

Réf : FR-RA-2023-04

Visite *ad hoc* de l'établissement pénitentiaire de Nivelles à la suite du mouvement de grève du 25 septembre 2023

Rapport (2023/04)

Approuvé par le Conseil central le 21.12.2023

Prison de Nivelles

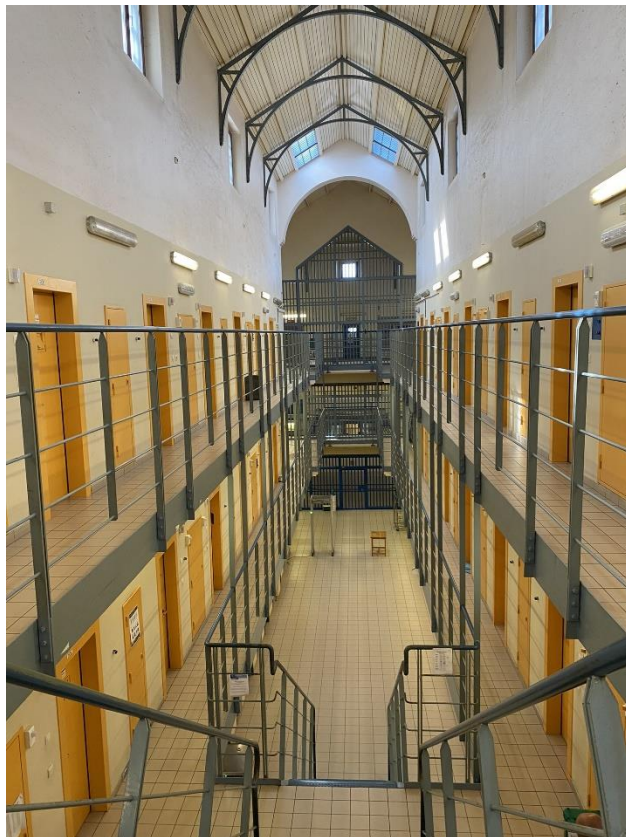


TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	3
A.	CONTEXTE	3
B.	L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE	5
C.	MOTIF DE LA GRÈVE	5
D.	DÉLÉGATIONS EN CONSULTATIONS	6
II.	CONSTATS DE VISITE	7
A.	REMARQUES PRÉALABLES.....	7
B.	CONSTATS LORS DE LA VISITE.....	10
C.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	13
III.	REMARQUES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES	15
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 : CPT¹) 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 garanti². Le CPT a réitéré cette recommandation dans ses rapports faisant suite aux visites effectuées en Belgique en 2009 et 2013³. Dans ce dernier rapport, le CPT a annoncé qu'il avait lancé en mars 2014 la procédure de publication d'une « déclaration publique »⁴.

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 »⁵.

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

¹ 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.

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

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

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

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

déclare « qu'il n'est pas possible d'établir avec certitude si les conditions particulières résultant de la grève ont pu entraîner des défaillances dans la sécurité »⁶.

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 met 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 »⁷.

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 »⁸.

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 prison⁹.
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

⁶ *Ibid*, par. 21.

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

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

⁹ 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 heures¹⁰.

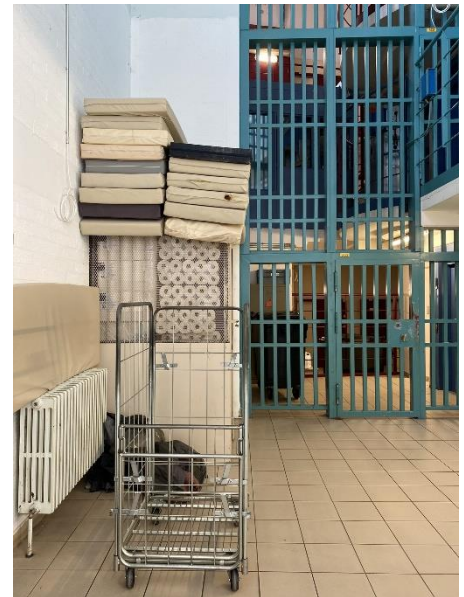
Dans son **plan d'action** sur le suivi de l'exécution de l'arrêt Clasens que l'État belge a transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2023, il est fait référence à cette évaluation interne. L'État belge constate que « les effectifs minimaux prévus dans les plans types n'ont pas 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 »¹¹.

