable de l'infraction disciplinaire qui lui est reprochée que si le directeur estime, sur la base de toutes les preuves dont il dispose, que les faits reprochés sont établis et que le détenu appelé à se justifier en est coupable »⁶⁰.

En l'espèce la plainte était dirigée contre une sanction disciplinaire de trente jours d'I.E.S. Le détenu contestait son implication dans les faits et reprochait à la direction de ne pas avoir procédé à l'audition de ses codétenus en qualité de témoins. La direction motivait cette décision par le fait que ces codétenus ne pouvaient être considérés, selon elle, comme étant impartiaux. Dans sa décision, la Commission des plaintes estime que, si elle peut admettre qu'il existe une certaine solidarité entre les détenus, cette solidarité ne peut justifier un refus automatique d'audition de témoins. Par ailleurs, elle rappelle expressément qu'il n'y a pas lieu de donner une force probante particulière au rapport de l'agent. Faute d'images de caméras de surveillance pertinentes, la Commission des plaintes considère qu'il existe un doute raisonnable quant au rôle joué par le plaignant dans les faits. Elle annule la sanction disciplinaire de trente jours en espace de séjour et demande la suppression de la sanction du relevé des antécédents disciplinaires de l'intéressé.

Délais

Il ressort de notre analyse que les délais prévus par la loi de principes ne sont, en pratique, que très rarement honorés. Nous constatons que, dans l'écrasante majorité des cas, les délais imposés au plaignant et à la direction sont dûment respectés. Par contre, tel n'est pas le cas pour les délais imposés aux Commissions des plaintes et d'appel⁶¹.

D'après les informations que nous avons reçues du Conseil central de surveillance pénitentiaire, la durée totale des procédures devant les Commissions des plaintes et d'appel devrait faire l'objet de statistiques prochainement. D'après lui, le non-respect du délai de quatorze jours imposés aux Commissions des plaintes et d'appel pour rendre leurs décisions s'explique par le degré élevé d'utilisation du droit de plainte par rapport à la surcharge de travail de leurs membres, tous bénévoles⁶².

Les mesures provisoires

Une Commission des plaintes a annulé une mesure provisoire d'I.E.S. relevant qu'aucun élément ne permettait de conclure à une atteinte grave à la sécurité interne⁶³.

⁵⁹ C.d.P. Arlon, décision n° CP03/21-0001 du 13 janvier 2021. Dans le même sens, voy. C.d.P. Anvers, décision n° KC02/21-0017 du 18 mars 2021, publiée dans *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, p. 298.

⁶⁰ Article 144, paragraphe 1^{er}, alinéa 5 et paragraphe 6 de la loi de principes.

⁶¹ Dans la décision CA/20-0019 en sommaire dans ce numéro (*J.L.M.B.* 21/388), par exemple, la Commission des plaintes avait reçu le 2 novembre 2020 un recours contre une décision du 31 octobre 2020. Elle a statué en quelques jours seulement, rendant sa décision le 5 novembre 2020. En appel, la commission réceptrice le 12 novembre 2020 le recours introduit le 10 novembre 2020 et prononce sa décision le 17 décembre 2020, après avoir entendu un témoin. Sa décision est donc rendue un mois après l'introduction du recours, alors que la loi lui impose de statuer « dans les meilleurs délais et au plus tard quatorze jours après l'introduction du recours » (article 162 de la loi de principes). Pour le Conseil central de surveillance pénitentiaire, il s'agit d'un problème sur lequel il souhaite avancer, causé par la surcharge des membres des Commissions d'appel francophone et néerlandophone, tous bénévoles.

⁶² Informations recueillies par contact téléphonique du 19 octobre 2021.

⁶³ C.d.P. Ittre, décision n° CP13/20-0008 du 8 janvier 2021 (*J.L.M.B.* 21/392).

Les quarantaines « Covid »

Les Commissions des plaintes et d'appel ont régulièrement été saisies de recours contre les mesures adoptées en réponse à la crise sanitaire.

