

Une décision à adopter à l'égard d'un détenu, visée par l'article 148 précité, est une décision qui le concerne spécifiquement.

Des mesures qui doivent être adoptées à l'égard de tous les détenus, ne concernent pas un détenu spécifiquement et ne constituent dès lors pas une décision à prendre à l'égard d'un détenu, telle que visée à l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005, même si les mesures en cause ont pour objet de garantir le respect d'un droit fondamental dont chaque détenu bénéficie.

En décidant le contraire, la Commission d'appel a violé la portée de l'article 148 de la loi du 12 janvier 2005. Dans cette mesure, le moyen unique est fondé. Il n'y a pas lieu de statuer sur les autres critiques.

(...)

Par ces motifs,

(...)

Article 1^{er}.

La décision (...) du 22 février 2023 rendue par la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil central de surveillance pénitentiaire, est cassée.

(...)

Article 3.

L'affaire est renvoyée devant la Commission d'appel francophone de la Commission des plaintes, Conseil central de surveillance pénitentiaire.

(...)

Siég. : M. Y. Houyet (prés.), Mme N. Van Laer et M. D. Delvax. Greffier : M. X. Dupont.

Aud. : M. B. Cuvelier.

Plaid. : M^e B. Renson.

J.L.M.B. 25/048

Observations

Le droit de plainte des personnes détenues : un droit qui ne manque pas d'air ?

1. La décision ici commentée pose la question de l'interprétation du champ d'application du droit de plainte : doit-on considérer qu'une mesure générale ayant des conséquences individuelles constitue une mesure prise « à l'égard du détenu », conformément à l'article 148 de la loi de principes, ou s'agit-il au contraire d'une mesure exclue du droit de plainte ? Dans ce commentaire, nous revenons sur le contexte ayant donné lieu à cette décision (I) et l'interrogeons de manière critique (II).

1. Les faits, la plainte et les décisions des Commissions des plaintes et d'appel

2. Le 9 novembre 2022, une grève nationale éclate dans les établissements pénitentiaires. Monsieur F., détenu à la prison de Namur, subit comme les autres les mesures imposées par la direction en raison de l'absence d'agents pénitentiaires, dont une privation de préau.

3. Le jour-même, il rédige une plainte à destination de la Commission des plaintes pour contester la privation de préau. Il mentionne dans son billet de plainte, qu'il rédige sans l'assistance d'un avocat, qu'il voit cette mesure comme une sanction injustifiable,

contraire à la loi sur le service minimum. La Commission des plaintes reçoit cette plainte le 14 novembre 2022. Le 28 novembre 2022, la direction communique sa défense : elle estime que la plainte doit être déclarée irrecevable, la décision de privation de préau n'étant, à son estime, pas une décision individuelle au sens de l'article 148 de la loi de principes¹, selon lequel un détenu peut se plaindre de toute décision – ou omission de décision – prise à son égard par le directeur ou en son nom. L'affaire est ensuite reportée deux fois, la première parce que la direction a refusé d'y assister², la seconde en raison de la détention limitée dont bénéficiait le détenu le jour de la remise, sans que la Commission en soit avisée. Suite à ces reports, la procédure devant la Commission des plaintes s'est déroulée par écrit. Le plaignant n'a toutefois transmis aucune observation complémentaire à la suite de la défense de la direction, et une décision a été rendue par la Commission des plaintes de Namur le 9 janvier 2023³.

4. Dans sa décision du 9 janvier 2023, la Commission des plaintes déclare la plainte recevable et fondée. À ses yeux, la position de la direction selon laquelle la mesure litigieuse est une adaptation du service global en raison des circonstances de la grève ne peut être suivie. Elle estime au contraire qu'il découle de la loi du 23 mars 2019 organisant un service minimum en prison⁴ et de la circulaire ministérielle qui la met en pratique que le directeur est tenu de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le service garanti et ce, à l'égard de chaque détenu pris individuellement, même en l'absence de demande expresse de leur part.