B. L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE

- La prison de Nivelles a été mise en service en 1908 et a été construite en forme de croix latine selon le modèle des nouvelles prisons autrichiennes de l'époque. Dans les années 90, elle a été totalement rénovée et deux ailes y ont été ajoutées. Elle est constituée de 5 ailes (1000, 2000, 3000, 4000 et 5000) en E renversé articulées autour d'un centre de contrôle. Deux préaux sont situés entre les ailes. En dessous de celles-ci, des ateliers et une cuisine ont été aménagés. La prison dispose, en outre, de plusieurs salles polyvalentes, de deux salles de sports et de salles de cours.

La prison de Nivelles abrite partiellement une maison d'arrêt, partiellement une maison de peine réservée aux hommes. L'aile 5000 est réservée aux prévenus tandis que les autres abritent des condamnés. Les détenus condamnés qui ont un travail séjournent à l'aile 1000 dans laquelle un régime de portes ouvertes est pratiqué.

La capacité¹² de la prison de Nivelles est de 192 places alors que la population pénitentiaire était de 212 personnes détenues le 25 septembre 2023 dont 72 prévenus et 140 condamnés. Jusqu'avant l'été 2023, la population moyenne avoisinait fréquemment les 240 détenus. En conséquence, des lits superposés ont été installés (temporairement) dans les cellules *solos* réservées aux condamnés. Des matelas ont par ailleurs régulièrement été installés à même le sol.



¹⁰ 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*.

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

¹² La notion de capacité est un concept qui, faute d'être défini clairement dans la loi ou d'autres dispositions normatives, est sujet à des interprétations divergentes et recouvre différentes réalités. Le CCSP y consacre quelques développements dans son rapport annuel 2022 sur le thème prioritaire de la surpopulation ([CCSP-Rapport-Annuel 2022](#), pp. 17 – 21). A cela s'ajoute le fait qu'il n'est pas toujours évident de savoir si les lits ajoutés ont, après un certain temps, été eux-aussi pris en compte dans la détermination de la capacité opérationnelle de l'établissement.

Ils sont toujours empilés dans l'aile 5000, prêts à servir en cas d'insuffisance de lits. Enfin, les lits temporairement installés n'ont pas non plus été retirés.

C. MOTIF DE LA GRÈVE

7. Le 14 septembre 2023, les organisations syndicales ont déposé un préavis de grève nationale de deux jours, soit du dimanche 24 septembre à 22 heures au mardi 26 septembre à 22 heures. Le principal motif invoqué à l'appui de ce préavis de grève était la surpopulation carcérale.

Le 19 septembre 2023, une délégation syndicale a rencontré le cabinet du ministre de la Justice. Cette rencontre n'a toutefois pas permis de trouver des solutions à court terme, en conséquence de quoi le préavis de grève de 48 heures a été activé.

D. DÉLÉGATION ET CONSULTATIONS

8. Le 25 septembre 2023, une délégation composée de deux membres de la commission de surveillance, de deux membres du bureau et d'une coordinatrice du CCSP a visité l'établissement pénitentiaire de Nivelles dans le cadre de cette grève de 48 heures. La visite n'ayant eu lieu que le premier jour de la grève, le présent rapport ne portera que sur les constatations opérées le jour de la visite et non durant les deux jours.
9. La délégation a visité toutes les ailes de l'établissement pénitentiaire de Nivelles y compris le service médical et le quartier disciplinaire. Elle s'est entretenue avec une membre de l'équipe de direction et deux de ses collaboratrices, le personnel infirmier du service médical, avec des membres de l'équipe de surveillance pénitentiaire 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 la directrice). La délégation note que malgré les circonstances elle a pu s'entretenir avec les personnes détenues, le plus souvent dans leurs cellules, dans le respect de la confidentialité.

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-là¹³.
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 »¹⁴. 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 syndicales¹⁵. Une rencontre entre le cabinet du ministre et une délégation syndicale s'est tenue le 19 septembre 2023. Aucune information n'a été communiquée concernant un comité de concertation de base qui se serait tenu par ailleurs. 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 grève¹⁶. 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 général¹⁷. 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 concernées¹⁸.

Il ressort des articles publiés dans la presse que lors de la réunion du 19 septembre avec le cabinet du ministre de la Justice, les représentants syndicaux ont notamment dénoncé « les conditions de travail inhumaines », le manque de personnel et les agressions en hausse au sein des prisons. Ils ont notamment demandé des investissements supplémentaires au ministre. L'exécution automatique des courtes peines de prison – de 6 mois à 2 ans, entrée en vigueur le 1er septembre, a par ailleurs été pointée du doigt. Le CCSP ne dispose pas non plus de l'information relative à la participation du directeur régional de la DG EPI et/ou du conseiller général du Service des soins de santé pénitentiaires.