Dans une affaire, le plaignant avait été sanctionné disciplinairement pour refus d'obtempérer aux ordres car il avait, lors d'une visite, pris sa femme dans ses bras et l'avait, d'après l'agent pénitentiaire, « embrassée langoureusement et goulument », en violation des règles sanitaires en vigueur. La Commission des plaintes, dans sa décision⁶⁴, rappelle qu'il ne saurait y avoir infraction disciplinaire et donc sanction, que si l'ordre auquel il a été désobéi, à savoir l'interdiction de tout contact physique, est légal, ce qu'elle considère être le cas en l'espèce. D'une part, elle estime qu'il n'y a pas de traitement discriminatoire entre détenus et personnel pénitentiaire, ces deux collectivités ne se trouvant pas dans des situations semblables. Pour elle, les détenus font partie d'une collectivité appelée à vivre ensemble 24 heures sur 24, qui ne permet pas toujours le respect aux règles de distanciation sociale (par exemple, pour les détenus en duo ou en trio). À l'inverse, le personnel pénitentiaire ne fait pas partie de cette bulle, au vu des mesures de distanciation sociale qu'il est appelé à respecter sur son lieu de travail. L'interdiction des contacts physiques entre les détenus et leurs visiteurs est une mesure nécessaire à la protection de la santé selon la Commission : dès lors qu'il n'est pas possible de vérifier que chaque visiteur n'est pas porteur du virus, permettre des contacts rapprochés entre eux entraînerait un risque trop important de propagation de l'épidémie au sein de la prison. D'autre part, elle relève qu'elle n'est saisie que de la décision de prononcer une sanction disciplinaire suite au refus d'obtempérer et non de la pratique de mise en quarantaine préventive, et considère cette sanction proportionnée. Partant, elle ne fait pas droit à la demande d'annulation du plaignant. L'ingérence dans le droit à la vie privée et familiale des détenus est justifiée au vu de l'objectif légitime que constitue la protection de la santé. Quant à la Commission d'appel, elle confirme la décision de la Commission des plaintes⁶⁵.

La mise en quarantaine suite à un contact physique entre un détenu et son visiteur a également été soumise à l'analyse des Commissions des plaintes et d'appel⁶⁶. Cette dernière confirme que la mesure de mise en quarantaine est une décision individuelle susceptible de recours, la direction bénéficiant d'un pouvoir d'appréciation dans l'application des instructions communiquées par l'administration pénitentiaire. Elle finit par trancher la question de la proportionnalité de la mesure de placement en quarantaine : si les instructions ne créent pas de discrimination directe, la mesure en quarantaine, elle, s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée et est disproportionnée⁶⁷.

b. Les effets connexes à une sanction disciplinaire

Il ressort de notre analyse jurisprudentielle, qu'il existe une pratique courante dans certaines prisons francophones du Royaume, d'assortir la sanction disciplinaire d'une décision de mutation de cellule, entraînant parfois une perte d'emploi. Cer-

⁶⁴ C.d.P. Andenne, décision n° CP01/21-0001 du 26 janvier 2021.

⁶⁵ C.A.F., décision n° CA/21-0016 du 22 février 2021.

⁶⁶ Not. C.d.P. Andenne, décision n° CP01/21-0004 du 27 janvier 2021 ; C.d.P. Andenne, décision n° CP01/20-0010 du 27 janvier 2021 ; C.d.P. Forest, décision n° CP08/21-0008 du 23 mars 2021 ; C.A.F., décision n° 21/0017 du 26 février 2021.

⁶⁷ C.A.F., décision n° CA/21-0058 du 11 mai 2021 ; C.A.F., décision n° CA/21-0017 du 26 février 2021 ; C.A.F., décision n° CA/21-0018 du 26 février 2021 ; C.A.F., décision n° CA/21-0049 du 8 avril 2021. Ce raisonnement a été repris par des Commissions des plaintes, C.d.P., décision n° KC29/21-0017 du 8 mars 2021. Dans cette dernière décision, la Commission condamne l'absence de base légale spécifique visant à lutter contre le virus en prison après un an de pandémie.



taines prisons prononcent également comme mesures d'ordre des pertes d'emploi sans mutation de cellule.

L'I.E.S. assorti d'une mutation de cellule ou d'une mutation de régime

En règle, la mutation de cellule n'engendre pas de modification dans l'exercice des droits des détenus. Les Commissions des plaintes ou d'appel se sont néanmoins déclarées compétentes à plusieurs reprises pour connaître de mutations de cellule ordonnées concomitamment à une sanction d'I.E.S.

Dans plusieurs prisons, le détenu sujet à un I.E.S. de plus de sept jours est déplacé vers une nouvelle cellule, et maintenu dans cette cellule à l'issue de l'I.E.S. Pour la Commission d'appel, cette pratique ne respecte pas la loi de principes⁶⁸. Elle rappelle en effet que « si la loi ne précise pas *expressis verbis* que la cellule doit être celle qu'occupait le détenu avant la sanction disciplinaire, c'est néanmoins ce qui s'en déduit irréfutablement ». Elle conclut en relevant qu'« en infligeant automatiquement une mutation de cellule au détenu sanctionné d'un I.E.S. de plus de sept jours, la direction crée une sanction disciplinaire supplémentaire à l'I.E.S. que la loi de principes ne prévoit pas »⁶⁹.

