

La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ?

Par Olivia Nederlandt, Manuel Lambert
e-legal, Volume n°2

Pour citer l'article :

Olivia Nederlandt, Manuel Lambert, « La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? », *in e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume n°2, avril 2019.

Adresse de l'article :

<http://e-legal.ulb.be/volume-n02/le-controle-des-lieux-de-privation-de-liberte-onu-conseil-de-l-europe-et-belgique-le-cas-des-prisons/la-reforme-du-conseil-central-de-surveillance-penitentiaire-et-des-commissions-de-surveillance-des-prisons-entre-attentes-decues-et-raisons-d-espérer>

La reproduction, la communication au public en ce compris la mise à la disposition du public, la distribution, la location et le prêt de cet article, de manière directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, ainsi que toute autre utilisation qui pourrait être réservée à l'auteur ou à ses ayants droits par une législation future, sont interdits, sauf accord préalable et écrit de l'Université libre de Bruxelles, en dehors des cas prévus par la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins applicable en Belgique.

© Université libre de Bruxelles - avril 2019 - Tous droits réservés pour tous pays - ISSN 2593-8010



Le régime de la surveillance des prisons a fait l'objet d'un processus de réforme sous la dernière législature, avec des avancées positives, mais insuffisantes. Les organes de surveillance ont à présent une base légale et ont gagné en indépendance dès lors qu'ils dépendent du parlement et non plus du ministre de la Justice. Ce régime est cependant encore loin de satisfaire les exigences de l'OPCAT.

Introduction

§1. Le régime belge de la surveillance des prisons est soumis depuis plusieurs mois à un processus de réforme aussi indispensable que contestable¹. Cette réforme est relativement difficile à appréhender, tant les textes législatifs se sont multipliés en la matière et du fait que des avancées notables côtoient des reculs considérables.

Le socle du droit pénitentiaire belge repose sur trois lois : la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus², dite et ci-après « loi de principes », la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine³ et la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines⁴.

A ces trois lois, s'est rajoutée récemment une quatrième : la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire⁵, qui prévoit notamment la mise en place d'un service minimum garanti en cas de grève du personnel pénitentiaire – une disposition légale exigée depuis longtemps par le Conseil de l'Europe.

§2. La matière se complexifie toutefois par le fait que l'entrée en vigueur des dispositions de ces lois est soumise à l'adoption d'arrêtés royaux d'exécution. Or, de nombreuses dispositions de ces lois restent inappliquées, faute d'arrêtés d'exécution. Le droit pénitentiaire relève donc d'un régime à deux vitesses : soit la loi s'applique, soit il faut chercher la source de la réglementation dans l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires⁶, ou dans des circulaires ministérielles ou autres sources administratives, peu accessibles et régulièrement modifiées. Ceci rend la matière particulièrement complexe et peu lisible pour tous les acteurs pénitentiaires.

Soulignons que tant l'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 que le plan Justice du ministre de la Justice annonçait la mise en œuvre complète, après adaptation, de la loi de principes⁷. Le constat en fin de législature est que des pans entiers de la loi de principes ne sont toujours pas entrés en vigueur.

Parmi les pans de la loi de principes non entrés en vigueur figuraient encore très récemment les articles 20 à 31/1 concernant la surveillance des prisons, si bien que cette matière était régie par l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires.

Or, en 2005, la Belgique a signé l'« OPCAT », soit le protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou

traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui vise à l'instauration d'un double contrôle sur les lieux privatifs de liberté : un contrôle international et un contrôle national. Pour pouvoir ratifier l'OPCAT, une réforme du système de surveillance des prisons s'impose. Le gouvernement et le ministre de la Justice annoncèrent dès lors qu'ils procéderaient à cette réforme en modifiant les articles de la loi de principes concernant le contrôle des prisons et le droit de plainte des détenus pour ensuite les faire entrer en vigueur. C'est ainsi que la loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite pot-pourri IV, et la loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale ont été adoptées, bien que celles-ci, comme nous le verrons, sont loin de satisfaire aux exigences minimales de l'OPCAT. Un planning est ainsi établi visant à la mise en place des nouveaux organes de surveillance des prisons en deux temps : l'organe central le 1er janvier 2019 et les organes locaux le 1er septembre 2019. Les dispositions relatives au droit de plainte devraient quant à elles entrer en vigueur au 1er octobre 2020.

§3. Cette contribution^B propose de revenir sur ces différentes évolutions législatives et les enjeux de cette réforme toujours en cours, notamment au vu de l'engagement de la Belgique à ratifier l'OPCAT.

Dans un premier chapitre, nous reviendrons sur l'origine historique des commissions de surveillance et suivrons l'évolution législative de cette matière. Ensuite, le régime en application depuis janvier 2019 sera présenté, en comparaison avec celui qui a été appliqué jusqu'en 2018. Les dysfonctionnements de l'ancien système seront mis en lumière afin d'analyser si le législateur a cherché à les solutionner. Enfin, une analyse de ce système à l'aune des exigences de l'OPCAT sera réalisée.

L'évolution législative en matière de contrôle des prisons : un long et douloureux accouchement

§4. Les commissions administratives, aussi vieilles que le Royaume de Belgique⁹, doivent leur nom au fait qu'à l'origine, elles disposaient de larges compétences, parmi lesquelles des compétences d'administration de la prison, à une époque où les directeurs de prison n'avaient pas la formation qu'ils ont aujourd'hui¹⁰. Elles avaient également pour rôle d'émettre des avis, notamment en matière de recours en grâce et de libération conditionnelle¹¹. Au fil des réformes, les commissions administratives conserveront un pouvoir de surveillance, mais perdront leurs autres compétences, les membres de ces commissions n'étant pas en mesure de les assurer, dès lors qu'ils exerçaient leur mandat à titre gratuit, à côté de leurs propres occupations professionnelles¹².

A côté des commissions, on trouvait auprès du ministère de la Justice à partir de 1920, le Conseil supérieur des prisons, par la suite remplacé par le Conseil supérieur de politique pénitentiaire, composé de vingt-deux membres et du directeur général et des deux inspecteurs généraux de l'administration des établissements pénitentiaires et de défense sociale, chargé de donner des avis en matière pénitentiaire¹³.

§5. En 1997, une commission, présidée par le professeur Lieven Dupont, est chargée de l'élaboration de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus¹⁴. Le rapport final qu'elle remet le 2 février 2001¹⁵ aboutira à l'adoption de la loi de principes du 12 janvier 2005. Ce rapport prévoyait une réforme des commissions administratives et, plus globalement, du système de surveillance pénitentiaire, régi jusqu'alors par l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires (ci-après l'arrêté royal de 1965)¹⁶.

La commission Dupont soulignait l'importance d'une surveillance externe et indépendante comme « condition nécessaire à la sauvegarde des droits des détenus, dans un contexte caractérisé, d'une part, par une grande absence de liberté et une grande dépendance des détenus, et d'autre part, par la structure organisationnelle propre à la prison dans laquelle les intérêts juridiques individuels passent après les intérêts de l'institution et la primauté de la tranquillité, de l'ordre et de la sécurité »¹⁷. S'inspirant des Règles Pénitentiaires Européennes de 1987 et des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après CPT), la commission avait proposé la création de deux organes de surveillance indépendants : l'un au niveau fédéral, le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (ci-après CCSP), et l'autre au niveau local, les

commissions de surveillance. Ces propositions de la commission se retrouveront dans le chapitre IV du Titre III de la loi de principes, intitulé « de la surveillance » (articles 20 à 31).

§6. Toutefois, sans attendre la fin des travaux de la commission Dupont et l'adoption de la loi de principes, le ministre de la Justice Verwilghen créera ces deux organes de surveillance par un arrêté royal du 4 avril 2003 modifiant l'arrêté royal de 1965¹⁸. C'est donc en 2003 que le CCSP remplace le Conseil supérieur de politique pénitentiaire¹⁹, et que les commissions de surveillance prennent la relève des commissions administratives. Ces organes de contrôle ne sont cependant pas indépendants car ils dépendent structurellement, juridiquement, administrativement et budgétairement du ministre de la Justice : le CCSP *est institué au sein du SPF Justice*²⁰ et tant le CCSP que les commissions de surveillance exercent leur mission de contrôle *pour le ministre de la Justice*²¹. Le ministre de l'époque fait donc le choix de ne pas créer d'organes de contrôle indépendants et de continuer à régir cette matière par la voie administrative plutôt que par la voie légale. Ce choix sera confirmé par la suite par la ministre de la Justice Onkelinx, qui ne propose pas de faire entrer en vigueur la loi de principes, entretemps promulguée le 12 janvier 2005, mais réforme l'arrêté royal du 21 mai 1965 par un arrêté royal du 29 septembre 2005²², en reprenant quasiment mot pour mot le texte de la loi de principes. La ministre « persiste à recourir aux pratiques de réforme administrative que la loi [de principes] est censée faire disparaître »²³. Bien qu'aux articles prévoyant que les organes de surveillance exercent leur mission pour le ministre de la Justice, cet arrêté supprime les mots « pour le ministre de la Justice », rien ne change en pratique.

§7. Le 24 octobre 2005, la Belgique signe l'OPCAT. Ce protocole vise à l'instauration d'un double contrôle sur les lieux privatifs de liberté : un contrôle international et un contrôle national. Le contrôle international est assuré par le Sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture, tandis que le contrôle national doit être garanti par un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, dénommé(s) *mécanisme national de prévention* (MNP). Ces deux organes, le Sous-comité et le MNP, sont autorisés à effectuer des visites dans tous les lieux de privation de liberté (voy. à cet égard, la contribution de D. Scalia et H. de Suremain).

Pour pouvoir ratifier l'OPCAT, une réforme du système de contrôle des prisons s'impose cependant, le système prévu par l'arrêté royal du 21 mai 1965 et la loi de principes ne permettant pas d'atteindre les exigences posées dans l'OPCAT. Le gouvernement et le ministre de la Justice s'engagent à réformer les organes de surveillance pour les professionnaliser et concrétiser leur indépendance²⁴.

§8. Le 15 juillet 2016, le projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice (loi dite « pot-pourri IV ») est déposé à la Chambre. Dans l'exposé des motifs, le ministre de la Justice déclare que ce projet de loi vise à modifier la partie de la loi de principes relative aux organes de surveillance et à leur compétence de traitement des plaintes. La volonté affichée est, d'une part, de « conférer une réelle indépendance à ce contrôle citoyen » en le rattachant au parlement et, d'autre part, de « donner à ces organes des moyens concrets de réaliser leur mission » en créant au sein du CCSP un bureau permanent composé de quatre personnes travaillant à temps plein et en indemnisant les membres du CCSP et des commissions²⁵. Le 4 octobre 2016, outre différents experts, académiques et représentants d'ONG, des représentants du CCSP et des commissions de surveillance ont été auditionnés en commission de la Justice de la Chambre. Vingt-quatre commissions de surveillance (sur les 31 du pays) ont uni leur voix pour demander toute une série de modifications du projet de loi (notamment sur la question du droit de plainte), sans succès (*infra*)²⁶. Elles ont également publié une carte blanche dans la presse quotidienne en date du 28 novembre 2016, sans guère plus d'impact sur le travail législatif²⁷.

La loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite pot-pourri IV, est adoptée²⁸. Son chapitre 22 modifie entre autres, les parties de la loi de principes relatives à la surveillance des prisons et au droit de plainte des détenus. Ces modifications, entrées en vigueur le 9 janvier 2017, ne permettent toutefois pas une ratification de l'OPCAT.

Le législateur a une nouvelle fois modifié les dispositions de la loi de principes en matière de surveillance des prisons, en adoptant la loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale²⁹. Dans le cadre des travaux parlementaires, des représentants du CCSP et des commissions de surveillance ont à nouveau été entendus, parmi d'autres experts³⁰, sans effets notables, une nouvelle fois (*infra*).

Le 19 juillet 2018, le texte de loi portant assentiment à l'OPCAT est adopté³¹, mais il n'est toujours pas publié au Moniteur belge³². Le gouvernement a finalement décidé de ne pas déposer d'instrument de ratification encore sous la législature 2014-2019, mais d'entamer un processus d'évaluation des mécanismes de contrôle existant en Belgique et de mettre en place des sessions de discussions pour réfléchir à la forme³³ que pourrait prendre le MNP belge³³.

Initialement, le ministre de la Justice prévoyait l'entrée en vigueur du nouveau régime de surveillance des prisons en janvier 2018³⁴. Finalement, l'arrêté royal du 19 juillet 2018 l'a fait entrer en vigueur en 2019³⁵.

Le régime juridique encadrant le contrôle national des prisons

§9. Dans cette partie, nous présentons le régime applicable depuis 2019, organisé par la loi de principes telle que modifiée par la loi pot-pourri IV et la loi du 11 juillet 2018, en mettant en évidence les différences avec le régime antérieur de l'arrêté royal du 21 mai 1965, appliqué entre 2003 et 2018.

Ce chapitre comporte quatre sections qui présenteront :

- Les organes de contrôle et leur composition,
- Les missions et le fonctionnement des organes de contrôle,
- Le droit de plainte des personnes détenues lié au contrôle,
- La mise en œuvre de la réforme.

Les organes de contrôle et leur composition

§10. Les organes chargés d'exercer une surveillance indépendante des prisons et du traitement réservé aux détenus sont le CCSP et les commissions des surveillances³⁶. L'article 20 de la loi de principes rappelle toutefois qu'il existe d'autres organes de contrôle des prisons et que le système de surveillance institué par la loi de principes ne porte pas atteinte aux missions de ceux-ci.

En effet, d'autres autorités sont également compétentes pour exercer un contrôle ou une inspection sur les prisons, qu'elles soient nationales³⁷, européennes³⁸ ou internationales³⁹. Le secteur associatif exerce aussi un contrôle sur les prisons belges - ces associations pouvant être internationales ou nationales telles que la section belge de l'Observatoire International des Prisons et la Ligue des Droits Humains. Ces acteurs et leur travail ne seront toutefois pas étudiés ici, au vu du cadre limité de cette contribution.

En outre, une proposition de loi visant à mettre sur pied un Institut fédéral de protection et de promotion des droits humains a été votée à la dernière séance plénière de la Chambre des représentants de la législature 2014-2019⁴⁰, institution dont l'une des prérogatives sera d'assurer un contrôle du respect des droits humains sur l'ensemble du territoire national, donc en ce compris dans les lieux de privation de liberté (*infra*, §51).

§11. Par ailleurs, la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services

pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire⁴¹ prévoit la mise en place de deux organes qui joueront aussi un rôle dans le contrôle des prisons : d'une part, une inspection interne (art. 9 à 10) et, d'autre part, un Conseil pénitentiaire (art. 5 à 8). La loi prévoit que ces articles entreront en vigueur à une date fixée par le Roi, mais aucun arrêté royal n'a été pris à ce jour.

Selon l'exposé des motifs, la mise en place d'un mécanisme d'inspection interne « dont l'action vise à optimaliser les performances des établissements pénitentiaires et leurs personnels » devrait « favoriser l'émergence d'une culture de responsabilité et d'auto-évaluation » au sein de l'administration pénitentiaire » ; en soulignant que « l'attitude actuelle est trop souvent réactive, voire défensive, par rapport à des remarques et critiques formulées par les instances externes de contrôle ». Pointons le fait que la mise en place d'une inspection gouvernementale des prisons à côté du contrôle par une autorité indépendante répond également au prescrit des Règles Pénitentiaires Européennes⁴².

La loi prévoit que le Conseil pénitentiaire est composé de divers acteurs de la chaîne pénale et de membres du monde académique. Ce Conseil rendra des avis et formulera des recommandations concernant la politique pénitentiaire. L'objectif est de le faire participer de manière directe à la conception de la politique de l'administration pénitentiaire⁴³, « d'ouvrir l'action de l'administration pénitentiaire à la société civile et à ses attentes » et d'« évaluer la pertinence sociale et scientifique de la politique menée » ; « La création d'un Conseil pénitentiaire répond au besoin d'une approche intégrée. Le Conseil réunira le monde académique et judiciaire, ainsi que toutes les autorités politiques et administratives. Elles seront toutes associées de près et de manière institutionnalisée afin de mener la politique pénitentiaire. (...) Ce conseil ne peut toutefois pas se limiter à être un lieu de réflexion et d'échanges : il doit contribuer par le biais de ces avis activement au cycle de politique en jouant un rôle actif dans l'établissement et le suivi, respectivement du contrat d'administration et des plans d'administration du SPF Justice (plus particulièrement mais pas exclusivement pour ce qui concerne le volet pénitentiaire) et en participant à l'élaboration de la législation et de la réglementation concernant les prisons et la privation de liberté »⁴⁴.

Comme le Conseil d'Etat avait souligné que les missions de ce Conseil pénitentiaire pouvaient faire double-emploi avec celles du CCSP⁴⁵, le ministre de la Justice a voulu mettre en évidence une différence de finalités des deux organes : le CCSP exerce une mission de surveillance et donc son action est principalement réactive, même s'il joue également un rôle « quelque peu proactif » en remettant des rapports et des avis (*infra*), tandis que le Conseil pénitentiaire, composé de divers acteurs de la chaîne pénale et de membres du monde académique, répondrait au besoin d'une approche intégrée de la politique pénitentiaire. Il sera censé mener un véritable travail de préparation politique⁴⁶. Ce Conseil

pénitentiaire consiste en quelque sorte à faire renaître de ses cendres l'ancien Conseil supérieur de la politique pénitentiaire (*supra*).

§12. Au contraire de l'arrêté de 1965 le faisant dépendre du SPF Justice, la loi de principes prévoit que le CCSP est institué auprès de la Chambre des représentants⁴⁷. Ce transfert du CCSP vers la Chambre est indispensable pour garantir l'indépendance des organes de surveillance des prisons. En effet, lorsque les organes de contrôle dépendaient du SPF Justice, « le contrôleur dépendait du contrôlé », si bien que l'absence d'indépendance du CCSP et des commissions était régulièrement pointée du doigt⁴⁸.

§13. Le CCSP est une sorte de « coupole » des commissions de surveillance : il en assure l'appui, la coordination et le contrôle de fonctionnement⁴⁹. La loi de principes prévoit que c'est le CCSP qui crée les commissions de surveillance, une auprès de chaque prison, tandis que l'arrêté de 1965 confiait cette compétence au ministre de la Justice⁵⁰. Dans le régime de la loi de principes, c'est la Chambre des représentants qui a le pouvoir de mettre fin au mandat des membres du CCSP⁵¹ et le CCSP au mandat des membres des commissions⁵², tandis que c'est le ministre de la Justice qui avait ses compétences dans le régime de l'arrêté de 1965.

