

## AVIS DU CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PENITENTIAIRE

Avis 2015-5, du 20 juillet 2016

relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi de principes en ce qui concerne la surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus

### **Généralités**

Le transfert des organes de surveillance vers le Parlement se fait via *une modification de la loi de principes* et non via une loi distincte. Aucune opportunité n'est donc créée pour la mise en œuvre d'obligations internationales, plus particulièrement la mise en place d'un Mécanisme national de prévention (MNP) dans le cadre de l'OPCAT, qui assure la surveillance de tous les lieux de détention (art. 4 de l'OPCAT). Tant que le CCSP opère dans le cadre de la loi de principes, il est seul compétent pour les détenus (et les internés, voir infra) et sa compétence ne peut être étendue à d'autres lieux de détention.

### **Champ d'application**

L'exposé des motifs précise que sur la base de l'article 167 de la loi de principes, la compétence des organes de surveillance s'étend aux *internés* qui séjournent dans des établissements ou des sections de défense sociale (EDS) relevant de la compétence de l'administration pénitentiaire (Paifve, Merksplas, Turnhout et Bruges). Cela signifie-t-il que le CPL de Gand et le CPL d'Anvers (qui accueillent également des internés, mais qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de l'administration pénitentiaire) ne font pas l'objet de la surveillance instaurée par la loi de principes ? Tant qu'il n'existe pas de réglementation distincte relative au statut juridique externe des internés et que la loi de principes leur est également applicable (voir l'art. 167 de la loi de principes), les dispositions de la loi de principes relatives à la surveillance doivent également leur être appliquées, ainsi qu'aux établissements dans lesquels ils séjournent.

### **Missions et compétences du Conseil central de surveillance (art. 22 et 23 de la loi de principes)**

Comme le fait remarquer le Conseil d'État, l'avis (à l'instar du rapport annuel) doit être soumis non seulement au ministre de la Justice, mais également au ministre ayant les soins

de santé pénitentiaires dans ses attributions et ce, dans le cadre du transfert des soins de santé pénitentiaires de la Justice à la Santé publique.

Du fait de la réforme de l'État, d'autres ministres (flamands et wallons) se sont toutefois également vu attribuer des compétences en matière pénitentiaire (les ministres du Bien-être, par exemple). La compétence en matière d'avis devrait donc être élargie à *tous les ministres ayant des compétences en matière pénitentiaire*.

Les compétences du CCSP à l'égard des commissions locales sont élargies : le CCSP est désormais responsable non seulement de la coordination et du soutien des commissions, mais également de leur création et du contrôle de leur fonctionnement et ce – du moins selon l'exposé des motifs – de manière à assurer un fonctionnement optimal et de qualité. Il ressort du même exposé des motifs que ce soutien englobe également la *formation* des membres des commissions. On peut se demander si cette formation ne pourrait pas être mieux réglementée dans la loi. Si les commissions sont effectivement chargées de la jurisprudence en matière de plaintes, une formation adéquate en lien avec la formation des magistrats est une *conditio sine qua non*.

Pour pouvoir accomplir correctement sa mission, le CCSP a *librement accès* à tous les endroits des prisons, à tous les documents pertinents et à tous les détenus. Il est ajouté que le CCSP est tenu de respecter « les règles de sécurité en vigueur ». Pour éviter que les directions ne disposent dans ce domaine d'une compétence illimitée rendant toute surveillance impossible, il conviendrait en tout cas de clarifier et de préciser cette règle.

Un accès illimité à toutes les informations pertinentes et à tous les endroits des prisons implique également un accès aux cellules individuelles et aux dossiers individuels des détenus. Contrairement à ce que le Conseil d'État laisse entendre, cette compétence est inhérente à la mission de surveillance dans l'intérêt du détenu (voir également l'art. 20 de l'OPCAT) et ne doit pas être liée à l'autorisation du détenu.

### **Composition du Conseil central de surveillance (art. 24 de la loi de principes)**

Le CCSP se compose de douze membres (six néerlandophones et six francophones) et de douze suppléants. Il doit compter au moins deux juristes, dont un magistrat du siège, et un médecin par groupe linguistique. La présence obligatoire d'un *criminologue* a malheureusement été supprimée. Outre que cette exigence ne pose guère de problème en pratique, l'indispensable composition pluridisciplinaire du CCSP n'est ainsi pas respectée. Pour se conformer à l'OPCAT, l'organe de surveillance doit satisfaire aux exigences en matière d'égalité des sexes et de diversité : les minorités ethniques et autres doivent être représentées de façon adéquate (art. 18 de l'OPCAT).