Une Commission des plaintes a par ailleurs rappelé que cette pratique de muter le détenu de cellule en cas d'I.E.S. était contraire au principe de légalité, dès lors qu'elle ne figurait pas dans le règlement d'ordre intérieur de la prison concernée⁷⁰.

Le raisonnement des Commissions des plaintes et d'appel diffère quelque peu lorsque la mutation de cellule implique un changement de régime. Le déplacement du détenu vers une cellule située dans une aile où s'exerce un régime fermé alors qu'il profitait d'un régime ouvert jusqu'alors peut, d'après elles, se justifier en parallèle d'une procédure disciplinaire. Il est en ainsi, pour la Commission d'appel, lorsque « la procédure disciplinaire ne permet pas de rétablir l'ordre de façon durable face à des incidents qui sont répétés »⁷¹. De la même manière, une Commission des plaintes soutient que la décision de muter le détenu vers une cellule où s'exerce un régime de détention fermé pour qu'il y exécute son I.E.S. et y soit maintenu constitue une mesure d'ordre raisonnable et proportionnée, qui se base sur un souci de bon fonctionnement de la prison⁷². Dans cette affaire, la pratique contestée par le détenu apparaissait dans le règlement d'ordre intérieur de la prison. La Commission estime toutefois que cette décision devait être dûment motivée et l'annule, la considérant non conforme au principe de prévisibilité et à l'obligation de motivation prévue à l'article 8 de la loi de principes. Pour elle, la simple mention dans le règlement d'ordre intérieur de cette possibilité de mutation d'aile ne suffisait pas. Le directeur ayant, d'après le règlement, un pouvoir d'appréciation, il aurait dû motiver cette décision et s'assurer qu'une communication claire et compréhensible soit

⁶⁸ C.A.F., décision n° CA/20-0019 du 17 décembre 2020 (*J.L.M.B.* 21/388) ; C.A.F., décision n° CA/21-0013 du 15 mars 2021 (*J.L.M.B.* 21/390) ; décision n° CA/21-0034 du 19 mars 2021, dans laquelle la Commission d'appel précise encore qu'en « retirant son emploi de servant, en déplaçant [le plaignant] dans une cellule le temps de son I.E.S. et en le maintenant dans la nouvelle cellule à l'issue de la sanction pour une durée indéterminée, la direction a infligé une sanction illégale », le détenu se voyant « *de facto*, triplement sanctionné pour l'infraction disciplinaire commise ».

⁶⁹ Ce raisonnement a été postérieurement suivi par une Commission des plaintes, voy. C.d.P. Lantin, décision n° 15/21-0019 du 15 juillet 2021.

⁷⁰ C.d.P. Andenne, décision n° CP01/21-0001 du 26 janvier 2021.

⁷¹ C.A.F., décision n° CA/21-0026 du 19 mars 2021 (*J.L.M.B.* 21/391). Le recours du plaignant contre cette décision s'est heurtée au filtre d'admissibilité du Conseil d'État – C.E., 5 juin 2021, *Hachem*, n° 14.402.

⁷² C.d.P. Mons, décision n° CP22/21-0004 du 10 février 2021. Dans le même sens, C.d.P. Mons, décision n° 22/21-0005 du 8 mars 2021 et C.d.P. Nivelles, décision n° 24/21-0031 du 19 août 2021.

faite au détenu, « lui permettant de comprendre en quoi les faits qui lui sont reprochés ne sont pas compatibles » avec un régime ouvert.

La perte d'emploi consécutive à la mutation de cellule

La loi de principes érige comme sanction spécifique l'interdiction de participer au travail en commun⁷³. Cela signifie qu'une telle sanction ne peut être prononcée que s'il existe un lien entre cette sanction et la nature ou les circonstances de l'infraction disciplinaire. L'I.E.S. ne fait pas exception à ce principe. La loi précise simplement que pendant toute la durée de cette sanction disciplinaire, le détenu ne perçoit pas de revenus du travail⁷⁴, sauf pour un travail qui n'est pas effectué en commun et qui peut, en conséquence, être toujours exercé par le détenu sanctionné.

Dans certaines prisons, la mutation de cellule dont question ci-dessus implique automatiquement une perte d'emploi pour le détenu sanctionné. Cette pratique est sanctionnée par la Commission d'appel, qui rappelle qu'en « retirant son emploi de servant, en déplaçant [le plaignant] dans une cellule le temps de son I.E.S. et en le maintenant dans la nouvelle cellule à l'issue de la sanction pour une durée indéterminée, la direction a infligé une sanction illégale » et le détenu est « *de facto*, triplement sanctionné pour l'infraction disciplinaire commise »⁷⁵. Le manque de transparence de cette pratique, qui n'apparaît dans aucun écrit alors qu'elle appliquée systématiquement et depuis longtemps dans une prison bruxelloise, a également été condamné par la Commission d'appel⁷⁶.