§14. L'arrêté de 1965 prévoyait que le CCSP était composé de 12 membres maximum (pas de suppléants), nommés par le ministre de la Justice, en tenant compte de la parité linguistique et comptant au moins un membre de la magistrature assise, un avocat, un médecin et un criminologue. La loi de principes prévoit que le CCSP est composé de 12 membres effectifs et d'autant de suppléants (24 membres au total, auquel il faut toutefois soustraire les membres de la commission des plaintes d'appel⁵³) qui sont nommés par la Chambre des représentants, à la majorité des deux tiers des suffrages émis, sur la base de leur compétence ou de leur expérience en rapport avec les missions confiées au CCSP. La composition du CCSP doit respecter la parité linguistique et doit compter, parmi ses membres effectifs et suppléants, au moins la présence de deux médecins (un francophone et un néerlandophone) et de quatre titulaires d'un master en droit (deux francophones et deux néerlandophones), parmi lesquels au moins deux magistrats⁵⁴ du siège (un francophone et un néerlandophone)⁵⁵. L'exigence d'un membre criminologue est supprimée, le ministre de la Justice déclarant que « des psychologues ou des criminologues se posent, par nature, candidats pour être membres. Une telle présence n'est donc pas obligatoire »⁵⁶. La matière pénitentiaire requérant des compétences pluridisciplinaires (comme en atteste la composition du tribunal de l'application des peines⁵⁷), cette perte d'incitation à la multidisciplinarité peut être regrettée. Le ministre de la Justice, dans l'exposé des motifs du projet de loi ayant conduit à la loi du 11 juillet 2018, a déclaré que la Chambre devra « veiller en outre à la présence équilibrée d'hommes et de femmes »⁵⁸. Les membres du CCSP doivent prêter serment avant d'accepter leur fonction⁵⁹. Certaines fonctions sont incompatibles avec l'appartenance au CCSP⁶⁰.

Le CCSP est assisté par un secrétariat composé paritairement sur le plan linguistique et dirigé par le Président du CCSP⁶¹. Jusqu'à la mise en place du nouveau secrétariat, le secrétaire du CCSP était un agent du SPF Justice, désigné par le ministre de la Justice.

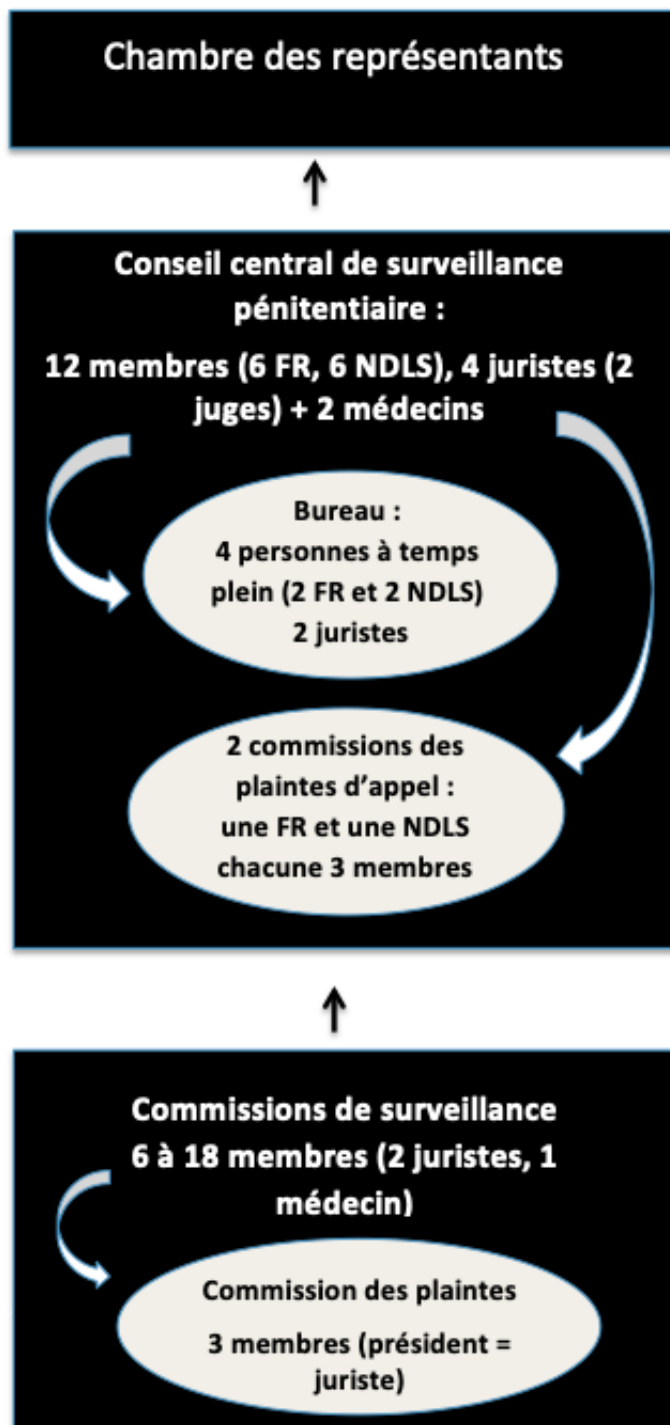
Alors que sous le régime de l'arrêté de 1965 tous les membres du CCSP exerçaient leur mission de manière bénévole, la loi de principes prévoit la création d'un bureau au sein du CCSP, composé de quatre membres (deux francophones et deux néerlandophones dont au moins un par rôle linguistique est titulaire d'un master en droit), parmi lesquels un Président et un Vice-Président, de rôles linguistiques différents, qui exercent leurs fonctions à temps plein, sans pouvoir occuper aucune autre activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. La Chambre des représentants peut toutefois accorder des dérogations à cette interdiction⁶².

§15. Quant aux commissions de surveillance, la loi de principes prévoit qu'elles se composent d'au minimum 6 et d'au maximum 18 membres⁶³ (auxquels il faut toutefois retirer les 3 membres de la commission des plaintes : *infra*⁶⁴)⁶⁵ et comptent au moins deux personnes titulaires d'un master en droit et un médecin⁶⁶. Sous le régime de l'arrêté de 1965, la commission de surveillance se composait d'un minimum de 6 et d'un maximum de 12 membres, sans suppléants, et comptait un magistrat et un avocat, avec deux conditions d'âge à respecter (les membres ne pouvaient être âgés de plus de 70 ans au début de leur mandat et au moins deux membres devaient être âgés de moins de cinquante ans au début de leur mandat). Les commissions de surveillance ont regretté que soit supprimée l'exigence d'un membre avocat et d'un membre magistrat, car leur expérience judiciaire est souvent utile⁶⁷. Chaque commission compte un président et un vice-président⁶⁸, et est assistée par un secrétariat⁶⁹. Certaines fonctions sont incompatibles avec l'appartenance à une commission de surveillance⁷⁰.

La loi du 11 juillet 2018 a supprimé le fait que les commissions disposent d'autant de membres suppléants que de membres effectifs⁷¹, malgré la demande des commissions de surveillance durant les débats parlementaires de ne pas le faire⁷².

Selon la loi de principes, les membres des commissions sont nommés par le CCSP⁷³, après avis écrit du président de la commission de surveillance⁷⁴, sur la base de leur compétence ou de leur expérience en lien avec les missions confiées aux commissions⁷⁵, tandis que l'arrêté de 1965 prévoit une nomination, sur proposition du CCSP, par le ministre de la Justice. Quant au mode concret de recrutement, le texte légal reste muet. Sous le régime de l'arrêté de 65, le système était celui de la cooptation, et il n'existait aucun contrôle sur la manière dont les commissions sélectionnent ou rejettent les candidatures qu'elles reçoivent. Nous verrons que le nouveau CCSP a mis en place une procédure plus ouverte et transparente dès lors qu'il a décidé de publier les appels à candidatures pour les

postes de membres ou de secrétaires de commissions sur son site internet (*infra*).



§16. L'arrêté de 65 prévoyait que tous les membres du CCSP et des commissions exerçaient leur fonction dans le cadre du pur bénévolat, avec une possibilité (quasiment pas exercée⁷⁶) de demander une indemnisation pour les frais de parcours et de séjour. La loi de principes prévoit quant à elle une dotation

parlementaire⁷⁷. La distinction faite entre « rémunération » pour les membres du bureau du CCSP qui y travaillent de façon permanente⁷⁸ et « indemnité » pour les autres membres du CCSP et des commissions, non permanents, signifie que ces derniers continueront à exercer leur fonction de manière tout à fait bénévole, sans rémunération mais avec une indemnisation.

Concrètement, les *membres du bureau du CCSP* bénéficient d'un traitement de 54.990 euros⁷⁹. Les *membres du CCSP qui ne font pas partie du bureau* ont droit à un jeton de présence dont le montant s'élève à 150 euros par jour presté⁸⁰ (correspondant à 251,01 euros par jour presté, car ce jeton est attaché à l'indice-pivot 138,01⁸¹). Quant aux *membres des commissions*, le montant de leur jeton de présence est de 90 euros par jour presté⁸² (correspondant à 150,60 euros par jour presté, car aussi lié à l'indice-pivot 138,01⁸³). La loi prévoit que les activités d'une durée inférieure à quatre heures par jour donnent droit à la moitié du jeton de présence⁸⁴.

Les commissions de surveillance demandaient que la notion de « jour presté » soit précisée dans la loi et pointaient le fait que la notion d'« heure prestée » semblait plus appropriée pour des bénévoles se rendant à la prison pour quelques heures après leur travail ou le weekend. Les commissions s'interrogeaient en effet sur les prestations qui seraient couvertes par cette indemnisation : « Y aura-t-il une indemnisation uniquement pour la présence aux réunions mensuelles et pour les commissaires du mois se rendant au moins un jour par semaine durant leur mois de permanence à la prison ? Dans certaines prisons, il est nécessaire de se rendre plusieurs jours par semaine à la prison : y aura-t-il un plafond de temps de travail pouvant conduire à une indemnisation ? Les commissaires du mois pourront-ils comptabiliser les heures de travail administratif à la maison qu'induisent les permanences à la prison ? Quel contrôle et par qui sera exercé sur cette comptabilité ? »⁸⁵. Ces questions restent sans réponse à ce jour.

§17. Enfin, la loi de principes fixe la durée du mandat des membres du CCSP et des commissions de surveillance à 5 ans, renouvelable deux fois, soit un mandat pouvant atteindre 15 ans au total (ce qui est plus long que ce qui était prévu par l'arrêté de 1965, à savoir un mandat de 4 ans renouvelable une fois, soit maximum 8 ans, pour les membres des commissions, et un mandat de 5 ans renouvelable une fois, soit maximum de 10 ans, pour les membres du CCSP). La loi prévoit qu'au terme de leur mandat, les membres continuent à exercer leur fonction jusqu'à la prestation de serment/désignation de leur successeur⁸⁶.

Les missions et le fonctionnement des organes de contrôle

§18. Le CCSP se réunit au moins une fois par mois⁸⁷, établit son règlement d'ordre intérieur et rédige un code de déontologie pour son propre fonctionnement et pour

celui des commissions de surveillance⁸⁸. De même, les commissions de surveillance se réunissent au moins une fois par mois⁸⁹ et établissent leur règlement d'ordre intérieur⁹⁰.

Le CCSP compte trois grandes missions⁹¹ :

- mission de contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant, impliquant la rédaction d'un rapport⁹²,
- mission de gestion des commissions de surveillance, dont il assure la création, l'appui, la coordination et le contrôle de fonctionnement, et
- mission consultative : rédaction d'avis sur l'administration des établissements pénitentiaires et sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté⁹³.

Les commissions de surveillance exercent aussi une triple mission⁹⁴ :

- mission de contrôle indépendant sur la prison pour laquelle elle est compétente, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant, avec rédaction d'un rapport annuel concernant la prison, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant,
- mission consultative : soumettre au CCSP, soit d'office, soit sur demande, des avis et informations concernant des questions qui, dans la prison, présentent un lien direct ou indirect avec le bien-être des détenus, et formuler les propositions qu'elle juge appropriées⁹⁵, et
- mission de médiation entre le directeur et les détenus concernant des problèmes qui sont portés à la connaissance des membres de la commission.

§19. Dans le cadre de leur *mission de contrôle*, les membres du CCSP et des commissions ont accès à tous les endroits des prisons, peuvent consulter sur place les documents relatifs à la prison et peuvent entretenir une correspondance avec les détenus sans être contrôlés et entrer en contact avec eux sans être surveillés. Avec l'autorisation du détenu, ils peuvent entrer dans sa cellule (la loi n'aborde pas la question de savoir s'il faut l'accord de tous les détenus s'ils sont plusieurs à occuper une même cellule : *quid* si un ou plusieurs codétenu(s) est/sont absents ?). A cet égard, Tom Daems pointe le fait que les agents pénitentiaires peuvent entrer dans une cellule sans l'accord de son ou ses occupant(s) et en l'absence de celui ou ceux-ci, afin de la fouiller, pour des raisons d'ordre et de sécurité, et que les organes de contrôle sont donc soumis à des exigences plus strictes : leur possibilité d'entrer dans la cellule à des fins de contrôle nécessite l'autorisation du

détenu⁹⁶. Avec l'autorisation écrite du détenu, ils peuvent consulter les documents contenant des informations individuelles les concernant⁹⁷. Cette exigence pose aussi question : si le CCSP ou les commissions souhaitent mener une enquête sur une thématique globale (la motivation des sanctions disciplinaires, l'accès au travail, les visites, les transferts ou autre) qui nécessite d'avoir accès aux dossiers personnels des détenus, il est en pratique impossible d'aller solliciter l'accord de tous les détenus dans la prison, et encore moins des détenus ayant été transférés ou libérés, ce qui complique nettement cette possibilité de contrôle, voire la réduit à néant en cas de transfert ou de libération.

Le Président du CCSP peut demander au directeur général des établissements pénitentiaires de faire rapport sur des questions relevant de la compétence du CCSP. Le directeur général doit répondre dans un délai de deux mois après réception de la demande d'informations⁹⁸.

La loi n'apporte pas plus de précision sur l'exercice de sa mission de contrôle par le CCSP. Pour les commissions, elle précise qu'un ou plusieurs membres de la commission de surveillance est/sont chargés, à tour de rôle, pendant un mois et à raison d'au moins une fois par semaine, de visiter en qualité de commissaire du mois la ou les prisons auprès desquelles la commission est établie⁹⁹. L'arrêté de 1965 prévoyait que le président de la commission de surveillance rencontre le directeur de prison une fois par mois et chaque fois que les circonstances le demandent. La loi de principes ne prévoit pas de rencontre, mais seulement la possibilité pour le président de la commission de demander au directeur de prison de faire rapport sur les questions relevant de la compétence de la commission, le directeur ayant un délai d'un mois pour répondre¹⁰⁰.

La loi de principes contient trois précisions qui ne se trouvaient pas dans l'arrêté de 1965 : *primo*, les membres du CCSP et des commissions doivent, dans le cadre de leur contrôle, respecter les règles de sécurité en vigueur¹⁰¹. La question se pose de savoir pourquoi il a été nécessaire de le préciser dans la loi de principes. L'exposé des motifs mentionne que « cette précision n'a en aucun cas pour but d'entraver l'action des organes de surveillance en les soumettant à des contraintes qui tiennent davantage à l'organisation des prisons qu'à la sécurité au sens strict du terme. Il y a un équilibre à trouver entre la grande liberté d'accès à tous les lieux et à tous les documents et les précautions qui doivent être prises pour assurer la protection de tous »¹⁰². Dans son avis, le CCSP déclarait à cet égard que « Pour éviter que les directions ne disposent dans ce domaine d'une compétence rendant toute surveillance impossible, il conviendrait de clarifier et de préciser cette règle »¹⁰³. En effet cela aurait été nécessaire car la pratique montre que les directeurs disposent d'un pouvoir important pour imposer des limites au contrôle des membres des commissions, les consignes de sécurité variant grandement entre les différentes prisons : dans certaines, les membres des commissions peuvent entrer dans la cellule d'un détenu pour s'entretenir avec lui lors d'un

mouvement¹⁰⁴, ou lors de la distribution des repas, dans d'autres, ce n'est pas autorisé. *Secundo*, les membres du CCSP et des commissions seront tenus au respect du secret professionnel¹⁰⁵. Sur demande des commissions, il a été ajouté dans le texte de loi que l'application des articles 458 et 458bis du Code pénal se ferait « sans porter atteinte à leur mission »¹⁰⁶. *Tertio*, afin d'apporter des garanties supplémentaires en ce qui concerne leur impartialité¹⁰⁷, les membres du CCSP et des commissions ne peuvent connaître des affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou dans lesquelles leurs parents ou alliés jusqu'au 4e degré ont un intérêt personnel et, le cas échéant, se font remplacer¹⁰⁸.

§20. Les textes n'apportant aucune précision supplémentaire quant à la manière dont doit s'effectuer concrètement la mission de contrôle, c'est aux membres du CCSP et des commissions qu'il incombe de la définir. A cet effet, ils peuvent s'inspirer des méthodes utilisées par le Comité européen pour la prévention de la torture ou par les mécanismes de contrôle des autres pays.

Concrètement, durant leur mois de permanence, les commissaires du mois se rendent à la prison plusieurs fois par semaine. Ils sont en tenue civile mais portent de façon visible un badge qui affiche leur nom, prénom et fonction. Ils récoltent des informations utiles à leur mission de contrôle en discutant tant avec les détenus qu'avec les membres du personnel pénitentiaire¹⁰⁹, en consultant divers documents et registres et durant leurs entretiens avec les détenus qu'ils rencontrent. Ils vérifient aussi l'état de certains lieux de la prison (cuisine, douches, vestiaire, bain, etc.).

Les commissaires du mois relèvent également le courrier. En effet, les commissions disposent sur chacune des ailes de la prison d'une boîte aux lettres, dans laquelle les détenus peuvent déposer un courrier (dit « rapport ») à leur attention, sur lequel ils indiquent leur numéro de cellule et leur demande (demande d'entretien généralement). Il n'est pas rare que les commissaires trouvent des rapports anonymes ou vides (les « rapports blancs »). Pour s'entretenir avec les détenus, les commissaires du mois peuvent entrer dans leur cellule avec leur accord ou les recevoir dans un local sur l'aile, s'il y en a un de disponible (notamment si le détenu n'est pas seul en cellule et ne souhaite pas que son/ses codétenu(s) écoute(nt) la conversation). Toutefois, ce système de boîte aux lettres est loin d'être optimal, notamment car ces boîtes sont exposées à la vue du personnel pénitentiaire, ce qui ne permet pas d'y glisser un rapport avec un minimum de discrétion¹¹⁰. Comme les détenus se trouvant au cachot n'ont pas la possibilité de se rendre à la boîte aux lettres en raison de leur enfermement, les commissaires du mois vont les rencontrer d'initiative (souvent, les commissaires ne peuvent pas parler en toute confidentialité avec les détenus au cachot, l'agent pénitentiaire qui les y accompagne restant présent). Les détenus qui souhaitent rencontrer la commission peuvent soit vouloir dénoncer les conditions générales de détention ou une situation précise (dans le cadre de sa mission de contrôle),

soit demander une intervention de la commission (dans le cadre de sa fonction dite de médiation) (*infra*). A la fin du mois, les commissaires du mois rédigent « un rapport du mois », qui reprend les constats réalisés durant leur mois de permanence et qu'ils présentent aux autres membres de la commission à la réunion mensuelle de la commission. Durant cette réunion, il est décidé des constats qui seront rapportés au directeur de prison.