Faute de solution à court terme, les syndicats ont activé le préavis de grève pour 48 heures du 24 septembre à 22h jusqu'au 26 septembre 2023 à 22h.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Voir note 13, art. 8.

¹⁶ Voir note 13, art. 12.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Voir note 13, art. 11.

Depuis le début de l'année 2023, il s'agit de la première grève de 48 heures à la prison de Nivelles ; six grèves de 24 heures ont également eu lieu en 2023 à la prison de Nivelles. En dehors des mouvements sociaux, la prison est en outre régulièrement confrontée à une insuffisance de personnel au travail provoquant les mêmes conséquences que les grèves. Le vendredi 22 septembre par exemple, au vu du nombre insuffisant de membres de l'équipe de surveillance (7), aucun préau n'a pu être donné. La commission de surveillance de la prison de Nivelles a réalisé un travail d'analyse portant sur l'absentéisme du personnel ainsi que sur les conséquences que cela engendre dans le chef des détenus et de leurs droits fondamentaux. Cette analyse porte sur une période de trois mois à savoir le mois de mars 2022 et les mois de juillet et août 2022. Le CCSP renvoie à cette analyse approfondie et à ses conclusions figurant dans le rapport annuel 2022 de la commission de surveillance tel que publié sur le site internet du CCSP (p. 11 à 15)¹⁹.

Le CCSP renvoie aux conclusions de l'analyse portant sur l'absentéisme du personnel réalisée par la commission de surveillance et aux recommandations qui en découlent afin de remédier à cette problématique au sein de l'établissement pénitentiaire de Nivelles.

2. SERVICE GARANTI EN CAS DE GRÈVE

12. La loi du 23 mars 2019 régit 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.

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 Nivelles est le suivant ²⁰ :

¹⁹ Commission de surveillance de Nivelles, rapport annuel 2022, pp. 11 – 15.

²⁰ Circulaire ministérielle n°1819 du 24 février 2020 (*non publiée*). Plans par prison – art 19 de la loi du 23 mars 2019, p. 14 (*non encore adaptée depuis l'ouverture de la prison de Haren*).

Nivelles

Profils	M	J	S	N
Groupe de personnel DIRECTION	0	3	0	0
Groupe de personnel TECHNIQUE*	0	1	0	
Groupe de personnel SURVEILLANCE ET SECURISATION*	16	9	14	4
Groupe de personnel GREFFE	0	2	0	
Groupe de personnel COMPTABILITE	0	2	0	
Groupe de personnel PSYCHOSOCIAL	0	2	0	
Groupe de personnel MEDICAL	0	1	0	0

*Pour les grèves d'une durée maximale de 24 heures, les chiffres sont, pour tous les shifts de deux profils ensemble, réduits de 20%.

La durée de la grève concernée étant de plus de 24 heures, les chiffres repris dans le plan opérationnel de la prison demeurent tels que repris dans le plan, sans réduction de 20% pour les groupes de personnels « surveillance et sécurisation » ainsi que « technique ».

- 13.** 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 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 ;
 - 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 pénitentiaire²¹.

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 grève²².

14. 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 personnel²³.

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 »²⁴.

B. CONSTATS LORS DE LA VISITE

1. PERSONNEL

15. Parmi les agents pénitentiaires, la volonté de faire grève a particulièrement été marquée durant l'après-midi du lundi 25 septembre. Dans **le groupe de personnel « surveillance et sécurisation »**, quinze agents pénitentiaires étaient au travail durant le service du matin. Durant la journée, neuf agents étaient présents tandis que seuls cinq agents ont travaillé l'après-midi entraînant la mise en « mode nuit » de la prison à partir de 18 heures. Il a été précisé à la délégation que cinq agents étaient présents en cours de nuit. Ces chiffres sont repris aux tableaux remplis par la direction de la prison en vue d'évaluer la présence du personnel durant les actions de grève eu égard aux intentions déclarées ainsi que la continuité des services telle que prévue par la loi du 23 mars 2019. Ils ont été transmis au CCSP par la direction pour les deux journées de grève et sont joints en annexe au présent rapport (annexes 1 et 2). Le CCSP note toutefois que ces tableaux ne sont remplis que très sommairement. Dans la partie supérieure relative au personnel, seule la partie concernant le déroulement de l'action est complétée à l'exclusion de celle relative à la préparation de l'action. Le CCSP s'étonne également que les chiffres repris dans cette partie du document ne fassent pas référence au plan opérationnel de personnel de sorte que l'évaluation n'est pas réalisée sur une base correcte au sens de la loi du 23 mars 2019. Au surplus, le CCSP relève que la partie inférieure du tableau consacrée au service minimum sur une base journalière (partie de gauche) et aux autres activités / aspects liés au régime non prévu dans le service minimum ne soit pas complétée du tout. L'évaluation de la continuité des services est dès lors rendue impossible.

