

# Le droit de plainte des détenu-e-s : retour sur un an de pratique

■ Léa Teper, doctorante à l'UCLouvain  
Centre de recherche interdisciplinaire  
sur la déviance et la pénalité ■

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020, le droit de plainte des détenu-e-s est enfin d'application. Enfin, car il est entré en vigueur quinze ans après l'adoption de la loi de principes qui le consignait et après être repassé par deux fois sous le bistouri du législateur. Pourtant, pour les expert-e-s chargé-e-s de travailler sur l'élaboration d'une loi pénitentiaire dans les années 1990 déjà, il allait de soi que la définition du statut juridique des détenu-e-s devait être encadrée par des garanties procédurales : la loi ne devait pas se limiter à énumérer les principes auxquels devait répondre la peine de privation de liberté, les droits et devoirs des détenu-e-s et de l'administration. Elle devait aussi permettre aux détenu-e-s de faire valoir efficacement leurs prétentions à un traitement conforme à la loi. C'est ainsi qu'il a été décidé que les recours aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et administratif ne suffisaient pas : il fallait mettre en place une procédure très accessible, simple, rapide, adaptée au milieu carcéral et dépendante d'une instance indépendante, chargée de contrôler tant la légalité que l'opportunité des décisions prises par le ou la directeur·rice à l'égard du ou de la détenu-e. La concrétisation de ce droit de plainte après plus d'une décennie d'attente était donc nécessaire, encore plus qu'attendue.

À l'occasion de ce premier anniversaire, nous proposons de faire le point sur ce nouveau recours, en revenant sur les éléments importants de la procédure et les premiers chiffres (A). Nous adopterons, ensuite, une position critique et tenterons de proposer, déjà, quelques pistes d'amélioration (B).

## Le droit de plainte : kesako ?

Le droit de plainte donne la possibilité à toute personne détenue de déposer une plainte contre les décisions individuelles prises à son égard par le ou la directeur·rice, ou au nom de celui ou celle-ci (sanction disciplinaire, fouille, etc.). Cette plainte, qui doit mentionner

« aussi clairement que possible » la décision contestée et les motifs du recours, doit être déposée auprès de la commission des plaintes de la prison dans laquelle la personne détenue séjourne, dans les sept jours de la décision directoriale litigieuse – mais ce délai est relatif : la loi précise que la plainte introduite après ce délai demeure recevable s'il apparaît, vu les circonstances, que le ou la détenu·e a agi aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui ou d'elle. Quant aux autres exigences formelles, elles se limitent essentiellement au respect des règles relatives à l'emploi des langues. Un appel contre la décision de la commission des plaintes est possible devant l'une des deux commissions d'appel (francophone ou néerlandophone) du Royaume.<sup>1</sup>

Il existe une commission des plaintes par prison et une commission d'appel composée de deux chambres, l'une néerlandophone, l'autre francophone. Chaque commission des plaintes est composée de trois membres issu·e·s de la commission de surveillance de la prison et présidée par un·e titulaire d'un master en droit. Chaque chambre de la commission d'appel est composée de trois personnes issues du Conseil central de surveillance pénitentiaire et présidée par un·e magistrat·e. Les commissaires des plaintes ou d'appel sont bénévoles, mais épaulé·e·s par des secrétariats juridiques, créés par le Conseil central dans le courant de l'année 2020. Il est intéressant de noter qu'au 30 décembre 2020, l'écrasante majorité des membres des commissions des plaintes ont étudié le droit. Après les spécialistes du droit, viennent ceux et celles du milieu médical, suivi·e·s de près par les criminologues et les assistant·e·s sociaux·ales.

Concrètement, le ou la détenu·e, son avocat·e, ou une personne de confiance doit faire parvenir sa plainte au secrétariat des plaintes ou d'appel, par l'intermédiaire des commissions de surveillance, par la poste, par email, voire par le *prison cloud* de la prison (une plateforme digitale qui permet aux détenu·e·s, dans quelques prisons modernes, de contacter les différents services via un ordinateur en cellule), par l'intermédiaire du greffe ou de la direction de la prison (en 2020, un « bureau des plaintes » a été institué par l'administration pénitentiaire dans chaque prison à cette fin). La procédure est ensuite contradictoire : le ou la directeur·rice doit faire part de ses observations par écrit dans les 48 heures de la réception de la plainte, lesquelles sont transmises au ou à la plaignant·e ; une audience se tient ensuite en principe en prison.

1. La matière figure aux articles 148 et s. de la loi de principes.

Les commissions peuvent entendre des témoins (par exemple, des agent·e·s pénitentiaires).