§21. Sur la base de leurs constats, les commissions sont chargées de rédiger chaque année un rapport concernant la prison, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant¹¹¹. Ni l'arrêté royal de 1965 ni la loi de principes ne précisent si ce rapport peut être rendu public en tant que tel (et pas uniquement via le rapport du CCSP). Cette question n'est pas purement théorique : au vu de l'absence de publications de rapport annuel du CCSP durant plusieurs années, certaines commissions ont décidé de publier leur rapport sur le site internet du CCSP. La loi ne semble pas interdire cette possibilité et il faut espérer qu'à l'avenir les commissions puissent continuer à publier leurs rapports car cela met à disposition du public des informations détaillées et ciblées sur une seule prison. Par ailleurs, au contraire de l'arrêté de 1965 qui indique que le rapport des commissions est destiné au CCSP, la loi de principes ne précise pas le destinataire du rapport, ce qui devrait permettre aux commissions d'être libres d'adresser leurs rapports aux personnes et institutions qu'elles estiment important d'informer (par exemple, le bourgmestre ou le ministère public du lieu où se trouve la prison, le médiateur fédéral, etc.).

§22. Enfin, la loi de principes confie aux commissions de surveillance la mission d'assurer la *médiation* entre le directeur et les détenus concernant des problèmes qui sont portés à leur connaissance¹¹². Bien que l'arrêté royal de 1965 ne la prévoyait pas, certains considèrent que cette mission était déjà exercée en pratique par les commissions.

Concrètement, lorsque les commissaires du mois rencontrent les détenus qui leur ont adressé un courrier avec une demande d'entretien, ceux-ci ont parfois 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, le greffe ou l'infirmierie), 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. A 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 ex., 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)). Les commissions ne font donc jamais de « médiation directe », en mettant autour de la table les détenus et le personnel pénitentiaire, mais les rencontrent séparément (médiation indirecte). Il est important de souligner que les demandes ou recommandations formulées par la commission ne sont pas contraignantes pour la direction et ne sont pas toujours suivies d'effet, ce qui mène souvent à une frustration de la part des détenus qui interpellent les membres de la commission quant à leur manque d'effectivité.

Il nous semble essentiel de réfléchir à la question de savoir si les démarches réalisées par les commissions relèvent de la médiation et, de façon plus générale, s'il est souhaitable qu'elles cumulent les rôles de médiateur et de contrôleur¹¹³. Le médiateur est un tiers impartial qui aide les parties à trouver une issue à leur conflit. Il doit être considéré comme impartial par les parties et dès lors ne pas dépendre de celles-ci. Or, la question de l'indépendance des commissions est sujette à discussion. D'une part, les commissions dépendent bien souvent du directeur de prison pour obtenir les informations nécessaires à l'exercice de leur mission de contrôle et, d'autre part, elles sont souvent perçues comme « dans le camp du détenu » par le personnel pénitentiaire. Les parties doivent en outre participer volontairement au processus de médiation, alors que les commissions sont un interlocuteur imposé au directeur. Rappelons enfin que les membres des commissions ne sont pas formés à la médiation.

Le droit de plainte des personnes détenues lié au contrôle

§23. Le professeur Marie-Aude Beernaert écrivait : « s'il est bien un domaine dans lequel l'entrée en vigueur complète de la loi de principes pourrait assez radicalement changer la donne, c'est précisément celui du droit de plainte des détenus »¹¹⁴. En effet, tant que cette procédure de plainte spécifique aux détenus

n'est pas entrée en vigueur, ceux-ci ne peuvent utiliser que les recours juridiques accessibles à tous les citoyens : ils peuvent se constituer partie civile devant les juridictions répressives, porter une action en réparation devant le juge civil, introduire un recours devant le juge des référés s'il est porté atteinte à un de leurs droits subjectifs, saisir le juge administratif en matière disciplinaire, porter une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme ou auprès du comité des Nations Unies en cas de violation de leurs droits fondamentaux¹¹⁵. Or, tous s'accordent à dire que ces différents recours ne sont pas adaptés à la réalité pénitentiaire et à la position de faiblesse des personnes détenues¹¹⁶ - la Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs constaté leur ineffectivité¹¹⁷ -, rendant nécessaire l'organisation d'un droit de plainte spécifique pour les personnes détenues. La mise en place d'une procédure de traitement des plaintes des détenus est par ailleurs prévue dans les Règles Pénitentiaires Européennes¹¹⁸ et dans les Règles Nelson Mandela¹¹⁹, et recommandée à la Belgique par le CPT¹²⁰.

La commission Dupont était également convaincue de la nécessité d'un droit de plainte, qu'elle concevait comme le volet procédural du statut juridique des détenus¹²¹. Elle a donc prévu la création d'une « commission des plaintes » au sein de chaque prison, avec une procédure organisée de façon à être accessible, simple et rapide, afin de créer une « discrimination positive en faveur des détenus sur le plan procédural »¹²². Outre une fonction juridictionnelle et un objectif de concrétisation des droits individuels des détenus et des principes juridiques applicables, la commission Dupont voyait dans la création de ce droit de plainte une véritable opportunité d'améliorer la communication et la compréhension mutuelle entre les détenus et les membres du personnel pénitentiaire. Toute la procédure est donc conçue dans l'objectif de favoriser la voie de la médiation et de ne recourir à la procédure de traitement des plaintes qu'en cas d'échec de celle-ci¹²³.

Pendant longtemps, aucun arrêté royal n'avait été pris afin de faire entrer en vigueur les articles de la loi de principes organisant ce droit des plaintes, cette absence d'entrée en vigueur ayant d'ailleurs conduit à une condamnation de l'Etat belge par le juge civil¹²⁴. L'arrêté royal du 19 juillet 2018 fixe à présent cette entrée en vigueur au 1er octobre 2020¹²⁵, soit après les élections de mai 2019. Cette entrée en vigueur dépendra donc de la volonté du prochain gouvernement de maintenir cette date ou de la postposer une nouvelle fois.

§24. Pourquoi établir un lien entre le droit de plainte des détenus et le contrôle des prisons ? Parce que la loi de principes prévoit que les membres composant la commission des plaintes sont issus des commissions de surveillance et que lorsqu'un membre de la commission des plaintes ne peut siéger, il est remplacé par un membre de la commission de surveillance : un tel système n'est pas sans poser question. Nous n'aborderons donc que la question de la composition de l'organe de traitement des plaintes, sans développer la procédure et le contenu du

régime de droits des plaintes, organisé par les articles 31 et 147 à 166 de la loi de principes¹²⁶.

La commission Dupont a fait le choix de confier le traitement des plaintes à une commission des plaintes, établie auprès de chaque prison, dont les membres sont issus de la commission de surveillance de cette prison, car elle souhaitait un organe composé de personnes bien familiarisées avec le milieu et la pratique pénitentiaire, qui puissent pratiquer une politique de présence dans la prison, car cette familiarité avec le climat pénitentiaire et cette présence en prison devaient garantir la très large accessibilité à la procédure de plainte¹²⁷. Par ailleurs, la commission Dupont considérait plus intéressant « de travailler au départ d'une institution existante, plutôt que d'en créer une nouvelle »¹²⁸.

La commission Dupont insistait sur la nécessaire indépendance de l'instance de traitement des plaintes, qui ne peut être juge et partie. Elle avait prévu que la commission des plaintes ne puisse disposer d'aucun droit de décision dans des matières autres que celles inhérentes au traitement des plaintes, qu'un membre de la commission de surveillance qui est intervenu à quelque titre que ce soit dans un dossier relatif au détenu ne peut faire partie de la commission des plaintes chargée d'examiner la plainte écrite de ce détenu et que « durant leur mandat, les membres de la commission des plaintes ne participent pas à des activités de surveillance et des missions d'avis de la commission lorsqu'il s'agit de traiter des cas individuels », permettant toutefois qu'en cas d'empêchement d'un membre de la commission des plaintes, ce dernier pouvait être remplacé par un membre de la commission de surveillance¹²⁹.

§25. Le choix de confier la mission des plaintes à des membres issus des commissions de surveillance, ou à des membres de ces commissions en cas d'empêchement d'un membre de la commission des plaintes, a fait l'objet d'une polémique lors des débats parlementaires de la loi pot-pourri IV. Deux positions ont émergé parmi les commissions qui se sont impliquées dans les débats : une position partagée par 24 des commissions (sur les 31 existantes)¹³⁰ défavorable au fait de se voir confier la compétence de traitement des plaintes et ayant fait l'objet d'une carte blanche¹³¹, et une position partagée par les commissions de Gand et Louvain, favorable à l'attribution de cette nouvelle compétence, en se référant notamment à la pratique néerlandaise¹³². Cinq commissions ne se sont pas prononcées¹³³.

Après avoir rappelé qu'il était absolument nécessaire de mettre en place un organe de traitement des plaintes, les commissions ayant signé la position majoritaire ont expliqué qu'il n'était pas possible pour des bénévoles et très souvent travaillant à temps plein par ailleurs, d'exercer une fonction juridictionnelle nécessitant une instruction de la plainte et une prise de décision rapide. La grande majorité des membres actuels des commissions ne disposent pas en effet de la formation, du

temps ou des moyens nécessaires pour remplir une mission aussi importante. Les commissions ont donc demandé que la mission de traitement des plaintes soit attribuée à un véritable organe juridictionnel, composé de personnes indépendantes, sans aucun lien avec le personnel de l'établissement pénitentiaire, se consacrant à temps plein à cette fonction et appuyées dans leur travail par des greffiers et un personnel administratif. Elles ont suggéré soit la création d'un nombre limité de nouvelles juridictions compétentes pour plusieurs établissements pénitentiaires, soit de confier le traitement des plaintes à un organe judiciaire existant (par exemple, en créant une nouvelle chambre au sein des tribunaux de l'application des peines¹³⁴)¹³⁵.

Les commissions de surveillance ont souligné que si le système de commissions des plaintes était conservé, il fallait à tout le moins garder l'exigence que le président de celle-ci soit un magistrat¹³⁶ et prévoir une séparation totale entre les missions de surveillance/médiation et de traitement des plaintes. En effet, la loi de principes ne sépare pas clairement les missions de contrôle et médiation, d'une part, et de traitement des plaintes, d'autre part, en permettant aux membres de la commission de surveillance de remplacer un membre de la commission des plaintes en cas d'empêchement de ce dernier. Par ailleurs, bien que la loi prévoyait qu'un membre de la commission des plaintes ne puisse traiter d'une plainte s'il est déjà intervenu à quelque titre que ce soit dans le dossier relatif au détenu en question, les commissions de surveillance ont interpellé les parlementaires quant à l'infaisabilité de cette interdiction en pratique. De fait, les membres des commissions des plaintes seront très régulièrement confrontés à des détenus qu'ils connaissent pour les avoir rencontrés lorsqu'ils étaient dans la commission de surveillance ou pour avoir discuté de leurs cas lors des réunions mensuelles, voire pour avoir réalisé une démarche de médiation avec la direction en leur faveur, si bien qu'ils n'auront pas l'impartialité nécessaire pour statuer sur leur plainte. En outre, des commissaires de surveillance appelés à siéger comme suppléant dans la commission des plaintes et qui prendraient une décision négative à l'égard d'un détenu, pourraient difficilement rétablir par la suite le lien de confiance nécessaire à leur fonction de médiation dans le cadre de la commission de surveillance¹³⁷.

§26. Lors des débats parlementaires, l'idée de confier cette mission au Médiateur Fédéral a été aussi soulevée, mais elle ne fut pas retenue, le Médiateur n'étant pas preneur¹³⁸. Des amendements ont proposé, sans succès, que la commission des plaintes soit créée auprès de la DGEPI¹³⁹.

§27. Finalement, le ministre et le législateur resteront sur l'idée que la mission des plaintes doit être exercée par des membres issus des commissions de surveillance en raison de leur proximité avec le terrain. L'article 31, § 1er, tel que modifié par la loi pot-pourri IV, prévoit ainsi que « chaque commission de surveillance constitue parmi ses membres une commission des plaintes de trois membres, présidée par une personne titulaire d'un master en droit ». La demande qu'elle soit

présidée par un magistrat n'a donc pas été entendue.

L'article 31, §1er, alinéa 2, prévoit toujours qu' « 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 le remplacer », et ses §§ 2 et 3 que « les membres de la commission des plaintes sont uniquement chargés du traitement des plaintes, et que lors du traitement d'une plainte, la commission des plaintes récuse 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 ». L'argumentation ayant relevé toute la difficulté de faire participer des membres de la commission de surveillance à la mission des plaintes n'a pas été entendue. En effet, les commissions avaient soulevé le fait que les membres de la commission des plaintes devront régulièrement être récusés pour manque d'indépendance, du moins en début de mandat, parce qu'ils auront nécessairement, pour être nommés, passé un certain temps dans une commissions de surveillance et donc rencontré les détenus et intercédé en leur faveur (sans doute moins dans une maison d'arrêt où le turn-over des détenus est plus important mais certainement dans une maison de peine). Ce problème est encore plus présent pour les membres des commissions de surveillance appelés à suppléer un membre de la commission des plaintes, avec toute la confusion des rôles que cela implique pour la suite de leur travail en tant que commissaires de surveillance (les détenus verront ainsi la même personne, un jour, intercéder en leur faveur auprès du directeur dans le cadre de leur fonction de médiation, un autre jour recueillir des informations pour exercer leur mission de contrôle et, de temps à autre, siéger à la commission des plaintes en toute « indépendance » pour faire droit à ou rejeter leur plainte). Une solution à ce problème aurait pu être de prévoir que les membres des commissions des plaintes soient issus de la commission de surveillance d'une autre prison. Cela supposait toutefois de trouver des bénévoles qui acceptent les déplacements importants que cela impliquerait. Cette possibilité n'a toutefois pas été retenue¹⁴⁰.

§28. Quant à l'instance d'appel, le nouvel article 25/2 de la loi de principes prévoit que le CCSP constitue parmi ses membres une commission d'appel francophone et une commission d'appel néerlandophone, comprenant chacune trois membres et autant de suppléants. Chaque commission d'appel est présidée par un magistrat du siège. La commission d'appel est chargée d'examiner les recours introduits contre les décisions des commissions des plaintes, mais aussi les recours introduits contre les décisions de placement sous régime de sécurité particulier individuel et les recours introduits contre les décisions prises suite à des réclamations contre un placement ou un transfèrement. Lors du traitement du recours, la commission d'appel récuse 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-même¹⁴¹.

§29. Le recours en annulation introduit par la Ligue des Droits Humains à l'encontre de la loi pot-pourri IV soutenait que ce système aboutissait à une violation de l'impartialité des membres de la commission des plaintes et de la commission d'appel. Le respect de l'impartialité impliquerait en effet que les membres de ces commissions ne soient pas impliqués dans une mission de contrôle ou de médiation, or la loi n'interdit pas ce cumul de fonctions.

Dans un arrêt du 8 novembre 2018, la Cour constitutionnelle a d'abord déclaré que les commissions des plaintes et la commission d'appel pouvaient être qualifiées de juridictions¹⁴² et doivent satisfaire aux principes de l'indépendance et de l'impartialité des juges¹⁴³. Elle a considéré ensuite que « le simple fait qu'une institution ait à la fois une fonction consultative et une fonction juridictionnelle ou que la fonction juridictionnelle soit organisée ou non via un organe distinct ou une composition sélective, au sein d'une instance qui exerce d'autres fonctions, ne suffit pas à constater une violation des exigences d'indépendance et d'impartialité. Il convient, dans ce cas, d'examiner comment l'indépendance des membres est garantie »¹⁴⁴. A cet égard, la Cour rappelle que des incompatibilités sont prévues puisque les membres de la commission des plaintes et de la commission d'appel sont chargés exclusivement du traitement des plaintes, ce qui exclut le cumul avec les fonctions de surveillance et de médiation, et que, par ailleurs, la loi prévoit des possibilités de récuser tout membre dont l'indépendance concernant le traitement de la plainte peut être contestée. Quant au fait que l'article 31, § 1er, alinéa 2, prévoit qu'en cas d'empêchement d'un ou plusieurs membres de la commission des plaintes, celui-ci ou ceux-ci est/sont remplacé(s) par un membre de la commission de surveillance, la Cour déclare que : « Puisqu'il faut partir du principe qu'une telle situation ne se produira qu'exceptionnellement et que cette désignation n'enlève rien à la règle de récusation », il n'y a pas d'atteinte à l'impartialité des membres des commissions, « bien qu'il serait plus indiqué de prévoir, dans ce cas, un régime de remplacement par les membres d'une autre commission des plaintes »¹⁴⁵. On peut toutefois se demander d'où la Cour peut considérer que « cette situation ne se produira qu'exceptionnellement », dès lors que les commissions de surveillance, les seules à connaître le terrain, avaient dit durant les travaux parlementaires que cette situation risquait au contraire de survenir régulièrement et était problématique car entraînant une confusion des rôles aux yeux des personnes détenues (*supra*).

La mise en œuvre de la réforme

§30. L'arrêté royal du 19 juillet 2018¹⁴⁶ fixe une entrée en vigueur progressive des organes de contrôle des prisons, à savoir :

- les dispositions concernant le CCSP entrent en vigueur le *1er janvier 2019*,
- la disposition concernant le secrétariat du CCSP entre en vigueur le *1er avril*

2019,

- les dispositions concernant les commissions de surveillance entrent en vigueur le *1er septembre 2019*,
- les dispositions concernant le droit de plainte entrent en vigueur le *1er octobre 2020*.

§31. Des commissions ayant uni leur voix dans le cadre des débats parlementaires avaient souligné que la procédure de sélection des membres du CCSP constituait un enjeu majeur et que, par conséquent, les modalités de cette procédure devaient être inscrites dans la loi afin de garantir la plus grande transparence dans le choix des personnes qui exerceront les missions importantes dévolues à cet organe. Elles demandaient la publication au Moniteur belge d'un appel à candidature avec un délai suffisamment long pour permettre aux futurs candidats de postuler, et l'organisation d'auditions par la commission de la Justice de la Chambre afin que les compétences des candidats puissent être vérifiées. Les commissions pointaient notamment le fait que les termes « compétence » ou « expérience » n'étaient pas définis de façon précise dans la loi¹⁴⁷. Le Conseil d'Etat avait également souligné qu'il pouvait être envisagé de régler explicitement la procédure de sélection des membres du CCSP et des commissions¹⁴⁸. Le ministre de la Justice n'a pas considéré nécessaire de suivre la recommandation du Conseil d'Etat. Il a déclaré que : « la nomination des membres du Conseil central de surveillance pénitentiaire est confiée au Parlement afin d'assurer la légitimité démocratique des personnes ainsi élues vis-à-vis des citoyens » et que « Cette légitimité démocratique peut encore être renforcée si l'on prévoit que le nombre de voix requises afin d'être nommé est fixé à deux tiers des suffrages exprimés. Dans la pratique, cela implique généralement qu'il convient d'obtenir une majorité excédant la majorité gouvernementale »¹⁴⁹.

§32. En pratique, un appel à candidature pour les mandats de membre du Conseil central de surveillance pénitentiaire a été publié au Moniteur belge du 26 septembre 2018. Ont répondu à l'appel à candidature seize francophones et dix-huit néerlandophones, parmi lesquels 15 juristes, 4 magistrats, 5 médecins et 10 n'appartenant à aucune de ces catégories. La liste complète des candidats est publiée dans les documents parlementaires¹⁵⁰. Au vu de l'absence de candidature pour le poste de magistrat francophone, un nouvel appel à candidature a été publié au Moniteur belge du 12 novembre 2018 et trois magistrats ont proposé leur candidature. Des auditions en commission de la Justice de la Chambre ont eu lieu les 12 décembre 2018, 9 et 10 janvier 2019. Les auditions étaient d'une durée d'environ dix minutes, et aucune question n'était posée quant à la connaissance de la matière pénitentiaire. La compétence et l'expérience des candidats semble donc avoir été évaluée uniquement sur la base des curriculums vitae. Les candidats retenus ont prêté serment le 24 avril 2019 et sont entrés en fonction à cette date.