²¹ Voir note 2, art. 17 (nous soulignons).

²² *Ibid*, art. 18.

²³ *Ibid*, art. 20.

²⁴ Cour des comptes, Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance, pp. 41-43, 22 décembre 2021 ([Fiche | Cour des comptes \(ccrek.be\)](#)).

Une équipe de 8 agents de la police locale était présente en renfort durant la journée de 8h à 18h.

Une telle affectation de personnel ne permet pas d'assurer la sécurité et la santé des détenus pendant la grève. Le plan opérationnel de personnel n'est pas respecté en particulier l'après-midi.

Le CCSP ne dispose pas de chiffres relatifs aux intentions de grève de sorte qu'il n'est pas non plus en mesure de vérifier si le nombre de personnes présentes correspondait effectivement aux intentions dûment communiquées. Les chiffres transmis précisent que 4 personnes étaient absentes pour raison de maladie ou de congé pour motif impérieux d'ordre familial (MIOF).

16. Au sein de **l'équipe de direction**, seule une directrice sur quatre était présente le jour de la visite. Parmi les autres, une était absente, une en maladie et une partie à la prison de Namur. Le plan opérationnel de personnel tel que stipulé dans la circulaire ministérielle n°1819 n'est dès lors pas respecté.
17. Pour ce qui concerne **les autres groupes de personnels**, les membres des groupes « greffe », « comptabilité » ou « psychosocial » étaient tous présents à l'exception d'une personne malade à la comptabilité. Il en découle que pour ces groupes de personnels, le plan opérationnel de personnel a été respecté.
18. Au niveau du **service médical**, la délégation a constaté la présence de deux infirmières alors que le plan opérationnel de personnel n'en prévoit qu'un seul. En outre, la délégation a rencontré en cours de matinée le médecin de permanence le lundi.
19. L'analyse réalisée par la commission de surveillance de Nivelles quant au **problème d'insuffisance de personnel au travail** révèle que, d'une part, le cadre du personnel est déficitaire (bien que des engagements et des contrats *Rosetta* aient été conclus entre temps) et que, d'autre part, le taux d'absentéisme est particulièrement élevé (entre 24 et 27%). L'analyse pointe également différentes causes possibles à l'origine de cet absentéisme et des conséquences pratiques similaires à celles subies en cas de grève, à savoir l'absence de continuité des services et des droits essentiels garantis par la loi du 23 mars 2019.

Le CCSP souhaiterait que lui soient communiqués le nombre de jours concernés par un régime restreint au niveau des services essentiels en raison de l'insuffisance de personnel présent ainsi que l'ensemble des droits dont ont été privées les personnes détenues pour chaque jour concerné.

