Il est précisé qu'en cas de report de l'assemblée générale, ces mandats et le contrat de syndic sont prolongés de plein droit jusqu'à « la première assemblée générale qui sera tenue après cette période ». À lire cette précision, il ne pourrait donc s'agir d'une assemblée générale qui se tiendrait, dans les conditions que nous venons d'exposer, avant le 9 mars 2021.

Par contre, concernant les délégations au conseil de copropriétaire, celles-ci opèrent jusqu'à la prochaine assemblée générale, sans qu'il soit précisé que celle-ci se tiendra « après cette période ».

À notre estime cependant, il ne faut pas se formaliser. Les mandats et contrats sont reportés de plein droit jusqu'à la prochaine assemblée générale, que celle-ci se tienne exceptionnellement avant le 9 mars 2021 ou après cette date.

Syndic. — Spécialement concernant le syndic, l'article 55, alinéa 4, expose que durant cette prolongation, le syndic exerce ses compétences *conformément aux décisions de la dernière assemblée générale et en conformité avec le dernier budget approuvé*.

L'arrêté royal du 9 avril 2020 avait réglé le sort du syndic dans les mêmes termes. Rappelons que la mission de syndic ne se limite pas à exécuter les décisions de la dernière assemblée générale[22]. Quant au budget, tout comme le rapport au Roi en avril dernier, l'exposé des motifs précise que si le report de l'assemblée générale a pour effet d'entamer un nouvel exercice, le syndic devra exécuter ses missions sur la base du dernier budget voté. Ce dernier sera « provisoirement réputé être égal au budget pour le fonds de roulement de l'exercice précédent »[23]. Une telle précision ne figure pas à l'occasion du vote de la dernière loi, il convient à notre estime d'agir de la même manière pour assurer la continuité du service.

Révocation et syndic provisoire. — L'exposé des motifs prescrit que les dispositions impératives de la loi restent d'application. Il en est ainsi, entre autres, de la faculté de révoquer le syndic ou de solliciter en justice la désignation d'un syndic provisoire[24]. Rappelons que seule l'assemblée générale peut révoquer le syndic[25], ce qui rend la chose peu aisée en cette période.

Conclusion. — La situation des copropriétés, à l'instar d'autres, certes, est difficile, quand son organe principal et souverain se trouve paralysé. L'émergence d'une seconde crise sanitaire justifiait qu'il soit à nouveau légiféré en la matière et, nous l'avons dit, l'assouplissement des règles de tenues des assemblées générales à distance constitue le trait saillant de cette intervention législative. Le recours à ce procédé exceptionnel doit le rester et, le gouvernement l'assure à l'envi, demeurer temporaire.

Nous verrons si la pratique de ce mécanisme par les copropriétés connaît un succès et, si tel est le cas, si les principes annoncés résistent à la tentation de sa pérennisation.

Pour notre part, nous avions commenté l'arrêté royal du 9 avril 2020 dans les colonnes de cette revue sous le titre « Coronavirus et copropriété ». La présente contribution porte le même nom, complété d'un « acte 2 ». Toute tragédie comporte trois actes et la crise que nous vivons en est une. Gageons toutefois que les éclaircies de ce début d'année nous épargnent d'un pareil sort.

Vincent DEFRAITEUR
Avocat au barreau de Bruxelles
Assistant en droit des biens à l'ULB et à Saint-Louis

(22) Un amendement avait été déposé en ce sens, mais il n'a pas été retenu (*Doc. parl.*, 1668/02, p. 3).
(23) Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 34.
(24) Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 33.
(25) Article 577-7, § 6, du Code civil.

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

L'écho de la voix des détenus résonne. Si l'on tend l'oreille, il résonne dans les quelques rues calmes de Saint-Gilles. Il résonne à travers la plume d'auteurs littéraires[1] et scientifiques[2]. Il résonne à travers les initiatives de théâtre-action en prison, quand les comédiens jouent dehors ce qu'ils ont vu dedans[3]. Il résonne à travers l'œil des réalisateurs de « films de prison »[4] et résonne encore dans les médias, quand des téléphones clandestins parviennent à filmer la vie à l'intérieur des murs et au travers des barreaux[5]. Il résonne dans la voix d'acteurs militants réformistes ou abolitionnistes de la prison ou du système pénal[6] et dans celle des avocats, dans les prétoires des palais de justice. En prison, l'écho semblait lointain jusqu'au 1er octobre 2020, mais depuis, l'acoustique est meilleure. Les détenus peuvent dorénavant porter leur propre voix devant une instance juridictionnelle instituée au sein de chaque prison spécifiquement compétente pour connaître de leurs réclamations : le droit de plainte est entré en vigueur, après des décennies d'attente.

Le droit belge a longtemps été dépourvu de loi en matière pénitentiaire[6bis]. Le pouvoir exécutif, par le biais d'arrêtés et de nombreuses circulaires, concentrait alors entre ses mains l'administration de tous les aspects de l'exécution des peines privatives de liberté, de l'incarcération à la réinsertion du détenu. Le fonctionnement pénitentiaire était

(*) Les termes utilisés dans la présente contribution le sont sans distinction de sexe ou de genre.
(1) Pour une œuvre récente, voy. J.-P. DUBOIS, *Tous les hommes n'habitent pas le monde de la même façon*, Paris, Éditions de l'Olivier, 2019 (prix Goncourt 2019).
(2) Nous nous ferons l'écho d'un certain nombre d'écrits scientifiques dans la présente contribution.
(3) Voy. le spectacle « Brèche[s] » de la Compagnie buissonnière (informations sur le site https://www.theatre-action.be/spectacle/breches/ (consulté le 23 novembre 2020) et la thèse de C. BRANDERS, « Du jeu à la perversion. Création collective théâtrale en réclusion », dont la défense publique a été mise en ligne https://www.youtube.com/watch?v=mfvj6VUoVNA (consulté le 23 novembre 2020).
(4) Sur le sujet, voy. D. KAMINSKI et J. PIERET, « Enfermés à l'écran. Une étude des représentations cinématographiques de l'expérience carcérale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, pp. 405-420.
(5) Voy. a ce sujet, le documentaire « Le son du glas » qui retrace le travail d'un détenu qui, pendant sa détention, a filmé son quotidien, disponible sur https://www.rtl.be/info/video/435842.aspx (consulté le 3 novembre 2020).
(6) Voy. notamment les interventions et travaux des associations GENEPI Belgique, La Ligue des droits humains ou l'Observatoire international des prisons, disponibles sur https://genepibelgique.wixsite.com/genepi ; https://www.liguedh.be/ ; https://www.oipbelgique.be/ (consultés le 3 novembre 2020).
(6*bis*) Voy. à ce sujet O. NEDERLANDT, « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? », *in* L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 141-177.

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

empreint d'insécurité juridique et les détenus dépourvus de moyens d'action efficaces et effectifs. À défaut de recours adaptés à la réalité carcérale, les détenus qui voulaient contester les décisions prises à leur encontre devaient se rabattre sur les recours judiciaires et administratifs ordinaires. Mais l'absence de publication et de coordination des circulaires ministérielles et des lettres collectives[7] et l'inexistence de statut juridique et de droits légalement reconnus aux détenus rendaient l'exercice de la justice difficile, faute de preuves et d'informations nécessaires pour trancher les litiges[8]. Des obstacles juridiques se dressaient également entre les demandes des détenus et les réponses des cours et tribunaux[8bis]. Le seul rappel de la jurisprudence *De Smedt* du Conseil d'État devrait convaincre le lecteur de la difficulté à faire porter la voix des détenus devant la haute juridiction administrative[9].

À l'automne 2020, au sein des commissions de surveillance, un nouvel organe juridictionnel indépendant cependant a vu le jour. Tout détenu peut depuis se plaindre formellement de toute décision prise à son égard par le directeur (ou au nom de celui-ci) auprès de la commission des plaintes de la prison dans laquelle il séjourne[10]. Un appel est possible devant l'une deux commissions d'appel (francophone et néerlandophone) du Royaume, constituées respectivement de trois membres du conseil central de surveillance pénitentiaire. Ces commissions sont en outre compétentes pour connaître des recours contre les décisions du directeur général de l'administration pénitentiaire en matière de placement ou de maintien en régime de sécurité particulier individuel ou prises à la suite d'une réclamation contre une décision de placement ou de transfèrement des détenus[11].