Les candidats retenus pour composer le bureau sont, du côté francophone, Marc Nève et Sarah Grandfils et, du côté néerlandophone, Ralf Bas et Valérie Arickx.

Le président, Marc Nève, est avocat spécialisé en droit pénitentiaire au barreau de Liège depuis 1979, membre du CPT au titre de la Belgique de 1999 à 2011 puis vice-président du CPT entre 2004 à 2006, membre de la commission de surveillance de la prison de Lantin entre 2015 et 2018, président d'Avocats sans frontières de 1999 à 2004, membre de l'OIP depuis sa création, ancien président de la Commission Prison de la Ligue des Droits Humains, membre du conseil d'administration de l'OIP-France, il est aussi maître de conférences à l'Université de Liège, auteur de divers articles en droit pénitentiaire et a à maintes reprises participé à des colloques et conférences sur le sujet.

La vice-présidente, Valérie Arickx, a travaillé dix ans comme juriste à l'administration pénitentiaire. Parmi les nombreuses missions qui lui étaient dévolues, elle a notamment eu pour tâche la rédaction d'avis juridiques pour le cabinet du ministre de la Justice, de propositions de législation, mais aussi de circulaires ministérielles, de lettres collectives et d'instructions aux directeurs des établissements pénitentiaires. Elle traitait également des plaintes de personnes détenues, et des demandes en matière de réparation ou de publicité des actes de l'administration. Elle organisait différentes formations en droit pénitentiaire, à destination du personnel pénitentiaire mais aussi d'étudiants. Elle a aussi été assistante et chercheuse, en droit civil, à l'université de Gand.

Sarah Grandfils a développé une expertise en matière de contrôle des lieux de privation de liberté au sein de Défense des Enfants International¹⁵¹, et a aussi été membre de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael entre septembre 2016 et mai 2019. Elle coordonnait également une plateforme d'ONG plaidant en faveur de la ratification de l'OPCAT.

Ralf Bas, quant à lui, a été 17 ans à la direction de différents lieux de privation de liberté : prison de Saint-Gilles, prison de Louvain central, et directeur pédagogique auprès de l'institut communautaire « De Grubbe » à Everberg. Il a également travaillé au centre national de surveillance électronique, été chercheur et assistant au Leuven Institute of Criminology, de la faculté de droit de l'université KU Leuven, ainsi qu'à la faculté de criminologie de l'université Simon Fraser à Vancouver, et est l'auteur de diverses publications en matière pénitentiaire.

Les huit autres membres effectifs sont, du côté francophone : Martine Michel (juge d'instruction au tribunal de première instance du Hainaut), Ludivine Kerzmann (juge d'instruction au tribunal de première instance francophone de Bruxelles), Jean-Louis Evrard (président honoraire des tribunaux du commerce d'Arlon et de Neufchâteau) et Marc Vanderveken (médecin), et du côté néerlandophone : Walter Thiery (juge près le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles),

Tony Van Parys (avocat honoraire), David Baele (chargé de mission auprès du service de la simplification administrative du SPF Chancellerie), Tony Vermeulen (médecin). Douze suppléants ont aussi été nommés¹⁵².

Parmi les douze membres, cinq ont fait partie d'une commission de surveillance ou du précédent Conseil central. Il n'y a donc pas un renouvellement total des membres du Conseil central. Cela devrait permettre que dès le départ, le Conseil tienne compte des nombreuses difficultés auxquels ces organes sont confrontés dans leur travail (*infra*).

On aurait espéré une composition paritaire hommes - femmes (huit hommes pour quatre femmes), et davantage interdisciplinaire. Outre deux médecins, on compte huit juristes (soit 2/3 du Conseil), parmi lesquels 4 magistrats (soit 1/3 du Conseil). Pourtant, les parlementaires avaient des candidatures d'autres disciplines et d'autres professions à disposition, notamment des criminologues, des représentants du secteur associatif, ... Dans une matière nécessitant des approches multidisciplinaires (*supra*), on se serait attendu à une présence de personnes disposant d'autres qualifications que juridiques.

Par ailleurs, les missions du Conseil central nécessiteront un investissement en temps considérable, si les quatre membres du bureau travailleront à temps plein à celles-ci (sauf dérogations), il faudra voir quel temps les huit autres membres pourront dégager à côté de leurs autres activités professionnelles pour leur fonction au sein du Conseil.

En ce qui concerne les commissions de surveillance, les membres en place ont continué à exercer leur mandat entre le 1er janvier et le 31 août 2019¹⁵³. Un appel à candidature a été émis le 25 juin 2019 par le nouveau CCSP, notamment via son nouveau site web : <http://www.ccsp.belgium.be> ; les candidatures devaient être envoyées avant le 1er août 2019 pour une entrée en fonction au 1er septembre 2019.

§ 33 En tout, le CCSP aura reçu pas moins de 1.091 candidatures - ce qui est un énorme succès. Celui-ci peut s'expliquer au vu de la campagne médiatique menée par les membres du bureau du nouveau CCSP en vue du recrutement de nouveaux membres.

Avant de sélectionner les candidats, le nouveau CCSP a pris plusieurs décisions.

Premièrement, il a déterminé le nombre maximum de membres par commission en tenant compte de la charge de travail et en gardant à l'esprit l'entrée en vigueur prochaine du régime du droit de plainte (la création de la commission des plaintes impliquera en effet de « prendre » trois membres à la commission de surveillance : *supra*). Ce nombre maximum a été fixé à 12, 15 ou 18 membres selon les prisons,

le critère pour le déterminer étant la taille de l'établissement pénitentiaire : petite, moyenne ou grande, en fonction du nombre de personnes qui y sont détenues.

Deuxièmement, il a décidé de scinder deux commissions qui assuraient auparavant la surveillance de deux établissements pénitentiaires, afin de les rendre plus efficaces, à savoir la commission de Louvain central et Louvain secondaire, et celle de Bruges et Ruiselede. Chacune de ces prisons a désormais sa commission. Le nombre de commissions est donc passé de 31 à 33.

Par décisions du 23 août 2019, le CCSP a nommé 460 membres et 25 secrétaires pour les commissions, sur un total de maximum 534 membres et 33 secrétaires recherchés. S'il reste 74 places de membres et 8 places de secrétaires vacantes, c'est en raison du fait que les candidatures reçues étaient ciblées sur certaines prisons. Sur les 33 commissions, 15 ont atteint le nombre maximum de membres. Parmi les 18 commissions incomplètes ¹⁵⁴, si pour certaines, il ne manque qu'un ou deux membres, la situation est surtout problématique pour cinq d'entre-elles, où l'effectif est fort réduit, à savoir les commissions de surveillance des prisons d'Andenne, de Huy-Marneffe, de Ruiselede, de Saint-Hubert et la commission de surveillance de l'établissement de défense sociale de Paifve. Depuis lors, le nombre de membres a évolué, en raison de nouveaux recrutements et de démissions. Une liste actualisée des membres et secrétaires des commissions peut être téléchargée sur le site du CCSP.

Au vu du bilan du travail des organes de contrôle, la réforme a-t-elle répondu aux critiques ?

§34. Dans ce chapitre, nous exposerons les dysfonctionnements constatés dans le travail de surveillance réalisé par l'ancien CCSP et les commissions de surveillance entre 2003 et 2018 pour mettre en évidence que la réforme aurait pu davantage renforcer la mission de contrôle et qu'elle n'a pas tenu compte des critiques quant au régime du droit des plaintes. La réforme a aussi été critiquée comme opportunité manquée d'aboutir à une mise en œuvre de l'OPCAT, ce qui fera l'objet du chapitre IV.

Le bilan du travail des organes de contrôle

§35. Depuis leur création en 2003, le CCSP et les commissions de surveillance souffrent de nombreux dysfonctionnements. Il n'était pas possible pour les membres du CCSP et des commissions d'exercer, de façon purement bénévole et durant leur temps libre, avec une insuffisance, voire une absence de moyens humains¹⁵⁵ et matériels, une mission aussi importante que celle du contrôle des prisons, avec pour résultat que ce contrôle était, dans l'ensemble, ineffectif.

§36. Sur le *travail réalisé par l'ancien CCSP*, notons tout d'abord que dans le cadre de leur mission de contrôle, les membres du CCSP visitaient très rarement les établissements pénitentiaires¹⁵⁶. Leur mission de contrôle consistait donc essentiellement en la rédaction des rapports annuels, qui regroupent les constats réalisés par les commissions de surveillance dans leurs propres rapports, les avis qu'il a rédigés et des recommandations. Depuis 2003, le CCSP a publié cinq rapports¹⁵⁷, et n'a donc pas pu assurer une publication annuelle, pourtant légalement requise. Les membres du CCSP n'ont pas pu assurer la mission d'appui, de coordination et de soutien aux commissions : coordonner, former et appuyer les quelques 300 bénévoles répartis en 31 commissions¹⁵⁸ à travers tout le Royaume aurait nécessité plusieurs personnes travaillant à temps plein, voire avec certaines ayant des compétences en gestion¹⁵⁹. Par ailleurs, l'action du CCSP a régulièrement été paralysée, notamment en raison de l'absentéisme de certains membres aux réunions, si bien que le quorum de présence nécessaire pour la prise de décision n'était pas atteint, et en raison des démissions de nombreux membres suite à des conflits internes ou en guise de protestation¹⁶⁰.

Le résultat est que les commissions ne se sentaient ni soutenues, ni encadrées ni coordonnées¹⁶¹, et que leurs membres n'étaient pas du tout formés au droit pénitentiaire¹⁶². De fait, quand une personne postulait pour devenir membre d'une commission de surveillance, elle n'avait aucun contact avec le CCSP, ce dernier décidait de proposer ou non¹⁶³ la candidature au ministre de la Justice en vue

d'une nomination, uniquement sur la base du *curriculum vitae* et de la lettre de motivation qui lui étaient transmis par la commission de surveillance. Une fois que la personne était nommée par le ministre de la Justice et avait rejoint une commission de surveillance, elle n'était pas reçue ou accueillie par le CCSP, elle ne recevait aucune information, aucune documentation¹⁶⁴, aucune formation de base¹⁶⁵. Les nouveaux membres étaient initiés par les anciens, eux-mêmes non formés, si bien que certains n'hésitaient pas à parler d'« amateurisme »¹⁶⁶. Les membres de la commission, surtout les nouveaux, étaient souvent désemparés lorsqu'ils se retrouvaient confrontés à des questions de détenus (ou d'agents pénitentiaires), tant juridiques que pratiques, auxquelles ils étaient incapables de répondre, ce qui leur donnait le sentiment que recourir à la commission était inutile.

§37. Quant aux *commissions de surveillance*, il est très difficile de déterminer dans quelle mesure et comment elles exécutaient leurs missions de contrôle et de médiation : le manque d'encadrement, l'absence de définition précise de leur missions et les grandes différences dans les règles s'appliquant selon les établissements pénitentiaires aboutissaient à ce que chaque commission travaille à sa manière¹⁶⁷, cette dernière dépendant fortement de la vision des membres qui la composent et de l'état des relations avec la direction¹⁶⁸. Le rapport annuel des commissions apporte une certaine visibilité à leur travail mais toutes ne le rédigent pas¹⁶⁹. La possibilité des commissions d'interpeler le CCSP ou le ministre sur des thématiques ou des questions ponctuelles a été très peu utilisée¹⁷⁰.

Sans formation, sans outils, sans soutien, sans moyens, les membres tant du CCSP que des commissions finissaient par se décourager, se démotiver, et démissionnaient ou ne renouvelaient pas leur mandat. Régulièrement, le CCSP et plusieurs commissions n'étaient pas complets en termes de membres et certaines commissions restent inexistantes, faute de candidats¹⁷¹. Tout le système repose sur la bonne volonté de personnes très motivées, qui parviennent à se donner le temps et les moyens de s'investir. Il est assez remarquable de constater que, malgré un tel contexte, certains membres de commissions étaient très actifs. Les membres de ces commissions étaient également conscients du fait qu'au-delà de leurs missions de contrôle et de médiation, ils représentaient souvent le dernier moyen pour les détenus de se faire entendre.

§38. Ce bilan alarmant était bien connu et dénoncé depuis de longues années par les commissions, le CCSP¹⁷², le Médiateur Fédéral¹⁷³, le CPT¹⁷⁴, les auteurs de doctrine¹⁷⁵ et des parlementaires¹⁷⁶, sans oublier les ONG¹⁷⁷. Le ministre de la Justice, dans l'exposé des motifs de la loi pot-pourri IV, a également reconnu cette situation et déclaré que l'objectif est « de donner à ces organes [de surveillance] les moyens concrets de réaliser leur mission »¹⁷⁸. Les commissions, durant les débats parlementaires, ont dès lors demandé une professionnalisation, des moyens humains, matériels, des formations, de la documentation et la garantie de l'accès à

toutes les informations qui leur sont nécessaires¹⁷⁹. A ce jour, le CCSP et les commissions doivent aller eux-mêmes à la recherche des informations - qui leur sont parfois refusées !¹⁸⁰ - alors que pour une surveillance effective, les informations utiles à leur mission devraient leur être fournies de façon systématique¹⁸¹. Le CCSP et les commissions devraient également disposer d'un recours en cas de refus de l'administration pénitentiaire de leur fournir une information nécessaire à la réalisation de leur mission de contrôle.

La critique de la réforme au vu de ce bilan

§39. Malgré des avancées positives, la réforme de la loi de principes par la loi pot-pourri IV et la loi du 11 juillet 2018 n'a pas apporté de réponse quant aux nombreux dysfonctionnements constatés en pratique.

Le point positif le plus important est le fait que le CCSP soit maintenant rattaché au pouvoir législatif et non plus au pouvoir exécutif, lui conférant de ce fait une plus large indépendance, conformément aux Principes de Paris (*infra*).

Parmi les avancées positives, il faut souligner la volonté de dégager davantage de moyens pour que les organes de contrôle puissent se professionnaliser. Ainsi, le nombre maximum de membres pouvant composer une commission a été augmenté à 18 (bien qu'il faille regretter la suppression de la possibilité de recourir à des membres suppléants) et, surtout, le fait que le CCSP sera doté d'un bureau de quatre personnes travaillant à temps plein permettra de nettement renforcer le travail de cet organe. Il faudra toutefois veiller à ce que la Chambre n'accorde pas des dérogations à l'interdiction que les membres du Bureau exercent une autre fonction, qui aboutiraient en pratique à ce que ces membres ne soient plus disponibles pour accomplir les missions du CCSP. L'idéal aurait bien entendu été que certains membres des commissions, à tout le moins le Président, puissent aussi se consacrer à temps plein à leur fonction (et certainement en vue de l'entrée en vigueur du droit de plainte).

§40. La loi de principes permet que la surveillance des prisons soit exercée par davantage de bénévoles, et pour plus longtemps : la condition d'âge est supprimée et la durée des mandats est étendue, malgré les critiques à cet égard¹⁸². Jean Detienne considérait notamment qu'une limite d'âge garantit le dynamisme des membres et qu'une rotation des membres permet de *renouveler l'esprit* qui anime les commissions et d'*éviter une certaine sclérose*¹⁸³. Il serait en effet idéal que les commissions puissent bénéficier à la fois de l'expérience de personnes plus âgées et de celle des personnes plus jeunes. Le constat est toutefois que la majorité des membres des commissions sont des personnes retraitées, en raison du fait que la mission de commissaire exige un investissement peu compatible avec un horaire de travail. Un CCSP plus présent, plus soutenant, plus encadrant pourrait être une piste de solution à cet égard.

Par ailleurs, il faudra voir si le CCSP poursuivra la pratique actuelle, à savoir permettre à un membre en fin de mandat de repostuler dans une autre commission, si bien que le fait de fixer une échéance au mandat dans une commission de surveillance n'a pas d'impact en pratique¹⁸⁴.

§41. Aucune disposition légale ne vient renforcer l'accès à l'information. Or, l'OPCAT impose à l'Etat de rendre accessibles aux membres du MNP tous les renseignements pertinents pour l'exercice de leur mission (*infra*). Il faut regretter que la loi ne prévoit pas de réunion mensuelle entre le président de la commission et le directeur et n'impose pas à l'administration pénitentiaire de fournir de manière systématique l'information à la commission (par exemple, l'envoi systématique des circulaires, lettres collectives, notes internes de la prison d'attache et la communication systématique de la direction des incidents, régimes de sécurité, etc.). Une proposition de loi concernant les modalités d'accès des commissions au réseau informatique de l'administration pénitentiaire SidisSuite est bloquée au stade de la commission de la Justice de la Chambre depuis 2016¹⁸⁵.

Par ailleurs, ne pas prévoir dans la loi une obligation pour les autorités de répondre au rapport du CCSP, ainsi que la publication de cette réponse, ne permet pas l'instauration d'un dialogue permanent, pourtant essentiel dans ce domaine (*infra*). Pour garantir une réelle effectivité du contrôle, il conviendrait de contraindre le ministre compétent à formuler des réponses à bref délai aux constats posés et l'amener à se positionner et s'expliquer sur les recommandations qu'il accepte rejette ou dont il diffère l'application dans le temps, de sorte que le CCSP puisse utilement suivre la mise en œuvre de ses recommandations.

§42. Quant aux autres demandes (professionnalisation, organisation de formations, encadrement, etc.), tout dépendra de ce que parviendront à mettre en place les quatre membres du Bureau du CCSP. La question se pose aussi de savoir dans quelle mesure la Chambre aura la volonté de dégager des moyens budgétaires pour les organes de surveillance, surtout dans un contexte d'austérité budgétaire, et comment seront indemnisées les prestations effectuées par les membres du CCSP ne faisant pas partie du bureau et les membres des commissions de surveillance.

Un régime de droit des plaintes contestable et contesté

§43. Face aux inquiétudes de la majorité des commissions de surveillance, des acteurs académiques et des ONG, le ministre de la Justice dira que « les objections émises par les commissions de surveillance locales, surtout francophones [notons qu'il s'agit pourtant d'une position défendue par quasiment autant de commissions néerlandophones que francophones], sont difficiles à comprendre » pour trois raisons : *primo*, la loi pot-pourri IV ne change pratiquement rien à la loi de principes qui a été rédigée par une commission composée d'experts en s'inspirant

du modèle néerlandais qui fonctionne de manière satisfaisante depuis 1977 ; *secundo*, l'objectif est que le CCSP et les commissions de surveillance se professionnalisent d'abord sous l'égide du Parlement, le droit des plaintes viendra ensuite et il sera alors temps d'examiner « ce qui est encore nécessaire pour la mise en œuvre du droit des plaintes » ; et, *tertio*, tant la commission Dupont que le modèle néerlandais considèrent qu'il est important que les membres de la commission des plaintes aient une expérience du quotidien de la prison, « expérience qu'ils peuvent exclusivement acquérir en tant que membres de la commission de surveillance »¹⁸⁶.