2. CONTINUITÉ DES SERVICES

20. La loi du 23 mars 2019 définit les services qui doivent être garantis pendant toute la durée de la grève (voir par. 12). Dans sa déclaration publique qui a conduit à l'adoption de la loi, 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 »²⁵.
21. La délégation a noté que l'atmosphère dans l'ensemble de l'établissement était caractérisée par le calme et une certaine forme d'acceptation.
22. Pendant la grève, le personnel présent a veillé à ce que **les repas** soient distribués. La distribution du petit-déjeuner et du café s'est apparemment déroulée vers 10h soit beaucoup plus tard que d'habitude. Avec l'aide de sept personnes détenues, des agents ont préparé un repas chaud pour le midi (lasagnes). Ce repas a été servi en fin de matinée, en même temps que le repas froid du soir. Le CCSP ignore si du café et de la soupe ont été servis le soir aux détenus.
23. Seuls les détenus mobilisés en cuisine et au réfectoire (8 au total) ont pu prendre une douche. Les autres détenus n'ont pas eu cette possibilité pendant le premier jour de grève. L'art. 17 de la loi du 23 mars 2019 stipule pourtant 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 48 heures, les détenus doivent pouvoir **prendre soin de leur apparence et de leur hygiène corporelle**.
24. Selon les déclarations de la direction, les soins médicaux de base ont pu être assurés. Ainsi, les médicaments ont été distribués le matin par le personnel soignant et les soins nécessaires tels que les changements de pansements ont été réalisés le matin également à l'infirmerie. Les infirmières étaient disponibles en cas de besoin. Le médecin de permanence le lundi était également présent en début de matinée. Le CCSP ignore quels sont les patients qu'il a vus et les conditions dans lesquelles ils ont pu être examinés. Il a cependant été précisé à la délégation que lorsque le médecin arriverait, la liste des demandes médicales seraient examinées et que les détenus seraient vus au service médical ou en cellule en fonction de la présence suffisante d'agents de surveillance et/ou de la police. Au vu des informations dont il dispose, le CCSP considère que **la continuité des soins et des services médicaux habituels ne semble pas avoir été compromise durant la journée de grève du lundi 25 septembre 2023**.

La délégation s'est entretenue avec deux détenus hispanophones à l'aile 5000 dont l'un avait été gravement blessé lors d'une bagarre au préau survenue le samedi 23 septembre. Ce dernier avait dû être emmené à l'hôpital en raison d'une fracture de l'humérus. Faute de disposer du matériel nécessaire pour réaliser l'intervention chirurgicale requise le jour-même, le détenu a été ramené à la prison avec son bras en écharpe et une prescription d'antalgiques. Lors de sa visite deux jours plus tard, la délégation a constaté que ce détenu était incapable de bouger de son lit donc incapable de se laver, de boire et de manger seul. En outre, il se plaignait de douleurs importantes, insuffisamment soulagées par les antalgiques prescrits.

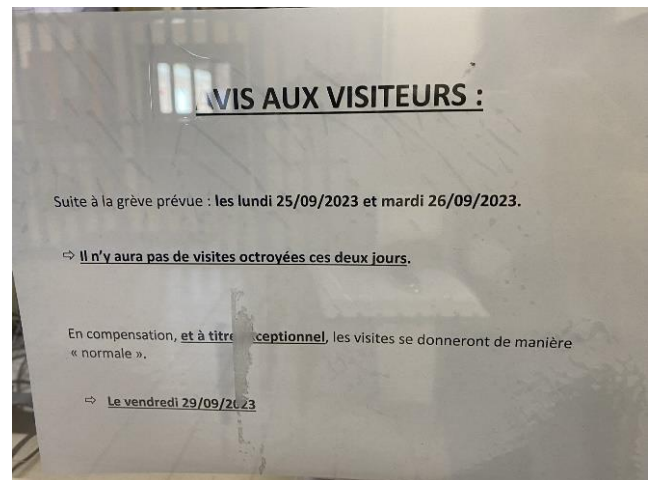
²⁵ CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, [CPT/Inf \(2017\) 18](#), p.5.

Le CCSP relève que si ce détenu avait en effet reçu ses médicaments le matin-même, il n'avait, au moment de la visite de la délégation, été ni entendu, ni examiné comme son état de santé le requerrait. Fort heureusement, son codétenu s'était chargé de son hygiène personnelle et lui prêtait assistance pour boire et se nourrir.

25. Aucune **promenade** n'a été organisée au cours de la journée du lundi 25 septembre 2023. Aucune personne détenue n'a pu avoir accès à l'air libre ni pratiquer un quelconque exercice physique durant cette journée et la suivante.

Le CCSP constate que le minimum d'une heure par jour passé à l'air libre n'a pas été respecté et ce au mépris des toutes les règles applicables en la matière, que ce soit en temps normal ou durant une grève.

26. Dans l'établissement pénitentiaire de Nivelles, toutes les cellules sont équipées d'un téléphone de sorte que les détenus ont pu entretenir des **contacts avec le monde extérieur** par ce biais-là. Par contre aucune visite n'a été organisée. Des mesures ont par contre été prises pour organiser des visites en faveur des détenus condamnés le vendredi suivant alors que ce jour est normalement réservé aux visites des prévenus. Une affiche visant à informer les visiteurs de cette mesure compensatoire a été apposée dans la salle d'attente et les détenus concernés avaient été avertis en avance de sorte qu'ils ont pu prévenir leurs visiteurs.