La Commission des plaintes dit, partant, qu'en n'octroyant pas de préau au détenu, la direction a omis de prendre la décision qu'il lui revenait de prendre en vertu de l'article 17 de la loi sur le service minimum, qui lui impose de prévoir, notamment, la possibilité pour chaque détenu d'avoir accès quotidiennement à l'air libre pendant une heure au moins durant toute la durée de la grève. Elle ajoute que la circonstance que la même omission de décision se soit manifestée pour plusieurs détenus n'enlève rien à son caractère individuel. Pour arriver à cette conclusion, elle s'appuie notamment sur la jurisprudence établie de longue date par les Commissions des plaintes et d'appel néerlandaises, dont le modèle a inspiré la Belgique

Enfin, la Commission relève que le droit à une promenade quotidienne constitue un droit fondamental qui a en l'espèce été violé sans que la direction ne puisse justifier d'un cas de force majeure qui rendrait impossible le maintien de préau. Elle dit la plainte fondée et annule la décision. Le plaignant n'ayant formulé aucune demande de compensation, elle ne lui en octroie pas.

5. Saisie du dossier par la direction en date du 17 janvier 2023, la Commission d'appel confirme la position de la Commission des plaintes dans une décision du 22 février 2023⁵. Sur le fond, elle ajoute au sujet du cas de force majeure finalement invoqué par la direction en deuxième instance que la grève nationale ne peut être considérée comme tel, dès lors qu'elle a été annoncée plusieurs jours au préalable. Elle dit l'appel recevable mais non fondé, au terme d'une procédure écrite, pendant laquelle le détenu, toujours pas représenté, ne s'est pas manifesté.

¹ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005, dite et dans la présente contribution « loi de principes ».

² La « politique de la chaise vide » a été suivie par plusieurs directions des établissements pénitentiaires, en guise d'opposition à la charge importante de travail à laquelle elles sont confrontées – voy. C.C.S.P., *Rapport annuel 2023*, p. 45, disponible sur <https://ccsp.belgium.be/> (consulté le 17 décembre 2024).

³ C.d.P. Namur, décision n° CP23/22-0006 du 9 janvier 2023. Toutes les décisions des commissions des plaintes et d'appel sont disponibles sur la base de données mise en ligne par le C.C.S.P., disponible sur <https://jurisprudence.ccsp.belgium.be/> (consulté le 10 décembre 2024).

⁴ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019.

⁵ C.A.F., décision n° CA/23-0008 du 22 février 2023.

6. L'affaire est portée devant le Conseil d'État par requête du 22 mars 2023, introduite par le chef d'établissement de la prison de Namur accompagné d'un avocat. Une ordonnance du 4 mai 2023⁶ déclare le recours en cassation admissible. Aucun mémoire en réponse n'a été déposé par le détenu, qui n'était d'ailleurs toujours pas représenté, et qui n'a pas non plus donné suite au mémoire ampliatif déposé par la partie requérante, ni n'était présent ou représenté à l'audience qui a suivi.

La décision en cassation ici commentée est prononcée le 26 septembre 2024. Elle donne raison au chef d'établissement, en disant pour droit qu'une décision à adopter à l'égard d'un détenu est une décision qui le concerne spécifiquement, ce qui n'est pas le cas du maintien de préau en temps de grève. Pareille mesure, adoptée à l'égard de tous les détenus, ne tombe donc pas dans le champ d'application du droit de plainte et ce, même si elle a pour objet de garantir un droit fondamental dont chaque détenu bénéficie individuellement.

II. De l'air en cas de grève : le service minimum en prison

7. De longue date, la Belgique a été critiquée, dénoncée et condamnée pour les mauvaises conditions matérielles de détention de ses prisons⁷. En temps de grève, ces conditions, déjà difficiles en temps normal, deviennent abominables : aux défaillances structurelles de l'établissement, s'ajoutent souvent la limitation des activités, la privation de contact et la difficulté d'accéder à l'extérieur (du monde de la prison mais aussi à l'extérieur de la prison, le préau), en raison du manque de personnel disponible. Cette situation a conduit la Cour européenne des droits de l'homme, dans plusieurs dossiers, à dire les conditions de détention des prisons belges pendant les grèves contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les traitements inhumains et dégradants⁸.

