

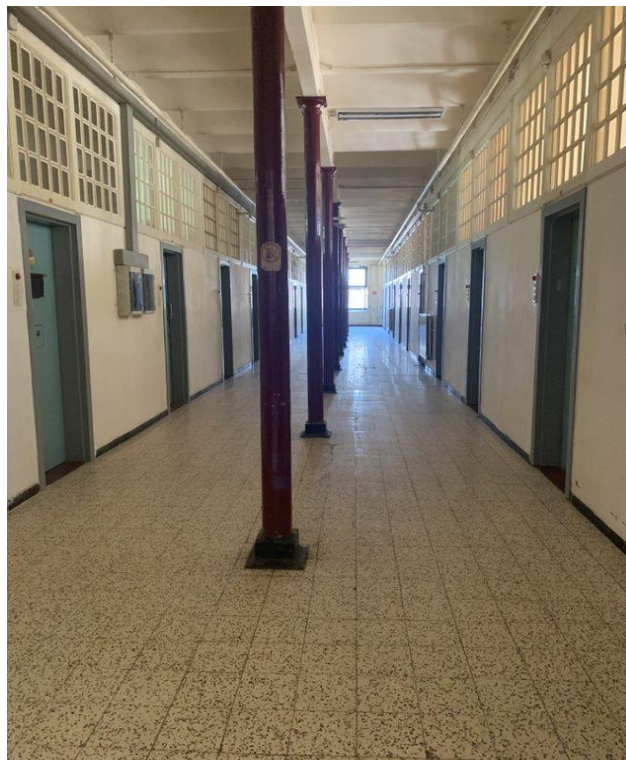
Réf : FR-RA-2023-02

# Visite *ad hoc* de l'établissement pénitentiaire de Merksplas à la suite du mouvement de grève du 12 juin 2023

Rapport (2023/02)

Approuvé par le Conseil central le 17 août 2023

## Merksplas



## TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
A.	CONTEXTE .....	3
B.	L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE .....	5
C.	MOTIF DE LA GRÈVE .....	5
D.	DÉLÉGATIONS EN CONSULTATIONS .....	6
<b>II.</b>	<b>CONSTATS DE VISITE .....</b>	<b>7</b>
A.	REMARQUES PRÉALABLES .....	7
B.	CONSTATS LORS DE LA VISITE .....	10
C.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	13
<b>III.</b>	<b>REMARQUES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES.....</b>	<b>15</b>
A.	LE CHEF D'ÉTABLISSEMENT.....	17
B.	LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	18

# I. INTRODUCTION

## A. CONTEXTE

---

1. Dans son plan d'action 2023, le Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après : CCSP) annonce vouloir, en 2023, être particulièrement attentif au **service minimum** dans les prisons belges en cas de grève du personnel pénitentiaire. Pour concrétiser cette intention, le CCSP contrôlera notamment l'application du service minimum lors des grèves qui auront lieu au cours de l'année 2023 et identifiera les problèmes qui y sont directement liés.

En effet, une grève du personnel pénitentiaire peut avoir des conséquences considérables sur le respect des droits et de la dignité humaine des détenus. Les grèves peuvent aussi lourdement affecter les conditions de vie et de détention dans les prisons et peuvent compromettre la santé et la sécurité des détenus.

2. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après : CPT<sup>1</sup>) accorde une attention particulière à la **problématique des grèves** dans les prisons. Dans son rapport faisant suite à sa quatrième visite périodique en Belgique, le CPT a attiré l'attention sur les conditions de détention extrêmement précaires lors d'un mouvement de grève sauvage à la prison d'Andenne. Le CPT « en appelle aux autorités belges afin qu'elles prennent les mesures en ce sens », c'est-à-dire, à instaurer un service garanti<sup>2</sup>. Le CPT a réitéré cette recommandation dans ses rapports faisant suite aux visites effectuées en Belgique en 2009 et 2013<sup>3</sup>. Dans ce dernier rapport, le CPT a annoncé qu'il avait lancé en mars 2014 la procédure de publication d'une « déclaration publique »<sup>4</sup>.

En outre, le système pénitentiaire belge a été confronté à une vague de grèves en 2016, qui a donné lieu à une visite *ad hoc* du CPT. Celui-ci a constaté que « dans tous les établissements visités, l'immense majorité des détenus n'avaient pas eu la possibilité de faire de l'exercice en plein air ni aucune autre activité hors cellule pendant près de deux semaines. Au mieux, ils avaient pu bénéficier d'un accès à la cour de promenade une à deux fois au maximum. Les repas étaient tous servis en une fois, et le repas « chaud » arrivait souvent tiède. Dans les quatre établissements visités, les conditions d'hygiène s'étaient dégradées en raison d'un accès limité aux douches et une quasi-impossibilité pour les détenus de changer leurs draps ou de laver leur linge »<sup>5</sup>.

3. Le CPT a exprimé sa profonde préoccupation quant au sort des **détenus** pendant les actions de grève. Le rapport fait état des besoins de santé particuliers de certains internés qui ne sont pas capables de s'occuper d'eux-mêmes et qui ont besoin de soins psychologiques spécialisés, alors que ces soins ont été interrompus pendant la grève. Lors d'une grève à Lantin, un interné placé à l'annexe psychiatrique est décédé des suites d'une agression par un codétenu (également interné). Le CPT déclare « qu'il n'est

---

<sup>1</sup> Le choix de se référer à ces normes internationales est motivé par le fait que tant le CPT que la Cour européenne s'expriment régulièrement sur la situation dans les établissements belges.

<sup>2</sup> CPT, visite en Belgique, [CPT/Inf \(2006\) 15](#), par. 117.

<sup>3</sup> CPT, visite en Belgique, [CPT/Inf \(2010\) 24](#), par. 187 & CPT, visite en Belgique, [CPT/Inf \(2016\) 13](#), par. 50-51.

