

Au sujet de la compétence du CCSP sur les maisons de transition

1. A la réception du projet du rapport du CCSP adopté par le Conseil central le 16 décembre 2021 et relatif à la visite des maisons de transition à Malines et Enghien (rapport 2021/01), par l'intermédiaire de son cabinet, le ministre de la Justice a plus particulièrement fait valoir le 17 janvier 2022 que

« Tout d'abord : le rapport semble considérer que les maisons de transition sont de la compétence du conseil central de surveillance pénitentiaire or le fait que cette modalité d'exécution de la peine soit reprise dans la loi de 2006 sur le statut externe est une indication claire d'une volonté contraire.

Cette situation est elle-même inscrite dans le document d'évaluation¹ qui précise que « les maisons de transition ne sont pas régies par la loi de principe du 12 janvier 2005 ».

Cela ne veut évidemment pas dire que ces lieux seront exempts de contrôles, mais ils semblent plutôt ressortir du mécanisme de l'OPCAT que de celui du Conseil Central. »

Ce point de vue est totalement opposé à celui exprimé précédemment par son prédécesseur en réponse à une question parlementaire portant sur la mise en œuvre de la loi de principes du 12 janvier 2005 sur le statut juridique interne et sur le contrôle des maisons de transition. Le 19 février 2020, devant la Commission de la Justice de la Chambre, le ministre de la Justice avait en effet clairement fait valoir que « la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire est applicable et le contrôle est assuré par le CPT, le service de médiation fédérale et le Conseil Central de surveillance pénitentiaire ». ²

La motivation quant à ce revirement demeurant ignorée, il paraît essentiel de préciser le raisonnement qui fonde la compétence du CCSP quant à sa mission de surveillance sur les maisons de transition.

2. La loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus précise en son article 2 que « Pour l'application de la présente loi, on entend par

¹ Annexe 5 au rapport du CCSP : 'Évaluation du projet-pilote sur les maisons de transition en tant que modalité d'exécution de la peine', Direction Services Médicaux et Psychosociaux (DG EPI), 26 avril 2021.

² *Chambre*, Commission de la Justice, 19 février 2020 (CRIV 55 COM 119, p. 16) (nous soulignons).

(...) prison : l'établissement désigné par le Roi et destiné à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté et de mesures privatives de liberté » (art. 2, 15°).

Par ailleurs, les articles 9/1 et 9/2, §1, de la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe tels qu'insérés par la loi du 11 juillet 2018 contenant diverses dispositions en matière pénale, disposent que « le placement en maison de transition est une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d'un plan de placement » et que la maison de transition est « une institution reconnue par arrêté royal, établie après consultation en Conseil des ministres, où les condamnés peuvent être placés pour purger leur peine privative de liberté » (nous soulignons).

A elle seule, la juxtaposition de ces deux textes apparaît suffisante pour affirmer que même s'il est vrai que la base légale des maisons de transition est reprise non pas à la loi de principes du 12 janvier 2005 mais à la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, une maison de transition est une prison au sens de l'article 2, 15° de la loi de principes.

3. Relevons aussi qu'en son article 2 la loi de principes du 12 janvier 2005 précise que « Pour l'application de la présente loi, on entend par (...) détenu : la personne à l'égard de laquelle l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure privative de liberté s'effectue en tout ou en partie dans une prison » et par « condamné : le détenu à l'égard duquel une condamnation à une peine privative de liberté a été prononcée et a acquis force de chose jugée. »

D'autre part, s'il est vrai qu'en maison de transition il n'est question que de participants, car c'est ainsi que sont désignés les condamnés qui y séjournent, ceux-ci, au sens de l'article 9/2, §1, de la loi sur le statut juridique externe se trouvent là « pour purger leur peine privative de liberté ». Partant, ils sont des condamnés au sens de la loi de principes, soit des « détenu(s) à l'égard (des)quel(s) une condamnation à une peine privative de liberté a été prononcée et a acquis force de chose jugée » (art. 2 de loi de principes du 12 janvier 2005).

Les détenus placés en maison de transition sont donc bien des condamnés au sens de la loi de principes.

4. Les textes adoptés plus tard confortent ces constats. Ainsi, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juillet 2019 fixant les normes en vue de l'agrément comme maison de transition et fixant les conditions d'exploitation pour une maison de transition précise que celles-ci sont établies « dans une optique de politique de détention différenciée » et que « certains détenus répondant à une série de critères fixés à l'article 9/3 de la loi relative au statut juridique externe ont la possibilité de purger une partie de la fin de leur peine au sein d'une maison de transition » (nous soulignons).