Les commissions ont un pouvoir d'opportunité et de légalité. Cela signifie que la commission saisie contrôle que la décision de la direction qui est lui soumise par le ou la plaignant·e ne contrevient pas à des règles de droit et est bien raisonnable et équitable. La loi confère en outre au ou à la président·e de la commission des plaintes ou d'appel la possibilité de suspendre la décision attaquée, en cours de procédure. Si elles estiment la plainte fondée, les commissions peuvent annuler, en tout ou en partie, la décision attaquée, demander à la direction de prendre une nouvelle décision ou décider que sa décision se substituera à celle de la direction. En cas d'annulation, elle peut octroyer une indemnisation non financière au ou à la détenu·e. Par exemple : des visites supplémentaires, une formation en langues, des douches supplémentaires. Avant d'être tranchée, et moyennant l'accord de la direction, l'affaire peut être renvoyée en médiation, laquelle sera effectuée par un·e membre de la commission de surveillance.

Au cours de la première année, les commissions des plaintes du Royaume ont reçu 1 653 plaintes. Sur ces plaintes, 24 % étaient fondées, 27 % non fondées et 36 % étaient irrecevables (les 13 % restantes ont fait l'objet d'un désistement). Plus de la moitié des dossiers concernaient des décisions disciplinaires. Les commissions ayant reçu le plus de plaintes sont celles de la prison d'Anvers, de la prison de Louvain-Central, de la prison de Bruges et de la prison de Saint-Gilles, avec 120 à 140 dossiers ouverts pour chacune.

En même temps que le droit de plainte, deux autres recours sont également entrés en vigueur, que le cadre limité de ce commentaire ne nous permet pas de détailler : les recours contre les décisions de placement en régime de sécurité particulier individuel et contre les décisions de transfèrements<sup>2</sup>.

### Ébauche d'une première évaluation

Alors que l'on s'attendait à une séparation claire et stricte des missions de traitement de plainte et de surveillance des prisons, le

2. Sur ce sujet, voy. L. Teper, « Le droit de plainte des détenus est enfin entré en vigueur. Après l'exécutif et le législatif, le pouvoir judiciaire franchit les murs et les barreaux », *J.T.*, 2021, pp. 88 – 95. Pour des résumés utiles du droit de plainte, voy. O. Nederlandt et L. Teper, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », H. Bosly et Ch. De Valkeneer (coord.), *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 69 – 173 ; T. Daems, "Klachtenrecht in de gevangnissen eindelijk uit de startblokken", *De Juristenkrant*, 7 oktober 2020, nr. 415, pp. 1 et 2 ; P. Lefranc, "De vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachten- en de beroepscommissies belast met de behandeling van klachten van gedetineerden, gezien door de bril van de rechtspraak", *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021.

degré de porosité entre les commissions des plaintes (chargées du traitement des plaintes) et de surveillance (chargées notamment de contrôler les conditions de détention des détenu·e·s) pose question. D'un côté, une trop grande proximité entre les deux commissions porterait atteinte aux principes d'indépendance, d'impartialité, et de séparation des pouvoirs. Or, rien n'empêche à ce jour les deux commissions de librement échanger sur les cas qu'elles examinent séparément lors de leur (unique) réunion mensuelle. De l'autre, trop peu de contacts entre les commissions aboutirait à la création de deux commissions complètement autonomes, dont seule celle assurant la surveillance de la prison connaît les us et coutumes de la prison qu'elle contrôle. Pourtant, comme la loi n'impose pas de délais minimums d'exercice dans une commission de surveillance, on peut aujourd'hui très vite devenir commissaire des plaintes, et être du coup, peu familiarisé·e avec la réalité carcérale. L'on pourrait alors reprocher à la commission des plaintes d'être soit trop partielle, soit trop déconnectée de la réalité carcérale. Après un an d'exercice, les deux critiques coexistent.



PRISON DE SAINT-GILLES  
Bruxelles, décembre 2021 - ©Aline Wavreille

Par ailleurs, comme les membres de ces commissions sont bénévoles, cela entraîne sur le terrain, quelques difficultés. Le délai de 14 jours imposé par la loi aux commissions pour rendre leur décision n'est pas souvent respecté. En outre, il semblerait que leur formation ne soit pas assez poussée, méritant d'être davantage orientée vers le droit administratif et le droit pénitentiaire<sup>3</sup>.

3. Voy. à ce sujet O. Nederlandt et D. Scalia, « Le premier rapport annuel du Conseil central de surveillance pénitentiaire : retour sur la mise en place en 2019 des nouveaux organes de surveillance des prisons », *J.T.*, 2020, pp. 817- 819.

Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer correctement l'impact des décisions prises par les commissions des plaintes et d'appel. Dans certaines de leurs décisions, il apparaît que la procédure a favorisé la communication entre le ou la détenu·e et le ou la directeur·rice et s'est avérée bénéfique pour tou·te·s<sup>4</sup>. Dans d'autres, elle ne semble pas avoir apporté de réponse efficace, durable et adéquate par rapport au problème soulevé par le ou la plaignant·e. La seule constatation qu'une même prison bruxelloise a été condamnée à plusieurs reprises pour le même problème à plusieurs mois d'intervalle<sup>5</sup> suffit pour douter de l'efficacité du droit de plainte.

Ce qui est certain, c'est que le droit de plainte et l'étude des décisions qui en découle permettent, dans l'absolu (et pour autant qu'elles fassent l'objet d'une publication régulière, ce qui n'est pas encore le cas), de lever le voile sur des pratiques des établissements pénitentiaires encore souvent tues et difficiles d'accès. Cette plus-value paraît toutefois trop limitée : les détenu·e·s ne peuvent porter plainte que contre les décisions individuelles des directeur·rice·s, ce qui exclut *de facto* les plaintes contre les problèmes structurels ou institutionnels de la prison (conditions de détention, surpopulation, etc.).

Notre bilan après un an est donc mitigé. Si le droit de plainte engendre une transparence et une adaptation des pratiques pénitentiaires et la prise de décision plus motivées et donc mieux comprises par les détenu·e·s, on ne peut que s'en réjouir... mais la réflexion ne peut s'arrêter là. D'une part, parce que le droit de plainte, tel qu'il existe aujourd'hui, ne permettra pas d'améliorer considérablement les conditions de vie des détenu·e·s ou de mettre un terme aux problèmes carcéraux structurels. D'autre part, parce qu'une telle judiciarisation oppose frontalement les détenu·e·s à leur directeur·rice en prison, au risque d'entacher la relation de confiance qui doit nécessairement exister entre eux et elles. Cette opposition accroît en plus la charge de travail administratif du personnel pénitentiaire dans un contexte de manque d'effectifs et de « logiques de rationalisation managériales », rendant les directeur·rice·s déjà moins présent·e·s sur le terrain<sup>6</sup>.

4. CdP Ittre, décision n°13/21-0002 du 25 janvier 2021.

5. La commission des plaintes a condamné la pratique de cet établissement d'assortir l'IES d'une mutation de cellule et d'une perte d'emploi automatiques pour la première fois le 5 novembre 2020 (CdP Forest, décision n°08/20-003 du 5 novembre 2020, confirmée en appel (CAF, décision n°CA/20-0019 du 17 décembre 2020)). Cette décision n'ayant pas été exécutée par la direction de la prison concernée, le plaignant a redéposé plainte contre le « refus du 22 décembre 2020 de la direction de la prison de [...] d'appliquer une décision de la commission d'appel ». Avant que la commission des plaintes ne statue sur cette demande, le détenu a été muté dans un autre régime. Elle a donc déclaré la plainte sans objet, en actant tout de même dans son dispositif « qu'en ne réintégrant pas M. dans sa cellule, la direction de l'établissement pénitentiaire n'a pas respecté la décision de la commission d'appel du 17 décembre 2020 » (CdP Forest, décision n°CP08/20-0008 du 12 février 2021). Le 18 février 2021, la commission des plaintes de cette même prison a encore condamné cette même pratique (CdP Forest, décision n°CP08/21-0007 du 18 février 2021, confirmée en appel (CAF, décision n°CA21/0034 du 19 mars 2021)).

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

À l'issue de ces quelques réflexions, nous voulons conclure avec, déjà, trois pistes d'amélioration. Premièrement, pour garantir que les droits des détenu·e·s seront réellement respectés, un contrôle systématique de l'exécution des décisions des commissions des plaintes et d'appel devrait être institué; et la formation de leurs commissaires renforcée. Deuxièmement, la discussion quant aux recours permettant de contester les conditions de détention des détenu·e·s doit être continuée et menée plus ardemment au Parlement. Les constructions de nouvelles prisons ou de maisons de détention ne font que jeter de la poudre aux yeux. Ni le droit de plainte, ni ces nouvelles constructions ne permettront aux détenu·e·s aujourd'hui incarcéré·e·s de se battre utilement pour un traitement réellement convenable. Troisièmement, il nous semble prudent de nous méfier de la défiance nécessairement induite par des procédures contradictoires dans un contexte aussi totalitaire qu'une prison. En l'absence d'un suivi clair et contraignant des décisions rendues, la médiation paraît en fait plus à même de renforcer le climat de confiance nécessaire. Il conviendrait de l'investir, sur le terrain, le plus possible pour résoudre à leur source les problèmes relationnels ou de communication. Affaire à suivre, donc...