<sup>4</sup> CPT, visite en Belgique, [CPT/Inf \(2016\) 13](#), par. 51.

<sup>5</sup> CPT, visite en Belgique, [CPT/Inf \(2016\) 29](#), p. 4.

pas possible d'établir avec certitude si les conditions particulières résultant de la grève ont pu entraîner des défaillances dans la sécurité »<sup>6</sup>.

Malgré l'insistance répétée du CPT, aucune initiative législative sur le service garanti n'a vu le jour. En raison de ce manque d'initiative, le CPT a fait une **déclaration publique** le 13 juillet 2017, dans laquelle il a souligné qu'il n'avait « jamais observé de phénomène analogue, tant au niveau de la portée du phénomène en question que des risques encourus ». Dans cette déclaration publique, le CPT en particulier l'accent sur les conditions précaires qui prévalent durant les grèves. Les actions de grève accentuent les problèmes auxquels le système pénitentiaire belge est déjà confronté « dans des circonstances normales » et entraînent « un confinement quasi permanent des détenus en cellule dans des conditions considérées comme étant déjà intolérables ». Le CPT souligne que « les personnes internées, en raison de leurs besoins particuliers, sont encore plus vulnérables lorsque des mouvements sociaux sont engagés par le personnel pénitentiaire »<sup>7</sup>.

Dans l'affaire *Clasens*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la Belgique avait violé l'article 3 de la CEDH. Ce dossier fait suite à l'action de grève entreprise à la prison d'Ittre en avril 2016. Pendant près de deux mois, la personne concernée n'a pas pu participer à des activités extérieures. Lors de la grève, les détenus sont restés en cellule 24 heures sur 24, à l'exception d'une promenade d'une heure tous les trois jours. En outre, les douches étaient limitées à une ou deux fois par semaine. La Cour européenne a jugé que les conditions de détention pendant la grève étaient « inhumaines et dégradantes » et a souligné « l'effet cumulé de l'absence continue d'activité physique, des manquements répétés aux règles d'hygiène, de l'absence de contact avec le monde extérieur et de l'incertitude de voir ses besoins élémentaires satisfaits »<sup>8</sup>.

4. À la suite de la déclaration publique, il n'a plus été possible de nier la nécessité d'un service minimum. La loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire règle, dans ses articles 16 à 20, « la continuité du service pénitentiaire durant une grève ». En outre, des plans opérationnels de personnel, tels que définis à l'article 19, § 3, de cette loi, ont été fixés par établissement pénitentiaire dans la circulaire ministérielle n° 1819 du 24 février 2020. Le premier jour de grève, le plan modèle est réduit de 20 ou 25 % en fonction de la taille de la prison<sup>9</sup>.
5. Conformément à l'article 20 de cette même loi, ces plans modèles ont été évalués (au plus tard un an après leur entrée en vigueur). S'il s'avère de cette évaluation que le service garanti n'est pas assuré pour les grèves de moins de 48 heures, l'article 20 prévoit la possibilité d'étendre la procédure de réquisition par le gouverneur de province à toutes les grèves, y compris celles de moins de 48 heures. L'évaluation, prévue à l'article 20 de la loi du 23 mars 2019, montre que « le nombre de cas dans lesquels il n'a pas été satisfait à la norme prévue dans le plan modèle (...) est élevé » et « au bout de deux ans, force est de constater que les plans modèles ne sont pas toujours respectés ». La conclusion générale pour 2020 et 2021 est que le nombre de membres du personnel présents pendant les actions

---

<sup>6</sup> *Ibid*, par. 21.

<sup>7</sup> CPT, déclaration publique relative à la Belgique, [CPT/Inf \(2017\) 18](#), par. 3.

<sup>8</sup> EHRM, 28 mai 2019, req. [N° 26564/16](#), *Clasens c. Belgique*.

<sup>9</sup> De 20% pour les prisons comptant moins de 200 détenus, de 25% pour les prisons comptant plus de 200 détenus.

de grève n'a pas atteint la norme fixée par institution dans le plan modèle. Cela vaut tant pour les grèves de 24 heures que pour les grèves de plus de 24 heures<sup>10</sup>.

Dans son **plan d'action** sur le suivi de l'exécution de l'arrêt Clasens que l'État belge a transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2023, il est fait référence à cette évaluation interne. L'État belge constate que « les effectifs minimaux prévus dans les plans types n'ont pas été respectés partout lors de chaque mouvement de grève. » Il est également souligné qu'un débriefing est organisé après chaque action de grève afin d'identifier les mesures susceptibles de garantir que les niveaux d'effectifs lors des actions futures soient conformes aux plans modèles. En outre, une nouvelle évaluation (la troisième) est prévue. Le plan d'action ne mentionne pas une éventuelle extension de la possibilité de réquisitionner du personnel lors des grèves de moins de 48 heures. Néanmoins, l'État belge considère que « l'évaluation continue en cours et les ajustements réguliers pour rendre efficace la politique menée en matière de service garanti pendant les grèves pénitentiaires » permet de « conclure à l'opportunité de clôturer le suivi de l'exécution de ce groupe d'affaires »<sup>11</sup>.

## B. L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE

---

6. L'établissement pénitentiaire de Merksplas est une **maison de peine** accueillant les condamnés en régime fermé. La prison dispose d'une aile de défense sociale pour les **internés** et les détenus mentalement vulnérables. En outre, une nouvelle aile baptisée "zaal 1" ("salle 1") a été inaugurée en 2009. Cette aile offre un régime ouvert de soins sécurisés pour les internés et les condamnés. Enfin, la prison dispose aussi d'une aile séparée pour les personnes âgées de plus de 50 ans.

Au 12 juin 2023, l'établissement pénitentiaire accueillait 415 détenus, alors que la capacité est de 406 places. Dans son rapport annuel relatif à 2022, la commission de surveillance de Merksplas indique que le nombre d'internés est passé de 133 à 175 entre janvier 2021 et décembre 2022.