De son côté, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (dit et ci-après « C.P.T. ») s'inquiète de l'impact des actions collectives sur les conditions de détention dès ses premières visites des prisons belges dans les années 1990⁹. Dans sa déclaration publique concernant la Belgique parue en 2017 (la seule concernant la Belgique), il appelle de ses vœux la mise en place d'un service minimum dans les prisons¹⁰ de nature à garantir, entre autres, l'accès à une aire de promenade au moins une heure par jour¹¹.

⁶ Ordonnance en admissibilité n° 15.381 du 4 mai 2023.

⁷ Not. Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique* du 25 novembre 2014, req. n° 64682/12 ; Cour eur. D.H., arrêt *Bamouhammad c. Belgique* du 17 novembre 2015, req. n° 47687/13 ; Cour eur. D.H., arrêt *W.D. c. Belgique* du 6 septembre 2016 (pilote), req. n° 73548 ; Cour eur. D.H., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique* du 16 août 2017, req. n° 37768/13 et 36467/14 ; Cour eur. D.H., arrêt *Roman c. Belgique* du 31 janvier 2019 (Gde ch.), req. n° 18052/11 ; Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique* du 28 mai 2019, req. n° 26564/16 ; Cour eur. D.H., arrêt *Jeanty c. Belgique* du 31 juillet 2020, req. n° 82284/17 ; Cour eur. D.H., arrêt *Detry et autres c. Belgique* du 4 juin 2020, req. n° 26565/16 (jointe à 6 autres requêtes) ; Cour eur. D.H., arrêt *Pirjoleanu c. Belgique* du 16 mars 2021, req. n° 26404/18 ; Cour eur. D.H., arrêt *Venken c. Belgique* du 6 septembre 2021, req. n° 46130/14 e.a. ; Cour eur. D.H., arrêt *Laurent c. Belgique* du 30 mars 2021, req. n° 38732/18 ; Cour eur. D.H., arrêt *B.D. c. Belgique* du 27 août 2024, req. n° 50058/12. Voy. également Cour eur. D.H., arrêt *Horion c. Belgique* du 9 mai 2023, req. n° 37928/20.

⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique* du 16 août 2017, req. n° 37768/13 et 36467/14, paragraphe 21 ; Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique* du 28 mai 2019, req. n° 26564/16, paragraphe 29 ; Cour eur. D.H., arrêt *Detry c. Belgique* du 2 juin 2020, req. n° 26565/16 et 6 autres ; Cour eur. D.H., arrêt *Pirjoleanu c. Belgique* du 16 mars 2021, req. n° 26404/18, paragraphe 18.

⁹ Voy. la section consacrée à la question dans le Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.) du 18 au 27 avril 2005, doc. n° C.P.T./Inf (2006) 15, Strasbourg, 20 avril 2006, pp. 42 à 46, disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/cpt/belgium> (consulté le 17 décembre 2024).

¹⁰ Déclaration publique relative à la Belgique, faite en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Strasbourg, doc. n° C.P.T./Inf (2017) 18, Strasbourg, 13 juillet 2017.

¹¹ *Ibidem*, paragraphe 11.

Sur l'accès au préau, la Cour européenne fait d'ailleurs siennes les normes du C.P.T.¹² : elle considère que tous les détenus sans exception doivent, au minimum, bénéficier d'au moins une heure d'exercice en plein air chaque jour dans une cour raisonnablement spacieuse qui dispose, autant que possible, d'un abri contre les intempéries¹³. La Cour ajoute que le caractère court de cette durée, une seule heure par jour, peut toutefois constituer en soi un facteur aggravant de la situation des détenus, lorsque ceux-ci sont par ailleurs confinés dans leurs cellules le reste du temps¹⁴.