§44. Le système de la commission Dupont reposait sur l'importance fondamentale d' « une politique de présence des commissions de surveillance » en prison, dans l'idée de recourir dans la majorité des cas à la médiation¹⁸⁷. En d'autres termes, l'effectivité du travail des futures commissions des plaintes dépendra de la présence effective en prison et du travail effectif des commissions de surveillance. Or, après presque 15 ans d'existence des commissions de surveillance, tous les acteurs concernés font le constat de leurs dysfonctionnements. Les commissions, dans leur position majoritaire, ont voulu rappeler ce constat alarmant, expliquant que confier une mission juridictionnelle, requérant une connaissance pointue des droits pénitentiaire, administratif et judiciaire, à des personnes non formées et bénévoles emporte le risque que le droit de plaintes reste lettre morte. Le ministre en est d'ailleurs conscient puisqu'il a souligné que la création de la commission des plaintes entraînerait « des coûts et des besoins en personnel », renvoyant le problème à la Chambre des représentants¹⁸⁸. Tout comme pour la surveillance des prisons, l'enjeu actuel est de savoir quels moyens pourront être dégagés par la Chambre pour la mise en place du droit de plainte. En outre, s'il est déjà difficile de recruter des bénévoles dans les commissions de surveillance, on peut légitimement se demander dans quelle mesure il sera possible de trouver suffisamment de bénévoles pour composer les commissions des plaintes, d'autant que cette mission de traitement des plaintes exigera un investissement encore plus important.

§45. Par ailleurs, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence d'invoquer le modèle néerlandais pour la Belgique dès lors que les régimes pénitentiaires ne sont pas similaires. Pointons aussi le fait que, si la commission Dupont avait proposé ce système de commission des plaintes, c'était dans l'idée que l'ensemble de la loi de principes serait d'application, ce qui n'est pas le cas : aurait-elle suggéré le même système au vu de l'état actuel de la législation et des dysfonctionnements des commissions de surveillance ? La question mérite d'être posée, d'autant que le régime du droit de plainte néerlandais n'est pas dénué de critiques. Ainsi, le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT)¹⁸⁹, tout comme le CPT¹⁹⁰, ont pu relever des dysfonctionnements, notamment quant à l'indépendance de l'organe¹⁹¹.

§46. Relevons également que la façon concrète dont s'opérationnalisera la procédure soulève de nombreuses questions, puisque les membres de la commission des plaintes traiteront les plaintes et tiendront audience durant leur temps libre, soit probablement en-dehors des heures de travail. Il est permis de se demander comment les directeurs de prison réagiront si la commission des plaintes demande à avoir accès aux dossiers ou à organiser ses audiences le soir ou le weekend. La commission des plaintes devrait également pouvoir s'appuyer sur le service du greffe de la prison qui recevrait les demandes des plaintes, dès lors que ses membres ne sont pas présents de façon permanente à la prison¹⁹².

La simple introduction du droit de plaintes risque par ailleurs de ne pas être bien accueillie. La commission Dupont relevait que les pouvoirs importants octroyés à la commission des plaintes, lui permettant d'annuler une décision du directeur, voire de prendre une décision à sa place, « risque de voir le directeur "désavoué", "ridiculisé" ». Le système a été fort critiqué durant les premières années de l'instauration du système aux Pays-Bas¹⁹³. La commission Dupont soulignait dès lors l'importance, pour que le traitement des plaintes ait des effets positifs, de faire participer le personnel pénitentiaire aux débats sur l'introduction de cette réglementation, « afin de les préparer, en procurant des informations et une formation, à accueillir une telle innovation »¹⁹⁴.

§47. En outre, il apparaît que l'objectif de la modification de la loi de principes répond à une volonté de permettre aux détenus d'avoir un accès souple et efficient à un organe juridictionnel externe permettant de garantir leurs droits dans ce cadre¹⁹⁵, c'est-à-dire d'avoir accès à une juridiction répondant aux normes en la matière. C'est pourquoi, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle, les commissions des plaintes et la commission des plaintes d'appel sont dotées d'une fonction juridictionnelle¹⁹⁶.

En tant que juridictions devant connaître de décisions prises par la direction d'un établissement pénitentiaire ou en son nom, décisions qui peuvent avoir des conséquences importantes pour les détenus concernés, ces organes doivent respecter les critères d'indépendance et d'impartialité propres à toute juridiction. Or, au vu des critiques précitées, il semble que ces organes ne répondent pas à suffisance à ces garanties.

Si l'impartialité subjective exige que, dans une affaire sur laquelle il doit statuer, le juge n'ait aucun parti pris ni préjugé ni intérêt, l'impartialité objective exige qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure également des appréhensions légitimes à cet égard. Dès lors, une violation du principe d'impartialité ne requiert pas la preuve de la partialité : une apparence de partialité peut suffire¹⁹⁷. Comme l'a déjà énoncé la Cour européenne des droits de l'homme, l'impartialité d'un juge peut être remise en cause dans des cas « où la conduite personnelle du juge n'est absolument pas en cause mais où, par exemple, l'exercice par la même personne

de différentes fonctions dans le cadre du processus judiciaire (...) suscitent des doutes objectivement justifiés quant à l'impartialité du tribunal (...) »¹⁹⁸.

Or, c'est précisément là que le bât blesse dans le système mis sur pied par la loi de principes : un doute légitime d'ordre fonctionnel existe dès lors que la loi de principes attribue aux mêmes structures des missions consultatives, de contrôle, de médiation et de plaintes (*supra*).

§48. A cet égard, si la Cour constitutionnelle a écarté les doutes de la Ligue des Droits Humains quant à ce risque de non-respect du principe d'impartialité¹⁹⁹, il est permis de se demander si la Cour européenne des droits de l'homme, au vu de sa jurisprudence en la matière, suivra ce raisonnement si elle est saisie de la question.

Enfin, d'épineuses questions demeurent : le droit de plaintes entrera-t-il en vigueur en octobre 2020 (rappelons que le CPT recommandait déjà en 1994 à la Belgique de mettre en place une procédure de plainte effective²⁰⁰) ? D'autant qu'un nouveau gouvernement va se former à l'issue des dernières élections de mai 2019 et que l'intérêt de ce dernier à modifier cet arrêté pour reporter une nouvelle fois cette date d'entrée en vigueur ne peut être exclu. Et, quand bien même il entrerait alors en vigueur, comment imaginer une procédure de plainte effective qui ne repose que sur du bénévolat ?

L'avenir du droit de plaintes se résume actuellement à des points d'interrogations.

Vers la mise en place d'un MNP respectant l'OCPAT ?

§49. Les loi pot-pourri IV et du 11 juillet 2018 sont véritablement des occasions manquées en ce qu'elles n'ont pas conduit à l'adoption de modifications législatives pouvant permettre à la Belgique de ratifier l'OCPAT.

Présentation

§50. En 2005, dans un objectif de lutte contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants dans les lieux de privation de liberté, l'Etat belge, sous la pression internationale, s'était engagé à signer et ratifier l'OCPAT. Depuis, s'il a bien signé l'OCPAT le 24 octobre 2005, il ne l'a toujours pas ratifié, bien qu'il ait encore récemment annoncé son intention de le faire²⁰¹, conformément à ses nombreux engagements en ce sens, tant au niveau national²⁰² qu'international²⁰³. Toutefois, à ce jour, aucune loi d'assentiment n'a été publiée et l'Etat belge n'a dès lors toujours pas donné effet aux prescriptions de cet instrument international.

§51. L'OCPAT prévoit notamment que tous les Etats ayant ratifié ce protocole créent un MNP, en respectant certaines exigences et conditions. Rappelons que l'Etat belge est l'un des trois derniers Etats européens à ne pas avoir ratifié ce protocole, alors qu'il fait régulièrement l'objet de constats sévères quant à de nombreuses violations des droits fondamentaux dans des lieux de privation de liberté, au point que la Cour européenne des droits de l'Homme a dû recourir à la procédure de l'arrêt pilote à son encontre²⁰⁴ et le CPT à une déclaration publique²⁰⁵, événement rarissime s'il en est²⁰⁶.

§52. Dans un même ordre d'idée, l'Etat belge s'est engagé à mettre sur pied une institution nationale des droits humains (INDH), conformément aux Principes de Paris²⁰⁷, institution dont l'une des prérogatives sera d'assurer un contrôle du respect des droits humains sur l'ensemble du territoire national, donc en ce compris dans les lieux de privation de liberté. A ce titre, une telle institution devra se coordonner avec le MNP pour assurer le respect des obligations internationales de la Belgique en la matière. Là encore, si l'Etat belge s'est engagé à plusieurs reprises à mettre sur pied une telle institution, tant au niveau national²⁰⁸ qu'international²⁰⁹, il n'a à ce jour pas entièrement tenu ces engagements, malgré les nombreuses injonctions en ce sens des instances internationales²¹⁰. En effet, si la Chambre des représentants a bien adopté une proposition de loi portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains²¹¹, ce dernier ne répond pas entièrement aux prescrits internationaux²¹². Par ailleurs, le rôle dévolu à cet institut et, surtout, ses moyens, n'ont fait l'objet d'aucun engagement politique et restent nébuleux. Il reviendra à la prochaine

majorité gouvernementale de lui donner une certaine consistance, ce qui ne sera sans doute pas évident tant pour des raisons politiques²¹³ que budgétaires²¹⁴.

§53. Le gouvernement belge a annoncé son intention de ratifier l'OPCAT suite à l'adoption de la loi pot-pourri IV du 25 décembre 2016 réformant le système existant de surveillance des prisons et donnant la mission de contrôle des lieux de privation de liberté au CCSP et aux commissions de surveillance des prisons²¹⁵. Toutefois, le secteur académique, les ONG et les commissions de surveillance elles-mêmes, sont unanimes : la loi pot-pourri IV n'a pas réformé le régime légal de contrôle des prisons d'une manière permettant de ratifier l'OPCAT. Le CPT s'est récemment rallié à cette critique²¹⁶.

Critiques

§54. Si les différents acteurs investis dans la protection des droits humains ont critiqué un processus de réforme qui semble, à première vue, aller dans le sens d'une plus grande protection des droits fondamentaux de personnes particulièrement vulnérables, c'est parce qu'ils avaient en vue une possible ratification de l'OPCAT et la nécessité, dès lors, que le CCSP et les commissions de surveillance répondent aux critères exigés pour les MNP.

L'architecture mise sur pied par le législateur est loin de se conformer aux standards minimaux de l'OPCAT dès lors que ces derniers impliquent le respect des principes directeurs suivants.

§55. Tout d'abord, le MNP doit couvrir l'ensemble des lieux de privation de liberté²¹⁷, ce qui implique qu'il contrôle d'autres lieux que les établissements pénitentiaires, que ce soit au niveau de l'Etat fédéral (centres de psychiatrie légale, centres fermés pour étrangers en situation irrégulière, zones de transit des aéroports, commissariats et cellules dépendant de la police fédérale, cellules des palais de justice, lieux de détention situés sur des bases militaires en Belgique et à l'étranger, etc.), des entités fédérées (centres fermés pour mineurs délinquants, sections fermées des institutions publiques de protection de la jeunesse, sections fermées des hôpitaux psychiatriques sécurisés, espaces de mise en quarantaine et autres lieux de contention dans des hôpitaux, etc.) et des autorités locales (cellules des commissariats de police locale, résidences pour personnes âgées, etc.).

Or, la plupart de ces lieux ne sont pas gérés par le SPF Justice, la législation pénitentiaire ne s'y applique pas et les CCSP et commissions de surveillance ne sont donc pas habilités à les contrôler. Ces derniers ne peuvent en effet exercer leurs missions que dans les établissements pénitentiaires (en ce compris leurs annexes psychiatriques) et dans les établissements et sections de défense sociale²¹⁸ relevant de la compétence du pouvoir fédéral. Pour respecter l'exigence du contrôle de tous les lieux de privation de liberté relevant de l'entité fédérale et des

entités fédérées et pas uniquement des prisons, cela impliquait de modifier d'autres législations que la loi de principes et de prévoir des accords de coopération avec les entités concernées²¹⁹.

§56. Comme la loi de principes ne permet pas aux CCSP et commissions de surveillance de couvrir tous les lieux de privation de liberté, la ratification de l'OPCAT est impossible à ce stade. Pour justifier une telle inaction, les autorités belges ont mis en avant l'existence d'un certain nombre de structures : « le Centre pour l'égalité des chances, le Comité P, le Conseil central de surveillance pénitentiaire ou encore le Médiateur fédéral et les médiateurs des entités fédérées »²²⁰. Elles reconnaissent par ailleurs que « celles-ci ne couvrent pas la totalité des compétences prévues par l'OP-CAT »²²¹. De fait, d'une part, ces structures ne possèdent pas toutes un mandat spécifique relatif aux lieux privés de liberté et ne consacrent dès lors qu'une faible partie de leurs activités et moyens à ce rôle²²² et d'autre part, elles ne répondent pas aux critères de base de l'OPCAT relatifs à l'indépendance et aux moyens budgétaires, juridiques et humains nécessaires pour accomplir ces missions. En outre, le gouvernement ne semble pas avoir profité des débats relatifs à la modification de la loi de principes pour formaliser une indispensable synergie entre ces différents acteurs : une approche segmentée a été privilégiée.

Si l'objectif du législateur est de créer un nombre de MNP égal aux types de lieux de privation de liberté (par exemple, un MNP pour le secteur pénitentiaire, un autre pour le secteur de la santé, encore un autre pour la police, etc.), outre le fait que cela aurait un coût exorbitant difficilement justifiable, cela ne serait pas souhaitable, en comparaison avec un mécanisme unique pour plusieurs raisons. *Premièrement*, un mécanisme couvrant l'ensemble des lieux de privation de liberté permettrait de développer une expertise transversale des différents lieux de privation de liberté. *Deuxièmement*, il ressort de l'analyse des MNP réalisée par le SPT²²³ que les organes qui ne sont qu'un agglomérat d'instances existantes tendent à se révéler moins efficaces et à poser plus de difficultés que les modèles créés spécifiquement pour accomplir ces missions (pratiques divergentes, compositions différentes, persistance d'habitudes de travail, risques de jurisprudences contradictoires, etc.)²²⁴. *Troisièmement*, la mise en place d'un tel mécanisme de surveillance requiert des compétences spécifiques et spécialisées : réunir expertises et compétences au sein d'un organe unique aurait le mérite d'éviter la dispersion, la dilution et le manque de disponibilité des spécialistes et experts requis. La clarté et la spécificité de sa mission obligent une institution unique et qui a vocation à couvrir tous les contextes à mettre en commun les expériences de ses membres - ce qui ne serait pas possible si l'institution venait à être scindée géographiquement, thématiquement ou institutionnellement. *Quatrièmement*, une institution unique et spécialisée garantirait aussi que la mission de surveillance des lieux de privation de liberté disposerait d'un budget propre. Là encore, la mise en place d'une seule et même structure pour l'ensemble

des lieux privatifs de liberté permettrait une économie d'échelle et serait moins onéreuse que plusieurs instances.

§57. La composition du MNP doit représenter la diversité de milieux, de publics, de compétences et de connaissances professionnelles voulues pour lui permettre de s'acquitter correctement de son mandat : « Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays »²²⁵. Ainsi, des juristes, magistrats, médecins, psychologues, psychiatres, criminologues, assistants sociaux, spécialistes de l'enfance (éducateurs, pédagogues) et du droit des étrangers devraient être membres du MNP (*supra*), la nécessité de garantir un caractère interdisciplinaire au contrôle étant manifeste²²⁶. La parité homme-femme aurait également dû être garantie (comme l'a aussi relevé le Conseil d'Etat²²⁷), ce qui n'est pas le cas²²⁸.

§58. Si le CCSP est appelé à intégrer le MNP belge, au vu de l'enjeu de la signature de l'OPCAT, il aurait été préférable d'entourer la nomination de ses membres des plus hautes garanties et donc d'encadrer plus clairement les nominations²²⁹.

Il aurait également été pertinent de limiter les mandats des membres du CCSP à une durée moyenne, permettant ainsi un renouvellement de ses cadres, par exemple en prévoyant que les mandats ne puissent être renouvelés qu'une seule fois (et non deux). De la sorte, chaque membre pourrait exercer ses fonctions durant un maximum de 10 ans - ce qui semble être une période nécessaire et suffisante en matière de contrôle des lieux de privation de liberté, assurant à la fois un temps suffisamment long pour assurer la construction d'une expertise propre mais également suffisamment court pour éviter les risques d'immobilisme institutionnel prolongé qu'a déjà bien connu l'institution (*supra*).

Dans le même ordre d'idée, il aurait été préférable de prévoir que les fonctions de Président et vice-Président ne puissent être renouvelées²³⁰, pour répondre à une exigence d'efficacité : la possibilité de renouvellement menace l'indépendance réelle des personnes en fonction vis-à-vis des autorités qui les nomment.

Enfin, il aurait été primordial que la procédure de recrutement du CCSP soit suffisamment transparente et publique pour permettre l'arrivée de candidatures adaptées à la qualité de l'institution : il aurait fallu ménager le temps nécessaire et suffisant pour mener des auditions de qualité et composer une équipe nouvelle qui allie compétences, expertise et expérience requises.

§59. Par ailleurs, l'OPCAT requiert que des ressources suffisantes et appropriées

(humaines, financières et matérielles) soient affectées au MNP²³¹ et que les membres du MNP soient disponibles pour exercer pleinement leur mission, ce qui dans un cas comme dans l'autre risque de ne pas être le cas (*supra*).

Le MNP et ses membres doivent être *de jure et de facto* indépendants du pouvoir politique, des pouvoirs exécutifs et des autorités administratives. A défaut, le MNP contreviendrait à l'OPCAT, qui insiste sur le fait que les Etats doivent garantir « l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel »²³².

Concernant ce dernier point, le fait que la loi de principes autorise la Chambre des représentants à permettre à un membre du bureau de déroger à l'interdiction d'exercer une autre activité professionnelle pendant la durée de son mandat au sein du CCSP apparaît difficilement compréhensible : une telle possibilité de cumul ne devrait pas exister. Ceci mettrait clairement en danger l'indépendance autant que l'efficacité des membres concernés qui ne seront pas pleinement détachés de leurs précédentes attributions et représenterait un risque en termes d'effectivité du contrôle opéré²³³. En outre, au vu de l'ampleur des missions, il est clair que les experts nommés devraient travailler à temps plein, un système de surveillance par des citoyens non experts et bénévoles ne rencontrant pas les critères établis par l'OPCAT²³⁴.

De plus, le fait que la Chambre ait le pouvoir de mettre fin de manière unilatérale au mandat des membres du CCSP n'est pas un gage d'indépendance²³⁵.

§60. Pour qu'un contrôle efficace soit envisageable, le MNP devrait effectuer ses missions de manière régulière²³⁶ et remettre au minimum un rapport annuel comportant des recommandations²³⁷ adressées aux autorités qui doivent y répondre, les recommandations émises dans ce rapport devant faire l'objet d'un suivi régulier et pouvant donner lieu à des interpellations politiques aux seins des assemblées législatives concernées²³⁸. Ces rapports devraient concerner l'ensemble des lieux privatifs de liberté, le traitement réservé aux personnes privées de liberté et le respect des règles les concernant ainsi que l'évolution de la population privée de liberté et être rendus publics²³⁹.