À notre sens, ce raisonnement devrait être suivi même en cas de mesure d'ordre de mutation de cellule impliquant un changement de régime valablement justifiée⁷⁷. Le retrait d'emploi constitue la privation d'un droit subjectif qui ne peut être prise à la légère⁷⁸. Lorsqu'il est privé de l'emploi qu'il exerçait, le détenu est en fait privé de son occupation et de toute rentrée financière⁷⁹. Il ne peut constituer d'épargne pour préparer sa réinsertion, ni rembourser, le cas échéant, les indemnités civiles ou les frais de justice dont il est redevable. Or, rien n'empêche légalement un détenu transféré vers un régime de détention fermé de conserver son emploi. En érigeant la perte de travail comme une sanction spécifique, le législateur a voulu protéger la mise à l'emploi et limiter son retrait aux cas les plus problématiques⁸⁰. En conséquence, l'on ne voit pas sur quelle base légale la perte du travail à la suite d'une mutation vers un régime fermé peut être justifiée autrement qu'en application de la sanction disciplinaire spécifique prévue à l'article 133 de la loi de principes.

⁷³ Article 133 de la loi de principes.

⁷⁴ Article 140, paragraphe 2, alinéa 6, 1°, de la loi de principes.

⁷⁵ C.A.F., décision n° CA/21-0034 du 19 mars 2021 (*J.L.M.B.* 21/393). Dans le même sens, C.A.F., décision n° CA/20-0019 du 17 décembre 2020 (*J.L.M.B.* 21/388).

⁷⁶ C.A.F., décision n° CA/20-0019 du 17 décembre 2020 (*J.L.M.B.* 21/388).

⁷⁷ Dans le sens contraire, voy. C.d.P. Forest, décision n° CP08/21-0016 du 11 mai 2021. Dans le litige ayant donné lieu à cette décision, la direction n'avait pas sanctionné le détenu mais avait prononcé une mesure d'ordre de mutation de cellule vers un régime fermé, limitée à un mois. La décision ne précise toutefois pas si le retrait d'emploi est également limité à un mois.

⁷⁸ Article 81 de la loi de principes.

⁷⁹ Sur le régime social des détenus, voy. M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 371-401.

⁸⁰ Le législateur poursuivait l'objectif qu'à terme, « le travail dans les prisons, pour autant qu'il soit conforme au principe de normalisation, puisse faire l'objet d'un contrat de travail ». Et le législateur de poursuivre : « toute défaillance envers les obligations assumées ne devra plus être traitée dans le cadre de sanctions disciplinaires pénitentiaires, puisque le droit du travail possède son propre système de sanction », Rapport final de la Commission Dupont, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 159.

La mesure d'ordre de retrait d'emploi non consécutive à une mutation de cellule

Il arrive parfois que des décisions de retrait d'emploi soient prises à la suite d'un fait qui peut être qualifié de « disciplinaire » en dehors de toute mutation de cellule. À notre estime, et pour les raisons précitées, ces mesures d'ordre sont également problématiques et difficilement justifiables. Pour l'illustrer, une affaire mérite d'être mentionnée.

Cette affaire concerne une mesure d'ordre visant à retirer au plaignant son emploi aux cantines, sans possibilité de changement d'emploi. Devant la Commission des plaintes, le plaignant ne conteste plus les faits d'insultes à l'agent commis aux cantines qui ont justifié ce retrait d'emploi le lendemain des faits et la sanction disciplinaire de sept jours d'I.E.S. qui a suivi quelques jours plus tard. Il estime, par contre, que le cumul de la mesure d'ordre et de la sanction disciplinaire est disproportionné. À ses yeux, le retrait d'emploi constitue une sanction disciplinaire déguisée qui doit être annulée. Il rappelle que cette décision a pour effet qu'il perde immédiatement son travail mais également qu'il soit relégué en bas de la liste d'attente pour les nouveaux postes à pourvoir, ce qui signifie qu'il devrait attendre près d'un an pour travailler à nouveau⁸¹. Le directeur, quant à lui, explique avoir pris la mesure d'ordre au motif que le plaignant a rompu la confiance du personnel au sein de l'établissement. Il ne s'agit, d'après lui, aucunement d'une sanction supplémentaire, dès lors qu'elle ne poursuivait d'autre but que « d'éviter la survenance de nouveaux problèmes dans l'organisation de la prison par une mise à l'emploi ».