Ces nouvelles procédures, aussi innovantes soient-elles[12], ne sont pas si neuves que ça. Elles existent légalement depuis quinze ans mais n'ont été mises en œuvre que récemment, malgré les rappels à l'ordre des autorités judiciaires et des spécialistes du monde pénitentiaire. En interne, le pouvoir de l'exécutif en matière carcérale et la non-entrée en vigueur des dispositions légales qui en découle ont été largement questionnés par la doctrine[13]. On relève également une décision du tribunal de première instance de Bruxelles, qui a condamné l'État belge pour négligence fautive et par là-même, établi qu'un détenu avait été privé de son droit à un recours effectif en raison de l'absence de mise en place de ces dispositions[14]. À l'international, l'absence de droit de plainte a attiré l'attention du CPT dès sa première visite des prisons belges, en 1993[15]. Saisie de ce blocage factuel et juridique de l'exercice des droits fondamentaux des détenus, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'État belge à plusieurs reprises pour violation de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[16].

Le droit de plainte était donc attendu, mais aujourd'hui plus que jamais, son application soulève des questions. La présente contribution poursuit le double objectif d'informer le lecteur sur l'application concrète de ces nouvelles procédures, et de nourrir la réflexion autour de l'exercice d'un contre-pouvoir en prison. À travers une analyse détaillée des procédures en vigueur, nous tenterons de répondre aux premières questions qui se posent et d'anticiper celles qui se poseront encore.

1 Le droit de porter plainte contre toute décision individuelle prise par le directeur ou en son nom

En dehors des recours contre les décisions de transfèrement et de placement, les plaintes des détenus sont de la compétence de chaque

(7) Les circulaires ministérielles sont adoptées par le ministre de la Justice. À ce jour, il y a 1.823 circulaires qui ont été adoptées mais nombreuses d'entre-elles ont été abrogées. Entre 1947 et 1985, les circulaires ministérielles étaient publiées dans le Bulletin de l'administration pénitentiaire (Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen). Les lettres collectives sont adoptées par l'administration pénitentiaire (DGEPI). On en dénombre à ce jour 157. Aujourd'hui, ni les circulaires ni les lettres collectives ne font l'objet de publication ou de coordination ». Voy. notamment J. Dupreel, « Évolution législative et réglementaire du traitement pénitentiaire », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1967, pp. 203-209 ; P. Mary, « La politique pénitentiaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, pp. 5-47.

(8) Voy. Fair Trials, « Rights behind bars, access to justice for victims of violent crime suffered in pre-trial or immigration detention », produit en 2019 dans le cadre du projet « Access to Justice for Victims of Violent Crime Suffered in Detention » co-financé par le programme Justice de l'Union européenne, disponible sur https://www.fairtrials.org (consulté le 23 octobre 2020).

(8*bis*) Il convient de noter que les détenus pouvaient néanmoins adresser leurs plaintes directement à la direction ou à l'administration pénitentiaire centrale. Reste qu'il ne s'agissait pas d'un mode de résolution des conflits à proprement parler, mais simplement d'une discussion, dont les conséquences demeuraient laissées à la libre appréciation du membre de l'administration et dont il est difficile d'évaluer l'impact (voy. à ce sujet, CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen [illegible] la prévention de la torture et des [illegible]es ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg/Bruxelles, rendu publique le 14 octobre 1994, p. 73, § 245).

(9) D'après cette jurisprudence, les mesures d'ordre intérieur prises à l'égard des détenus ne pouvaient être déférées à la censure du Conseil d'État si elles étaient exclusivement ou principalement dictées par un souci de sécurité ou de prudence. Faute pour le détenu de démontrer l'existence d'une sanction disciplinaire déguisée, motivée par la volonté de punir un comportement fautif ou, depuis l'arrêt *Mahi* du 8 novembre 2018, que la mesure a été prise en raison du comportement du détenu et a engendré des modifications importantes dans l'exercice de ses droits, un recours au Conseil d'État se heurtait systématiquement à un déclinatoire de compétence (C.E., 11 mars 2003, *De Smedt*, n° 116,899, *Journ. Proc.*, 2003, n° 457, p. 26 et note de S. Cuykens et C.E., 8 novembre 2018, *Mahi*, n° 242.885 ; M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 367-368).

(10) Article 148 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005, p. 2815 (ci-après, « loi de principes »). Il convient de noter que pour les prisons de Huy et Marneffe d'une part, et de Wortel et Hoogstraten d'autre part, une seule commission des plaintes couvre les deux établissements pénitentiaires.

(11) Articles 118, § 10, et 163 et s. de la loi de principes. Le directeur général est le fonctionnaire dirigeant responsable de la direction générale de l'administration pénitentiaire, article 2, alinéa 1er, 12°, de la loi de principes.

(12) Sur l'innovation en la matière, voy. D. Kaminski et J.-F. Cauchie, « L'innovation pénale : oxymore indépassable ou passage théorique obligé ? », *Champ pénal - Penal Field*, mis en ligne le 24 mai 2007 (consulté le 15 janvier 2021).

(13) Voy. M.-A. Beernaert, « Responsabilité de l'État pour absence de mise en vigueur de la loi de principes du 12 janvier 2005 », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2014, pp. 870-872 ; P. Mary, « Les lois pénitentiaires sont-elles faites pour entrer en vigueur ? », *in* Y. Cartuyvels, C. Guillain et F. Tulkens (dir.), *La peine dans tous ses états - En hommage à Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 201-217.

(14) Civ. Bruxelles, 4 octobre 2013, *op. cit.*

(15) CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg/Bruxelles, rendu public le 14 octobre 1994, pp. 73 et s. En 1997, il recommandait que la commission Dupont, chargée de l'élaboration de la loi de principes, accorde une « haute priorité » à la mise en place d'une procédure de plainte efficace pour les détenus (CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants [CPT] en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg/Bruxelles, rendu public le 18 juin 1998, p. 73, § 205). En 2009, il appelait les autorités belges à prendre « immédiatement » des mesures pour que le droit de plainte entre en vigueur (CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants [CPT] en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009, Strasbourg/Bruxelles, rendu public le 23 juillet 2010, p. 64, § 106) En 2013, il déplorait l'insuffisance humaine et financière des commissions de surveillance pour remplir leurs tâches (CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants [CPT] en Belgique du 24 septembre au 4 octobre 2013, Strasbourg/Bruxelles, rendu public le 31 mars 2016, p. 51, § 116). En 2017, il recommandait encore aux autorités belges « de faire en sorte que les fonctions de surveillance, de médiation, de plainte et d'appel puissent être exercées de manière effective » (CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants [CPT] en Belgique du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg/Bruxelles, rendu public le 8 mars 2018, p. 46, § 101)

(16) Voy. notamment C.E.D.H., 25 novembre 2014, *Vasilescu c. Belgique*, req. n° 64682/12 ; C.E.D.H., 16 août 2017, *Sylla et Nollomont c. Belgique*, req. nos 37768/13 et 36467/14 ; C.E.D.H., 28 août 2019, *Clasens c. Belgique*, req. n° 26564/16, §§ 43 à 47. À la suite des arrêts *Vasilescu* et *Sylla et Nollomont*, un groupe de travail « groupe d'affaires *Vasilescu* » a été institué au sein du service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Les intéressants travaux de ce groupe de travail peuvent être suivis sur le site https://www.coe.int (consulté le 14 janvier 2021). Voy. précisément l'avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire (Doc. n° DH-DD(2019)915 du 30 août 2019), et le cinquième plan d'action de l'État belge (document n° DH-DD(2021)30, du 4 janvier 2021).

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

commission des plaintes des établissements pénitentiaires[17] (A). Toutes les plaintes ne sont pas admissibles à cette procédure : il doit s'agir de plaintes adressées contre des décisions individuelles prises par la direction ou en son nom (B). La loi définit les aspects procéduraux liés au droit de plainte (C), la réponse que peut apporter la commission des plaintes (D) et rend le conseil central de surveillance pénitentiaire compétent pour connaître des recours contre les décisions de la commission des plaintes (E).

A. La composition des commissions des plaintes

Chaque commission de surveillance institue en son sein une commission des plaintes[18]. Au total, il y a donc trente-trois commissions des plaintes sur tout le Royaume[18bis].

1. Des membres issus de la société civile

La commission des plaintes est composée de trois membres de la commission de surveillance, qui, comme les autres membres de cette dernière, sont issus de la société civile et peuvent provenir de tous horizons, à l'exception du président de la commission, qui doit être titulaire d'un master en droit[19]. Les membres des commissions des plaintes sont défrayés pour leur travail, à raison d'un jeton de présence de 90 EUR indexés par journée de huit heures[20].