## C. MOTIF DE LA GRÈVE

---

7. Le 27 mai 2023, les syndicats ont envoyé au chef de l'établissement pénitentiaire de Merksplas un préavis de grève pour le 7 juin 2023. Les motifs de ce préavis de grève étaient : l'agression physique par un détenu de trois agents pénitentiaires, le caractère inadapté et obsolète de l'infrastructure, qui complique le travail avec les détenus et les internés, et enfin, la nécessité de réévaluer le cadre du personnel.

Comme le prévoit la procédure (voir par. 10 et suivants), un comité de concertation de base a été organisé dans un délai de quatre jours ouvrables, soit le 1<sup>er</sup> juin 2023. Cette concertation sociale a donné lieu à un « avis motivé » soumis par les syndicats à leur « base ». Le 5 juin 2023, le chef de l'établissement et le directeur régional de la DG EPI ont reçu une réponse formulant des commentaires sur l'« avis motivé » et annonçant une grève de 24 heures. Cette grève a débuté le 12 juin 2023 à 6 heures du matin.

---

<sup>10</sup> Évaluation de la continuité du service pénitentiaire durant une grève conformément à l'article 20 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *non publié*.

<sup>11</sup> Communication de la Belgique concernant le groupe d'affaires Clasens c. Belgique (requête n° 26564/16), [DH-DD\(2023\)610](#).

## **D. DÉLÉGATION ET CONSULTATIONS**

---

- 8.** Le 12 juin 2023, une délégation composée de deux membres de la commission de surveillance, d'un membre du bureau et d'une coordinatrice du CCSP a visité l'établissement pénitentiaire de Merksplas dans le cadre de cette grève de 24 heures.
- 9.** La délégation a visité tous les pavillons de l'établissement pénitentiaire de Merksplas. Elle s'est également entretenue avec quatre membres de la direction, le personnel des services médicaux, des assistants pénitentiaires, quelques agents de police et plusieurs détenus. La délégation a souhaité perturber le moins possible les services et a donc mené des entretiens courts (à l'exception de l'entretien avec le chef d'établissement).

## II. CONSTATS DE VISITE

### A. REMARQUES PRÉALABLES

---

#### 1. PROCÉDURE DE CONCERTATION SOCIALE

- 10.** Les organisations syndicales doivent notifier leur préavis de grève au directeur général au moins 10 jours avant l'action. Le préavis de grève indique les motifs précis de la grève, le point de vue des syndicats sur les problèmes soulevés, ainsi que la date et l'heure de début de la grève envisagées à ce moment-là<sup>12</sup>.
- 11.** L'article 15 de la loi du 23 mars 2019 prévoit qu'« en cas de conflit social au sein des services pénitentiaires, la concertation sociale est entamée sans délai au sein des comités de concertation compétents, tels que créés au sein du SPF Justice »<sup>13</sup>. Plus précisément, le chef d'établissement organise un comité de concertation de base dans les quatre jours ouvrables suivant un préavis de grève pour discuter des revendications des organisations syndicales<sup>14</sup>. Le comité de concertation de base s'est tenu le 1<sup>er</sup> juin 2023 en présence du directeur régional de la DG EPI et du conseiller général du Service des soins de santé pénitentiaires (SSSP). En l'absence d'accord, les organisations syndicales informent dans les plus brefs délais le directeur général et le chef d'établissement de l'intention de leurs membres de faire ou de ne pas faire grève<sup>15</sup>. Si, après cette concertation, la grève est décidée, les syndicats notifient au directeur général la date et l'heure du début de la grève. Cette grève peut avoir lieu au plus tôt 10 jours après le préavis de grève initial et 72 heures après notification au directeur général<sup>16</sup>. Si un accord est trouvé, « la concertation est clôturée par un avis motivé mentionnant les termes de l'accord et les modalités d'exécution » et signé par les parties concernées<sup>17</sup>.
- 12.** Le chef d'établissement a déclaré qu'un accord sous la forme d'un « avis motivé » avait été conclu lors du comité de concertation de base. Cet accord comprenait les conditions suivantes :
- I. L'engagement par la Direction régionale et la Direction des bâtiments et de l'infrastructure de procéder à une modification infrastructurelle de la grille de sécurité de la section inférieure du pavillon E ;
  - II. De faire le nécessaire pour accélérer le transfert et le non-transfert de certains internés. De prévoir des mesures de soutien temporaires jusqu'au 12 juin 2023 pour renforcer (le sentiment de) la sécurité dans le pavillon E ;

---

<sup>12</sup> Art. 7 de l'Arrêté royal du 19 novembre 2019 portant exécution des articles 15 et 16 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, MB 4 décembre 2019.

<sup>13</sup> Art. 15 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, MB 15 avril 2019.

<sup>14</sup> Voir note 1, art. 8.

<sup>15</sup> Voir note 1, art. 12.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Voir note 1, art. 11.

- III. D'affecter un agent pénitentiaire supplémentaire au pavillon E durant les shifts du matin et du soir ;
- IV. De recruter du personnel soignant et médical supplémentaire via une procédure de recrutement locale simplifiée ;
- V. De fournir des efforts pour améliorer les procédures de communication entre le personnel soignant et les agents pénitentiaires.

Trois jours plus tard, le chef d'établissement a reçu par mail les commentaires des organisations syndicales sur cet accord soumis à la base. Les organisations syndicales ont informé le chef d'établissement de leur intention d'organiser une grève de 24 heures le 12 juin 2023. Depuis le début de l'année 2022, il s'agit de la dix-neuvième grève de 24 heures à Merksplas.