En première instance⁸², la Commission des plaintes ne fait pas totalement droit au raisonnement du plaignant, selon lequel le retrait d'emploi constitue une sanction disciplinaire déguisée. Pour elle, seul le refus de changement d'emploi constitue une sanction disciplinaire déguisée. La mesure d'ordre en tant que telle lui paraît raisonnable et équitable. En d'autres termes, elle estime, vu les circonstances de la cause, que la direction pouvait valablement prendre comme mesure d'ordre une décision de retrait d'emploi. Par contre, elle ne pouvait pas refuser au détenu un changement de fonction au sein de la prison. Elle annule donc la décision et prend une nouvelle mesure d'ordre de retrait d'emploi accordant au plaignant un changement d'emploi immédiat. En appel, la Commission confirme ce raisonnement, estimant que le refus de mutation d'emploi paraît déraisonnable au regard des éléments du dossier⁸³. La Commission d'appel précise d'emblée que : « cela ne revient aucunement à dire qu'une mesure d'ordre n'est plus possible dès qu'une sanction disciplinaire est prononcée ».

Il nous semble que ces décisions sont légalement contestables, dès lors que la direction avait la possibilité de prononcer, pour ces faits, une sanction spécifique d'interdiction de participer au travail en commun, conformément à l'article 133 de la loi de principes. Dans ce cas, elle n'aurait pas pu sanctionner le détenu d'un I.E.S., cette sanction n'étant cumulable avec aucune autre sanction disciplinaire⁸⁴. À notre avis, la direction était soumise au respect de la procédure disciplinaire. Elle ne pouvait prendre une décision de retrait de travail ou d'I.E.S. (et pas les deux) qu'à son issue, en prenant, éventuellement, une mesure provisoire à l'encontre du détenu. À la place, les articles 133 de la loi de principes, qui prévoit des sanctions spécifiques,

⁸¹ Sur le travail en prison, voy. B. AMBLARD, M. LAMBERT et D. SCALIA, « Travail en prison, qu'en pensent les détenus ? », *Revue nouvelle*, 2015, n° 6.

⁸² C.d.P. Mons, décision n° CP22/20-0003 du 22 janvier 2021.

⁸³ C.A.F., décision n° CA/21-0012 du 22 février 2021 (*J.L.M.B.* 21/389).

⁸⁴ Article 143, paragraphe 3, de la loi de principes.

et son article 143, qui interdit le cumul entre la sanction d'I.E.S. et les autres sanctions prévues par la loi, ont été vidés de leur substance et la procédure disciplinaire contournée.

Le bricolage des Commissions a présenté l'avantage d'offrir à ce détenu un changement de travail, ce qui n'aurait pas été possible si la procédure disciplinaire avait été dûment respectée⁸⁵. Cela étant, une décision d'annulation pure et simple lui aurait certainement été plus favorable, car, soit, elle aurait impliqué sa réintégration dans son emploi d'origine à l'issue de l'I.E.S., soit, elle lui aurait évité l'I.E.S. Par contre, cette décision aurait été plus difficile à exécuter puisqu'un détenu retiré de son travail est généralement remplacé rapidement. En d'autres termes, les décisions des Commissions, paraissent, en pratique, relativement efficaces et efficientes, même si, en théorie, elles s'avèrent contestables sur le plan des principes.

c. Les simples mesures d'ordre

La mutation de cellule

La Commission d'appel s'est déclarée compétente pour connaître d'un recours contre une mesure d'ordre de mutation de cellule, prise à l'encontre d'un détenu retrouvé en possession du téléphone d'une agente pénitentiaire⁸⁶. Pour la direction de la prison concernée, il s'agissait d'une simple mesure d'ordre, justifiée par la nécessité de maintenir l'ordre au sein de l'établissement. En première instance, la Commission des plaintes a confirmé la légalité de la mesure prise. Elle a toutefois estimé qu'en ce qu'elle n'était pas limitée dans le temps, la mesure prise ne paraissait pas nécessaire ni proportionnée à l'objectif poursuivi⁸⁷. La Commission d'appel a réformé la décision de la Commission des plaintes sur ce point. Pour elle, la mesure prise était légale et proportionnée. Ne s'agissant pas d'une mesure de sécurité particulière, la durée de la mesure de mutation de cellule ne devait pas être limitée dans le temps, ni précédée d'une audition du détenu⁸⁸.