La mission de prévention ne s'arrête pas à l'examen régulier de la situation. Il convient également de procéder à la formulation de recommandations à l'intention des autorités compétentes et à la présentation de propositions et observations au sujet de la législation en vigueur. L'OPCAT demande en effet que « Les autorités compétentes de l'État Partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre »²⁴⁰.

§61. Enfin, dans la mise en place d'un MNP, il est important de s'assurer que la

mission de contrôle des lieux privés de liberté est une action spécifique qui ne doit pas être confondue avec les missions, tout aussi importantes, mais devant être exercées par d'autres organes, de médiation ou de réception et de traitement des plaintes. Or, il faut rappeler l'importance de garantir l'effectivité d'un droit de plainte aux personnes privées de liberté, droit qui devrait être adapté aux spécificités des différents publics concernés et suffisamment accessible à ces publics. Il est permis de douter qu'un tel objectif puisse être atteint puisque les fonctions de surveillance, médiation et plainte sont confiées aux mêmes organes, ce qui pourrait mener à des conflits d'intérêt problématiques à plusieurs niveaux (*supra*). Une séparation des missions de contrôle, de médiation et de traitement des plaintes est indispensable si l'on souhaite pouvoir à terme mettre sur pied un MNP crédible et efficace.

Conclusion

§62. La réforme des organes de surveillance aura déçu bien des attentes.

Les attentes formulées par ces organes de surveillance eux-mêmes, qui se sont fortement impliqués dans le débat parlementaire, tout comme la société civile, pour faire des suggestions constructives et réalistes visant à répondre aux dysfonctionnements actuels : si la voix de leurs porte-paroles, entendus en commission de la Justice de la Chambre, a trouvé écho dans le dépôt d'amendements, elle n'aura *in fine* toutefois pas conduit à une modification des deux textes de loi. Les dysfonctionnements, sérieux, répétés et manifestes, du CCSP et des commissions de surveillance étaient en effet bien connus au moment où le ministre de la Justice a élaboré ses projets de loi visant à modifier la loi de principes. Réviser le texte légal organisant le régime de surveillance des établissements pénitentiaires aurait pu être l'occasion de procéder à une évaluation de celui-ci afin d'identifier les indispensables changements à opérer pour le rendre fonctionnel, effectif et donc utile, *quod non*, au vu du rythme effréné du travail parlementaire sous cette dernière législature. Ainsi, les inquiétudes majeures des bénévoles qui devront s'acquitter des importantes missions de contrôle, médiation et traitement des plaintes, avec les difficultés que ce cumul de tâches ne manquera pas d'engendrer, et avec les faibles moyens mis à leur disposition, n'ont pas été apaisées.

Les attentes que la Belgique ratifie enfin l'OPCAT en organisant un système de contrôle et de surveillance des lieux de privation de liberté qui soit à la fois cohérent et efficace. Le législateur aurait pu mettre en place les conditions permettant la ratification de cet instrument, notamment :

- en élargissant le mandat du MNP à tous les lieux de privation de liberté ;
- en garantissant les moyens financiers et humains à cette institution, ainsi que la diversité des fonctions en son sein, et en assurant que ses membres ont les compétences et connaissances professionnelles requises ;
- et en séparant strictement les fonctions de surveillance proprement dite des fonctions de traitement et jugement des plaintes.

Ces indispensables modifications législatives n'ayant pas eu lieu, malgré les demandes répétées, entre autres du médiateur fédéral²⁴¹, de la société civile²⁴² et des parlementaires²⁴³, l'Etat belge n'a pas pu tenir son engagement politique de ratifier l'OPCAT à court terme²⁴⁴.

§63. Malgré ces attentes déçues, le législateur aura permis le renforcement de

l'autonomie du CCSP, en raison de son transfert au Parlement, mais surtout sa professionnalisation, via la nomination d'un bureau permanent et l'augmentation (réelle, même si insuffisante) des moyens mis à sa disposition. Il est dès lors permis d'espérer que les membres nommés au sein du nouveau CCSP mettront en place un contrôle véritablement indépendant et effectif des prisons, et que cette évolution soit un pas dans la direction de la mise sur pied d'un mécanisme national de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants digne de ce nom.

1. Les auteurs ont été amenés à jouer un rôle dans le cadre de ce processus. Olivia Nederlandt a été membre, vice-présidente et puis présidente faisant fonction de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles entre octobre 2013 et mai 2018. Elle a été entendue en commission de la Justice de la Chambre des représentants le 4 octobre 2016 lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 25 décembre 2016 dite pot-pourri IV, et le 25 avril 2018 dans le cadre des débats ayant conduit à l'adoption de la loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale, afin d'y présenter la position commune de nombreuses commissions de surveillance. Manuel Lambert, en tant que conseiller juridique à la Ligue des Droits Humains, a pris part au positionnement critique des organisations non gouvernementales (ci-après ONG) à l'encontre de la loi dite pot-pourri IV dans le cadre de son élaboration et à l'introduction d'un recours en annulation contre ladite loi auprès de la Cour constitutionnelle. ←
2. *M.B.*, 1er février 2005. ←
3. *M.B.*, 15 juin 2006. ←
4. *M.B.*, 15 juin 2006. ←
5. *M.B.*, 11 avril 2019. ←
6. *M.B.*, 25 mai 1965, modifié par l'arrêté royal du 4 avril 2003, *M.B.*, 16 mai 2003, entré en vigueur le 26 mai 2003. ←
7. Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 123 ; Geens K., ministre de la Justice, *Plan Justice, Une plus grande efficacité pour une meilleure justice*, 18 mars 2015, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2014-2015, n°54-1019/001, p. 69 ; 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.*, Ch., sess. ord. 2015 - 2016, n°54-1986/005, pp. 55 - 56 (ci-après « Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture »). ←
8. La présente contribution se base en partie sur l'article suivant : Nederlandt O., « La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus : jusqu'où ira le bénévolat ? », in *J.T.*, 2017, pp. 541 - 554. Voy. également pour une présentation de cette matière en néerlandais : Vanouche A.S., Nederlandt O., « Eindelijk een onafhankelijk en effectief toezicht op de Belgische gevangenis? Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenis », in *FATIK - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2019, n°162, pp. 25 - 37. ←
9. Le contrôle des prisons par des commissions remonte à un arrêté français du 20 octobre 1810 instituant dans les prisons des « conseils gratuits et charitables », qui seront transformés sous le régime hollandais en « conseils des régents ». Suite à la révolution de 1830 et à l'indépendance de la Belgique, l'institution sera conservée tout en prenant le nom de « commissions administratives ». Celles-ci seront régies notamment par les arrêtés royaux du 29 octobre 1850 portant approbation du règlement de la maison de force à Gand et du règlement de la Maison de sûreté civile et militaire à Liège, l'arrêté royal du 30 septembre 1905 portant approbation du règlement général des prisons et l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant l'actuel règlement général des établissements pénitentiaires (Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », in *Rev. dr. pén. crim.*, 1987, pp. 21 - 52). ←
10. Kellens G., « Surveillance des prisons. Pavane pour une commission (presque) défunte », in *Journal des procès*, n°459, 16 mai 2003, p. 12. ←

11. Article 5 de la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle et les condamnations conditionnelles dans le système pénal, *M.B.*, 3 juin 1888. ←
12. Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », *op. cit.*, pp. 21 – 52. ←
13. Le Conseil supérieur des prisons a été créé par l'arrêté royal du 13 juin 1920 (*M. B.*, 25 juin 1920), puis reconstitué après la seconde guerre mondiale par arrêté du régent du 7 juin 1948 (*M.B.*, 21-22 juin 1948). En 1978, le constat est fait que le Conseil supérieur des prisons n'exerce plus ses activités depuis un certain temps, et un « Conseil supérieur de la politique pénitentiaire » est alors créé par l'arrêté royal du 23 octobre 1978 portant création d'un Conseil supérieur de la politique pénitentiaire (*M.B.*, 31 octobre 1978), qui sera modifié par un arrêté royal du 15 février 1984 (*M.B.*, 20 mars 1984). Au sujet du travail du Conseil, voy. Detienne J., Houchon G. et Peters T., « Conseil supérieur de la politique pénitentiaire. Rapport sur les travaux, avis et grandes options de politique pénitentiaire : 1978-1982 », in *Rev. dr. pén. crim.*, 1986, pp. 639 – 699 ; Detienne J., « Conseil supérieur de la politique pénitentiaire. Rapport sur les travaux, avis et grandes options de la politique pénitentiaire 1988-1991 », in *Rev. dr. pén. crim.*, 1993, pp. 50 – 58 ; Detienne J., « Un autre regard sur les prisons », in *J.T.*, 1997, pp. 283 – 292. ←
14. *M.B.*, 9 janvier 1998. ←
15. Rapport final de la commission « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2000-2001, n°50-1076/001 (ci-après « Rapport final de la commission Dupont »). ←
16. *M.B.*, 25 mai 1965. ←
17. Rapport final de la commission Dupont, p. 90. ←
18. *M.B.*, 25 mai 1965, modifié par l'arrêté royal du 4 avril 2003, *M.B.*, 16 mai 2003, entré en vigueur le 26 mai 2003. ←
19. Dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 4 avril 2003, on lit en effet que le CCSP va remplacer le Conseil supérieur de politique pénitentiaire comme « organe consultatif professionnalisé ». Le Conseil supérieur de politique pénitentiaire n'exerçait qu'une mission d'avis, et non de surveillance, tandis qu'il est attendu du CCSP d'exercer tant une mission de surveillance que d'avis. Sa compétence d'avis sera toutefois très limitée (*infra*), ce qui peut expliquer la volonté récente de « re »créer à ses côtés un nouvel organe consacré uniquement à la compétence d'avis : le Conseil pénitentiaire mis en place par la loi du 23 mars 2019 (*infra*). ←
20. Article 130 de l'arrêté royal du 21 mai 1965. ←
21. Article 131, 1° et 138ter, 1°, avant modification par l'arrêté royal du 29 septembre 2005 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965, *M.B.*, 27 octobre 2005, et supprimant les mots « pour le ministre de la Justice » de ces deux articles. ←
22. Arrêté royal du 29 septembre 2005 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *M.B.*, 27 octobre 2005. ←
23. Mary Ph., *Enjeux contemporains de la prison*, Bruxelles, Editions des Facultés Universitaires Saint-Louis, 2013, p. 100. ←
24. Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 124 ; Geens K., ministre de la Justice, *Plan Justice*, *op. cit.*, p. 71 ; Geens K., ministre de la Justice, *Note de politique générale - Justice*, 3 novembre 2016, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2016 –2017, n° 54-2111/021, p. 66. ←
25. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, sess. ord. 2015-2016, n°54-1986/001, pp. 6 – 8 (ci-après « Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs »). ←
26. 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, Annexes, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2015 – 2016, n°54-1986/005, pp. 112 – 116 (ci-après « Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes »). ←
27. La Libre Belgique, « Le cri des commissions de surveillance : impossible d'en faire encore plus ! », 28 novembre 2016 ; De Morgen, « Open brief : Gevangenshervorming is niet haalbaar voor ons », 28 novembre 2016 ; carte blanche accompagnée d'un article : De Morgen, « Hervorming gevangenis krijgt felle tegenwind », 28 novembre 2016. ←

28. *M.B.*, 30 décembre 2016. ←
29. Loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale, *M.B.*, 18 juillet 2018 (chapitre 9, articles 39 à 67). ←
30. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2017-2018, n°54-2969/003, pp. 67 - 75. ←
31. Projet de loi portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté à New York le 18 décembre 2002, *Doc. Parl.*, n°54-3192/001. ←
32. Il ne sera vraisemblablement publié au Moniteur belge qu'au moment du dépôt de l'instrument de ratification. Il est permis de s'interroger sur la constitutionnalité de cette démarche, à savoir pour le pouvoir exécutif de ne pas, sanctionner, promulguer et procéder à la publication d'un texte législatif valablement adopté par la Chambre. En effet, l'article 109 de la Constitution, qui prévoit que « Le Roi sanctionne et promulgue les lois », n'envisage aucune possibilité de dérogation. Admettre le contraire pourrait s'interpréter comme une remise en cause du principe de la séparation des pouvoirs. ←
33. Direction Générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux, Service des Droits de l'Homme, *Analyse en vue de la création d'un mécanisme national de prévention dans le cadre du protocole additionnel à la Convention contre la torture*, 24 septembre 2018, non publié. ←
34. Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire, « Le transfert vers le parlement : plan du personnel et phasage », Newsletter-Lettre de liaison des commissions de surveillance du 11 juillet 2017. ←
35. Arrêté royal du 19 juillet 2018 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la surveillance et au traitement des plaintes et des réclamations, et modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *M.B.*, 24 juillet 2018. ←
36. Cette mission est prévue pour le CCSP à l'article 22, al. 1°, de la loi de principes, et pour les commissions de surveillance à l'article 26, § 2, 1°, de la loi de principes. ←
37. A savoir : les parlementaires (article 33 de la loi de principes (non entré en vigueur) et article 7 de l'arrêté royal de 1965), les juges d'instruction (articles 611 du Code d'instruction criminelle et articles 7 et 128 de l'arrêté royal de 1965), les bourgmestres (articles 612 et 613 du Code d'instruction criminelle et article 128 de l'arrêté royal de 1965), les gouverneurs de province (articles 611 du Code d'instruction criminelle et articles 7 et 128 de l'arrêté royal de 1965), les fonctionnaires du SPF Justice (article 128 de l'arrêté royal de 1965), les présidents des cours d'Assises (article 128 de l'arrêté royal de 1965), les cours et tribunaux, le Médiateur Fédéral (loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, *M.B.*, 7 avril 1995, modifiée par la loi du 11 février 2004, *M.B.*, 29 mars 2004 et par la loi du 23 mai 2007, *M.B.*, 20 juin 2007). La Cour des comptes, en ce qu'elle contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales, participe aussi au contrôle des prisons. Sans oublier d'autres secteurs particuliers non spécifiquement liés à la privation de liberté (l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, Service d'inspection incendie, ...). ←
38. Notamment le CPT, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'Homme (voy. à cet égard, la contribution de Ph. Mary et M. Nève). ←
39. Notamment le Rapporteur spécial sur la torture des Nations Unies, le comité contre la torture des Nations Unies, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ou les visites exercées par les délégués du Comité International de la Croix Rouge (voy. à cet égard, la contribution de D. Scalia et H. de Suremain). ←
40. Proposition de loi du 18 avril 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (*Doc. Parl.*, Ch. Sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/010). ←
41. *M.B.*, 11 avril 2019. ←
42. Recommandation « Rec (2006) 2 » du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952e réunion des Délégués des ministres, règles 9 et 92, 93.1. et 93.2. ←

43. La mise sur pied de ce Conseil permettrait de répondre à la recommandation du CPT de ne pas laisser la lutte contre la surpopulation carcérale entre les seules mains de l'administration pénitentiaire (Rapport au Gouvernement de la Belgique relative à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf(2016)13, Strasbourg, 31 mars 2016, p. 29 point 56). ←
44. Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2018-2019, n°54-3351/001, pp. 10 - 11, p. 23. ←
45. *Ibid.*, Avis du Conseil d'Etat, pp. 84 - 85. ←
46. *Ibid.*, Exposé des motifs, pp. 22 - 23. ←
47. Article 21 de la loi de principes, tel que modifié par l'article 119 de la loi pot-pourri IV. ←
48. Voy. notamment Mary Ph., *Enjeux contemporains de la prison*, *op. cit.*, pp. 100 - 103 ; CCSP, *Rapport annuel 2008-2010*, pp. 10 - 11 ; CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, pp. 69 - 71 ; voy. aussi la proposition de loi concernant l'indépendance et le fonctionnement des organes de surveillance pénitentiaire, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2014-2015, n°54-1178/001. ←
49. Article 22, al. 3°, de la loi de principes. ←
50. Article 26, § 1er, de la loi de principes. ←
51. Article 24, § 8, de la loi de principes. ←
52. Article 28, § 5, de la loi de principes. ←
53. Il semble qu'il faille soustraire à ce total de 12 membres effectifs et de 12 membres suppléants les 6 membres effectifs et les 6 membres suppléants appelés à siéger dans la commission d'appel francophone et la commission d'appel néerlandophone au vu de la formulation de l'article 25/2, §1er, alinéas 1er et 2 de la loi de principes : « le Conseil central constitue *parmi* ses membres une commission d'appel francophone et une commission d'appel néerlandophone, comprenant chacune trois membres. Le Conseil central désigne également trois membres suppléants pour chaque rôle linguistique » (nous soulignons). ←
54. Il peut s'agir de magistrats admis à la retraite (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 77). ←
55. Article 24, § 1er, § 2 et § 3, de la loi de principes. ←
56. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 43. ←
57. Le tribunal de l'application des peines, chambre de l'application des peines, est composé d'un juge qui préside, d'un assesseur en application des peines spécialisé en matière pénitentiaire et d'un assesseur en application des peines et internement spécialisé en réinsertion sociale (art. 78 du Code judiciaire). La multidisciplinarité a été considérée comme la clé de voûte de la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées (Rapport de la Commission « Tribunaux de l'application des peines, statut juridique externe des détenus et fixation de la peine », dite « Commission Holsters », du nom de son Président, 9 mai 2003, non publié, pp. 21 - 24). ←
58. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2017-2018, n°54-2969/001, *op. cit.*, p. 44. ←
59. Article 24, § 7/1 de la loi de principes. ←
60. Article 24, § 6, de la loi de principes, à savoir : l'appartenance à une commission de surveillance ; l'exercice d'une fonction auprès de l'administration pénitentiaire ou l'exécution d'une mission pour celle-ci ; l'exercice d'une fonction au sein de la cellule stratégique d'un membre du gouvernement ; l'exercice d'un mandat électif ou l'appartenance à un organe exécutif européen, fédéral, communautaire ou régional ; l'exercice d'une fonction auprès du tribunal de l'application des peines. ←
61. Article 25 de la loi de principes. ←
62. Article 24, § 4 et § 5, de la loi de principes. ←