## **2. SERVICE GARANTI EN CAS DE GRÈVE**

- 13.** La loi du 23 mars 2019 réglemente le service garanti en cas de grève et impose certaines conditions restrictives au droit de grève du personnel pénitentiaire dans le but d'assurer la continuité du service pénitentiaire. Dès le dépôt du préavis de grève, le chef d'établissement d'une prison doit prendre certaines mesures pour permettre la réalisation du service garanti. Tout d'abord, le chef d'établissement établit une liste des membres du personnel qui déclarent leur intention de ne pas participer à l'action sociale. Sur la base de cette liste, le directeur tente d'organiser les services avec le personnel disponible. Les membres du personnel doivent déclarer leur intention au plus tard 72 heures avant le début de la grève. Ceux qui ne le font pas sont considérés comme disponibles pour organiser les services. Le groupe du personnel « surveillance et sécurité » a déposé 157 intentions de grève. En outre, 27 personnes étaient en congé de maladie le jour de la grève, dont deux à la suite de l'incendie survenu le 11 juin (voir par. 27)

Sur base de cette liste et conformément aux plans opérationnels du personnel, le directeur d'établissement prend les mesures nécessaires afin d'assurer la prestation des services essentiels. La circulaire ministérielle n° 1819 du 24 février 2020 fixe le plan opérationnel de personnel pour chaque établissement. Ce plan définit le taux d'occupation minimum qui doit être respecté pendant une période de grève. Pour les grèves de 24 heures, il existe une exception à ce taux d'occupation minimal sous la forme de la règle des 20/25 %. En fonction de la capacité de l'établissement pénitentiaire concerné, les plans opérationnels du personnel sont réduits de 20 ou 25 % en cas de grève de 24 heures.



Le plan opérationnel de personnel de la prison de Merksplas est le suivant <sup>18</sup> :

<b>Merksplas</b>				
Profils	M	J	S	N
Groupe de personnel DIRECTION	1	1	1	0
Groupe de personnel TECHNIQUE*	0	2	0	
Groupe de personnel SURVEILLANCE ET SECURISATION*	33	14	30	14
Groupe de personnel GREFFE	0	2	0	
Groupe de personnel COMPTABILITE	0	4	0	
Groupe de personnel PSYCHOSOCIAL	0	4	0	
Groupe de personnel MEDICAL	2	7	1	1

\*Pour les grèves d'une durée maximale de 24 heures, les chiffres sont, pour tous les shifts de deux profils ensemble, réduits de 25%.

L'établissement pénitentiaire de Merksplas ayant une capacité de plus de 200 détenus, le plan opérationnel de personnel peut être réduit de 25 % lors d'actions sociales de 24 heures. Le plan opérationnel de personnel prévoit la présence de 69,75 agents des groupes du personnel « surveillance et sécurité » et « technique » en cas de grève de 24 heures à la prison de Merksplas.

- 14.** Le plan opérationnel de personnel doit permettre de garantir la sécurité et la santé des détenus pendant toute la durée de la grève. L'article 17 de la loi du 23 mars 2019 stipule qu'il doit être prévu pendant toute la durée de la grève, au minimum quotidiennement, que chaque détenu :
- I. reçoit les repas correspondant en quantité et en qualité suffisante et conforme aux exigences de son état de santé ; les repas dont au moins un repas chaud étant distribués à heure fixe ;
  - II. est en mesure de soigner convenablement son apparence et son hygiène corporelle ainsi que de son espace de séjour ; en cas de grève de plus de deux jours, le détenu a, dans une période d'une semaine, la possibilité de se doucher au moins deux fois ;
  - III. reçoit les soins médicaux et de bien-être, y compris la continuité de ceux-ci, que son état de santé requiert ;
  - IV. a la possibilité d'avoir accès à l'air libre pendant une heure au minimum ;
  - V. a la possibilité d'avoir des contacts avec ses proches : - quotidiennement par la correspondance et - en cas de grève de plus de deux jours, au moins une fois par semaine par la visite et l'accès au téléphone ;
  - VI. peut exercer ses droits de la défense en ce compris la possibilité de recevoir la visite de son avocat ;
  - VII. peut recevoir la visite d'un agent consulaire ou diplomatique ;

<sup>18</sup> Circulaire ministérielle n°1819 du 24 février 2020. Plans par prison – art 19 de la loi du 23 mars 2019, p. 5.

- VIII. peut entrer en contact avec un représentant de son culte ou de sa philosophie ;
- IX. libéré par un tribunal ou autrement en droit de quitter le territoire peut quitter l'établissement pénitentiaire.<sup>19</sup>.

L'article 18 de la même loi mentionne également les personnes qui ne peuvent se voir refuser l'accès à la prison pendant la grève. L'accès des membres des commissions de surveillance et du Conseil central reste également garanti pendant toute la durée de la grève<sup>20</sup>.

15. Pour assurer un service garanti lors des grèves de plus de 48 heures, la loi du 23 mars 2019 prévoit la possibilité de réquisitionner du personnel. Si le nombre de travailleurs volontaires pour assurer les services susmentionnés est insuffisant, le directeur prend contact avec les organisations syndicales afin de compléter le plan de personnel opérationnel. Si cela ne permet pas de trouver la solution souhaitée, le gouverneur de province peut réquisitionner du personnel<sup>21</sup>.

Dans son rapport sur les politiques RH dans les services pénitentiaires, la Cour des comptes indique que « depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, aucune grève de plus de 48 heures n'a encore été menée »<sup>22</sup>.

## B. CONSTATS LORS DE LA VISITE

---

### 1. PERSONNEL

16. Parmi les agents pénitentiaires, la volonté de faire grève était très forte le 12 juin. Parmi le personnel de surveillance, 157 personnes ont déclaré leur intention de faire grève. De ce fait, seuls deux agents pénitentiaires étaient présents pendant la grève, l'un pour le service du matin et l'autre pour le service du soir. Une telle affectation de personnel ne permet pas d'assurer la sécurité et la santé des détenus pendant la grève. La délégation a constaté que dans les pavillons A et A bis, des assistants pénitentiaires (cadres) étaient également en post.