8. Après plusieurs rappels provenant de toutes parts¹⁵, au premier rang desquels la déclaration publique précitée¹⁶, la Belgique a adopté une loi instaurant un service minimum dans ses établissements pénitentiaires en 2019¹⁷. Cette loi, validée par la Cour constitutionnelle¹⁸, garantit aux détenus, en cas de grève, des repas adéquats, des soins médicaux, un accès à l'hygiène (dont au moins deux douches par semaine), à l'air libre (une heure par jour), un accès au monde extérieur (courrier, visites), juridique (exercice des droits de la défense, accès à l'avocat et à des agents consulaires ou diplomatiques) et aux représentants de culte ou de la philosophie de leur choix, tout en assurant la continuité des libérations légales.

La loi est muette quant à l'organisation concrète de ce service minimum. Elle ne dit pas qui, de l'administration pénitentiaire ou du directeur, est responsable sur le terrain de la mise en œuvre des garanties exigées par la loi. Une circulaire ministérielle du 24 février 2020 charge toutefois le directeur de l'établissement pénitentiaire concerné par une grève de prendre les mesures nécessaires¹⁹.

9. La question se pose pour autant de savoir si ces mesures, prises par le directeur, le sont « à l'égard du détenu ». Si oui, elles sont susceptibles de plaintes, conformément à l'article 148 de la loi de principes. À défaut, elles tombent dans le régime ordinaire des recours des ordres judiciaire (en référé ou au fond) ou administratif (contentieux administratif devant le Conseil d'État), dont l'ineffectivité a toutefois été maintes fois constatée par la Cour européenne des droits de l'homme²⁰.

¹² C.P.T., *Normes du C.P.T.*, Strasbourg, 2010, C.P.T./Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010. Sur le caractère contraignant des normes du C.P.T., voy. not. D. SCALIA, « Les rapports du C.P.T. dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : un puits de normes ? », in *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Y. Cartuyvels, H. Dumont, Ph. Gérard, I. Hachez, Fr. Ost, M. Van de Kerchove (dir.), Limal, Anthemis, 2013, pp. 433-462.

¹³ Cour eur. D.H., arrêt *Ananyev c. Russie* du 10 janvier 2012, req. n^o 42525/07 et 60800/08, paragraphe 150.

¹⁴ Voy. par ex. Cour eur. D.H., arrêt *Yevgeniy Alekseyenko c. Russie* du 27 janvier 2011, req. n^o 41833/04, paragraphe 88.

¹⁵ Pour un résumé complet de la question, voy. L. DESCAMPS et O. NEDERLANDT, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *R.T.D.H.*, 2020, pp. 187-213.

Sur la tension entre cet appel à un service minimum et le droit de grève, voy. I. FICHER et Ch. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », in *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Fr. Krenc (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 87-124.

¹⁶ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n^o 54-3351/001, p. 14.

¹⁷ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019.

¹⁸ C.C., arrêt n^o 107/2021 du 15 juillet 2021.

¹⁹ Circulaire ministérielle n^o 1819 du 24 février 2020, inédit.

²⁰ Pour un exemple emblématique, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique* du 25 novembre 2014, req. n^o 64682/12. Le C.P.T. a, quant à lui, eu son attention attirée sur ce sujet dès sa première visite en Belgique en 1993, voy. *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 (C.P.T.) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, Strasbourg/Bruxelles, rendu public le 14 octobre 1994, p. 73, paragraphe 244.

Début des années 2000, le législateur 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 »²¹. Partant, l'article 148 de la loi de principes donne au droit de plainte un champ d'application à caractère général : le détenu peut se plaindre de toute décision prise à son égard, par la direction 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.

La formulation de cet article 148 est en fait celle de l'article 60 de la loi de principes néerlandaise prise en matière pénitentiaire²². Il faut dire qu'à l'époque de l'adoption de la loi pénitentiaire belge, le droit néerlandais faisait vivre dans ses prisons un droit de plainte depuis près de trente ans²³, dont l'efficacité a été saluée à maintes reprises, en droit international comme en droit interne²⁴. Ce choix de s'inspirer du modèle néerlandais pour définir le champ d'application du droit de plainte devait permettre de garantir, d'une part, « qu'un vaste espace [soit] réservé à la plainte, dont aucun sujet ne peut être exclu *a priori* en raison de sa prétendue futilité » – et le législateur de préciser à cet égard qu'« aux yeux des détenus, pratiquement n'importe quel sujet peut être considéré comme important »²⁵. D'autre part, cette formulation devait permettre que « les actes effectivement posés qui ne peuvent être rattachés à une décision du directeur ou les incidents n'entrent pas dans le champ d'application la procédure de plainte formelle »²⁶.