63. Article 28, § 1er, de la loi de principes. La loi de principes, avant modification par la loi pot-pourri IV, prévoyait un minimum de six membres avec un nombre égal de suppléants, soit un total de maximum 12 membres. La loi pot-pourri IV prévoyait que la commission se composait d'au minimum huit et au maximum douze membres, mais l'article 43 de la loi du 11 juillet 2018 a changé ce nombre pour l'augmenter, ce qui répondait à une demande des commissions de surveillance, et qui est sans doute venu compenser le fait que la possibilité pour la commission d'avoir des membres suppléants a été supprimée (voy. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice, *op. cit.*, p. 71). ←
64. Il semble qu'il faille soustraire les 3 membres appelés à siéger dans la commission des plaintes au vu de la formulation de l'article 31, §1er, al. 1er de la loi de principes : « chaque commission constitue parmi ses membres une commission des plaintes de trois membres » (nous soulignons). ←
65. C'est le CCSP qui est habilité à fixer le nombre de membres que chaque commission compte concrètement (Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 47). ←
66. Article 28, § 2, de la loi de principes. ←
67. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 112. ←
68. Article 28, § 3, al. 1er, de la loi de principes. Notons que les présidents et vice-présidents des commissions de surveillance instituées auprès d'une prison située dans la Région de Bruxelles-Capitale doivent être de rôle linguistique différent (article 28, § 3, al. 2, de la loi de principes). ←
69. Article 29 de la loi de principes. Sur le rôle du secrétaire voir : CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 52 ; Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 47 - 48. ←
70. Article 28, § 4, de la loi de principes, à savoir : l'appartenance au CCSP ; l'exercice d'une fonction auprès de l'administration pénitentiaire ou l'exécution d'une mission pour celle-ci ; l'exercice d'une fonction au sein du tribunal de l'application des peines ; l'exercice d'une fonction au sein de la cellule stratégique d'un membre du gouvernement ; l'exercice d'un mandat électif ou l'appartenance à un organe exécutif européen, fédéral, communautaire ou régional. ←
71. Voy. pour la justification : Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 46. ←
72. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice, *op. cit.*, p. 71. ←
73. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 46 - 47. ←
74. Article 28, § 4/1 de la loi de principes. ←
75. Art. 28, § 1er, al. 2 de la loi de principes. ←
76. « Les démarches actuelles en vue du remboursement de leurs frais de déplacement sont d'une lourdeur administrative telle que la majorité des membres des commissions ont renoncé à demander ce défraiement » (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 113) ; en 2016, 15 commissions sur les 31 ont demandé un remboursement des frais et seulement 15,3% du budget total pour l'année 2016 a été utilisé (soit 4.749,35 € sur 31.000 €) (« Dépenses 2016 des commissions de surveillance », document fourni par le Conseil central de surveillance pénitentiaire aux commissions de surveillance). ←
77. Article 25/3, de la loi de principes, tel qu'inséré par l'article 126 de la loi pot-pourri IV. Voy. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 79 - 80 : la dotation « donne au CCSP une large autonomie de gestion de ses finances, sous le contrôle de la Chambre des représentant ». ←
78. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 77. ←
79. Article 25/3, §1er, al. 1er de la loi de principes. Ce montant correspond au traitement d'un membre du personnel d'un service public fédéral pouvant porter le titre de conseiller général (Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 46). ←
80. Article 25/3, §1er, al. 2 de la loi de principes. ←

81. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 46. ←
82. Article 31/1 de la loi de principes. ←
83. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 48. ←
84. Plusieurs commissions ont considéré cette différence de traitement comme injustifiée, dès lors que le travail de terrain réalisé par les commissions est bien plus lourd (Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, p. 73) – ce qui se justifiait notamment au vu du fait que le CCSP était quasiment absent du terrain, peu actif et peu disponible pour les commissions (*infra*). En pratique, il faudra voir si le futur CCSP se rendra davantage en prison et exercera ses missions d’une façon justifiant cette différence de traitement. ←
85. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, p. 73. ←
86. Articles 24, § 7 et 28, § 4/1 de la loi de principes. ←
87. Il ne tient sa réunion que si la moitié de ses membres plus un sont présents (article 25/1, § 2, de la loi de principes). ←
88. Article 25/1, §§ 1er et 3 de la loi de principes. Voy. à cet égard CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, pp. 56 - 57. ←
89. Article 30, § 2, de la loi de principes. La loi du 11 juillet 2018 a supprimé l’exigence d’un quorum de présence pour la tenue des réunions des commissions, estimant que cela relevait d’une question d’organisation interne devant être fixée par le règlement d’ordre intérieur plutôt que par une disposition légale (Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 48). ←
90. Article 30, § 1er, de la loi de principes. ←
91. Ces missions sont décrites à l’article 22 de la loi de principes. ←
92. Contrairement à l’arrêté de 1965, la loi de principes précise que ce rapport est public. Toutefois, la loi de principes, au contraire de l’arrêté de 1965, ne précise pas que ce rapport est annuel. La loi de principes précise que le rapport est rédigé pour la Chambre des représentants, le ministre ayant la Justice dans ses attributions et le ministre ayant les soins de santé pénitentiaires dans ses attributions (ces deux ministres reçoivent le rapport avant publication et ont deux mois pour communiquer leurs éventuelles remarques) et qu’il contient notamment les avis éventuellement rendus, un plan stratégique et les rapports annuels des commissions de surveillance. ←
93. Le CCSP rédige des avis d’office ou sur demande et les transmet uniquement au ministre de la Justice sous le régime de l’arrêté de 1965, mais également à la Chambre des représentants et au ministre en charge de la Justice et au ministre en charge des soins de santé pénitentiaires sous le régime de la loi de principes. ←
94. Article 26, § 2, de la loi de principes. ←
95. Notons que l’article 138ter de l’arrêté de 1965 prévoyait la possibilité pour les commissions d’adresser ces avis et propositions directement au ministre de la Justice, ce qui n’est pas le cas de la loi de principes. ←
96. Daems T., « Rijk voor puberteit : Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangenen », in *FATIK - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2017, n°153, p. 17. ←
97. Pour le CCSP : article 23, § 1er et 2, de la loi de principes, pour les commissions : article 27, § 1er et 2 de la loi de principes. ←
98. Article 23, § 3 de la loi de principes. ←
99. Article 30, § 3, de la loi de principes. ←
100. Article 27, § 3, de la loi de principes. Le délai de réponse prévu dans le projet de loi était de deux mois (article 104 du projet de loi). ←
101. Pour le CCSP : article 23, § 1er, al. 2, de la loi de principes ; pour les commissions : article 27, § 1er, al. 2, de la loi de principes. ←

102. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 76. ←
103. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 107. ←
104. En prison, un « mouvement » signifie que les agents de surveillance vont encadrer le déplacement de personnes détenues d'un point à un autre : de leur cellule vers le préau, la douche, la salle de visites, etc. ←
105. Pour le CCSP : article 25/1, § 4, de la loi de principes ; pour les commissions de surveillance : article 30, § 4, de la loi de principes. ←
106. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 115 et p. 121 ; Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice, *op. cit.*, p. 34, p. 38, p. 43, p. 52 et p. 84. ←
107. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 45 et p. 48. ←
108. Article 25/1, al. 3 et 30, § 1er, al. 2 de la loi de principes. ←
109. Comme le soulignait justement G. Kellens au sujet des commissions administratives (à notre sens, cela reste valable pour les commissions de surveillance), « les membres des commissions veillent à ce que le régime de la prison soit correct pour tous ceux qui y vivent, que ce soient ses pensionnaires provisoires (les détenus) ou de plus longue durée (le personnel) : leur sort est interconnecté. Le mal-être des uns se communique aux autres » (Kellens G., *op. cit.*, p. 12). ←
110. Les commissions relèvent que des courriers de détenus disparaissent ou que des détenus se plaignent de mesures de représailles s'ils déposent un courrier dans la boîte aux lettres de la commission (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 120). Par ailleurs, le CPT s'est inquiété, dans son dernier rapport adressé à l'Etat belge, du déficit de confidentialité de ces dernières au vu de leur localisation (Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, 8 mars 2018, p. 46). ←
111. Article 26, § 2, al. 4°, de la loi de principes. ←
112. Article 26, § 2, al. 3°, de la loi de principes. ←
113. Relevons à cet égard que, le 27 avril 2017, lors d'une journée de formation organisée par le CCSP et consacrée à la médiation, plusieurs membres de différentes commissions ont déclaré qu'il ne leur semble pas possible que les commissions de surveillance exercent une mission de médiation à côté de leur mission de contrôle. Les ONG actives sur le terrain carcéral ont également critiqué ce mélange des genres (*infra*). ←
114. Beernaert M.-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, 2e ed., Limal, Anthemis, 2012, p. 357. ←
115. Rapport final de la commission Dupont, p. 91 ; pour une présentation détaillée de ces possibilités de recours et des difficultés qu'elles impliquent pour les détenus, voir Beernaert M.-A., *op. cit.*, pp. 359 - 378 ; Cliquennois G., Cartuyvels Y. et Champetier B., « Le contrôle judiciaire européen de la prison : les droits de l'homme au fondement d'un panoptisme inversé ? », in *Déviance et société*, vol. 38, 2014, pp. 502 - 507. ←
116. Beernaert M.-A., *op. cit.*, p. 357 ; Rapport final de la commission Dupont, p. 91 ; Dessy F. et Vonèche C., « Prisons en grève, droits fondamentaux en berne : un point de vue parmi les autres ? Triste révélateur intolérable *intra muros* », in Kennes L. (dir.), *Questions d'actualité en droit pénal et en procédure pénale*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 53 - 55. ←
117. Cour eur. D. H., arrêt Vasilescu c. Belgique du 25 novembre 2014, req. n°64682/12, §§ 74 - 77 ; Cour eur. D. H., arrêt Sylla et Nollomont c. Belgique du 16 mai 2017, req. n°37768/13 et 36467/14, § 21. ←
118. Recommandation « Rec (2006) 2 » du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952e réunion des Délégués des ministres, Règles 70.1. à 70.7. ←
119. Voy. l'ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, dites "Règles Nelson Mandela", titre *Information et droit de plainte des détenus*, articles 54 à 57, Résolution 70/175 de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 17 décembre 2015. ←

120. Rapport au gouvernement belge sur la visite du CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg - Bruxelles, 14 octobre 1994, pp. 79 - 80 ; Rapport au gouvernement belge sur la visite du CPT en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg, 3 avril 1998, p. 75 ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, 8 mars 2018, pp. 45 - 46 et 71 - 72. ←
121. Rapport final de la commission Dupont, p. 91. ←
122. Rapport final de la commission Dupont, p. 97. ←
123. *Ibid.*, p. 98 et p. 101. ←
124. Civ. Bruxelles (4e ch. civile), 4 octobre 2013, *Rev. dr. pén. crim.*, 2014, p. 863, avec note Beernaert M.-A., « Responsabilité de l'Etat pour absence de mise en vigueur de la loi de principes du 12 janvier 2005 », in *Rev. dr. pén. crim.*, 2014, p. 870 - 872. ←
125. Art. 7 de l'arrêté royal du 19 juillet 2018 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la surveillance et au traitement des plaintes et des réclamations, *M.B.*, 29 août 2019. ←
126. Pour une description de ce régime, voy. Nederlandt O., *op. cit.*, pp. 549 - 554. ←
127. Rapport final de la commission Dupont, pp. 97 - 98 et p. 102. ←
128. *Ibid.*, p. 101. ←
129. Rapport final de la commission Dupont, p. 97, p. 101 et p. 102 ; article 28, §1er, alinéa 2, de la loi de principes, avant modification par la loi pot-pourri IV. ←
130. 22 commissions sont signataires de la position commune au moment des débats parlementaires, puis deux autres commissions (Andenne et Dinant) se sont ajoutées à cette position en signant la carte blanche. Les 24 commissions signataires sont les commissions de surveillance des prisons d'/de : Andenne, Arlon, Forest-Berkendael, Dinant, Ittre, Jamioulx, Lantin, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne, Mons, Namur, Nivelles, Paifve, Saint-Hubert, Tournai, Saint-Gilles, Anvers, Turnhout, Bruges-Ruiselede, Dendermonde, Malines, Oudenaarde, Tongres et Merksplas (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, pp. 112 - 116). ←
131. *La Libre Belgique*, *op. cit.* ; De Morgen, *op. cit.* ←
132. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, pp. 109 - 111 ; « Les commissions de surveillance des prisons de Louvain et de Gand ne partagent pas la position commune des autres commissions. Elles se réfèrent à la situation qui existe aux Pays-Bas où les commissions de surveillance combinent les rôles de médiateur et de juge des plaintes, sans problème notoire. Elles soulignent également que le projet de loi prévoit qu'une indemnité sera prévue pour les commissions de surveillance et de plainte et qu'il appartiendra au Parlement, dont dépendront les commissions à l'avenir, de garantir que les commissions disposeront des moyens nécessaires pour exercer leur nouvelle tâche de manière professionnelle. Enfin, les commissions de Louvain et de Gand craignent que le fait de s'opposer au projet de loi aboutisse à ce que les dispositions de la loi de principes concernant le droit de plaintes des détenus ne soient finalement pas appliquées, alors qu'il est indispensable que les détenus puissent bénéficier d'une protection juridique plus effective » (*La Libre Belgique*, *op. cit.*). ←
133. Commissions de surveillance auprès des prisons d'/de : Beveren, Hasselt, Huy-Marneffe, Ieper et Wortel-Hoogstraten. ←
134. Les débats sur le choix de l'organe compétent pour traiter des recours des détenus ne date pas d'hier : le commissaire royal à la réforme du Code pénal, le professeur Legros, proposait déjà de confier ce contentieux au tribunal de l'application des peines, en prévoyant que ce tribunal effectue des visites en prison pour régler les problèmes sur place (Legros R., *Avant-projet de Code pénal*, Bruxelles, Editions du Moniteur belge, 1985, pp. 75 - 76), tandis que le Conseil supérieur de la politique pénitentiaire considérait qu'il valait mieux le confier à un organe existant, à savoir les commissions administratives, pour ensuite considérer que la partie mobile du personnel de la section pénitentiaire de la juridiction de l'exécution des peines comprenne des membres expérimentés des commissions administratives (Detienne J., « Les commissions administratives : pouvoirs et compétences », *op. cit.*, p. 159). Jean Detienne considérait lui qu'il fallait que la mission de traiter des recours des détenus soient confiées à des juristes ayant une grande connaissance des prisons mais n'appartenant pas aux mondes judiciaires et pénitentiaires (Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », *op. cit.*, p. 49). ←

135. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, pp. 113 - 115. Notons que le Conseil supérieur pour la politique pénitentiaire, dans un avis de 1995 relatif aux commissions administratives, avait déjà déclaré qu'il lui paraissait difficile de charger les commissions administratives d'une mission quasi juridictionnelle en matière de recours des détenus contre les décisions qui affectent leurs droits (Detienne J., « Un autre regard sur les prisons », *op. cit.*, p. 285). Certains parlementaires ont soutenu les commissions dans cette demande : Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, pp. 30 - 31, p. 35. ←
136. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, p. 31, p. 52 (amendement n°92) et Annexes p. 111. ←
137. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, pp. 113 - 114. ←
138. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, p. 36 et p. 38, et Annexes, p. 117 et 121. ←
139. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, p. 52. ←
140. Le texte de loi spécifie en effet que « Chaque Commission de surveillance constitue *parmi ses membres* une Commission des plaintes de trois membres » (nous soulignons). ←
141. Article 25/2, de la loi de principes, tel qu'inséré par l'article 125 de la loi pot-pourri IV. ←
142. C. Const., arrêt n°150/2018, 8 novembre 2018, B.11. ←
143. *Ibid.*, B.13. ←
144. *Ibid.*, B.14.2. ←
145. *Ibid.*, B.16. ←
146. Arrêté royal du 19 juillet 2018 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la surveillance et au traitement des plaintes et des réclamations, et modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *M.B.*, 24 juillet 2018. ←
147. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, pp. 70 - 71. ←
148. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2017-2018, n°54-2969/001, p. 126. ←
149. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 43 - 44. ←
150. Nomination des membres du Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord., sess. 2018-2019, n°54-3531/001. ←
151. Elle a coordonné un projet ayant abouti à la publication du premier guide pratique en Europe sur le monitoring des lieux de privation de liberté pour mineurs : <http://www.childrensrightsbehindbars.eu/outputs/practical-guide>. ←
152. Six néerlandophones : Raf Gerits, Pieter Houbey, Henri Debucquoy, Marc Allegaert et Norbert Verleyen (un suppléant doit encore être nommé) ; et six francophones : Michel Gustot, Vinciane Saliez, Arlette Donnay, Béatrice Chapaux, Patrick Charlier et Yves de Locht. ←
153. Arrêté royal du 27 septembre 2018 modifiant certaines dispositions relatives à la composition des commissions de surveillance auprès des prisons, *M.B.*, 2 octobre 2018. ←
154. A savoir les commissions de surveillance des prisons d'Andenne, d'Arlon, de Dinant, d'Hasselt, de Huy-Marneffe, d'Ieper, de Jamioulx, de Lantin, de Leuze-en-Hainaut, de Marche-en-Famenne, de Merksplas, de Namur, de Ruiselede, de Saint-Hubert, de Tongres, de Tournai, de Turnhout, ainsi que la commission de surveillance de l'établissement de défense sociale de Paifve. ←
155. Le recrutement des membres est difficile, d'autant plus quand les prisons se trouvent dans des régions éloignées des grandes villes, comme celles de Saint-Hubert, Huy, Marneffe, Dinant, etc. Même dans les grandes villes, le recrutement s'avère parfois aussi compliqué, la commission de Namur ne compte à ce jour (janvier 2019) aucun membre par exemple. ←

156. CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 7. ←
157. Un rapport 2005, un rapport 2006, un rapport 2007, un rapport 2008-2010 et un rapport 2011-2014 ; ces rapports sont par ailleurs critiqués quant à leur contenu, notamment par le peu ou l'absence d'informations quant à la communication entre CCSP et commissions, au fonctionnement concret des commissions, à la façon dont elles désignent leurs membres, à l'absence de réflexion ou de vision quant à leur travail, voir : Daems T., « De heropstanding van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen ? Enkele kanttekeningen bij de publicatie van een markant jaarrapport », in *Panopticon*, 2012, pp. 140 - 148 ; Scheirs V., « Het jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen : hoe de context de inhoud kan bepalen... », in *FATIK - Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2012, pp. 3 - 4 ; Vanquelberghe C., Breuls L., Casier I., Robberechts J., Scheirs V., Vanhouche A.-S., « Roepen met schorre stem ? Enkele reflecties bij het jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen (2011-2014) », in *Panopticon*, 2017, pp. 1 - 8. ←
158. Les 31 commissions de surveillance sont établies auprès des prisons d/de : Andenne, Anvers, Arlon, Beveren, Brugge-Ruiselede, Dendermonde, Dinant, Forest-Berkendael, Gand, Hasselt, Huy-Marneffe, Ieper, Ittre, Jamioulx, Lantin, Leuven, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne, Malines, Merksplas, Mons, Namur, Nivelles, Oudenaarde, Paifve, Saint-Hubert, Saint-Gilles, Tongres, Tournai, Turnhout et Wortel-Hoogstraten. ←
159. Rapport final de la commission Dupont, p. 214 ; Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », *op. cit.*, p. 48. ←
160. On retient notamment la démission du psychiatre Paul Cosyns en mai 2012 de son poste de président du CCSP, pour contester l'absence de réaction du gouvernement fédéral face aux observations formulées par le CCSP et le manque de soutien logistique au CCSP. ←
161. Dans les faits, il n'y a pas de soutien matériel et organisationnel des commissions de surveillance et la communication entre le CCSP et les commissions est réduite : Daems T. et Vander Beken T., « Alleen voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenis », in *De orde van de dag*, 2011, pp. 74 - 75. ←
162. En termes de formation, le CCSP organise une fois par an une « journée des commissions », journée où la matinée est consacrée à la présentation d'un thème précis et l'après-midi à des discussions. Ces formations ont lieu durant des journées et pendant les heures de travail, ce qui fait que les bénévoles qui travaillent par ailleurs ne peuvent s'y rendre, à moins de prendre congé à cet effet. ←
163. Il était extrêmement rare qu'une candidature conduise à un avis négatif par le CCSP. En 2018 par exemple, le CCSP a donné un seul avis négatif, concernant la candidature d'un juge d'instruction, au vu de l'incompatibilité prévue par l'arrêté de 65. ←
164. Aucune farde de documentation n'était fournie. S'il le demandait au CCSP, le membre d'une commission pouvait avoir accès à l'Intranet du CCSP, qui contenait différents documents (certaines circulaires ministérielles, rapports d'autres commissions, PV des réunions des CCSP, etc.), apparaissant par ordre chronologique et non classés par sujet, ce qui ne permettait pas de recherche thématique. Il pouvait demander à recevoir par courriel la *newsletter* du CCSP, qui existait depuis 2014, reprenant des contributions des membres de commission et du CCSP sur différentes thématiques liées à leurs missions et des actualités en matière pénitentiaire (CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 47 et pp. 54 - 55). ←
165. Notons qu'une formation de base a été initiée par le CCSP à la toute fin de son présent mandat. Le CCSP a demandé à l'Institut de formation judiciaire de l'organiser sur trois matinées, avec une session francophone et une session néerlandophone, avec environ une vingtaine de membres de commissions participant à chaque session. ←
166. Daems T. et Vander Beken T., *op. cit.*, p. 75. ←
167. Ainsi, dans certaines commissions, les commissaires du mois travaillent en duo tout le mois ou en décalage (un du 1er au dernier jour du mois, l'autre du 15 au 15), dans d'autres, tous les membres de la commission ne sont pas commissaires du mois. Dans certaines commissions, les commissaires du mois se rendent à la prison plusieurs fois par semaines, dans d'autres une fois par mois. Certaines commissions passent l'essentiel de leur temps à rencontrer des détenus tant elles sont submergées de demandes d'entretien, d'autres reçoivent à peine quelques rapports des détenus. Certaines rendent leur rapport public sur le site du CCSP, d'autres pas. Certaines s'adressent à la presse, d'autres le refusent. Certaines délivrent des attestations aux avocats qui le demandent dans le cadre de procès, d'autres pas. Etc. ←