Le choix du législateur pour la mise en place d'un organe composé de juges non professionnels s'explique par l'importance qu'il accorde à l'adaptation de cet organe à la réalité carcérale de chaque établissement pénitentiaire. D'après les travaux préparatoires de la loi de principes, les membres des commissions des plaintes ainsi recrutés au sein des commissions de surveillance présentent l'avantage d'être familiarisés avec la pratique pénitentiaire et avec le climat propre de l'établissement[21]. La commission Dupont avait toutefois jugé essentiel, en son temps, que la commission des plaintes soit présidée par un magistrat. Cette condition a été abrogée par la loi pot-pourri IV[22], malgré les demandes contraires d'une majorité des commissions de surveillance en fonction en 2016, qui plaidaient pour une professionnalisation du droit de plainte[23].

2. De la souplesse en cas d'empêchement

En cas d'empêchement d'un ou plusieurs membres de la commission des plaintes, la loi autorise le président à désigner des membres de la commission de surveillance qui peuvent les remplacer[24]. Afin de garantir l'indépendance de la commission des plaintes, elle lui impose également de récuser tout membre dont l'indépendance concernant le traitement de la plainte peut être contestée, et ce, d'office, à la demande d'une des parties ou à la demande du membre lui-même[25].

La question de la perméabilité des liens entre la commission des plaintes et la commission de surveillance n'est toutefois pas évidente. Tout en admettant qu'il était souhaitable que l'instance chargée des plaintes puisse mener une politique de présence en prison pour rester familiarisée avec le climat carcéral[26], la commission Dupont soutenait que des garanties devaient être prises pour assurer l'entière indépendance de la commission des plaintes[27]. Ainsi, elle estimait opportun que les membres de la commission des plaintes ne prennent pas part aux activités de surveillance et missions de rapport ou d'avis de la commission lorsqu'il s'agit de traiter des cas individuels[28]. En 2016, le législateur adoptait la même position, en soutenant qu'il était « clair » que « la personne qui est membre de la commission des plaintes n'exerce pas, pendant cette période, de tâche de surveillance et de contrôle à la commission de surveillance »[29].

Aujourd'hui, la vision du conseil central de surveillance pénitentiaire témoigne de plus de flexibilité. À son estime, les membres de la commission des plaintes peuvent toujours assister aux réunions mensuelles, exercer des tâches de surveillance voire même être commissaire du mois[30]. Sa seule réserve puise son origine dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, car il précise : « toutefois, pour éviter toute apparence de partialité lors du traitement de la plainte, un membre de la commission des plaintes veillera à s'abstenir de traiter les plaintes dont il a déjà eu connaissance en tant que commissaire du mois », « c'est pour cela que le conseil central recommande qu'un membre de la commission des plaintes n'agisse pas en tant que commissaire du mois, bien que cela ne soit pas interdit »[31]. Par ailleurs, il recommande aux commissions des plaintes de faire preuve de transparence tant à l'égard des détenus qu'à l'égard de la direction en cas de ce qu'il nomme une « pré-connaissance » d'une plainte, ce qu'il distingue expressément d'un parti pris et qui ne doit, selon lui, pas nécessairement aboutir à une récusation[32]. Quant aux commissaires qui assurent les surveillances mensuellement, le conseil central considère que, étant donné leur obligation de rester « impartiaux et neutres », ils peuvent informer les détenus de l'existence de la procédure de plainte mais pas les assister durant la procédure[33]. Il serait, par exemple, inenvisageable qu'ils aident les détenus à remplir leur plainte.

En autorisant pareil cumul, le conseil central prend donc distance avec l'article 31, § 2, de loi de principes, selon lequel les membres de la commission des plaintes sont uniquement chargés du traitement des plaintes. Pour s'en justifier, le conseil relève que les petites commissions de surveillance, en raison du nombre limité de leurs membres, seraient confrontées à de grandes difficultés pratiques si les membres de leur commission des plaintes n'étaient pas autorisés à être commissaires du mois[34]. Au passage, il invite ces petites commissions à être « vigilantes » face au risque accru d'une apparence de partialité dans

(17) Ci-après, « la commission des plaintes ».
(18) Article 31, § 1er, de la loi de principes.
(18*bis*) Une commission est chargée de la surveillance de l'établissement de défense sociale de Paifve, les 32 autres commissions sont établies auprès des prisons du Royaume : Andenne, Anvers, Arlon, Beveren, Bruges, Ruiselede, Dendermonde, Dinant, Forest-Berkendael, Gand, Hasselt, Huy-Marneffe, Ypres, Ittre, Jamioulx, Lantin, Louvain, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne, Malines, Merksplas, Mons, Namur, Nivelles, Oudenaarde, Saint-Hubert, Saint-Gilles, Tongres, Tournai, Turnhout et Wortel-Hoogstraten. Il y a donc deux commissions de surveillance responsables pour l'unique prison de Bruxelles (l'une pour le site de Saint-Gilles, l'autre pour les sites de Forest et Berkendael), et deux commissions qui ont, elles, la responsabilité de deux établissements pénitentiaires : à savoir qu'une commission est instituée pour les prisons de Huy et de Marneffe et une commission est instituée pour les prisons de Wortel et d'Hoogstraten).
(19) Article 31, § 1er, alinéa 2, de la loi de principes : « § 1er. Chaque commission de surveillance constitue parmi ses membres une commission des plaintes de trois membres, présidée par un membre effectif de la magistrature assise. En cas d'empêchement d'un ou plusieurs membres de la commission des plaintes, le président désigne les membres de la commission de surveillance qui peuvent les remplacer. § 2. La commission des plaintes est chargée du traitement des plaintes, comme prévu au titre VIII, chapitre Ier, § 3. Un membre de la commission des plaintes ne pourra pas prendre part à l'examen d'une plainte s'il est déjà intervenu à quelque titre que ce soit, dans un dossier relatif au détenu ».
(20) Article 31/1 de la loi de principes. Un règlement devrait être mis au point par le conseil central de surveillance pénitentiaire pour l'application de cette disposition - Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Droit de plainte, FAQ*, document mis à jour le 28 août 2020, inédit, p. 12.
(21) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, nº 50-1076/1, p. 97.
(22) Article 122 de la loi du 25 décembre 2016.
(23) Voy. projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2016-2017, nº 54-1986/005, pp. 112-116 et O. Nederlandt, « La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus : jusqu'où ira le bénévolat ? », *J.T.*, 2017, p. 546.
(24) Article 31 de la loi de principes. Le conseil central précise : « sur la base de cela, le Secrétariat des plaintes, de commun accord avec le président de la commission de surveillance, établira une liste de suppléants pour toute l'année civile désignant par mois un ou plusieurs membre(s) de la commission comme suppléant. Le but est que le recours au suppléant soit l'exception » - Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Communication à l'attention des commissions de surveillance*, Bruxelles, le 31 mars 2020, inédit.
(25) Article 31, § 3, de la loi de principes.
(26) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000 - 2001, nº 50-1076/1, p. 97.
(27) *Ibidem*, p. 102.
(28) *Ibidem*.
(29) Projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2016-2017, nº 54-1986/005, p. 28.
(30) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Droit de plainte, FAQ*, document mis à jour le 28 août 2020, inédit, p. 3.
(31) *Ibid*.
(32) Le conseil précise que, dans pareil cas, les parties et le membre de la commission des plaintes concerné évalueront ensemble s'il y a lieu de procéder, ou non, à une récusation ou encore d'établir que le dossier sera traité par un juge unique (*ibidem*).
(33) *Ibidem*.
(34) *Ibidem*.

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

leur chef[35]. À notre sens, la vigilance n'est toutefois pas suffisante face aux exigences des deux principes élémentaires du droit que sont la séparation des fonctions et le principe d'indépendance et d'impartialité. Une trop grande perméabilité des liens entre les commissions de surveillance et de plainte et, partant, les pratiques conseillées par le Conseil central doivent tout simplement être évitées sur le terrain.

3. Une durée du mandat indéterminée

La loi ne précise pas la durée du mandat des membres des commissions des plaintes. Dès lors qu'ils restent membres des commissions de surveillance, leur mandat est susceptible de durer quinze ans, la loi disposant que les commissaires de surveillance sont nommés par le conseil central pour une durée de cinq ans, renouvelable deux fois[36]. Pour la même raison, leur mandat prend nécessairement fin avec leur mandat de commissaire de surveillance.