Toutefois, il est vrai que les maisons de transition ne sont pas reprises dans l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus qui énumère « les prisons établies dans le Royaume ». Cependant, cela n'exclut pas le fait qu'une maison de transition est bien un établissement désigné par le Roi, fût-ce aux termes d'un autre arrêté royal que celui du 17 août 2019, et qui est destiné à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté. Il est du reste inconcevable que le pouvoir exécutif puisse limiter le champ d'application d'une loi de principes en désignant comme une 'maison de transition', un établissement qui correspond à tous les critères d'une prison. La loi du 12 janvier 2005 étant une loi de principes relative à l'exécution de condamnations à des peines privatives de liberté coulées en force de chose jugée (voir son article 3), elle doit être

applicable sur tous les établissements qui sont désignés par le Roi et destinés à l'exécution de condamnations à une peine privative de liberté, sauf exception expresse et univoque. En effet, en son article 4, la loi de principes dispose que « sauf exceptions prévues par ou en vertu de la loi, l'exécution d'une peine ou mesure privative de liberté s'effectue en écrouant la personne à l'égard de laquelle cette peine ou cette mesure a été prononcée dans une prison ». Et, comme expliqué ci-après (par. 5 et 7), en insérant le placement en maison de transition dans la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, le législateur n'a pas exprimé d'une manière expresse et univoque que les maisons de détention ne seraient pas des prisons au sens de l'article 2, 15°, de la loi de principes et, dès lors, ne seraient pas régies par la loi de principes.

5. Un examen attentif des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 11 juillet 2018 modifiant la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe permet de constater qu'une certaine confusion a régné dans la mise au point du texte définissant les maisons de détention.

Ainsi, comme le précise le projet de loi, « durant le placement en maison de transition le détenu condamné subit sa peine d'emprisonnement dans un établissement autre qu'une prison sur la base d'un plan de placement » (nous soulignons)³. Or, ce texte n'a finalement pas été adopté en l'état par le législateur.

D'autre part, dans le cadre de la poursuite des travaux parlementaires, une note de légistique du Service juridique jointe au rapport de la deuxième lecture⁴ a substantiellement ajouté à la confusion. Faisant valoir que « le constat selon lequel la personne condamnée est un détenu durant son placement dans une maison de transition amène à se demander si certaines dispositions de la loi de principes susmentionnée du 12 janvier 2005 ne doivent pas être déclarées applicables au détenu placé dans une maison de transition », le Service juridique précise à ce sujet — à tort selon le CCSP — que « une maison de transition ne peut pas être considérée comme une prison », et que, partant, « des dispositions importantes de (la loi de principes) ne s'appliquent qu'aux seuls détenus qui subissent leur peine dans une prison (...) et pas aux détenus qui subissent leur peine dans une maison de transition : le respect de la dignité humaine ; l'interdiction d'une restriction excessive des droits politiques, civils, sociaux, économiques et culturels ; la liberté de culte et d'opinion philosophique, etc. ». Et le Service juridique d'ajouter que « d'autres dispositions de la loi de principes amènent également à demande si les matières qui y sont réglementées ne doivent pas aussi être réglées pour les détenus placés en maison de transition. » (nous soulignons)

Comme il ressort du rapport de la deuxième lecture, les observations du Service juridique semblent avoir été mal comprises, le rapport énonçant en effet que le Service juridique observe « qu'il est peut-être nécessaire de déclarer plusieurs dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (...) non applicables aux détenus placés dans une maison de transition ». (nous soulignons)

Toutefois, cela étant, l'amendement mis au point sur base de cette note et qui a finalement été adopté, se borne à énoncer que « le placement en maison de transition est une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d'un plan de placement »⁵, ne précisant plus, comme c'était le cas dans l'article proposé dans le projet de loi⁶, que « le détenu

³ *Doc. Parl. Chambre*, 2017-18, n° 54 2969/001, p. 161 (art. 69).

⁴ *Doc. Parl. Chambre*, 2017-18, n° 54 2969/006, p. 15-16.

⁵ *Doc. Parl. Chambre*, 2017-18, n° 54 2969/005, p. 4 et n° 54 2969/006, p. 9-10.

⁶ *Doc. Parl. Chambre*, 2017-18, n° 54 2969/001, p. 161 (art. 69).

condamné subit sa peine d'emprisonnement dans un établissement autre qu'une prison ». Le législateur n'a pas davantage envisagé de déclarer certaines dispositions de la loi de principes non applicables aux maisons de transitions, bien qu'il ait considéré (vraisemblablement de façon erronée) que la note du Service juridique le lui recommandait. Quoi qu'il en soit, le texte a été finalement adopté au terme d'un débat au cours duquel le ministre a souligné que « les droits et obligations des détenus qui subissent leur privation de liberté dans une maison de transition (...) devront en tout état de cause être conformes aux dispositions de la loi de principes ».⁷ Dans le même sens, l'exposé des motifs du projet de loi énonçait que, « [l]a maison de transition se doit d'exécuter la gestion de la détention sur base des mêmes principes que les lois du 2005 et du 2006 »⁸. Somme toute, il est manifeste que, sur ce point, les travaux parlementaires témoignent d'une réelle incertitude et imprécision.