Dans sa réponse à l'avant-projet du présent rapport de visite, le Directeur général a transmis au CCSP les chiffres exactes de la composition du personnel lors de la grève du 12 juin 2023. A travers les différents services, il y avait 28 personnes présentes, issues des groupes « surveillance et sécurité » et « technique ». ce chiffre comprend les agents pénitentiaires, les assistants pénitentiaires et le cuisinier.

À l'exception d'un membre du personnel, l'ensemble du service psychosocial des internés s'est également mis en grève en raison du sentiment d'insécurité.

17. Dans chaque pavillon, des membres du personnel du service médical et un membre de la direction étaient présents. Pour ces groupes de personnel, le plan de personnel opérationnel tel que stipulé

<sup>19</sup> Voir note 2, art. 17 (nous soulignons).

<sup>20</sup> *Ibid*, art. 18.

<sup>21</sup> *Ibid*, art. 20.

<sup>22</sup> Cour des comptes, Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance, pp. 41-43, 22 décembre 2021 ( [Fiche | Cour des comptes \(ccrek.be\)](#) ).

dans la circulaire ministérielle a été respecté.

Les services de police ont offert un soutien supplémentaire. Dans chaque aile ou section où les agents pénitentiaires ne pouvaient être mobilisés, au moins un agent de police était présent. Dans l'ensemble des différents services, 31 policiers ont été mobilisés pendant la grève.

Un collaborateur administratif a été mobilisé à la réception de l'établissement pénitentiaire.

## 2. CONTINUITÉ DES SERVICES

- 18.** La loi du 23 mars 2019 définit les services qui doivent être garantis pendant toute la durée de la grève (voir point 12). Le CPT estime également que pendant une grève, « le respect de la dignité humaine de toutes les personnes détenues devrait constituer la plus haute priorité ». Il convient d'accorder une attention particulière à « la situation de vulnérabilité des personnes internées, en attente de soins dans des structures adaptées »<sup>23</sup>.
- 19.** Pendant la grève, le personnel présent a veillé à ce que les repas soient distribués. Lors de la distribution, la porte de chaque cellule était ouverte et le personnel soignant prenait le temps de discuter brièvement avec le détenu ou l'interné. La plupart des policiers n'étant venus prêter main forte qu'à partir de 8 heures du matin, la distribution du petit-déjeuner s'est déroulée un peu plus tard que d'habitude. Un seul cuisinier étant présent, un repas de midi chaud a également été servi. Avec l'aide de cinq détenus, le cuisinier s'est chargé de préparer un repas chaud pour 415 personnes. La délégation n'a pas pu vérifier quand les repas de midi et du soir ont été distribués

Certains détenus ont été mobilisés en cuisine ou ont aidé à la distribution des repas. Au total, une dizaine de détenus ont été impliqués. Ces détenus ont pu ensuite se doucher, alors que les autres détenus n'ont pas eu la possibilité de se doucher pendant la grève. L'art. 17 de la loi du 23 mars 2019 stipule que les détenus doivent pouvoir se doucher au moins deux fois lors d'une grève de plus de deux jours sur une période d'une semaine. Cependant, même pendant une grève de 24 heures, les détenus doivent pouvoir prendre soin de leur apparence et de leur hygiène corporelle. Le jour de la grève, la température a atteint 31 degrés. La délégation avait constaté dès le matin qu'il faisait une chaleur accablante dans certaines ailes et dans certaines cellules. Il convient de se demander si, dans de telles conditions, les détenus sont en mesure de prendre soin de leur hygiène corporelle s'ils ne peuvent pas prendre de douche ?

- 20.** Bien que la présence du personnel médical et soignant était celle d'un jour de non-grève, il n'a pas été possible pour ce personnel de fournir les soins et services habituels. En effet, ces membres du personnel ont été mobilisés pour apporter un soutien pratique pour la distribution des repas, l'organisation des promenades et pour permettre aux détenus de passer des appels téléphoniques à leurs proches. Dans le même temps, le personnel médical et soignant a essayé de dialoguer avec les internés ou les détenus souffrant de problèmes psychologiques et de leur apporter un soutien. La présence et la proximité du personnel de santé ont été indispensables pendant la grève. La prison de Merksplas accueille des internés et des détenus vulnérables souffrant de problèmes de santé mentale. Nombre d'entre eux ont besoin d'une 'structure prévisible', qui leur est bénéfique, laquelle ne peut être mise en place en cas de grève. Les activités de soins habituelles, par exemple, ont été annulées. Le personnel présent a déclaré avoir essayé de préparer les détenus et les internés dans les jours

---

<sup>23</sup> CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, [CPT/Inf \(2017\) 18](#), p.5.

précédant la grève. Il a mené des entretiens préventifs avec les personnes les plus vulnérables. La délégation a noté que l'atmosphère dans l'ensemble de l'établissement était caractérisée par le calme, la compréhension mutuelle et une certaine sérénité.

L'aile « De Haven » accueille des détenus âgés. Ces personnes ont reçu les soins médicaux et de bien-être que leur état de santé requiert. Dans cette aile, le régime « normal » était d'application. Certains détenus ont passé du temps dans l'aire de promenade en libre accès, tandis que d'autres sont restés dans la salle commune ou se sont reposés dans leur lit. Dans cette aile, l'infirmière en chef de la prison était présente.



En ce qui concerne la distribution des médicaments, la délégation a constaté que les détenus et les internés avaient reçu leurs médicaments lors de la distribution des repas. La distribution des médicaments a été effectuée par des infirmières.

- 21.** En matinée, une promenade a été organisée dans chaque aile. Les détenus ont donc eu accès à l'air libre pendant une heure au minimum. Pour le reste, un régime fermé était d'application et les détenus sont restés en cellule pendant 23 heures, à l'exception des quelques détenus qui ont pu travailler et des détenus séjournant dans l'aile « De Haven ».