La loi n'impose pas davantage de durée minimale au mandat des membres des commissions des plaintes. Les membres des commissions des plaintes ne sont donc pas contraints de le rester pendant toute la durée de leur mandat de commissaires de surveillance. Le conseil central conseille toutefois d'exercer la fonction de membre d'une commission des plaintes pendant au moins deux années, ce qui offrirait aux membres l'opportunité d'acquérir une certaine expertise et favoriserait la continuité de la jurisprudence de la commission[37].

Contrairement à ce que l'on aurait pu espérer, la loi ne subordonne pas le statut de commissaire des plaintes à l'obligation d'avoir exercé la fonction de commissaire de surveillance pendant un temps déterminé. Faute de période minimale exigée, le risque de faire échec à l'objectif d'une familiarisation avec le terrain ne pourra pas être évité. Le Conseil Central pourrait cependant tenir compte de l'esprit de la loi pour exiger une certaine expérience au sein des commissions de surveillance à l'égard des personnes présentant une candidature pour devenir membre d'une commission des plaintes (par exemple, une durée minimale d'un an au sein d'une commission de surveillance).

B. Les décisions contre lesquelles les détenus peuvent déposer plainte

Le législateur de 2005 voulait que le droit de plainte soit « spécifiquement orienté sur les situations de détention et très accessible, en vue d'un traitement par une instance indépendante très bien familiarisée avec la pratique pénitentiaire, et qui dispose de la compétence de concrétiser, tant les revendications légitimes du détenu concernant le respect de ses droits et libertés, que son espoir légitime que les décisions qui sont prises à son sujet répondent aux exigences inhérentes de la raison au bon sens et à l'équité »[38]. Il n'est, partant, pas étonnant que la loi de principes confère au droit de plainte un objet particulièrement large. Son article 148 permet au détenu de se plaindre de toute décision prise à son égard par le directeur ou en son nom. La loi assimile à la notion de décision l'absence et le refus de prendre une décision dans le délai légal ou, à défaut de délai légal, dans un délai raisonnable[39].

Les quelques premières jurisprudences auxquelles nous avons eu accès donnent quelques exemples : une commission des plaintes a annulé une décision de fouille au corps, au motif que celle-ci ne précisait pas les indices individualisés sur lesquels elle reposait[40] ; Une commission des plaintes a annulé la décision d'un directeur qui imposait à un détenu les restrictions suivantes : interdiction d'ouvrir la grille américaine de la cellule nue (sauf exceptions précisées par la décision), passage des repas par le passe-plat, appel à l'équipe d'intervention avec équipement en cas d'intervention médicale[40bis]. Saisie d'une plainte contre une sanction disciplinaire (IES - isolement dans l'espace de séjour — d'une durée de 7 jours), une commission des plaintes a relevé que la pratique courante de l'établissement concerné d'assortir cette sanction à un changement de cellule ayant pour effet que le détenu perde son travail et se retrouve dans une cellule duo au lieu d'une cellule solo est disproportionnée et superfétatoire par rapport à la sanction d'IES déjà retenue[40ter]. Une commission des plaintes a rappelé qu'étant donné la qualité d'interné du détenu, « le régime disciplinaire ne pourra lui être appliqué que s'il est établi, au moment des faits, qu'il avait conscience de ses actes et de leur caractère répréhensible »[40quater].

Il convient en outre de relever que, pour l'heure, les décisions prises par le directeur en matière de statut juridique externe des condamnés à une peine de moins de trois ans (telles que l'octroi d'une surveillance électronique ou d'une libération provisoire) peuvent faire l'objet d'une plainte au sens de l'article 148 de la loi de principes. Cela ne sera par contre plus possible une fois que seront entrées en vigueur — normalement le 1er avril prochain[41] — les dispositions de la loi sur le statut juridique externe qui rendent le juge de l'application des peines compétent pour octroyer les principales modalités d'exécution des peines à cette catégorie de condamnés.

Enfin, les décisions générales prises par la direction (ou les omissions ou refus de prendre de telles décisions générales) et les problèmes structurels propres au fonctionnement pénitentiaire sont exclus du champ d'application de la procédure. Il en va ainsi des décisions de suspension d'activités en temps de crise (par exemple, pendant les grèves ou durant la pandémie du Covid-19) ou des problèmes de surpopulation notamment qui, même si elles impactent les détenus individuellement, ne sont pas des décisions prises « à leur égard ».

C. La procédure

Le législateur entendait mettre en place une procédure « gratuite et très accessible »[42], à tous ses stades, adaptée à la réalité des personnes incarcérées.

1. Le dépôt de la plainte

La plainte doit être exprimée par écrit, auprès de la commission des plaintes de la prison où la décision contestée a été prise[43]. L'écrit doit contenir de manière aussi précise que possible les motifs de la plainte, ainsi que la décision sur laquelle elle porte[44]. Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative[45] définissent la langue dans laquelle la plainte est rédigée et traitée mais le détenu illettré ou ne connaissant pas la langue de la procédure qui lui est applicable peut bénéficier d'une assistance pour la rédaction de la plainte et la suite de la procédure[46]. En dépit des difficultés pratiques que cela peut poser, un détenu francophone (ou néerlandophone) incarcéré dans une prison du Nord du pays (ou du Sud du pays) doit donc déposer sa plainte en néerlandais (ou en français) et cette plainte sera ensuite traitée dans cette langue. Dans la région linguistique bilingue de Bruxelles-Capitales, les détenus peuvent choisir entre le néerlandais ou le français[47]. En ce qui concerne les détenus qui ne parlent pas une langue nationale, le conseil central a imaginé trois solutions concrètes[48] : que ces détenus fassent appel à un codétenu qui parlerait la langue applicable ; « de manière informelle », qu'ils aient recours « à une application d'interprétation/traduction du type Google Traduction/Microsoft Traducteur/Traduction SayHi/ITranslate » (on ne voit pas bien comment en pratique) ; « de manière formelle », qu'ils sollicitent l'aide juridique auprès du bureau d'aide juridique afin que leur soit désigné un interprète.

(35) *Ibidem*.
(36) Article 28, § 4/1, de la loi de principes.
(37) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Communication à l'attention des commissions de surveillance*, Bruxelles, le 31 mars 2020, inédit, p. 1.
(38) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, pp. 96-97.
(39) Article 148, alinéa 2, de la loi de principes.
(40) Commission des plaintes, décision du 9 décembre 2020, n° CP22/20-0002, inédit.
(40*bis*) bismmission des plaintes, décision du 22 octobre 2020, n° CP19/20-0002, inédit.
(40*ter*) Commission des plaintes, décision du 5 novembre 2020, n° CP08/20-003, inédit ; commission des plaintes, décision du 11 décembre 2020, n° CP08/20-005.
(40*quater*) Commission des plaintes, décision du 2 décembre 2020 n° KC29/20-0004, inédit.
(41) Article 100 de la loi du 31 juillet 2020 portant dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 7 août 2020, p. 58048. Selon la commission, ces mesures, bien que non reprises dans la liste de l'article 112 de la loi de principes, constituent des mesures de sécurité particulière dont le régime est déterminé par les articles 110 et suivants de la loi de principes.
(42) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*,Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 91.
(43) Article 150, § 1er, de la loi de principes.
(44) Article 150, § 2, de la loi de principes
(45) Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966, p. 7799.
(46) Article 150, §§ 3 et 4, de la loi de principes.
(47) Il n'y a pas de prison en région de langue allemande.
(48) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Droit de plainte, FAQ*, document mis à jour le 28 août 2020, inédit, p. 11.

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

Le détenu a sept jours pour introduire sa plainte qui, concrètement, prend la forme d'un formulaire mis à sa disposition par le conseil central de surveillance pénitentiaire[49]. Le délai prend cours à partir du jour qui suit celui où le détenu a eu connaissance de la décision sur laquelle porte la plainte[50]. La loi introduit cette règle avec souplesse : elle dispose que toute plainte introduite après ce délai demeure recevable s'il apparaît, vu les circonstances, que le détenu a agi aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui[51]. Ainsi, dans l'exemple soulevé ci-dessus, si la désignation d'un interprète par le bureau d'aide juridique ou sa venue en prison prend du temps, le détenu ne devrait pas en être préjudicié.