Parmi ces douze membres, quatre (deux néerlandophones et deux francophones) devraient exercer une fonction rémunérée à temps plein, les autres étant bénévoles. Le CCSP est donc renforcé par un bureau permanent bilingue comptant au moins un juriste par rôle linguistique, mais la question demeure de savoir si cela suffit dès lors que les missions légales du CCSP sont également élargies. Si le législateur souhaite, d'une part, professionnaliser la surveillance des prisons conformément à l'OPCAT et, d'autre part, rendre effectif le droit de plainte des détenus qui est prévu depuis longtemps déjà dans la loi de principes, on peut dès à présent affirmer que les moyens en personnel affectés sont extrêmement réduits – particulièrement en comparaison avec nos pays voisins. En outre,

l'éventuelle assistance d'experts devrait être réglementée dans la loi – notamment en vue d'exercer la fonction de surveillance.

### **Secrétariat du Conseil central de surveillance** (art. 25 de la loi de principes)

Le CCSP est assisté par un secrétariat dont la composition est paritaire sur le plan linguistique. La loi devrait préciser qu'il s'agit de *fonctions rémunérées à temps plein*. Il paraît également indiqué de préciser dans la loi quelles sont les connaissances et les aptitudes que les membres du secrétariat doivent posséder et – comme le recommande le Conseil d'État – qui assure la désignation de ceux-ci. Actuellement, la loi de principes indique seulement que le statut, la formation du personnel et la rémunération des membres du secrétariat sont fixés par la Chambre (art. 25/3 de la loi de principes).

### **Commission d'appel** (art. 25/2 de la loi de principes)

La commission d'appel, chargée de la jurisprudence d'appel en matière de plaintes, est subdivisée en une commission néerlandophone et une commission francophone (s'agit-il de chambres, de sections ou de commissions distinctes ?), comprenant chacune trois membres et trois suppléants désignés par le CCSP. Le président doit être un *magistrat du siège*, mais l'exposé des motifs précise qu'il peut également s'agir d'un magistrat à la retraite. Ceci constitue un recul important par rapport à la loi de principes actuelle, qui exige en son article 23, § 1er, que la commission d'appel soit présidée par un membre effectif de la magistrature assise.

Le Conseil supérieur de la justice suggère en outre dans son avis que, pour des raisons de rationalisation et d'efficacité, les présidents des commissions d'appel devraient faire partie du bureau permanent du CCSP. Ceci garantit en tout état de cause que les commissions d'appel soient présidées non pas par des bénévoles, mais par des professionnels.

Outre le traitement des recours introduits contre les décisions des commissions des plaintes, la commission d'appel dispose à l'heure actuelle de trois autres compétences, à savoir les recours contre les rejets de la demande de se faire traiter par un médecin librement choisi, les recours contre le placement sous régime de sécurité particulier individuel et les recours contre un placement ou un transfèrement (actuel article 23, § 2, de la loi de principes). Sans la moindre explication ou motivation, le projet supprime la compétence de traiter les plaintes introduites contre les rejets de la demande de se faire traiter par un médecin librement choisi (art. 91 de la loi de principes).

### **Financement** (art. 25/3 de la loi de principes)

Seuls les membres du bureau perçoivent une *rémunération*. Les autres membres du CCSP (y compris les membres des commissions d'appel) ainsi que les membres du secrétariat ne reçoivent qu'une *indemnité*, qui est fixée par la Chambre. Il a déjà été souligné que le CCSP ne peut fonctionner correctement que s'il est soutenu par un secrétariat professionnel et, partant, rémunéré.

Le fonctionnement des organes de surveillance est financé via un mécanisme de dotation sur le budget général des dépenses du Royaume. Le CCSP établit annuellement un projet de budget qui est soumis pour approbation à la Chambre. Ainsi que le Conseil d'État le fait observer à juste titre, la loi doit également prévoir que le CCSP établit en même temps que

ce budget un *plan de gestion* (terme utilisé dans l'exposé des motifs) ou un *plan stratégique* (terme utilisé dans la loi de principes). Le projet prévoit en outre que ce plan stratégique doit être repris dans le rapport annuel du CCSP (art. 22, 4°, de la loi de principes).