Le CCSP ignore s'il a été possible, ou non, de recevoir du courrier ou d'en envoyer.

27. **Les visites des avocats** ont par contre été organisées dans les parloirs réservés à cet effet, principalement le matin. Une seule visite d'avocat a dû être refusée en raison de l'insuffisance de personnel présent à l'heure où l'avocat s'est présenté à la prison. La direction a veillé à adresser un courriel à l'avocat afin de convenir d'un autre moment de visite.

La direction a déclaré à la délégation que toutes les extractions au palais ont été maintenues, que les modalités d'exécution de la peine prévues (permission de sortie, congé pénitentiaire) ont bien été exécutées, que les détenus entrants ont été vus et que toutes les significations à destination des détenus ont été menées à bien. Le CCSP en conclut que les droits des détenus en la matière ne semblent pas avoir été mis à mal par la grève.

28. Le CCSP note toutefois qu'aucun service externe n'a été en mesure d'accéder à la prison afin de pouvoir y mener à bien **les activités dont ils ont la charge**. D'autre part, le CCSP a relevé qu'aucune activité interne n'a eu lieu. Les détenus ont ainsi été privés de toute occupation hors cellule, qu'elle soit sportive, culturelle ou récréative ainsi que de toute activité visant à préparer la réinsertion. **Les formations** n'ont pas non plus été dispensées et **le travail**, exception faite des huit détenus à la cuisine et au réfectoire, un au réfectoire et deux à la cantine, n'a pas non plus été accessible. L'oisiveté était totale.



L'attention du CCSP a particulièrement été retenue par la situation de **l'aile 1000**. Cette aile est réservée aux 32 personnes détenues qui exercent un travail au sein de la prison ou qui y suivent la formation en menuiserie. Ceux-ci bénéficient, en temps normal, d'un régime « portes-ouvertes » c'est-à-dire d'un régime où, en journée, les 3 niveaux sont ouverts, les détenus peuvent aller et venir librement au sein de l'aile, cuisiner ensemble et participer à des activités communautaires. Ce régime est donc caractérisé par un faible niveau de sécurité. Seuls deux agents sont habituellement affectés à la sécurité de cette aile y compris durant les week end alors que les détenus ne travaillent pas ni le samedi ni le dimanche et restent donc majoritairement à vaquer au sein de l'aile. Pourtant, alors que deux agents de surveillance étaient présents le lundi 25 septembre 2023, soit comme durant le week end, toutes les cellules sont restées fermées. Interrogés à ce sujet, les membres du personnel présents ont indiqué à la délégation que sur cette aile, en matière de régime, « c'était

tout ou rien ». La direction a par ailleurs expliqué à la délégation qu'elle avait fait le choix de ne pas ouvrir les portes ce jour-là alors que les autres ailes étaient fermées. Le CCSP regrette à ce sujet que les quelques 32 détenus concernés n'aient pas pu bénéficier de leur régime habituel de « portes-ouvertes » alors que les conditions étaient pourtant réunies pour qu'il puisse être effectivement mis en place.

29. La direction a déclaré à la délégation qu'un aumônier catholique était présent à la prison mais que le culte n'avait pas eu lieu. A la connaissance du CCSP aucun autre **représentant d'un culte ou d'une philosophie** n'a cherché à accéder à la prison.
30. Des mesures ont été prises pour que les détenus reçoivent le matin du premier jour de la grève les produits non périssables commandés via la **cantine**. Le CCSP salue cette initiative de la direction de la prison.
31. La délégation s'est rendue au **quartier disciplinaire** où un seul détenu séjournait (à sa demande) le jour de la grève. Ce détenu était à son cinquième jour de grève de la faim et de la soif. Il protestait d'abord contre une absence de décision quant à sa demande de transfert dans un autre établissement et ensuite contre la décision d'être transféré à la prison de Saint-Gilles au sein de laquelle il ne souhaitait pas être transféré pour des raisons de sécurité. Il a été rapporté à la délégation par le personnel de surveillance que ce détenu n'avait accepté ni nourriture, ni boisson le matin de la visite. La délégation a toutefois insisté pour qu'on lui laisse de l'eau potable à disposition. De plus, en raison d'une certaine hostilité de sa part à l'égard du personnel pénitentiaire et infirmier, il avait également refusé de recevoir ses médicaments et d'être examiné au niveau de ses paramètres vitaux. Le passage du médecin était attendu pour qu'il soit examiné par celui-ci. Le CCSP n'est pas en mesure de confirmer que cela a bien été le cas.