Grâce à une lecture souple de l'article 29 de la loi de principes, selon lequel chaque commission de surveillance est assistée par un secrétariat dont les membres n'appartiennent pas à l'administration pénitentiaire, le conseil central de surveillance pénitentiaire a créé, dans le courant de l'année 2020, un « secrétariat des plaintes ». Celui-ci est composé paritairement de huit juristes (quatre francophones, quatre néerlandophones) travaillant à temps plein, chargées d'épauler les commissions des plaintes dans l'accomplissement de leurs missions légales. Notamment, elles récupèrent les plaintes déposées par les détenus, via un des quatre canaux suivants[52] : par la poste (à l'adresse rue de Louvain 48/2 - 1000 Buxelles) ; par la plateforme numérique de la prison (quand elle existe) ; par mai, via la personne de confiance désignée par le détenu ou son avocat (en français à plaintes@ccsp-plaintes.be, en néerlandais à klachten@ctrg-klachten.be) ; par le dépôt dans la boite aux lettres de la commission de surveillance, à charge pour celle-ci de la transmettre au secrétariat par la poste ou par mail.

Le secrétariat des plaintes adresse alors au « bureau des plaintes », soit un bureau chargé des plaintes institué par l'administration pénitentiaire dans chaque prison, un accusé de réception à destination du détenu et une copie de la plainte à l'attention du directeur concerné[53]. Dans les quarante-huit heures de la réception de la plainte, celui-ci renvoie, par écrit au secrétariat des plaintes[54], ses observations et les informations qu'il juge utiles pour l'analyse du bien-fondé de la plainte, sauf s'il estime la plainte manifestement non recevable ou non fondée, ou qu'une tentative de médiation avec la commission de surveillance est souhaitable[55]. Dans ces trois cas, le directeur en informe la commission des plaintes dans les quarante-huit heures, par écrit motivé[56]. Ces observations ou informations sont immédiatement portées à la connaissance du détenu par écrit[57].

2. La procédure devant la commission des plaintes

La commission des plaintes est un organe juridictionnel[58]. En principe, elle traite la plainte en réunion plénière[59]. Si l'affaire est urgente ou si la plainte s'avère manifestement non recevable, manifestement non fondée ou manifestement fondée, la loi autorise toutefois le président de la commission des plaintes ou un membre de la commission des plaintes désigné par lui à siéger comme juge unique[60]. En pareille hypothèse, le juge des plaintes unique peut, à tout moment, renvoyer l'examen du dossier à la commission des plaintes réunie en organe plénier[61].

Dans le but de préserver la vie privée des détenus et vu les difficultés pratiques qu'engendrerait la publicité des audiences[62], l'examen de la cause se déroule à huis clos, à la prison, sauf incompatibilité avec une disposition contraignante d'une Convention applicable en Belgique[63]. La commission entend les observations verbales éventuelles du plaignant et du directeur[64], en l'absence l'un de l'autre s'il le faut[65]. Elle peut toutefois s'en abstenir dans les cas où elle estime, sans qu'un examen approfondi soit requis, que la plainte est manifestement non recevable, manifestement non fondée ou manifestement fondée. La commission des plaintes peut en outre recueillir des informations orales ou écrites auprès de tiers, soit d'office, soit à la demande d'une des parties[66].

Tout au long de la procédure, le plaignant a le droit d'être assisté par un avocat ou par une personne de confiance, choisie par lui et admise en cette qualité par la commission[67], comme par exemple un codétenu ou un membre de la famille du plaignant[68]. Rien ne semble s'opposer à ce que le plaignant se fasse représenter à l'audience par son avocat ou par la personne de confiance, les travaux préparatoires relevant même que cette dernière peut « intervenir pour le plaignant »[69]. La loi prévoit expressément que les parties peuvent consulter les pièces de la procédure mais elle ne règle délibérément pas les modalités pratiques de cette consultation[70]. Le législateur de 2016 a en effet estimé important que ces modalités puissent s'appliquer souplement, conformément à l'usage en matière disciplinaire[71].

La commission des plaintes de la prison dans laquelle la décision a été prise reste compétente si le détenu est transféré avant qu'une décision soit prise concernant sa plainte[72]. Dans ce cas, la commission des plaintes peut encore décider que la procédure sera exclusivement écrite, qu'un de ses membres recueillera les observations verbales des parties ou encore que les parties ne peuvent poser que des questions écrites à des tiers auprès de qui des informations verbales auraient été recueillies. Ces possibilités évitent les déplacements inutiles du détenu ou de la commission des plaintes[73].

La loi impose enfin à la commission des plaintes de statuer sur la plainte le plus rapidement possible et, au plus tard, quatorze jours après le dépôt de la plainte ou l'échec de la médiation décrite ci-dessous[74]. En toute logique la réception du formulaire de plainte ou de l'information du commissaire du mois selon laquelle la médiation a échoué par le secrétariat des plaintes qui fait courir ce délai[74bis]. La décision doit être motivée et mentionner la possibilité de recours auprès de la commission d'appel du conseil central, ses modalités et délais[75]. Une copie de cette décision est adressée sans délai et gratuitement aux parties, d'une part, au ministre, de l'autre[76].

D. Les réponses susceptibles d'être données par la commission des plaintes

La commission des plaintes est, à l'instar de tout organe juridictionnel, neutre et impartiale. Le conseil central de surveillance pénitentiaire rappelle qu'elle ne se dresse pas en défenseur des intérêts des détenus, même si rien ne l'empêche de tenir compte, dans sa décision, de la situation de dépendance du détenu[77]. Au préalable, la loi impose à la commission des plaintes d'envisager le traitement du conflit par la voie de la médiation.

(49) Ce formulaire est mis à disposition en prison par la commission de surveillance et disponible sur le site du conseil central de surveillance pénitentiaire.
(50) Article 150, § 4, de la loi de principes.
(51) Article 150, § 5, de la loi de principes.
(52) SPF Justice, Direction générale EPI, Lettre collective n° 155 du 29 juillet 2020, inédit, p. 14.
(53) Article 152, §§ 1er et 2, de la loi de principes et SPF Justice, Direction générale EPI, Lettre collective n° 155 du 29 juillet 2020, inédit, p. 14.
(54) SPF Justice, Direction générale EPI, Lettre collective n° 155 du 29 juillet 2020, inédit, p. 14.
(55) Article 152, § 2, de la loi de principes.
(56) Article 152, § 2, alinéa 1er, de la loi de principes.
(57) Article 152, § 2, alinéa 2, de la loi de principes.
(58) C. const., 8 novembre 2018, arrêt n° 150/2018, voy. précisément le point B.11.
(59) Article 151, § 1er, de la loi de principes.
(60) Article 151, § 3, de la loi de principes.
(61) Article 151, § 2, de la loi de principes.
(62) Commentaire des articles, Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, pp. 271.
(63) Article 151, § 4, de la loi de principes.
(64) Article 154, § 1er, de la loi de principes.
(65) Dans ce cas, la loi leur donne la possibilité de communiquer à la commission des plaintes les questions qu'ils souhaitent voir poser et oblige la commission à faire état de ces questions à la partie concernée - article 154, § 2, de la loi de principes.
(66) Là aussi, si des renseignements sont recueillis par voie orale, le directeur et le plaignant peuvent faire part des questions qu'ils souhaitent voir poser en leur absence, et le contenu pratique de la déclaration ainsi recueillie est communiqué oralement au plaignant et au directeur par le président de la commission des plaintes, conformément à l'article 154, § 3, de la loi de principes.
(67) Article 155, § 1er, de la loi de principes.
(68) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 91.
(69) *Ibid.*
(70) Article 155 de la loi de principes.
(71) Projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 1986/001, p. 87.
(72) Article 154, § 4, de la loi de principes.
(73) M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, p. 440.
(74) Article 157, § 1er, de la loi de principes.
(74*bis*) C'est d'ailleurs ce que relève le Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Droit de plainte, FAQ*, document mis à jour le 28 août 2020, inédit, p. 12.
(75) Article 157, § 1er, alinéa 2, de la loi de principes.
(76) Article 157, §§ 2 et 3, de la loi de principes.
(77) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Lettre collective aux commissions de surveillance*, 31 mars 2020, inédit, p. 2.

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

1. La médiation préalable

Préalablement au traitement de la plainte, la commission des plaintes ou le juge unique peut, sauf opposition du directeur[78], renvoyer la plainte à la commission de surveillance afin qu'elle organise une médiation entre le plaignant et la direction et que, le cas échéant, le détenu renonce à sa plainte[79]. Dans cette hypothèse, la commission de surveillance tient informée la commission des plaintes de l'arrangement obtenu ou de l'abandon de la plainte par le détenu[80], lequel clôt la procédure[81].