Ce système doit conférer au CCSP la nécessaire autonomie financière, sous le contrôle de la Chambre. Cette exigence est également imposée par l'OPCAT. La loi ne détermine pas le montant précis de la rémunération ou de l'indemnité que perçoivent les membres du CCSP.

### **Missions et compétences de la Commission de surveillance** (art. 26 et 27 de la loi de principes)

La *fonction de médiation* de la Commission de surveillance est reformulée dans le projet : la Commission de surveillance doit assurer la médiation entre le directeur et les détenus concernant des problèmes (et non « des plaintes ») qui sont portés à sa connaissance de manière informelle. Le Conseil d'État propose de supprimer les mots de manière informelle car la manière dont les membres de la commission prennent connaissance des problèmes éventuels est sans importance. Or, l'ajout des mots de manière informelle était, selon le législateur, destiné à opérer une distinction entre la fonction de médiation de la Commission de surveillance et le rôle qu'elle joue au niveau du traitement formel des plaintes des détenus.

Il convient de souligner qu'en pratique, la fonction de médiation repose essentiellement sur le *commissaire de mois*. On ne comprend dès lors pas pourquoi cette fonction est supprimée dans le projet d'article 30, § 3, de la loi de principes, qui fait référence aux tâches du commissaire de mois, de sorte que seule la fonction de surveillance subsiste.

Il a déjà été rappelé à plusieurs reprises que les tâches confiées aux commissions par la loi de principes, à savoir la surveillance, l'avis, la médiation et la jurisprudence en matière de plaintes, sont en fait inconciliables. La surveillance suppose une attitude plus distante, indépendante et critique, tandis que la médiation se base sur la confiance des deux parties et suppose de bonnes relations avec la direction. Pour la fonction juridictionnelle, l'indépendance, l'impartialité et des connaissances juridiques sont également exigées. Il est certain que la Commission de surveillance ne remplit pas le rôle d'une personne de confiance ou d'un défenseur des intérêts du détenu et qu'elle doit en tout état de cause s'efforcer de faire preuve d'une stricte neutralité. À l'instar du Conseil supérieur de la Justice, nous plaidons pour que soit opérée une distinction claire (au niveau fonctionnel et organisationnel) entre les membres qui exercent des fonctions de surveillance, d'avis et de médiation et ceux qui siègent à la Commission des plaintes.

### **Composition de la Commission de surveillance** (art. 28 de la loi de principes)

La Commission de surveillance doit compter au moins deux juristes et un médecin (pour la consultation des dossiers médicaux). Le nombre de membres doit osciller entre 8 au minimum (au lieu de 6) et 12 au maximum (avec autant de suppléants). La durée du mandat est – tout comme pour le CCSP – portée à 3 x 5 ans au maximum. Il n'y a pas de limite d'âge. Pour le reste, le projet n'impose aucune exigence aux membres. Il ressort de l'exposé des motifs que le CCSP, qui nomme les membres, a pour tâche d'apprécier la motivation et la compétence des candidats.

Si le projet vise effectivement à garantir davantage de professionnalisme, plus particulièrement si les commissions sont chargées du traitement formel de plaintes, il serait indiqué de préciser dans la loi quelles sont les connaissances et les aptitudes dont les

membres doivent disposer. La suppression de la présence obligatoire d'un magistrat au sein de la Commission est également regrettable.

### **Secrétariat de la Commission de surveillance** (art. 29 de la loi de principes)

Le secrétaire et le secrétaire suppléant de la Commission de surveillance sont nommés non plus par le ministre, mais par le CCSP sur proposition de la Commission de surveillance. Tout comme pour le CCSP, la loi devrait préciser que le secrétaire n'est pas membre de la Commission de surveillance. Pour éviter que le droit de plainte ne soit d'emblée mis à mal par un manque de soutien en termes d'administration et de secrétariat, la loi doit garantir que chaque commission dispose d'un *secrétaire professionnel (et donc rémunéré)* (comme un membre du greffe du tribunal, par exemple).