À cet égard, la délégation a noté qu'en cas de grève, le non-respect du niveau minimum de personnel du groupe « surveillance et sécurité » pourrait engendrer des problèmes d'ordre très pratique. Dans une section de la prison, à la suite d'un incident survenu lors d'une promenade, il a été décidé de séparer deux détenus pendant la promenade. Un jour sur deux, l'un de ces deux détenus doit participer à la promenade d'une autre section. Le personnel présent, qui n'est pas habituellement appelé dans les sections, n'était pas au courant de cette alternance. Cela a engendré de la frustration et de l'incompréhension de la part de l'un des détenus concernés. Après une conversation, le détenu en question a décidé de renoncer à la promenade et le calme est revenu.



**22.** Dans l'établissement pénitentiaire de Merksplas, toutes les cellules ne sont pas équipées d'un téléphone. Dans certains pavillons, les détenus ne peuvent utiliser que les téléphones communs situés dans le couloir. Un à un, les détenus de ces pavillons ont pu utiliser le téléphone et ainsi rester en contact avec leurs proches.

La délégation n'a pas pu vérifier si chaque détenu a effectivement pu passer un appel téléphonique.

La visite, y compris la visite numérique, a été annulée. Il n'a pas non plus été possible de distribuer le courrier ou d'envoyer de la correspondance.

**23.** Aucun représentant d'un culte ou d'une philosophie ni aucun avocat n'était présent au moment de la visite. Le chef d'établissement a expliqué que leur accès est resté garanti pendant la grève, mais que les entretiens ne pouvaient avoir lieu que dans la section et que, par section, on n'ouvrait

qu'une seule porte à la fois. Des entretiens via le guichet de la porte étaient également possibles. Pour les visites des avocats en particulier, la situation est problématique, puisque la confidentialité des conversations ne peut être garantie.

**24.** Enfin, la délégation a constaté que les guichets des portes des cellules restaient ouvertes. Cela permettait avant tout d'assurer l'aération nécessaire des cellules, mais aussi de faciliter la communication avec le personnel présent et éventuellement de permettre aux détenus de se parler.

### 3. INCIDENTS

**25.** Aucun incident grave n'est survenu au cours de cette grève de 24 heures. Le chef d'établissement a expliqué que si certains détenus étaient frustrés, l'organisation des promenades a permis de canaliser cette frustration. Les détenus ont indiqué que la promenade est une activité très importante pour eux, d'autant plus pendant un mouvement de grève.

**26.** Un incident a cependant eu lieu à la prison de Merksplas la veille de la grève. Un incendie s'est déclaré dans la cellule d'un interné, ce dernier ayant mis le feu à son matelas (ignifugé). L'homme a tenté de mettre fin à ses jours pendant l'incendie. Grâce à l'intervention adéquate du personnel présent, le premier étage de l'aile a été évacué et le détenu en question a pu être extrait de sa cellule. Le détenu a été transféré à l'hôpital pour soigner ses problèmes respiratoires et a ensuite réintégré l'établissement pénitentiaire de Merksplas. Le détenu a été maintenu sous respirateur et, par manque de place, il a été contraint de rester dans une cellule de sécurité. Aucun autre détenu n'a été transporté à l'hôpital.

L'incendie ayant provoqué de la fumée, environ 14 membres du personnel ont été transportés à l'hôpital pour y être examinés, et deux membres du personnel ont été mis en incapacité de travail. Cet



incident n'était pas lié au préavis de grève.

Les membres du personnel avec lesquels la délégation a pu s'entretenir pendant la grève ont indiqué qu'il serait impossible de gérer un incident similaire un jour de grève et d'évacuer l'aile en toute sécurité.

## C. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

27. Le CCSP et la commission de surveillance ont constaté que le non-respect des services garantis **compromettait la sécurité, la santé et les droits fondamentaux des détenus**. Grâce à l'implication du personnel présent, certains services ont pu être fournis et certains droits fondamentaux ont pu être garantis aux détenus, tels que la promenade, les appels téléphoniques et la distribution des repas. Néanmoins, d'autres droits fondamentaux tels que les visites, la possibilité de prendre une douche ou la distribution du courrier n'ont pas pu être respectés. En outre, la sécurité et la dignité humaine de tous les détenus et internés ont été compromises. Lors d'une grève, lorsque les services minimums ne sont pas garantis, les conditions sont très précaires et même les plus petits incidents peuvent se transformer en problèmes graves et entraîner de (très) lourdes conséquences. Le CCSP et la commission de surveillance félicitent le personnel présent pour les efforts déployés dans des circonstances difficiles. Les observations qui précèdent ne remettent pas en cause leur engagement.

Le CCSP, comme la Cour des comptes, estime que la règle des 20/25 % applicable aux grèves de 24 heures compromet le service garanti. Une réduction des plans opérationnels de personnel signifie que les services essentiels ne peuvent pas être garantis dans la pratique<sup>24</sup>.

28. L'**évaluation** de la continuité des services à l'égard des détenus dans les prisons conformément à l'article 20 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel montre que les niveaux d'effectifs pendant les mouvements de grève sont un problème structurel. En 2020 comme en 2021, le nombre de grèves durant lesquelles les normes prévues dans les plans du personnel opérationnels n'ont pas été respectées reste « élevé ». Ces plans modèles sont généralement mieux respectés dans le sud du pays que dans le nord et à Bruxelles. Dans ces deux dernières régions, la police est plus souvent et plus fréquemment mobilisée. En 2021, les données des forces de police montrent que pas moins de 7 330 heures d'assistance ont été fournies par 877 policiers.