Le choix du législateur d'octroyer une importante place à la médiation s'explique par sa préférence assumée pour le règlement amiable des conflits en détention[82]. Il se réfère à ce sujet aux écrits de Guy Houchon, qui relevait à juste titre qu'une « polarisation procédurale, dans un cadre sociologique aussi rigide que celui de la prison, conduit aux risques d'un raidissement dans les relations sociales en milieu pénitentiaire »[83]. Le législateur n'érige toutefois pas le recours préalable à la médiation en condition obligatoire, afin d'éviter les conséquences préjudiciables d'une telle condition en cas de procédure urgente[84].

En permettant le recours à la médiation, le droit de plainte ne déforce donc pas l'éventuel climat de concertation qui existe en prison. Pour le directeur général, la création des organes de concertation en 2018 en constitue même une initiative préventive[85]. Si nous souscrivons à l'analyse, il nous semble toutefois important de souligner que les demandes de l'organe de concertation ont l'avantage d'être collectives et, partant, soutenues par plusieurs. Dans le cadre d'une médiation, le détenu est seul face à la direction. Face au risque que le détenu se sente contraint de retirer sa plainte (que le directeur l'ait effectivement contraint ou non), le rôle du médiateur apparaît capital.

Cependant, ni la loi, ni les travaux préparatoires, ne donnent de définition précise à la notion de « médiation ». La doctrine la décrit comme suit : « concrètement, lorsque les commissaires du mois rencontrent les détenus qui leur ont adressé un courrier avec une demande d'entretien, ceux-ci ont bien souvent une demande précise par rapport à un problème auquel ils sont confrontés. Avec l'accord des détenus, les commissaires vont essayer d'y apporter une solution, soit par une démarche particulière (par exemple en allant vérifier une information auprès d'un service pénitentiaire, comme la comptabilité ou le greffe), soit par une discussion avec un agent pénitentiaire, un chef quartier ou un autre membre du personnel de la prison. Les commissaires du mois reprennent dans leur rapport du mois les différentes plaintes qu'ils ont pu traiter et celles qu'ils n'ont pas pu résoudre. Les problèmes non résolus sont discutés lors de la réunion mensuelle. À la fin de la réunion, les membres de la commission décident des points qui devront être adressés par le président au directeur de la prison dans le cadre de leur réunion mensuelle. Ces points relèvent tant de la mission de contrôle (par exemple, dénonciation de certaines conditions de détention), que de la mission considérée comme de la médiation (afin d'essayer de trouver une solution pour une situation problématique concernant un ou plusieurs détenu(s) avec le directeur) »[86]. Si les pratiques divergent nécessairement entre les établissements pénitentiaires, ce récit témoigne à suffisance des caractères aléatoire et incertain de la mission de médiation, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui.

Une formation accrue des commissaires de surveillance en matière de médiation pourrait la rendre plus fructueuse. Pour l'heure, les commissaires de surveillance ne sont en effet pas formés à la médiation et la loi n'exige pas qu'ils l'aient été avant d'exercer cette mission. Mais le vent peut encore tourner. Une note du conseil central de surveillance pénitentiaire intitulée « la médiation dans le cadre du droit de plainte — protocole » a été récemment transmise à tous les membres des commissions de surveillance[87]. Le conseil y rappelle que la possibilité de médiation préalable au traitement de la plainte coexiste avec les possibilités de médiations informelles, diligentées par les commissaires de surveillance lors de leurs visites hebdomadaires de la prison[88]. La médiation trouve enfin une définition complète et des principes directeurs[89]. Reste à former les membres à cette manière d'être et de faire, ce qui, selon les informations qui nous ont été transmises par le conseil central de surveillance pénitentiaire, devrait être organisé pour les commissaires de surveillance dans les mois à venir[89bis].

2. L'analyse de la plainte et les solutions susceptibles d'être apportées

La commission des plaintes déclare une plainte fondée, en tout ou en partie, dans deux cas[90]. D'une part, lorsque la décision sur laquelle porte la plainte est contraire à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique ou à une disposition légale applicable à la prison[91]. De l'autre, lorsque cette décision apparaît déraisonnable ou inéquitable, après évaluation de tous les intérêts en cause.

Si elle estime la plainte fondée, trois réponses peuvent être envisagées par la commission des plaintes[92]. Premièrement, elle peut ordonner au directeur de prendre, dans un temps imparti, une nouvelle décision conforme à celle de la commission des plaintes. Deuxièmement, elle peut décider que sa décision se substitue à celle attaquée par le plaignant. Troisièmement, elle peut se contenter d'annuler complètement ou partiellement la décision. Dans ce cas, les conséquences de l'annulation doivent être, autant que possible, supprimées ou conformées à la décision de la commission des plaintes[93]. Cependant, s'il ne peut être remédié à la situation, la loi prévoit qu'il convient d'octroyer une compensation non financière au détenu[94]. En guise d'exemple, les travaux préparatoires de la loi de principes citent l'octroi de visites ou de loisirs supplémentaires[95].

Dans l'attente de la décision de la commission des plaintes, le président de la commission peut par ailleurs suspendre en tout ou en partie la décision sur laquelle porte la plainte, moyennant l'audition préalable du directeur[96] et sans qu'il soit nécessaire que le plaignant en formule la demande. Il en informe alors directement les parties[97].

(78) Le législateur justifie cette exception en relevant que « si le directeur estime que cela n'est pas souhaitable, démarrer une médiation n'a aucun sens et ne fera que ralentir la procédure » (Projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2015-2016, n° 1986/001, p. 86).
(79) Article 153, § 1er, de la loi de principes.
(80) Article 153, § 2, de la loi de principes.
(81) Article 153, § 3, de la loi de principes.
(82) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, pp. 97 et 101.
(83) G. Houchon, « Propos optimistes d'un abolitionniste morose », *in* H. Bosly, F. Tulkens, *La justice pénale et l'Europe. Travaux des XVes journées d'études juridiques Jean Dabin organisées par le Département de criminologie et de droit pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1996, cité *in Rapport final de la commission Dupont*, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 101.
(84) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 102.
(85) SPF Justice, Direction générale EPI, Lettre collective n° 155 du 29 juillet 2020, inédit, p. 3. Les organes de concertations sont entrés en vigueur par l'AR du 22 juin 2018 réglant la composition et les modalités de fonctionnement de l'organe de concertation prévu à l'article 7 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 4 septembre 2018, p. 68405. On constate une absence d'organe de concertation dans les prisons suivantes : Anvers (section femme), Tongres et Turnhout - les informations concernant les d'Andenne, d'Arlon, de Mons, de Namur et de Nivelles n'ont pas été communiquées au Conseil central (information fournie par le Conseil central par courriel du 5 janvier 2021, sur la base d'un tableau datant du début de l'année 2020).
(86) O. Nederlandt, « La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus : jusqu'où ira le bénévolat ? », *J.T.*, 2017, p. 546.
(87) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *La médiation dans le cadre du droit de plainte - protocole*, approuvé par le conseil central le 17 septembre 2020, inédit.
(88) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *La médiation dans le cadre du droit de plainte - protocole*, approuvé par le conseil central le 17 septembre 2020, inédit, p. 2.
(89) La médiation est définie dans cette note comme un « processus volontaire de résolution des conflits entre personnes, réalisé dans la confidentialité, accompagné d'un tiers neutre, indépendant et impartial. Il les aide à restaurer un dialogue en vue de trouver un accord tenant compte des besoins de chacun » (conseil central de surveillance pénitentiaire, *La médiation dans le cadre du droit de plainte - protocole*, approuvé par le conseil central le 17 septembre 2020, inédit, p. 3).
(89*bis*) En outre, un premier cycle de formation en « techniques de médiation et de communication » a été proposé aux commissions de surveillance, et aura lieu entre les mois de février et mai 2021 (3h30 de formation théorique et 3h30 de formation pratique). Cette formation n'est pas obligatoire.
(90) Article 158, § 2, de la loi de principes.
(91) La commission des plaintes ne pourrait donc statuer sur la base d'une disposition d'un instrument de *soft law*.
(92) Article 158, § 1er, de la loi de principes.
(93) Article 158, § 4, de la loi de principes.
(94) Article 158, § 4, alinéa 2, de la loi de principes.
(95) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 275.
(96) Article 156, alinéa 1er, de la loi de principes.
(97) Article 156, alinéa 2, de la loi de

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

Sauf décision contraire du président de la commission d'appel, la décision de la commission des plaintes est exécutoire sans préjudice de la possibilité d'introduire un recours[98].