Enfin, le CCSP relève que la cellule était dans un état de salubrité et d'hygiène lamentable ; que l'odeur qui s'en dégagait, faute de ventilation de l'espace (aucun accès à l'air frais et double porte fermée malgré la présence de ce seul détenu dans le couloir du quartier disciplinaire) était immonde et que le détenu était laissé dans la pénombre faute de lumière naturelle (du tout) et de lumière artificielle suffisante.

Au surplus, le CCSP déplore le piteux état matériel et l'insalubrité dans lesquels tous les cachots se trouvent sans vue vers l'extérieur, sans lumière naturelle et presque sans lumière artificielle, sans aucune aération et dans un état hygiénique désolant. Le CCSP renvoie au rapport annuel 2021 de la commission de surveillance de Nivelles lequel pointait déjà, photos à l'appui, l'état lamentable des cellules de punition et l'impossibilité d'y garantir la dignité des personnes qui y sont détenues²⁶.

32. Selon les informations obtenues par le CCSP, il semblerait qu'aucune **communication** n'ait été préventivement adressée à tous les détenus concernant la grève (date, heures, modalités, motifs). Il a été rapporté au CCSP que les détenus auraient été avertis la veille de la grève, oralement. Le CCSP n'a pas pu le vérifier. Le CCSP estime qu'il est de son devoir de pointer l'importance d'une telle communication à l'ensemble des détenus en temps utile afin que ceux-ci puissent savoir quel traitement leur sera réservé pendant la durée de la grève. Le CCSP salue par contre l'initiative prise par la direction d'avoir informé les familles du report des visites au vendredi par le biais d'un affichage dans la salle d'attente de la prison.

3. INCIDENTS

33. **Aucun incident grave** n'a été signalé au cours de cette grève de 48 heures à la connaissance du CCSP.

Au vu du très faible nombre de membres du personnel présents le 25 septembre 2023, le CCSP émet toutefois de sérieux doutes sur la capacité de ceux-ci à assurer la sécurité de l'établissement et des personnes qui s'y trouvaient si un incident grave était survenu.

²⁶ Voir note 18, pp. 13 & 28.

C. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

34. Le CCSP a constaté que le non-respect des services garantis **compromettait la sécurité, la santé et les droits fondamentaux des détenus**. Rares sont les services qui ont pu être fournis et les droits garantis aux détenus (repas, médicaments, soins de base, téléphone, visites avocats, aménagements de peine, cantine). Les droits fondamentaux tels que le droit à prendre soin de son hygiène personnelle, le droit à un minimum d'une heure d'exercice en plein air n'ont pas pu être respectés de même que le droit au travail, à la formation, aux loisirs et à des activités visant à préparer la réinsertion. En outre, la sécurité et la dignité humaine de tous les détenus ont été compromises. Lors d'une grève, lorsque les services essentiels 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 salue le personnel présent pour les efforts déployés dans des circonstances difficiles. Les observations qui précèdent ne remettent pas en cause leur engagement.

Le CCSP, à l'instar de la Cour des comptes, estime que la règle des 20/25 % applicable aux grèves ne dépassant pas 24 heures « compromet la garantie relative aux services essentiels » ; « une diminution de ce taux de 20 ou de 25% implique que les services essentiels ne peuvent plus être garantis »²⁷.

35. 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 pénitentiaires²⁸ et le statut du personnel met en évidence le fait 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 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 de personnel présents pendant les mouvements de grève **ne répond pas** à la norme fixée par établissement dans le plan opérationnel. En cas d'évaluation négative de la garantie des services essentiels en période de grève, 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 d'une mise en œuvre de la procédure de réquisition pour les grèves de moins de 48 heures. Une nouvelle évaluation de la continuité des services à l'égard des détenus dans les prisons aurait été réalisée pour l'année 2022. Cette évaluation n'a cependant toujours pas encore été communiquée au CCSP.

36. Concernant le **débriefing organisé avec les syndicats** pour évaluer les mesures à prendre pour améliorer les niveaux de personnel lors de la prochaine grève et assurer en pratique le service minimum aux détenus auquel se réfère le dernier bilan d'action établi le 12 mai 2023 et communiqué par l'Etat belge au Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe concernant le groupe d'affaires Clasens c. Belgique²⁹, rien n'indique qu'il ait effectivement eu lieu. Il n'en a pas davantage été question dans les échanges entre le CCSP et la direction de la prison postérieurement à la visite de sorte qu'il n'est

²⁷ Voir note 23, p.46.