Dans sa décision, la Commission d'appel a en outre donné une ébauche de définition à la notion de mesure d'ordre. D'après elle, celle-ci renvoie à « toutes les mesures que le directeur peut prendre en vertu de la loi de principes et qui sont prises dans l'intérêt de "l'ordre et de la sécurité" »⁸⁹. Elles sont « motivées par des considérations de sécurité et de prudence et sont donc de nature préventive ». Et de conclure : « Bien que les mesures d'ordre puissent également être fondées sur le comportement du détenu et puissent avoir un impact restrictif important sur ses droits, elles ne sont jamais de nature punitive ».

La perte d'un travail essentiel au bon fonctionnement de la prison consécutive à l'indisponibilité du détenu en I.E.S.

Une nuance à ce qui a été avancé ci-dessus doit être apportée. En effet, il arrive que certains emplois en prison ne puissent être réservés pendant toute la durée d'un I.E.S. Tel est le cas du travail en cuisine, par exemple. Dans cette hypothèse, la prison n'a pas d'autre choix que de procéder au remplacement du détenu sanctionné. Le retrait d'emploi résulte alors, non pas de la sanction disciplinaire, mais de

⁸⁵ L'article 133, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi de principes instaure en effet comme sanction disciplinaire spécifique l'interdiction de participer au travail commun sans prévoir la possibilité de changer de travail.

⁸⁶ C.A.F., décision n° CA/21-0127 du 26 août 2021.

⁸⁷ C.d.P. Forest, décision n° CP08/21-0021 du 6 août 2021.

⁸⁸ C.A.F., décision n° CA/21-0127 du 26 août 2021.

⁸⁹ La Commission d'appel rappelle que les notions d'*ordre* et de *sécurité* sont, quant à elles, définies à l'article 2, 8° et 10° de la loi de principes.

l'indisponibilité du travail, elle-même justifiée par la nécessité d'assurer la continuité du service.

Ainsi, les Commissions des plaintes et d'appel ont indiqué que cette hypothèse était sensiblement différente de celles décrites ci-avant et ont avalisé cette pratique⁹⁰. Dans cette affaire, le détenu avait, en outre, reçu un document précisant que le travail en cuisine lui imposait de « ne pas se trouver sous une sanction disciplinaire l'empêchant de se rendre au travail ». Le document relevait encore qu'en cas de sanction disciplinaire, le détenu est remis au travail si ce travail est encore disponible. Dans le cas contraire, « il est remis sur la liste d'attente d'un autre travail », et le document de préciser que « cette situation est une conséquence inéluctable de l'absence du détenu au travail ».

À notre sens, et pour les raisons avancées ci-avant, cette hypothèse devrait toutefois être limitée au seul cas de perte d'un travail essentiel au bon fonctionnement de la prison. En outre, le détenu devrait se voir proposer prioritairement un autre emploi à l'issue de l'I.E.S.

La mesure d'ordre de changement d'emploi

Pour apaiser des tensions entre un détenu au travail et d'autres détenus ou agents affectés au même travail, une direction pourrait décider qu'il est préférable que ce détenu n'exerce plus la fonction qu'il occupait. La décision de retrait d'emploi est alors accompagnée d'une réintégration immédiate ou prioritaire dans un autre emploi. Dans ce cas, le détenu est privé de l'emploi qu'il exerçait au moment des faits litigieux, mais peut continuer d'exercer un autre emploi ou exercera un autre emploi dans un délai raisonnable (tel n'est pas le cas lorsque le retrait d'emploi est pur et simple, puisque le détenu est réintégré au bout de la liste d'attente).

Cette situation semble justifiée par la nécessité de garantir le bon fonctionnement de la collectivité. C'est en tout cas ce qu'a décidé une Commission des plaintes⁹¹. Dans l'affaire en question, un détenu contestait une décision de changement d'emploi prise à la suite de tensions existant entre lui, servant, et des agents de l'aile, au moment où il devait exécuter son travail (ces tensions n'ont pas donné lieu à une procédure disciplinaire). Cette décision avait pour effet que le plaignant était retiré de son emploi de servant mais restait en haut de la liste d'attente. Il perdait donc son travail, mais pourrait en obtenir un autre prioritairement. Pour le plaignant, la mesure prise était indéniablement une sanction disciplinaire déguisée. La direction le contestait, rappelant qu'elle avait été prise pour apaiser les difficultés.

La Commission des plaintes a fait droit au raisonnement de la direction : la décision prise ne constituait pas une sanction disciplinaire déguisée ; elle était raisonnablement justifiée par les problèmes relationnels et comportementaux du plaignant. Du reste, il est intéressant de lire dans la décision de la Commission des plaintes qu'après les explications orales de la direction, le plaignant a déclaré comprendre sa décision. Celle de la Commission des plaintes paraît donc d'autant plus raisonnable et sensée.