E. L'appel et la cassation administrative

Pour préserver l'uniformité des décisions, le législateur a fait le choix d'un organe d'appel centralisé, divisé en deux commissions d'appel, francophone et néerlandophone[99]. Ces commissions sont chacune composées de trois membres du conseil central de surveillance pénitentiaire, dont un magistrat du siège, qui en assure la présidence[100]. S'ils ne sont pas membres du bureau du conseil central[101], ils ont droit à un jeton de présence dont le montant s'élève à 150 EUR par jour presté, indexés[102].

À l'instar des règles applicables aux commissions des plaintes, la loi impose à la commission d'appel de récuser tout membre dont l'indépendance concernant le traitement d'une plainte peut être contestée[103]. Or, le conseil central est actuellement composé de quatre membres du bureau, et douze membres effectifs, dont seul un magistrat néerlandophone contre trois magistrats francophones[104]. Le Parlement, en nommant les membres du conseil central, n'a manifestement pas anticipé les cas d'empêchement ou de récusation de ce membre magistrat. De ce fait, la composition de la commission d'appel néerlandophone s'avère bancale, si elle n'est pas caduque. Le fonctionnement de la commission d'appel francophone risque par ailleurs d'être rendu compliqué pour les inculpés détenus préventivement, deux des trois magistrats effectifs francophones du conseil central de surveillance pénitentiaire étant juges d'instruction en fonction[105].

L'appel est ouvert au détenu ainsi qu'au chef d'établissement et, en son absence, au secrétariat de la personne qui le remplace[106]. Le recours doit être introduit au secrétariat de la commission d'appel au plus tard le septième jour qui suit la réception de la copie de la décision rendue par la commission des plaintes par lettre motivée par les mêmes canaux que ceux décrits ci-dessus (sous la seule modification des adresses e-mail : l'appel est envoyé en français à Appel@ccsp-plaintes.be; en néerlandais à Beroep@ctrg-klachten.be)[107]. Il est immédiatement adressé en copie à l'autre partie et, en cas d'appel du plaignant, le directeur a quarante-huit heures après la réception du recours pour formuler par écrit à la commission d'appel les informations et observations qu'il jugerait utiles à l'examen du bien-fondé du recours[108]. Les exigences de forme applicables en premier ressort restent applicables en appel[109]. La procédure est entièrement écrite[110].

La commission d'appel, qui statue de la même manière que la commission des plaintes[111], se prononce au plus tard dans les quatorze jours après l'introduction du recours[112]. Une copie de cette décision, qui est immédiatement exécutoire[113], est envoyée sans délai et gratuitement au détenu et au directeur[114]. Dans l'attente d'une décision de la commission d'appel, le président peut suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision rendue en premier ressort, pour autant que l'auteur du recours en fasse la demande et après avoir entendu l'autre partie à la procédure[115]. Le cas échéant, il en informe sans délai le chef d'établissement et le détenu[116].

Deux juristes (un francophone, un néerlandophone), qui font partie du secrétariat du conseil central de surveillance pénitentiaire, assistent les commissions d'appel. Selon les informations qui nous ont été transmises, toutes les décisions des commissions d'appel devraient être publiées sur le site internet du conseil central, ainsi que les « décisions intéressantes » des commissions des plaintes, afin de permettre le développement d'une jurisprudence cohérente.

Enfin, les commissions des plaintes et d'appel constituant des juridictions administratives[117], le Conseil d'État devient la juridiction de cassation des commissions d'appel[118]. Il devra nécessairement se déclarer incompétent pour tout recours portant sur une décision qui relève du champ d'application du droit de plainte. À l'inverse, il pourrait maintenant se déclarer compétent, en tant que juridiction de cassation, dans des dossiers dans lesquels il s'est, jusqu'à présent, systématiquement déclaré incompétent (nous pensons d'emblée aux décisions qui accompagnent des décisions disciplinaires mais qui ne font pas théoriquement partie de la sanction, par exemple, un changement de cellule qui accompagnerait un IES).

2 Le droit de porter plainte contre les décisions du directeur général

La loi rend encore les commissions d'appel compétentes dans deux cas : pour connaître des recours contre les décisions concernant les réclamations contre un placement ou un transfèrement (A) et en cas de contestation relative au placement en régime de sécurité particulier individuel (B).

A. La décision prise à la suite d'une réclamation contre une décision de placement ou de transfèrement

La décision de placement (quand le détenu est écroué) ou de transfèrement (quand le détenu est transféré d'une prison à une autre durant son incarcération) est prise par des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire désignés à cet effet par le directeur général. Normalement, cette décision doit répondre aux exigences de l'article 17 de la loi de principes : pour les détenus, elle doit tenir compte des critères de destination des prisons ; pour les condamnés, de leur plan de détention individuel[119]. Cette décision peut être lourde de conséquences pour le principal concerné et les proches qui l'entourent. Or, jusqu'au 1er octobre dernier, le détenu qui en subissait les effets ne disposait d'aucun moyen d'action spécifique pour contester cette décision. Cette situation était d'autant plus inquiétante que la politique de transfèrement de l'administration pénitentiaire semblait exclusivement dictée par les contraintes liées à la surpopulation carcérale de chaque prison[120]. De-

principes.
(98) Article 158, § 5, de la loi de principes.
(99) Rapport final de la commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, no 50-1076/1, p. 98.
(100) Article 25/2 de la loi de principes.
(101) Ces membres exercent leurs fonctions à temps plein et ne peuvent exercer d'autre activité professionnelle pendant la durée de leur mandat, sauf dérogation accordée par la Chambre des représentants (article 24, § 4, alinéa 2, de la loi de principes).
(102) Article 25/3, § 1er, de la loi de principes.
(103) Article 25/2, § 3, de la loi de principes.
(104) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel 2019*, Bruxelles, 2020, disponible sur https://www.ccsp.belgium/be (consulté le 21 novembre 2020), pp. 7-9.
(105) *Ibidem*, p. 8.
(106) Article 159, § 1er, de la loi de principes.
(107) Article 159, § 2, de la loi de principes.
(108) Article 161, § 1er, de la loi de principes.
(109) Article 159, § 3, de la loi de principes.
(110) Il ne s'agit pas d'une exigence légale, mais du choix du Conseil central. Voy. les informations publiées sur son site, https://ccsp.belgium.be/droit-de-plainte/ (consulté le 21 novembre 2020).
(111) Article 162, § 3, qui renvoie à l'article 158, §§ 1er et 4, de la loi de principes.
(112) Article 162, § 1er, de la loi de principes.
(113) Article 162, § 3, de la loi de principes.
(114) Article 162, § 3, de la loi de principes.
(115) Article 160, alinéa 1er, de la loi de principes.
(116) Article 160, alinéa 2, de la loi de principes.
(117) C. const., 8 novembre 2018, arrêt no 150/2018, voy. précisément le point B.11.
(118) Article 14, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973. Une première ordonnance a été rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation par le Conseil d'État le 13 janvier 2021 (C.E., 13 janvier 2021, Aït Dahmane, no 14.141, disponible sur http://www.raadvst-consetat.be/ [consulté le 14 janvier 2021)].
(119) Voy. les articles 14, 15, 16 et 17 de la loi de principes et M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, p. 99. Dans une lettre collective du 9 septembre 2020, le directeur général rappelle que pour les détenus, il convient de détenir compte exclusivement de la destination des prisons (soit il s'agit d'une prison d'inculpés, d'inculpés et de condamnés, d'hommes/de femmes, de femmes avec enfant ou disposant d'une section psychiatrique) mais rajoute que : « l'évolution du paysage pénitentiaire et de la population carcérale oblige en outre à classifier les détenus sur la base de profils d'inspiration plutôt sociologique qui conjuguent les critères suivants : le statut juridique (ce qui reprend la distinction existante inculpé - condamné) ; la notion de danger (qui, progressivement, s'inscrit de plus en plus dans le cadre de la triade *high, medium et low security*) ; le degré de sociabilité (c'est-à-dire la mesure dans laquelle un détenu est à même de fonctionner dans un régime complètement ou partiellement communautaire ou plutôt dans un régime individuel) et le degré de vulnérabilité de la personne du détenu » (Lettre collective no 157 du 9 septembre 2020, inédit, p. 2).
(120) Voy. Ligue des droits humains, « Transfèrement des détenus en Belgique », *Analyse de la Ligue des Droits humains*, mars 2019, p. 7, dis-

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis

puis le 1er octobre 2020, l'appréciation souveraine de l'administration en la matière se heurte aux dispositions 163 et suivantes de la loi de principes. Celles-ci imposent au détenu d'agir en deux temps.