Depuis l'entrée en vigueur du droit de plainte en Belgique en 2020, les Commissions des plaintes connaissent, de fait, d'un nombre très important de requêtes²⁷. Au fur et à mesure²⁸, ces Commissions ont adopté une approche interprétative de plus en plus extensive de l'article 148 de la loi de principes : dorénavant, la Commission d'appel considère non seulement qu'un détenu peut déposer plainte contre une

²¹ Rapport final de la Commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, pp. 96-97.

²² Penitentiaire beginselenwet, *Stb.*, 1998.

²³ Sur le sujet, voy. T. DAEMS et S. MEIJER, « Beklagrecht voor gedetineerden in België en Nederland », in *Strafrechtelijk beleid in een vergelijkend perspectief : een blik op de Lage Landen*, T. Daems, A. Pemberton, S. Pleysier et D. Van Daele (dir.), Anvers, Boom juridisch Antwerpen, 2023, pp. 153-179.

²⁴ Voy. not. J.-Fr. WITTOP KONING, « L'exercice du droit de plainte des détenus aux Pays-Bas », *Bull. adm. pén.*, 1982, pp. 171-184 ; C. KELK et G. DE JONGE, « Le droit de plainte aux Pays-Bas », *Déviante et société*, 1982, pp. 391-396, T. DAEMS et S. MEIJER, « Beklagrecht voor gedetineerden in België en Nederland », in *Strafrechtelijk beleid in een vergelijkend perspectief : een blik op de Lage Landen*, T. Daems, A. Pemberton, S. Pleysier et D. Van Daele (dir.), Anvers, Boom juridisch Antwerpen, 2023, pp. 153-179. Le droit de plainte a été salué par le C.P.T. dès ses premières visites, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme. Voy. C.P.T./Inf (93)15, 46 ; C.P.T./Inf (2008)2, 29 ; C.P.T./Inf (2015)14, 22 ; C.P.T./Inf (2017)1 35 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2012, *Ananyev et autres c. Russie*, aff. n°s 42525/07 et 60800/08.

²⁵ Rapport final de la Commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 103.

²⁶ Rapport final de la Commission Dupont, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 103.

²⁷ Toutes les décisions des Commissions des plaintes et d'appel sont publiées sur le site du Conseil central de surveillance pénitentiaire, disponible sur <https://jurisprudence.cbsp.belgium.be/> (consulté le 17 décembre 2024 – à cette date, la base de données dénombre pas moins de 11.989 décisions).

²⁸ Citons à titre d'exemple la jurisprudence relative aux interdictions de visite prises à l'égard de visiteurs de détenus : si, dans un premier temps, la Commission d'appel francophone a considéré que de telles décisions n'entraient pas dans le champ d'application du droit de plainte, elles ont, quelques mois plus tard, changé leur fusil d'épaule et ce, avant-même que le Conseil d'État avale cette position. Voy. C.A.F., décision n° CA/22-0122 du 18 août 2022 et obs. de L. TEPER, « Le recours contre une interdiction de visite en prison : vers un étirement du contentieux entre le Conseil d'État et les Commissions des plaintes ? », *Rev. dr. pén.*, 2023, pp. 71-94 et, après son revirement de jurisprudence, C.A.F., décisions n° CA/23-0121 du 2 août 2023 et n° CA/23-0209 du 3 novembre 2023 et B.C., décisions n° BC/22-0169 du 21 février 2023 et n° BC/22-0246 du 31 mars 2023. L'arrêt du Conseil d'État, arrêt n° 260.797 du 26 septembre 2024.