Pour 2020 et 2021, il faut conclure que le nombre de membres du personnel présents pendant les mouvements de grève **ne répond pas** à la norme fixée par établissement dans le plan modèle. En cas d'évaluation négative du service garanti, l'article 20 de la loi du 23 mars 2019 prévoit la possibilité d'étendre la procédure de réquisition par le gouverneur de province à toutes les grèves, y compris celles de moins de 48 heures. Malgré les évaluations négatives pour 2020 et 2021, il n'a pas encore été décidé que la procédure de réquisition s'appliquerait également aux grèves de moins de 48 heures.

29. Le CCSP et la commission de surveillance de Merksplas partagent la position du CPT et comprennent « le désarroi que peuvent ressentir certains représentants syndicaux et une partie des agents pénitentiaires face à des conditions de travail qui sont parfois loin de permettre un niveau décent de prise en charge. Ces préoccupations rejoignent celles qui ont été exprimées par le Comité [et par

---

<sup>24</sup> Voir note 23, p.46.

extension par le CCSP et la commission de surveillance] depuis de nombreuses années. Comme le CPT l'a régulièrement souligné, le personnel pénitentiaire exerce une mission de service public fondamentale et bien spécifique qui devrait être reconnue en tant que telle dans le cadre d'un recrutement, d'une formation et de conditions de travail qui lui permettent de prendre en charge les personnes détenues de manière adaptée. En tout état de cause, toute solution devrait comprendre l'instauration d'un service permettant de garantir les droits élémentaires des personnes détenues. La mise en place d'un tel service émane directement de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de toute personne qu'il prive de liberté et du principe de base selon lequel le manque de ressources à disposition ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits des personnes détenues »<sup>25</sup>.

En ce qui concerne le service garanti en cas de grève:

**Le CCSP réitère sa recommandation adressée au ministre de la Justice de créer les conditions-cadres permettant d'appliquer correctement la réglementation sur les services garantis et d'assurer la sécurité, la santé et le respect des droits fondamentaux des détenus pendant les grèves.**

**Le CCSP recommande au ministre de la Justice et à la DG EPI de trouver une solution appropriée aux problèmes existants concernant le service garanti.**

**Le CCSP recommande au ministre de la Justice d'étendre la possibilité de réquisitionner du personnel par le gouverneur de province à toutes les grèves afin que les services essentiels puissent être garantis même pendant les grèves de moins de 48 heures.**

---

<sup>25</sup> CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, [CPT/Inf \(2017\) 18](#), p.5.

### III. REMARQUES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES

30. Ce rapport a été transmis sous forme de projet au ministre de la Justice, à la DG EPI et au chef d'établissement de la prison visitées le 30<sup>ième</sup> juin 2023.

Vu l'article 45 de son règlement d'ordre intérieur<sup>26</sup>, le CCSP a demandé à que leurs observations éventuelles soient transmises dans un délai d'un mois.

31. Le 30 juin 2023, le CCSP a reçu des commentaires sur ces observations de la part du chef d'établissement. Le 2 août, le CCSP a reçu des commentaires sur ces observations de la part de la Direction des Bâtiments. Ces commentaires sont repris intégralement dans le rapport.

#### A. LE CHEF D'ÉTABLISSEMENT

---

*“Cher Monsieur,*

*Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour le rapport que vous avez établi afin que nous ne perdions pas de vue ce qui s'est passé le 12/6. J'ai quelques observations à faire sur certains éléments factuels.*

*Page 6:*

*Il est noté que “Trois jours plus tard, le chef d'établissement a reçu les commentaires des organisations syndicales sur cet accord soumis à la base. Les organisations syndicales ont informé le chef d'établissement de leur intention d'organiser une grève de 24 heures le 12 juin 2023” figurent dans le texte.*

*Je voudrais remplacer cela par « Trois jours plus tard, le chef d'établissement a reçu par mail les commentaires des organisations syndicales sur cet accord soumis à la base. Les organisations syndicales ont informé le chef d'établissement de leur intention d'organiser une grève de 24 heures le 12 juin 2023. Afin d'éviter une grève, les organisations syndicales ne sont pas retournées à la table des négociations pour discuter du feedback dans le contexte d'un éventuel ajustement de l'« avis motivé ». Le dialogue social n'a pas pu compter sur toutes les possibilités d'aboutir à une solution négociée ».*

*Page 10:*

*La section “de haven” doit être: la section “zaal 1” où résident les personnes âgées.*

*Page 11:*

*Le détenu qui a été transféré à l'hôpital a été traité pour ses problèmes respiratoires et non pour des brûlures. L'homme est revenu pendant la nuit avec une bouteille d'oxygène et a dû continuer à l'utiliser toute la nuit. »*

---

<sup>26</sup> Après chaque visite, la délégation élabore aussitôt que possible un avant-projet de rapport présentant les faits constatés à l'occasion de la visite et contenant toutes recommandations, commentaires et demandes d'information que la délégation juge nécessaire. L'avant-projet communiqué par le Bureau précise à l'attention de la direction concernée et à l'administration centrale que leurs commentaires sont attendus dans les meilleurs délais et au plus tard dans un délai d'un mois.



## Réponse du CCSP:

Avant tout, le CCSP tient à remercier le chef d'établissement pour cette réponse. Ses observations sont des observations factuelles au sujet du projet. Là où cela était indiqué et souhaitée, le CCSP a adapté son projet afin d'intégrer les observations dans le texte. Les mots « par mail » ont été ajoutés à la page 6, les mots « de haven » ont été remplacé par « zaal 1 » (« salle 1 ») à la page 10 et le mot « brûlures » a été remplacé par « problèmes respiratoires » à la page 11 du projet.

Bien qu'il n'y ait aucune raison de remettre en question les autres observations du chef d'établissement, le CCSP n'a pas pu les vérifier rétroactivement. Afin de préserver l'objectivité des conclusions, ces commentaires n'ont pas été intégrés dans le présent rapport.