²⁸ Voir note 10.

²⁹ *Ibidem* note 11.

pas possible de se prononcer sur sa teneur et donc sur son efficacité au regard des ajustements à réaliser pour rendre le service réellement garanti pendant les grèves à venir. Le CCSP peut tout au plus renvoyer au paragraphe 15 du présent rapport au terme duquel il conclut que le caractère incomplet des tableaux visant à faire le suivi des effectifs présents et de la continuité des services essentiels rend absolument impossible leur usage dans le but d'un débriefing approprié.

- 37.** Le CCSP partage la position du CPT et comprend « 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 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 »³⁰.

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 et effectivement 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.

³⁰ CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, [CPT/Inf \(2017\) 18](#), p.5.

III. REMARQUES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES

A. DIRECTRICE RÉGIONALE a.i., DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES, DIRECTION RÉGIONALE SUD

Date de réception : 21 décembre 2023

« Nous souhaitons apporter à votre rapport les remarques suivantes :

- *aile 1000 (aile ouverte) : le CCSP regrette que le régime habituel ouvert n'ait pas été mis en place pendant la grève. Selon la direction, cela risque de créer des problèmes de sécurité d'ouvrir une section de la prison pendant un jour de grève, alors qu'il n'y a aucune activité dans les autres ailes. Nous partageons ce point de vue, il ne doit pas nécessairement être catégorique mais la situation doit pouvoir s'analyser dans chaque situation (ambiance générale dans la prison, dans les ailes, « activités » mises en place malgré la grève,...) . Les décisions doivent se prendre en tenant compte de leurs conséquences pour l'ensemble de l'établissement.*
- *au niveau des droits garantis, le manque de préau est en effet un problème. D'autres modalités du régime comme les formations, le travail, la visite tous les jours, les douches quotidiennes ne sont pas reprises dans le service garanti.*
- *état du cachot : des demandes sont adressées à la RDB pour rénovation.*
- *la question de l'absentéisme abordée ne nous semble pas avoir sa place dans un rapport qui fait suite à une de visite dans un contexte particulier (grève). En outre la commission de surveillance a accès à ces informations.*
- *les dates des grèves à Nivelles en 2023 se trouvent ci-dessous, il s'agit pour toutes de mouvements nationaux, il n'y a pas eu de grève locale*

11-janv	National
08-mars	National
10-mars	National
22/5	National
25-sept et 26/9	National
05-oct	National
12/12/2023	National

Pour le reste, je vous renvoie aux échanges (ci-joint) que vous avez déjà eus avec la direction de la prison suite à ce mouvement. »

Réponse du CCSP:

Concernant le régime de l'aile 1000, le CCSP renvoie au paragraphe 28, alinéa 2 du présent rapport dans lequel il expose son point de vue relatif à l'opportunité de fermer cette aile durant la grève.

Le CCSP renvoie au paragraphe 34 du présent rapport dans lequel il détaille les services essentiels que la loi du 23 mars 2019 (art. 17) prévoit de garantir pendant toute la durée de la grève pour chaque détenu mais qui n'ont cependant pas été respectés pendant la grève du 25 septembre 2023. Bien que la loi ne vise pas spécifiquement les autres « modalités du régime » citées par la directrice régionale dans ses observations, le CCSP a fait le choix de mentionner également leur défaut de mise en œuvre durant la grève comme autant de conséquences négatives impactant le respect des droits fondamentaux des détenus en cas de grève.

Concernant l'état immonde des cellules de punition, la direction ne peut décemment pas attendre que la Régie des Bâtiments intervienne en vue de leur rénovation. Dans l'intervalle, le CCSP espère qu'à tout le moins, il sera procédé à un nettoyage en profondeur pour assainir les murs, les plafonds, les sols et les sanitaires. La literie devrait également être remplacée et les murs repeints. Ces travaux d'entretien sont à la charge de l'occupant du bâtiment.

Concernant l'absentéisme pointé par le CCSP (paragraphe 19), dès lors que le taux élevé de celui-ci et sa récurrence provoquent des conséquences similaires à celles endurées par les personnes détenues durant une grève, à savoir l'absence de continuité des services essentiels et des droits visés par la loi du 23 mars 2019, le CCSP estime qu'il est tout à fait pertinent et opportun d'inclure ces considérations dans le présent rapport.

ANNEXES