décision (ou une omission de prendre une décision) sur le pied de la disposition légale ou réglementaire qui impose expressément au directeur de la prendre²⁹, mais aussi lorsque, compte tenu de toutes les circonstances, la direction aurait dû prendre une décision pour garantir les droits du détenu et une détention humaine, conforme notamment à l'article 5 de la loi de principes ou à un droit fondamental directement applicable³⁰. À l'inverse, lorsqu'une règle générale n'atteint pas les droits individuels du plaignant dérivés de normes juridiques supérieures, il ne peut être considéré qu'elles entrent dans le champ d'application du droit de plainte³¹. Cette interprétation paraît conforme à la pratique néerlandaise, où, au fil du temps, la jurisprudence a également contribué à l'élargissement du champ d'application du droit de plainte. Là-bas, sont également déclarées recevables, les plaintes visant des règles ou des situations générales, pour autant qu'elles entrent en conflit avec une norme hiérarchiquement supérieure³², et contre les manquements dans les tâches de soin du directeur, pour autant qu'il ait négligé « de manière structurelle et importantes ses tâches de soin » envers le détenu, quand bien même ces manquements découleraient d'une décision collective et non individuelle³³.

10. C'est ainsi que la Commission d'appel a rendu plusieurs décisions relatives aux mesures collectives prises (ou, justement, non prises) à l'égard des détenus en temps de grève. Outre la jurisprudence commentée, elle a par exemple également considéré que la limitation à deux douches par semaine en temps de grève constitue, à l'égard d'un détenu détenteur d'un certificat médical indiquant qu'il doit se laver tous les jours, une omission de décision³⁴.

Il serait toutefois erroné de croire en une jurisprudence uniforme : plusieurs Commissions des plaintes ont, quant à elles, déclaré irrecevables des recours contre des décisions³⁵, bien qu'ayant des conséquences individuelles, étaient des décisions collectives³⁵. Pour ces Commissions, faute d'être prises individuellement à l'égard de chaque détenu, ces décisions doivent être exclues du champ d'application du droit de plainte.

11. En cassant la décision rendue par la Commission d'appel, le Conseil d'État dit pour droit que « des mesures qui doivent être adoptées à l'égard de tous les détenus, ne concernent pas un détenu spécifiquement et ne constituent dès lors pas une

²⁹ Voy. not. B.C., décision n° BC/22-0235 du 21 février 2023.

³⁰ Il a ainsi été jugé par exemple que le fait de ne pas avoir mis fin à une perturbation sonore perturbant le sommeil du plaignant constitue une omission de décision, compte tenu des prescrits de l'article 5 de la loi de principes (B.C., décision n° BC/23-0153 du 26 décembre 2023). Il a aussi été jugé que le fait de fournir un plat inadapté aux convictions d'un détenu dont elle connaît la religion doit être assimilé à une omission de la direction, étant donné que la liberté de culte est un droit individuel et fondamental reconnu par des normes nationales et internationales, dont les articles 6 et 71 de la loi de principes et 9 de la C.E.D.H., dont il revient à la direction de garantir le respect (C.A.F., décision n° CA/24-0097 du 3 avril 2024 [cette décision a toutefois fait l'objet d'un pourvoi en cassation pendant devant le Conseil d'État au motif qu'il ne s'agirait pas d'une décision entrant dans le champ d'application du droit de plainte, ordonnance n° 15.865 du 3 juin 2024]), ou encore que le fait que la direction ne prenne pas de mesure pour mettre fin à une situation illégale de détention dans un espace de séjour dans des conditions contraires à l'article 3 de la C.E.D.H. peut être considéré comme une omission de prendre une décision qui perpétue implicitement la situation illégale, compte tenu de la compétence discrétionnaire de la direction en matière d'attribution de l'espace de séjour (B.C., décision n° BC/23-0233 du 29 avril 2024). Pour un recensement de ces décisions, voy. M.-A. BEERNAERT, O. NEDERLANDT, L. TEPER et V. TRUILLET, « Chronique de jurisprudence en matière d'exécution des peines et des mesures », *R.D.P.C.*, 2024, pp. 797-799.

³¹ Par exemple, la B.C. a établi que la réduction de l'offre d'activités en raison des vacances d'été et du faible effectif du personnel ne relevait pas du droit de plainte – B.C., décision n° BC/22-0223 du 23 février 2023.