Dans un premier temps, il doit introduire une « réclamation » auprès du directeur général, directement ou par l'intermédiaire du directeur local[121], laquelle ne suspend pas la décision contestée[122]. La réclamation doit être introduite dans les sept jours qui suivent la décision contestée, mais la réclamation introduite tardivement demeure recevable s'il apparaît que le détenu a agi aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être attendu de lui[123].

La réclamation est rédigée en français ou en néerlandais, ce qui détermine la langue de la procédure. Le détenu illettré ou ne connaissant pas la langue bénéficie de l'assistance décrite ci-avant[124]. Pour introduire cette réclamation, qui doit être aussi précise et motivée que possible, le détenu a le droit d'être assisté par un avocat ou par une personne de confiance qu'il choisit lui-même mais qui ne peut, cette fois, pas être un codétenu[125]. Dans ce cas, il peut donner des précisions verbales sur sa requête. S'il n'est pas assisté, il doit rendre ses précisions par écrit[126].

Dans les quatorze jours qui suivent la réception de la réclamation[127], le directeur général informe le réclamant par écrit de sa décision motivée, par l'intermédiaire du bureau des plaintes de la prison dans laquelle il séjourne[128]. Il l'informe par la même occasion de la possibilité de recours ainsi que des modalités et des délais de recours[129].

Le détenu peut, dans un deuxième temps, contester la décision du directeur général devant la commission d'appel du conseil central, directement ou par l'intermédiaire du directeur[130]. Le recours doit être introduit au plus tard le septième jour à compter de la date à laquelle il a été informé de la décision, sauf si le directeur général n'a pas respecté le délai de quatorze jours pour remettre sa décision. En pareil cas, le détenu dispose d'un délai supplémentaire de sept jours, à dater de la fin du délai de quatorze jours.[131] Comme les autres recours analysés, celui-ci doit être aussi précis et motivé que possible, et le détenu illettré ou ne connaissant pas la langue peut bénéficier d'une assistance[132]. La procédure est écrite.

La commission d'appel statue dans les plus brefs délais et au plus tard quatorze jours après l'introduction du recours. Comme la commission des plaintes, trois options s'offrent à elle : ordonner au directeur de prendre, dans un temps imparti, une nouvelle décision, décider que sa décision se substitue à celle attaquée, annuler la décision. Dans ce cas, les conséquences de la décision annulée doivent être, autant que possible, supprimées ou conformées mais aucune compensation n'est possible[133].

Enfin, les commissions des plaintes et d'appel constituant des juridictions administratives[134], le Conseil d'État devient la juridiction de cassation des commissions d'appel[135].

B. La décision de mettre en place ou de renouveler un régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

En vertu des articles 116 et suivants de la loi de principes, le placement en régime de sécurité particulier individuel peut être décidé par le directeur général ou par son délégué sur proposition du directeur, pour une durée de deux mois renouvelable indéfiniment, s'il ressort de circonstances concrètes que le détenu représente une menace constante pour la sécurité.

Le détenu peut interjeter appel contre la décision de placement, de renouvellement ou d'adaptation du régime de sécurité particulier individuel devant la commission d'appel du conseil central, selon les mêmes modalités qu'en matière de recours contre la décision du directeur général prise sur la base d'une réclamation contre une décision de placement ou de transfèrement[136]. Ici aussi, le Conseil d'État statue comme juridiction de cassation[137].

Conclusion

En filigrane d'une analyse juridique des nouvelles procédures, cet article marque surtout le début d'un renouveau. Les détenus ont enfin le pouvoir de porter leur voix devant un organe composé de citoyens qui ont vu de leurs propres yeux le fonctionnement des prisons et les difficultés propres à l'incarcération. Les directions vont devoir adapter leurs pratiques à de nouvelles exigences plus contraignantes. Les commissions de surveillance se réinventent et reprennent du poids dans le contexte carcéral. Enfin, le conseil central, après avoir assuré la mise en œuvre du droit de plainte, devient le garant de son exécution. Ces changements, nécessaires, sont le fruit d'une importante réflexion.

Nous avons décrit, de façon détaillée, ce qui a changé depuis le 1er octobre 2020. Si le lecteur doit en tirer deux leçons, il retiendra, d'une part, que la combinaison du large champ d'application du droit de plainte avec la grande marge de manœuvre des commissions des plaintes et d'appel fait théoriquement de ce recours le premier moyen d'action réellement efficace en prison. D'autre part, l'entrée en vigueur du droit de plainte ne devrait pas rompre le dialogue entre la direction et les détenus, puisqu'il n'exclut pas le recours à la médiation par la commission de surveillance. Toutefois, le lecteur restera vigilant quant au fait que la situation de vulnérabilité et de dépendance du détenu demeure, encore et toujours. Le risque existe que la décision des commissions des plaintes et d'appel ne soient pas convenablement exécutées ou que le détenu retire sa plainte à l'issue d'une médiation pour éviter les représailles de l'institution

Parce qu'il tend à rééquilibrer les rapports de force en prison, le droit de plainte était attendu. Mais des questions restent en suspens : les délais légaux sont-ils adaptés à la temporalité propre au milieu carcéral ? Les décisions seront-elles convenablement exécutées ? N'était-il pas ambitieux de confier cette procédure à des membres issus de la société civile, qui sont souvent engagés par ailleurs dans un travail à temps plein ? L'avenir nous aidera à répondre à ces questions, auxquelles nous resterons particulièrement attentive.

Au motif qu'elle était nécessaire, la réforme en milieu pénitentiaire ne peut en aucun cas annihiler le débat autour de cette institution totalisante. Or, le renforcement du droit de contestation renforce *ipso facto* la légitimité du pouvoir contesté... Le droit de plainte, s'il permet de (re)penser en partie le fonctionnement de l'institution, ne permet pas de panser les maux de la prison dans son ensemble, pas plus que (re)penser la stratégie de construction de nouvelles prisons. Il faudra, en conséquence, redoubler de créativité pour ne pas laisser se pérenniser des situations qui peuvent encore être radicalement améliorées.

Léa TEPER
Doctorante (UCLouvain - CRID&P)
Avocate au barreau de Bruxelles

ponible sur https://liguedh.be (consulté le 24 novembre 2020).
(121) Article 163, § 1er, de la loi de principes.
(122) Article 163, § 2, de la loi de principes.
(123) L'article 163, § 5, renvoie à l'article 150, § 5.
(124) Article 163, § 5, qui renvoie à l'article 150, §§ 2, 4 et 5, de la loi de principes.
(125) Article 164, § 1er, de la loi de principes.
(126) Article 164, § 1er, de la loi de principes. Ces observations sont adressées au directeur général ou à son délégué, qui peut être un membre de la direction régionale (loi collective no 157 du 9 septembre 2020, p. 4).
(127) Le détenu reçoit un accusé de réception transmis par le directeur général (en pratique, le directeur général le transmet au bureau des plaintes qui le fait parvenir au détenu) avec mention de la date à laquelle il a reçu cette réclamation. Cette date (et non celle de l'accusé de réception), détermine le point de départ du délai de quatorze jours, selon la Lettre collective no 157 du 9 septembre 2020.
(128) Lettre collective no 157 du 9 septembre 2020, p. 4.
(129) Article 164, § 2, de la loi de principes.
(130) Le détenu transmet le recours au secrétariat de la commission d'appel selon les modes cités ci-dessus (par la poste, via la plateforme numérique de la prison si elle existe, via l'adresse e-mail du secrétariat de la commission d'appel et par l'entremise du commissaire du mois de la commission de surveillance, qui le transmet par e-mail au secrétariat de la commission d'appel) ou par l'entremise de la direction de la prison (article 165, § 3, de la loi de principes et lettre collective no 157 du 9 septembre 2020, p. 5).
(131) Article 165 de la loi de principes.
(132) Article 165, § 5, qui renvoie à l'article 150, §§ 2, 4 et 5 de la loi de principes. Le conseil central met à disposition du détenu une requête standardisée, mais son emploi n'est pas obligatoire (voy. lettre collective no 157 du 9 septembre 2020, p. 4).
(133) Article 166 qui renvoie vers les articles 157, §§ 2 et 3, et 158, §§ 1er à 4, alinéa 1er de la loi de principes, applicables par analogie.
(134) C. const., 8 novembre 2018, arrêt no 150/2018, voy. précisément le point B.11.
(135) Article 14, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973.
(136) Article 118, § 10, qui renvoie aux articles 165 et 166 de la loi de principes.
(137) Article 14, §§ 1er et 2,des lois coordonnées sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973.

this jurisquare copy is licenced to Université Saint-Louis