168. Ce constat ne date pas d'hier, puisque Jean Detienne écrivait au sujet des commissions administratives : « chaque commission a une spécificité propre qui varie avec l'établissement, le directeur, le président, les membres » (Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », *op. cit.*, p. 41). ←
169. Le dernier rapport annuel du CCSP précise que 18 commissions sur 31 ont rédigé des rapports : CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 7. ←
170. CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 7. ←
171. Dans un cadastre réalisé par le CCSP, le constat est qu'au 31 décembre 2018, sur un nombre de membres de commissions pouvant aller jusqu'à 372 (31 commissions x 12 membres) et 31 secrétaires (1 par commission), il y avait au total 282 bénévoles : 258 membres de commissions et 24 secrétaires. Le nombre minimum de six membres n'était pas atteint dans six commissions (Andenne, Huy-Marneffe, Ieper, Namur, Tongres et Wortel-Hoogstraten). ←
172. CCSP, *Rapport annuel 2005*, p. 5 ; CCSP, *Rapport annuel 2006*, p. 5 ; CCSP, *Rapport annuel 2007*, p. 1 et p. 5 ; CCSP, *Rapport annuel 2008-2010*, pp. 15 - 17. ←
173. Médiateur Fédéral, *Rapport annuel 2010*, pp. 44 - 46 et pp. 132 - 134. ←
174. Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009, Strasbourg, 23 juillet 2010, p. 67 ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 23 au 27 avril 2012, Strasbourg, 13 décembre 2012, pp. 33 - 34. Le CPT était déjà très critique des commissions administratives des prisons : Rapport au gouvernement belge sur la visite du CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg-Bruxelles, 14 octobre 1994, n°244 à 247, pp. 79 - 80. ←
175. Voy. entre autres : Mary Ph., *Enjeux contemporains de la prison*, *op. cit.*, pp. 100 - 102 ; Cliquennois G., Cartuyvels Y. et Champetier B., « Le contrôle judiciaire européen de la prison : les droits de l'homme au fondement d'un panoptisme inversé ? », *op. cit.*, pp. 491 - 519 ; Daems T. et Vander Beken T., *op. cit.*, pp. 73 - 78 ; Claus H., « Waarom loopt het toezicht op de gevangenen mank in België ? Pleidooi voor een parlementaire onderzoekscommissie voor de strafuitvoering », in *De orde van de dag*, 2011, pp. 79 - 85 ; De Decker S., « De bewakers bewaakt : de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen », in *FATIK - Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2009, pp. 13 - 18 ; Vander Beken T., « Beklagrecht en toezicht op gevangenen in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral », in *Panopticon*, 2008, pp. 1 - 6 ; Van Loock L., « Het toezicht op de gevangenen door de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen », in *FATIK - Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2006, pp. 9 - 14 ; Daems T., Vander Beken T. et Vermeulen G., *Toezicht op detentie : tekst en contexte*, Anvers, Maklu, 2012, pp. 88 - 90. ←
176. Voy. notamment la proposition de résolution du 7 octobre 2014 demandant une professionnalisation, un meilleur encadrement des commissions de surveillance, un renforcement de l'indépendance du CCSP, une adaptation des missions du CCSP afin d'étendre celles-ci à tous les lieux de privation de liberté et d'en faire un Comité D (pour détention) sous la tutelle du Parlement fédéral (*Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2014-2015, n°54-0450/001). ←
177. Voir par exemple la Notice de l'Observatoire International des Prisons, pp. 59 - 60. ←
178. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 7 - 8 : « l'absence de moyens, en matière de personnel, de locaux, de budget empêche leur action d'être aussi efficace qu'elle devrait l'être. (...) Sur le plan des moyens financiers, c'est le système de dotation parlementaire qui a été retenu. Les membres des commissions seront également indemnisés pour leurs prestations, ce qui leur permettra de recruter en leur sein des citoyens motivés qui pourront les faire bénéficier de leur compétence professionnelle ». ←
179. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 110 et p. 113. ←
180. Le directeur général des établissements pénitentiaires a ainsi à plusieurs reprises refusé de fournir les informations demandées au CCSP : CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 50. ←
181. Jean Detienne soulignait déjà en 1987 qu'« il n'y a pas de surveillance possible sans une information systématique » (Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », *op. cit.*, p. 28). ←
182. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 137 ; Les amendements n° 39, 51 et 91 visaient à limiter la durée du mandat et à interdire le renouvellement pour les Présidents et Vice-Présidents en vue de garantir leur indépendance réelle à vis-à-vis des autorités qui les nomment (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Amendements, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2015 - 2016, n°54-1986/003, pp. 15 - 16, p. 32), mais ils ont été rejetés (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, pp. 84 - 85). ←

183. Detienne J., « Les commissions administratives des prisons belges », *op. cit.*, p. 48 (voy. aussi p. 40). ←
184. CCSP, *Rapport annuel 2011-2014*, p. 45 et p. 47 (l'objectif étant de conserver l'expertise au sein des commissions). ←
185. Proposition de loi concernant le traitement de données à caractère personnel par le SPF Justice dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté et de la gestion des établissements dans lesquels cette exécution s'effectue, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2016-2017, n°54-2194/001. ←
186. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, pp. 27 - 28. ←
187. Rapport final de la commission Dupont, p. 101. ←
188. Geens K., ministre de la Justice, *Plan Justice*, *op. cit.*, p. 71. ←
189. Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Visite aux Pays-Bas – assistance et conseils au mécanisme national de prévention : recommandations et observations adressées à l'État partie, Genève, 3 novembre 2016, CAT/OP/NLD/1, pp. 4 - 8. ←
190. Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 13 May 2016, Strasbourg, 19 janvier 2017, p.11. ←
191. Ces critiques ne portent pas spécifiquement sur les commissions des plaintes néerlandaises, mais bien sur l'architecture du système hollandais dans son ensemble. Au vu de la nature de ces critiques, les commissions des plaintes sont directement concernées par celles-ci. ←
192. Cela permettrait en outre d'éviter toute confusion avec les demandes des détenus adressées à la commission de surveillance via les boîtes aux lettres. ←
193. Notamment car le traitement des plaintes entraînait un grand investissement en temps pour les directeurs, qui en outre voyaient les commissions comme empiétant sur leurs prérogatives. Les détenus n'étaient pas très enthousiastes non plus, doutant de l'indépendance et de la compétence des commissions des plaintes. La commission Dupont relève encore d'autres défauts : « la longueur du délai de traitement des plaintes, le manque d'information des détenus sur le système des plaintes, le fait qu'aucune plainte ne puisse être formulée contre des décisions prises par des membres du personnel d'un rang inférieur à celui de directeur, la peur des représailles en cas de dépôt d'une plainte, le manque d'indépendance des commissions des plaintes, et, dans la pratique, l'accès très insuffisant aux nombreuses règles qui permettent aux détenus d'exercer leurs droits » (Rapport final de la commission Dupont, pp. 105 - 107). ←
194. Rapport final de la commission Dupont, p. 108. ←
195. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 8. ←
196. C. Const., arrêt n° 150/2018, 8 novembre 2018, B.10. ←
197. Cour eur. D. H. (G.C.), arrêt Kleyn et autres c. Pays-Bas du 6 mai 2003, req. n° 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, § 191; Cour eur. D. H. (G.C.), arrêt Micallef c. Malte du 15 octobre 2009, req. n° 17056/06, § 98; Cour eur. D. H. (G.C.), arrêt Morice c. France du 23 avril 2015, req. n° 29369/10, § 78 ; C. Const., arrêt n° 29/2017 du 23 février 2017, B.9.1. et B.9.2. ←
198. Cour eur. D. H. (G.C.), arrêt Kyprianou c Chypre du 15 décembre 2005, req. n° 73797/01, § 121. ←
199. C. Const., arrêt n° 150/2018, 8 novembre 2018, B.15.1 et suiv. ←
200. Rapport au gouvernement belge sur la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg - Bruxelles, 14 octobre 1994, pp. 79 - 80. Le CPT a réitéré cette recommandation en 1997 : Rapport au gouvernement belge sur la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg, 3 avril 1998, p. 75. ←
201. Conseil des Ministres, Assentiment au protocole relatif à la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, Communiqué de presse du 22 février 2018 ←

202. Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 124 ; Conseil des Ministres, Assentiment au protocole relatif à la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, Communiqué de presse du 22 février 2018. Voy. également Chambre des Représentants, Résolution du 20 juillet 2011 en vue de la ratification du protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), *Doc. Parl., Ch.*, sess. ord. 2010-2011, n° 53- 0025/005. ←
203. Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Belgium, 11 April 2016 (A/HRC/32/8), pt. 138-2 - 138-17. ←
204. Cour eur. D. H., arrêt W.D. c. Belgique du 6 septembre 2016, req. n° 73548/13. ←
205. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Déclaration publique relative à la Belgique, CPT/Inf (2017)18, Strasbourg, 13 juillet 2017. Pour un commentaire, voy. Nederlandt O., « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *op. cit.*, pp. 299 - 302, et Daems T., « De openbare verklaring van het Europese antifoltercomité (CPT) betreffende België », in *Panopticon - Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2017, pp. 476 - 481 ←
206. En plus de 30 d'existence du CPT, seuls 5 Etats du Conseil de l'Europe ont fait l'objet de telles déclarations (Turquie, Fédération de Russie, Grèce, Bulgarie et Belgique), dont un seul lors des 2 dernières années, à savoir la Belgique. ←
207. Tels qu'approuvés par l'Assemblée Générale des Nations Unies (General Assembly, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 20 December 1993, A/RES/48/134). ←
208. Voy., entre autres, Accord de gouvernement, 10 octobre 2014, p. 227. ←
209. Voy., entre autres, Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Belgium, 11 April 2016, A/HRC/32/8, pt. 138-21 - 138-52. ←
210. Voy., entre autres, CRPD/C/BEL/CO/1, para. 49 ; CERD/C/BEL/CO/16-19, para. 7 ; CAT/C/BEL/CO/3, para. 9, etc. ←
211. Proposition de loi du 18 avril 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *Doc. Parl., Ch. Sess. ord. 2018-2019*, n° 54-3670/010. ←
212. Avec la création de cet Institut fédéral, l'Etat belge tente donc de se conformer à ses obligations internationales. Toutefois, l'institution créée est loin de répondre aux critères internationaux et appelle encore certaines critiques, même si elle constitue indéniablement un pas en avant dans la bonne direction (pour plus d'informations, voir <http://www.liguedh.be/institut-federal-pour-la-protection-et-la-promotion-des-droits-de-lhomme-un-pas-en-avant-qui-souleve-beaucoup-de-questions/>). ←
213. Le premier parti du pays et de la Flandre, la NVA, s'est opposée à l'adoption de cette proposition de loi et ne fait pas mystère de son mépris pour cette institution fédérale, comme pour l'ensemble des autres institutions fédérales de protection et de promotion des droits fondamentaux. ←
214. Le plus grand mérite de cette proposition de loi est de faire dépendre cet Institut fédéral du pouvoir législatif, et non du pouvoir exécutif. Toutefois, de ce fait, il rejoint les nombreuses autres institutions qui dépendent du Parlement fédéral (Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), CCSP, ...), qui sont donc toutes financées sur la même cassette, très limitée... Si la volonté est de s'assurer que l'ensemble de ces institutions exercent leurs missions dans de bonnes conditions, cela impliquera nécessairement une augmentation budgétaire des dépenses du Parlement fédéral, augmentation qui n'est au programme d'aucun parti. ←
215. Conseil des Ministres, Assentiment au protocole relatif à la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, Communiqué de presse du 22 février 2018. ←
216. Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, 8 mars 2018, p. 46). ←
217. Art. 4, § 2, de l'OPCAT. ←
218. L'article 167, § 1er de la loi de principes du 12 janvier 2005 stipule que « sauf dispositions contraires, les dispositions de la présente loi sont applicables aux personnes internées ». Par conséquent, cette loi s'applique uniquement aux internés qui sont placés dans l'établissement de défense sociale de Paifve ou les sections de défense sociale des prisons de Turnhout, Bruges et Anvers, qui relèvent de l'administration pénitentiaire. Le ministre de la Justice l'a confirmé dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi pot-pourri IV (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 74 - 75 et p. 80). ←

219. En suivant la demande des ONG, des parlementaires ont déposé un amendement n° 46 pour doter le CCSP de la personnalité juridique afin qu'il puisse passer des accords avec les entités fédérées pour prévoir un contrôle des lieux de privation de liberté entrant dans leurs compétences ainsi qu'un amendement n° 47 pour que le CCSP puisse exercer ses missions dans tous les lieux privés de liberté (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Amendement, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2015 - 2016, n°54-1986/003, pp. 25 - 27), mais ces amendements furent rejetés (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, p. 84). ←
220. Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du CPT relatif à sa visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012, Strasbourg, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 37, p. 18. ←
221. *Ibidem.* ←
222. Voir par exemple, concernant le Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, « Children's Rights Behind Bars - Droits fondamentaux des enfants privés de liberté : l'amélioration des mécanismes de surveillance », Rapport de recherche - Belgique, mai - septembre 2014, pp. 40 et suiv. ←
223. Pour une critique de l'approche segmentée, voir, par exemple, le cas des Pays-Bas (Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Visite aux Pays-Bas - assistance et conseils au mécanisme national de prévention : recommandations et observations adressées à l'État partie, Genève, 3 novembre 2016, CAT/OP/NLD/1, pp.6 et suiv.). Par ailleurs, le SPT estime que « Lorsque l'organe désigné comme mécanisme national de prévention exerce d'autres fonctions que celles visées par le Protocole facultatif, ses fonctions en tant que mécanisme national devraient être confiées à un groupe ou un département distinct, doté de son propre personnel et de son propre budget » (Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, Genève, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/05, pt. 32). ←
224. Filippeschi V., « Les Mécanismes nationaux de prévention : rôle et évolution », in *Un monde tortionnaire*, Rapport ACAT 2016, Paris, 2016, pp. 163 et suiv, notamment pp. 166 - 169. ←
225. Art. 18, § 2, de l'OPCAT. ←
226. Le SPT estime que les membres « devraient posséder collectivement les compétences et les connaissances requises pour lui permettre de fonctionner efficacement » (Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, Genève, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/05, pt. 17 et 20). ←
227. Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 126 ←
228. Le ministre de la Justice a déclaré que la Chambre devra « veiller en outre à la présence équilibrée d'hommes et de femmes » (Projet de loi portant des dispositions diverses en matière pénale, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 44), mais ce n'est en rien une obligation légale. ←
229. C'est d'ailleurs ce que recommande le SPT : « La mise en place d'un mécanisme national de prévention devrait faire l'objet d'un processus ouvert, non exclusif et transparent, faisant intervenir un large éventail d'acteurs, y compris la société civile. Il en va de même de la sélection et de la nomination des membres du mécanisme national, qui devraient obéir à des critères expressément énoncés » (Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, Genève, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/05, pt. 16). ←
230. Comme c'est d'ailleurs le cas pour le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté en France, qui fait figure de modèle en la matière, nommé pour un mandat non renouvelable de 6 ans. ←
231. Art. 18, § 3, de l'OPCAT; Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, p. 137. A cet égard, le SPT est critique quant aux faibles moyens financiers et humains alloués à leur MNP par les autorités hollandaises, ne lui permettant pas de s'acquitter de ses missions de base (Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Visite aux Pays-Bas - assistance et conseils au mécanisme national de prévention : recommandations et observations adressées à l'État partie, Genève, 3 novembre 2016, CAT/OP/NLD/1, pp. 10 et 11), alors que celui-ci constitue le modèle déclaré des autorités belges (*supra*). ←
232. Art. 18, § 1, de l'OPCAT. ←

233. Un tel cumul engendrerait une discrimination de rémunération entre les membres effectuant un même travail et pourrait mettre à mal le travail collégial. ←
234. Manuel de mise en œuvre de l’OPCAT, publié en 2010 par l’Association pour la Prévention de la Torture et l’Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 238 à 239. ←
235. Il est intéressant de noter que le mandat du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté en France ne peut pas être révoqué, ce qui est considéré comme une garantie d’indépendance. Par ailleurs, le SPT recommande que les motifs de révocation soient spécifiés dans la loi (Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, Genève, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/05, pt. 9). ←
236. Art. 19, a), de l’OPCAT. ←
237. Art. 19, b), de l’OPCAT. ←
238. Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, Genève, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/05, pt. 13 et 29. ←
239. Art. 23 de l’OPCAT. ←
240. Art. 22 de l’OPCAT. ←
241. Médiateur Fédéral, *Rapport annuel 2010*, p. 134. ←
242. Le professeur Damien Scalia a présenté à la commission de la Justice de la Chambre une position signée par six associations (Bruxelles Laïque, Centre d’Action Laïque, Défense des Enfants International, Ligue des Droits Humains, Observatoire International des Prisons et Action des Chrétiens pour l’Abolition de la Torture) qui reprenait les modifications qu’il était nécessaire d’apporter au projet de loi afin de rendre possible la ratification de l’OPCAT (Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Annexes, *op. cit.*, pp. 136 - 137). ←
243. Projet de loi modifiant la surveillance des prisons, Rapport de la première lecture, *op. cit.*, pp. 29 - 31, voy. également la Résolution du 20 juillet 2011 en vue de la ratification de l’OPCAT, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2010-2011, n°53-0025/005. ←
244. Sous réserve de l’application de l’art. 24 du protocole précité, qui autorise un ajournement des obligations de l’Etat signataire pouvant aller jusqu’à 5 ans dans certaines circonstances. Ce délai pourrait être mis à profit par le législateur pour combler les lacunes béantes de la législation belge, mais au prix de la cohérence, de l’efficacité juridique et de la bonne gouvernance, notamment budgétaire. ←