³² R.S.J., décision n° R-1098 du 30 octobre 2018.

³³ R.S.J., décision n° 22/28531/GA du 1^{er} septembre 2023, qui concernait une agression entre détenus.

³⁴ B.C., décision n° BC/23-0006 du 22 octobre 2023.

³⁵ C.d.P. Saint-Gilles, décision n° KC29/20-0001 du 15 octobre 2020 ; C.d.P. Nivelles, décision n° CP24/21-0022 du 27 mai 2021 ; C.d.P. Marche-en-Famenne, décision n° CP19/21-0046 du 20 décembre 2021 : mesures collectives confinement ; C.d.P. Jamioulx, décision n° CP14/21-0018 du 14 janvier 2022.

décision à prendre à l'égard d'un détenu ». Il estime que ces mesures ne tombent donc pas dans le champ d'application de l'article 148 de la loi de principes, quand bien même elles ont pour objet de garantir le respect d'un droit fondamental dont chaque détenu bénéficie³⁶. En d'autres termes, le Conseil d'État adopte une interprétation stricte de l'article 148 de la loi de principes.

Cette position questionne. Là où, aux Pays-Bas, le droit de plainte a pu renforcer et concrétiser les droits des détenus³⁷, l'évolution du droit belge semble aujourd'hui se heurter au formalisme de la cassation administrative. Même si elle s'applique uniquement à la décision faisant l'objet de la cassation, on peut en effet s'inquiéter de l'onde de choc que la décision commentée risque d'engendrer sur la position de la Commission d'appel dans d'autres dossiers. Le cas échéant, elle réduirait considérablement l'impact du droit de plainte et cadencasserait quelque peu l'évolution des droits en détention.

Cette position questionne d'autant plus que, dans le même temps, le Conseil d'État a considéré qu'un défaut d'acheminement d'un interné vers un établissement de soins externe pour une permission de sortie constituait bien une omission de décision susceptible de plainte, quand bien même ce défaut d'acheminement était justifié par des problèmes d'ordre organisationnel s'appliquant potentiellement à tous³⁸. Le Conseil d'État opère ainsi une étonnante distinction : d'un côté, l'omission de décision portant atteinte à un droit individuel causée par un problème indépendant de la volonté de la direction qui concerne ponctuellement un détenu, laquelle tombe dans le champ d'application du droit de plainte ; de l'autre, l'omission de décision portant atteinte à un droit individuel causée par un problème indépendant de la volonté de la direction qui concerne simultanément toute la population détenue dans son ensemble, laquelle en est exclue. En droit, cette justification paraît bancale. Elle paraît également difficilement applicable pour les praticiens, la ligne théorique tracée par le Conseil d'État étant très mince en pratique.

12. En revanche, la limitation du droit de plainte opérée par l'arrêt commenté pourrait être bien accueillie par l'administration pénitentiaire, qui ne cache pas sa volonté que soit réduit le champ d'application de ce nouveau recours. Ce souhait l'a même amenée à proposer une modification de la loi de principes en ce sens dans un avant-projet de loi de 2023³⁹. Celui-ci a néanmoins été avorté à l'aube des élections 2024, après que par trois fois, le Conseil central de surveillance pénitentiaire (dit et ci-après « C.C.S.P. ») a marqué son désaccord profond avec ce projet de réforme. Dans des avis complets, le Conseil soutient qu'une limitation du champ d'application du droit de plainte violerait tant le droit constitutionnel d'accès égal au juge que les garanties données par l'État belge au Conseil de l'Europe dans le cadre de ses obligations en matière de droits de l'homme⁴⁰. Le C.C.S.P. fait grief au gouvernement de vider la loi de principes de sa substance et lui reproche d'agir seul, alors même qu'il est l'organe surveillé par les instances de surveillance qu'il entend modifier⁴¹.

³⁶ C.E., arrêt n° 260.798 du 26 septembre 2024, p. 7.