Dès lors, à défaut de disposition légale contraire et expresse, les maisons de transition dans lesquelles la peine privative de liberté est exécutée, doivent être considérées comme des prisons au sens de l'article 2, 15°, de la loi de principes.

6. En son article 22, la loi de principes énonce que la première des missions dévolue au Conseil central de surveillance pénitentiaire est « d'exercer un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant. »

Or, au sens de la loi de principes du 12 janvier 2005, les maisons de transition étant des prisons et les participants qui y séjournent étant quant à eux des détenus condamnés, il ne fait pas de doute que la mission de surveillance dévolue aux Conseil central de surveillance pénitentiaire trouve à s'appliquer aux maisons de transition.

7. Il n'est sans doute pas sans intérêt de souligner également que le point de vue actuel du ministre de la Justice en ce qui concerne la compétence du CCSP (voir ci-avant par. 1) trouve vraisemblablement son origine dans une autre confusion qui a présidé à la mise au point des modifications apportées en 2018 à la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe et qui avait fait l'objet d'une observation pertinente reprise à l'avis du Conseil d'Etat.

En son avis du 26 janvier 2018 relatif au projet de loi modifiant la loi du 17 mai 2006, le Conseil relevait en effet que « le placement en maison de transition, décidé par le ministre qui a la Justice dans ses attributions ou son délégué (...) constitue une alternative au placement en prison, tout comme d'autres formes d'exécution de la peine telles que la surveillance électronique et la détention limitée, dont décide le tribunal de l'application des peines. La question se pose de savoir pourquoi la décision est prise par le tribunal de l'application des peines dans un cas et par le ministre dans l'autre cas. Il est recommandé d'approfondir cette question dans l'exposé des motifs »⁹.

Ainsi, en mettant en évidence le fait que « le placement en maison de transition (...) constitue une alternative au placement en prison », l'avis du Conseil d'Etat paraît suggérer qu'en conséquence, les maisons de transition n'étant pas visées par la loi de principes du 12 janvier 2005 et mises en place par la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, ces maisons ne relèveraient pas de la compétence du CCSP. Toutefois, à l'examen, il apparaît qu'en son avis, le Conseil d'Etat n'a voulu que mettre en

⁷ *Doc. Parl. Chambre*, 2017-18, n° 54 2969/006, p. 9.

⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 2969/001, p. 59.

⁹ *Doc. Parl. Chambre*, 2017-18, n° 54 2969/001, p. 129-130.

évidence son interrogation quant à la compétence du placement en maison de transition, une compétence réservée au ministre et non au tribunal de l'application des peines.

Preuve en est, l'adaptation de l'exposé des motifs tel que présenté quelques semaines à peine après l'avis du Conseil d'Etat et où il est précisé que « (...) il est évident d'attribuer la compétence de décision de placement dans une maison de transition au ministre de la Justice. La maison de transition fait partie de la capacité pénitentiaire. Le condamné subit seulement sa peine d'emprisonnement dans un autre établissement (...). Dès lors que cette capacité se situe en dehors d'une prison classique et que le principe de la proximité de ces maisons nécessite une intégration de ces établissements dans l'environnement urbanistique, il conviendrait néanmoins de considérer ce placement plutôt comme une modalité de détention d'exécution de la peine d'emprisonnement que d'une décision de classification. La conséquence logique est que cette modalité s'inscrit dans la loi de 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 peine et plus précisément dans le Titre IV de cette loi et non plus dans la loi de 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus »¹⁰.

8. En conclusion,

- au-delà de la question relative à la compétence du placement en maison de transition, une compétence réservée au ministre et non au tribunal de l'application des peines, question qui, au demeurant, mériterait d'être réévaluée,
- sans perdre de vue qu'au moment où les textes applicables seront revus, le placement en maison de transition, tout comme le placement envisagé en maison de détention, soient intégrés dans les modalités telles que détaillées et organisées par la loi de principes du 12 janvier 2005¹¹,

il ne fait pas de doute que dans le respect des textes, soit d'une part la loi de principes du 12 janvier 2005 sur le statut juridique interne et d'autre part la loi du 17 mai 2006 sur le statut juridique externe, la loi de principes trouve, en règle, à s'appliquer en maison de transition et le CCSP est pleinement compétent pour y exercer sa mission de surveillance quant au traitement réservé aux détenus y séjournant et sur le respect des règles les concernant.

¹⁰ Doc. Parl. Chambre, 2017-18, n° 54 2969/001, p. 58.

¹¹ Rapport du CCSP adopté par le Conseil central le 20 janvier 2022 et relatif à la visite des maisons de transition à Malines et Enghien (rapport 2021/01), recommandation reprise au terme du par. 8.