III. Quelques mots pour conclure

La présente contribution présente au lecteur un rappel des règles applicables en droit disciplinaire pénitentiaire et une typologie des mesures qui sont adoptées par des directions des prisons francophones du pays à la suite d'un fait disciplinaire. Cette mise en lumière était nécessaire et n'aurait pas été possible sans l'entrée en vigueur du droit de plainte. Celui-ci a le mérite d'être plus accessible, et donc plus

⁹⁰ C.d.P. Leuze-en-Hainaut, décision n° CP18/21-0025 du 2 juillet 2021 ; C.A.F., décision n° CA/21-0108 du 6 août 2021.

⁹¹ C.d.P. Ittre, décision n° CP13/21-0002 du 25 janvier 2021.

vite mobilisable par les détenus, par rapport aux autres recours qui préexistaient à son entrée en vigueur. La masse de décisions qui en découle constitue un outil précieux pour les détenus eux-mêmes, leurs conseils, les chercheurs et même les membres des Commissions de surveillance, de plainte et d'appel. Elles devraient faire l'objet d'une publication systématique, au moins pour celles prises par les Commissions d'appel francophone et néerlandophone. Ce souhait pourrait être exaucé d'ici la fin de l'année, le Conseil central ayant annoncé qu'il rendrait publiques dans le courant de l'année 2021 toutes les décisions des Commissions d'appel et certaines décisions des Commissions des plaintes⁹².

À l'issue de notre analyse, nous saluons le fait que les décisions des Commissions des plaintes et d'appel soient moins formalistes que celles du Conseil d'État. Elles présentent toutefois le désavantage de manquer parfois en cohérence, bien que la centralité de la Commission d'appel permette de lisser les différences. Contrairement à ce qui avait été attendu, le droit de plainte n'amène par ailleurs pas de réponse aussi rapide que celle du Conseil d'État siégeant en extrême urgence. En effet, ces Commissions ne siègent pas le week-end ni les jours fériés et l'on constate que les délais visés par la loi sont rarement respectés.

Il nous faut mentionner que notre étude s'est limitée aux décisions rendues par les Commissions. Elle ne permet pas de savoir si ces décisions sont bel et bien exécutées par les directions des prisons. Il s'agit d'un aspect crucial de l'effectivité des recours qui mérite une analyse approfondie, la loi ne donnant pas aux détenus les moyens de contester efficacement l'absence d'exécution (par exemple, au travers d'un contrôle spécifique du Conseil central ou de la possibilité d'assortir la décision d'astreintes).

Si le droit de plainte engendre une adaptation des pratiques pénitentiaires et l'adoption de décisions plus motivées, argumentées et donc mieux comprises par les détenus, on ne peut que s'en réjouir. Néanmoins, des effets pervers existent et méritent d'être mentionnés. D'une part, une telle judiciarisation oppose frontalement les détenus à leur directeur en prison. Or, dans le quotidien carcéral, ces derniers doivent tisser des liens et construire une relation de confiance, dans l'intérêt du détenu et du bon fonctionnement de l'institution dans son ensemble. Il n'est pas sûr qu'une telle opposition soit compatible avec cette exigence de bonnes relations. Elle accroît par ailleurs la charge de travail administratif du personnel pénitentiaire dans un contexte de manque d'effectifs⁹³ et de « logiques de rationalisation managériales », rendant les directeurs moins présents sur le terrain⁹⁴. Il nous semble que la médiation est, dans cette logique, plus à même de renforcer le climat de confiance en prison, que la défiance nécessairement induite par des procédures contradictoires. D'autre part, il ne faudrait pas que cette judiciarisation aboutisse à la cristallisation de pratiques non attaquables par le biais du droit de plainte, faute d'être « individuelles » ou « prises par le directeur ou en son nom ». Des pratiques problématiques pourraient être installées par le biais de modifications de règlements d'ordre intérieur et appliquées automatiquement par exemple. Le cas échéant, le droit de plainte n'y apporterait aucune solution et le détenu demeurerait dépourvu de moyen d'action efficace.

⁹² Information fournie par le Conseil central par courriel du 5 janvier 2021 et répétée lors de la journée d'étude qu'il a organisée le 23 octobre 2021, portant sur les cellules de punition et de sécurité.

⁹³ Sous la précédente législature (54^e), le ministre de la Justice a procédé à une rationalisation de 10 pour cent du personnel pénitentiaire (O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev. trim. D.H.*, 2020, p. 190).