³⁷ Voy. C. KELK, « Développements concernant le droit de plainte des détenus aux Pays-Bas », in *Société belge de criminologie, Position en droit de plainte du détenu*, Bruxelles, La Chartre, 1997, p. 55.

³⁸ Cette décision est commentée par A. De Brouwer dans le présent numéro de *cette revue*, p. 356.

³⁹ Avant-projet de loi portant modification de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, non publié.

⁴⁰ Les arrêts *Vasilescu*, *Sylla* et *Nollomont* et *Pirjoleanu* font l'objet de la procédure d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme la résolution sous le nom « *Groupe Vasilescu c. Belgique* » – tous les documents communiqués ou adoptés sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe, <https://hudoc.exec.coe.int/> (consulté le 25 octobre 2024).

⁴¹ Ces trois avis sont datés du 27 avril 2023, du 15 mai 2023 et du 9 juin 2023.

13. Tout en partageant les inquiétudes du C.C.S.P. sur une possible limitation du droit de plainte, il nous faut ici exprimer une réserve supplémentaire. À la lecture de la procédure ayant abouti à la décision commentée, un élément interpelle : l'absence du plaignant dès le moment où la procédure devient écrite, à la suite des reports d'audience – non imputables au plaignant – en première instance.

L'hypothèse peut raisonnablement être émise que la condition de détention du plaignant ait eu pour conséquence qu'il ne soit plus en mesure d'assister à la procédure qu'il a lui-même lancée, faute d'être correctement informé. Cette hypothèse paraît se confirmer au moins pour ce qui concerne la procédure en cassation : sur toutes les décisions du Conseil d'État en cassation des Commissions d'appel auxquelles nous avons eu accès, le plaignant, en tant que défendeur, n'a été représenté que dans un seul dossier. Dans toutes les autres affaires, il ne s'est pas manifesté ; sans doute parce que la loi oblige le Conseil d'État à notifier sa décision au domicile élu du défendeur⁴², c'est-à-dire à la prison, qu'il ait été ou non assisté par un avocat devant la Commission d'appel. Or, nul n'ignorera la difficulté de comprendre – et ensuite de répondre – à un mémoire en cassation devant le Conseil d'État. Et malgré cette incapacité de défendre son point de vue, le plaignant finit condamné à payer la somme de 770 euros – somme exorbitante pour une personne incarcérée. La procédure qui encadre le droit de plainte paraît ici devoir être urgemment améliorée.

14. La qualité du droit de plainte ne peut se limiter à une effectivité sur papier. Elle doit être concrète et non théorique, de nature à garantir une réelle protection des droits et libertés des détenus⁴³. Cela est d'autant plus vrai que la Cour européenne des droits de l'homme, dans un souci d'interprétation évolutive et catégorielle de la Convention du même nom, impose même que des mesures spécifiques soient adoptées pour garantir la protection de personnes exposées à un risque accru, dont les personnes détenues⁴⁴.

En l'état, ni la position stricte du Conseil d'État sur l'interprétation du droit de plainte dans certains dossiers, ni la procédure qui l'entoure, ne semblent répondre de manière convaincante à l'exigence d'un recours effectif dans nos prisons.

Léa TEPER
Assistante-chercheuse et doctorante à l'UCLouvain

⁴² Article 84, paragraphe 2, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23-24 août 1948.

⁴³ Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Scordino c. Italie* du 29 mars 2006 (Gde ch.), req. n° 36813/97 et Cour eur. D.H., arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000, req. n° 30210/96, paragraphe 157.

⁴⁴ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Torreggiani et autres c. Italie* du 27 mai 2013, req. n° 43517/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, paragraphe 65. Sur le sujet, voy. également C. RUET, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *R.T.D.H.*, 2015, pp. 317-340 ; F.-X. ROUX-DEMARRE, C. BOITEUX-PICHERAL (dir.), *La vulnérabilité en droit européen des droits de l'homme*, Limal, Anthemis, 2018, 232 p. ; Cour eur. D.H., « Quelles sont les limites à l'interprétation évolutive de la Convention ? », *Dialogues entre juges, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe*, 2011, Strasbourg, 2011, 54 p.