### **Commission des plaintes** (art. 31 de la loi de principes)

Chaque commission constitue en son sein une Commission des plaintes composée de trois membres, qui est chargée du traitement formel des plaintes de détenus. Le projet supprime de la loi de principes l'exigence selon laquelle le *président de la Commission des plaintes* doit être un membre effectif de la magistrature assise. Tout juriste peut désormais exercer cette fonction. L'exposé des motifs du projet explique que des difficultés importantes risqueraient sinon de se poser au niveau du recrutement, ce qui pourrait entraver le bon fonctionnement du droit de plainte. On peut se demander si ce n'est pas plutôt l'absence d'un magistrat expérimenté qui risque de mettre à mal le bon fonctionnement du droit de plainte. De plus, les chiffres de fin 2015 font apparaître que la plupart des commissions (27 sur 30) comptent un magistrat parmi leurs membres.

Le Conseil supérieur de la justice plaide pour que le CCSP soit chargé de désigner le président de la Commission des plaintes, pour pouvoir garantir que celle-ci dispose des compétences et de l'expérience adéquates, nécessaires à l'exercice de cette fonction quasi juridictionnelle. Il nous paraît en tout cas essentiel que le président soit un magistrat.

Pour séparer suffisamment la fonction de médiation et la fonction de jurisprudence en matière de plaintes, le projet dispose que le président de la Commission des plaintes peut récuser chaque membre qui – quelle que soit sa qualité (c'est-à-dire en une autre qualité, par exemple en tant que médiateur) – est déjà intervenu dans le dossier du détenu concerné. Selon le Conseil supérieur de la Justice, ce *mécanisme de récusation* ne suffit pas pour résoudre le problème du cumul de fonctions inconciliables.

### **Financement** (art. 31/1 de la loi de principes)

Les membres de la Commission de surveillance (y compris les membres des Commissions des plaintes) ne reçoivent qu'une indemnité et non une rémunération. Il en va de même pour les membres du secrétariat. Il s'agit donc toujours de bénévoles, dont les disponibilités sont limitées et dont les compétences sont difficiles à garantir. Nous ne pouvons que rappeler que le droit de plainte est voué à l'échec s'il repose entièrement sur des bénévoles.

### **Procédure de plainte** (art. 147 à 166 de la loi de principes)

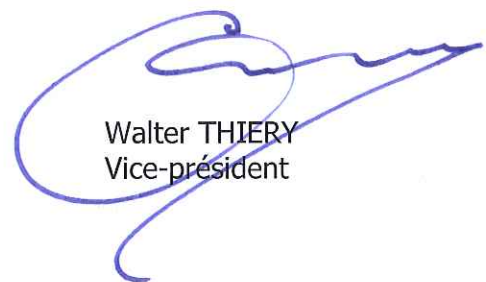
Il est inacceptable que le *droit de recours du plaignant-détenu* soit supprimé et que seul le directeur de la prison puisse encore introduire un recours contre la décision de la commission

des plaintes (art. 159 de la loi de principes). À cet égard, l'exposé des motifs avance deux arguments, qui échouent l'un et l'autre à convaincre. D'une part, cette intervention serait nécessaire pour garantir l'homogénéité de la jurisprudence en matière de plaintes. Si une partie seulement peut introduire un recours, cela signifie que de nombreuses décisions de la Commission des plaintes ne seront plus soumises à la commission d'appel, ce qui entraînera une moindre uniformité. D'autre part, la nouvelle réglementation serait plus équilibrée dès lors que le détenu peut s'adresser à la Commission des plaintes et que le directeur peut faire de même auprès de la commission d'appel. Il est plus correct de considérer que la procédure devant la Commission des plaintes est une première instance, contre laquelle les deux parties peuvent former un recours. Ne reconnaître ce droit de recours qu'à une seule partie nous paraît contraire au principe d'égalité des armes ou – comme l'affirme le Conseil d'État – au principe d'égalité et au principe de non-discrimination.

Enfin, on pourrait encore émettre des objections contre le fait que la procédure d'appel se déroulera en principe par écrit, sauf si la commission d'appel en décide autrement. Selon l'exposé des motifs, ceci procède d'un souci de rationalisation, de rapidité et de simplification. Le Conseil d'État met toutefois en garde contre le fait qu'à la suite de la suppression des règles de procédure contenues dans l'actuel art. 161, § 2, de la loi de principes, le caractère contradictoire de la procédure n'est plus garanti.



Véronique LAURENT  
Présidente



Walter THIERY  
Vice-président

oooooooooooooooooooooooooooooooooooo