## **B. DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

---

*« Nous adhérons aux commentaires déjà transmis par le directeur de l'établissement et que vous avez déjà intégrés*

- *page 6, point 12 : Trois jours plus tard, le chef d'établissement a reçu les commentaires des organisations syndicales sur cet accord soumis à la base. Les organisations syndicales ont informé le chef d'établissement de leur intention d'organiser une grève de 24 heures le 12 juin 2023. Depuis le début de l'année 2022, il s'agit de la dix-neuvième grève de 24 heures à Merksplas.*

*Modification : Trois jours plus tard, le chef d'établissement a reçu par mail les commentaires des syndicats sur cet accord qui a été présenté à la base, et ceux-ci ont informé le directeur de l'établissement de leur intention d'organiser une grève de 24 heures le 12 juin 2023. Les organisations syndicales n'ont pas repris les négociations pour discuter des commentaires et apporter d'éventuels ajustements à l'"avis motivé" afin d'éviter une grève. La concertation sociale n'a pas bénéficié de toutes les chances d'aboutir à une solution négociée" (nous soulignons).*

- *page 10, point 21 : Le département "de haven" doit être remplacé par le département "zaal 1" où résident les personnes âgées.*
- *page 11, point 27 : Le détenu qui a été transféré aux urgences a été traité pour des problèmes respiratoires et non pour des brûlures. L'homme est retourné au cours de la nuit avec une bouteille d'oxygène et a dû l'utiliser toute la nuit.*

*De plus, nous avons les commentaires suivants :*

- *À certains endroits dans le rapport, il est fait référence d'une part au plan opérationnel du personnel et d'autre part au modèle de plan. Cela signifie la même chose, mais peut susciter de la confusion.*
- *Page 5, point 12 (I) : La Direction régionale et la Direction des bâtiments et infrastructures s'engagent à effectuer une adaptation infrastructurelle de la grille de sécurité de la section inférieure du pavillon E. Nous souhaitons préciser ceci pour autant que cela soit techniquement réalisable.*
- *Page 6, point 12 : Le dernier point de l'accord n'est pas mentionné dans le rapport et concerne l'affectation du personnel fixe du pavillon E lors d'une hospitalisation dans un hôpital externe.*
- *Page 7, point 13 : Il est correct que pendant les 24 premières heures de la grève, les chiffres du modèle de plan pour la surveillance et la technique soient réduits de 25% pour les prisons ayant une capacité de plus de 200 détenus. Pour la prison de Merksplas, cela se traduit par  $93 (91 + 2) - 25\% = 69,75$ . Le chiffre de 22,75 mentionné dans le rapport à prévoir lors d'une grève de 24 heures n'est donc pas correct.*
- *Page 9, point 17 : Le jour de la grève, il y avait au total 28 membres du personnel pour la surveillance et la technique répartis sur les différents quarts de travail :*
  - Nuit : 6*
  - Matin : 4*
  - Journée : 15*
  - Soir : 3**Les assistants pénitentiaires sont inclus dans ce chiffre, ainsi que le cuisinier.*
- *Page 12, point 28 : Néanmoins, d'autres droits fondamentaux tels que les visites, la possibilité de prendre une douche ou la distribution du courrier n'ont pas pu être respectés. Nous notons ici que seul l'échange de courrier doit être garanti quotidiennement. La douche et les visites doivent être considérées sur une base hebdomadaire. »*

## Réponse du CCSP:

Avant tout, le CCSP tient à remercier le Directeur général pour cette réponse et ces clarifications.

Le Directeur général souscrit aux observations du responsable du chef de l'établissement. Comme indiqué, certaines de ces observations ont été intégrées dans le rapport. De plus, l'administration pénitentiaire formule quelques observations supplémentaires concernant certains points spécifiques du rapport :

1. Il est exact que le calcul du chiffre pour le plan modèle dans l'avant-projet de rapport communiqué tant au chef d'établissement qu'au Directeur général n'est pas tout à fait correct. Sur la base de la réponse du Directeur général, qui tient également compte du personnel « technique », le chiffre de 69,75 a été repris dans le présent rapport.
2. Le Directeur général est d'avis qu'il y avait 28 membres du personnel présents pendant la grève, répartis sur diverses équipes. Les assistants pénitentiaires et le cuisinier sont compris dans ce chiffre. Le CCSP fait état dans son rapport de la présence de seulement 2 agents pénitentiaires pendant la grève, tel que confirmé par le directeur de l'établissement (voir paragraphe 16). Le CCSP reconnaît dans son rapport que d'autres assistants pénitentiaires étaient présents pendant la grève. Le nombre exact d'assistants pénitentiaires présents n'a pas pu être vérifié lors de la visite. Les chiffres dont fait état le Directeur général dans sa réponse ont été repris dans le présent rapport (voir paragraphe 16).
3. L'article 17 de la loi du 23 mars 2019 précise que tout au long de la grève les détenus doivent avoir la possibilité de se soigner correctement sur le plan physique et d'hygiène corporelle. Bien qu'il soit vrai que l'article 17 précise que les détenus doivent pouvoir prendre au moins deux douches sur une période d'une semaine en cas de grève de plus de deux jours, le paragraphe 21 souligne les conditions précises dans lesquelles la grève a eu lieu. Le jour de la grève, il y a eu des températures atteignant 31 degrés. La délégation a constaté qu'il faisait très chaud dès la matinée et même étouffant dans certains blocs et dans certaines cellules. La question se pose de savoir si, dans de telles conditions, les détenus peuvent réellement assurer leur hygiène corporelle sans pouvoir prendre de douche ?

Malgré les remarques précédentes du Directeur général, le Conseil central est d'avis que les droits, la sécurité et la santé des détenus ont été sérieusement compromis pendant cette grève. Le Conseil central invite le ministre de la Justice et la DG EPI à donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport afin de garantir en tout temps les droits fondamentaux, la sécurité et la santé des détenus. En ce compris pendant des grèves.

\*\*\*