⁹⁴ Ch. DUBOIS, « L'étau et le réseau. Recompositions des contextes de travail des équipes de direction pénitentiaire », *Justice et Sécurité*, 2016, p. 8, disponible sur <https://nicc.fgov.be/> (consulté le 4 janvier 2021).

Pour l'heure, il est impossible de dire si le droit de plainte constitue un espace de parole satisfaisant ou un mouvoir des relations humaines et sociales en prison. Dans certaines décisions, il apparaît que la procédure a favorisé la communication entre le détenu et le directeur et s'est avérée bénéfique pour tous⁹⁵. Dans d'autres, elle ne semble pas avoir apporté de réponse efficace, durable et adéquate par rapport au problème soulevé par le plaignant. La seule constatation qu'une même prison bruxelloise a été condamnée à plusieurs reprises pour le même problème à plusieurs mois d'intervalle⁹⁶ suffit pour douter de l'efficacité du droit de plainte. Dans tous les cas, l'étude des décisions permet de lever le voile sur des pratiques encore souvent tues et difficiles d'accès. Parmi elle, l'inutilisation de la sanction spécifique de privation d'emploi visée par la loi de principes, au profit de la prise de « mesures d'ordre », nous laisse perplexe... Il conviendrait de se saisir de la question pour rediscuter de l'opportunité de recourir au droit social pour résoudre les manquements des détenus sur leur lieu de travail en détention. En attendant, il conviendra d'y rester vigilant et, surtout, de poursuivre l'analyse.

Léa TEPER
Assistante et doctorante à la Faculté
de droit et de criminologie UCLouvain

Commission d'appel francophone*

11 mai 2021

Prisons – Visites – Crise sanitaire – Interdiction de contacts physiques – Instructions Covid.

Bien qu'elle soit sur le plan humain extrêmement difficile à supporter, l'interdiction de contacts physiques avec les visiteurs est justifiée au regard du contexte sanitaire actuel et l'est d'autant plus lorsque le milieu concerné est un milieu fermé, tel que celui de la prison. Puisqu'il est impossible de vérifier que chaque visiteur est bien négatif au coronavirus, il est important que les gestes barrières soient respectés par les détenus et leurs visiteurs.

En revanche, la sanction qui s'attache au non-respect de cette règle apparaît disproportionnée. Imposer automatiquement une quarantaine préventive à tout détenu ayant eu le moindre contact physique avec un visiteur, sans tenir compte du type de contact, est disproportionné au regard de l'objectif poursuivi, qui est d'éviter la propagation du coronavirus au sein de l'établissement pénitentiaire.

⁹⁵ C.d.P. Ittre, décision n° CP13/21-0002 du 25 janvier 2021.

⁹⁶ La Commission des plaintes a condamné la pratique de cet établissement d'assortir l'I.E.S. d'une mutation de cellule et d'une perte d'emploi automatiques pour la première fois le 5 novembre 2020 (C.d.P. Forest, décision n° CP08/20-003 du 5 novembre 2020), confirmée en appel (C.A.F., décision n° CA/20-0019 du 17 décembre 2020 [J.L.M.B. 21/388]). Cette décision n'ayant pas été exécutée par la direction de la prison concernée, le plaignant a redéposé plainte contre le « refus du 22 décembre 2020 de la direction de la prison de (...) d'appliquer une décision de la Commission d'appel ». Avant que la Commission des plaintes ne statue sur cette demande, le détenu a été muté dans un autre régime. Elle a donc déclaré la plainte sans objet, en actant tout de même dans son dispositif « qu'en ne réintégrant pas [le détenu] dans sa cellule, la direction de l'établissement pénitentiaire n'a pas respecté la décision de la Commission d'appel du 17 décembre 2020 » (C.d.P. Forest, décision n° CP08/20-0008 du 12 février 2021). Le 18 février 2021, la Commission des plaintes de cette même prison a encore condamné cette même pratique (C.d.P. Forest, décision n° CP08/21-0007 du 18 février 2021 [J.L.M.B. 21/394], confirmée en appel (C.A.F., décision n° CA/21-0034 du 19 mars 2021 [J.L.M.B. 21/393])).

* Toutes les décisions qui nous parviennent sont enregistrées sous une référence J.L.M.B. ../.... Nous vous rappelons que celles citées dans les inédits et les sommaires peuvent être commandées *in extenso* au secrétariat de la rédaction (2,50 € de droit fixe par envoi et 1 € la page, majorés de 21 % de T.V.A. et des éventuels frais postaux). Merci de préciser la référence de la J.L.M.B. reproduite sous chaque décision et le numéro de la revue qui la cite.