

Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution des arrêts *Clasens c. Belgique* et *Detry et autres c. Belgique*

29 janvier 2024

Fondée sur la Règle 9 § 2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance des arrêts et des termes des règlements amiables

Le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP) est l'organe indépendant et impartial de contrôle et d'avis veillant à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues. Il a été créé par la loi de principes du 12 janvier 2005.

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a pour objectif de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. La présente communication s'inscrit dans les missions de l'IFDH d'assurer le suivi de la mise en œuvre par les autorités belges de leurs obligations internationales et de collaborer avec les organisations internationales des droits humains.

En vertu de leurs mandats respectifs, le CCSP et l'IFDH présentent cette communication commune concernant l'exécution des arrêts du « groupe Clasens » : *Clasens c. Belgique* (28 mai 2019, no. 26564/16) et *Detry et autres c. Belgique* (4 juin 2020, no. 26565/16 etc.) en réponse au bilan d'action du gouvernement belge du 15 mai 2023.

Le CCSP et l'IFDH se permettent de brièvement rappeler les critiques formulées dans leur communication du 14 octobre 2021. La loi du 23 mars 2019 est insuffisante pour prévenir des violations des droits humains similaires à celles constatées par les arrêts *Clasens* et *Detry*, c'est-à-dire l'exposition des détenus à des conditions de détention inhumaines dans le contexte d'une grève du personnel pénitentiaire. La réquisition du personnel visant à garantir un service minimum est limitée aux grèves d'une durée de plus de deux jours, ce qui exclut des grèves ponctuelles ou des grèves successives initiées par différents syndicats, malgré le fait que ces grèves peuvent également avoir un impact considérable sur les droits humains des détenus. En outre, la problématique des grèves ne peut pas être isolée du problème de la pénurie de personnel qui est à la base de ces grèves. Ce dernier nécessite des efforts supplémentaires en matière de concertation et de dialogue social et la mise en œuvre des solutions durables pour des problèmes tels que la surpopulation carcérale et le manque de personnel au sein du cadre existant. **Ces critiques demeurent d'actualité. Par conséquent, le CCSP et l'IFDH ne partagent pas l'avis de l'État belge selon lequel les conditions sont réunies pour la clôture du suivi de ces affaires par le Comité des Ministres.**

Dans leur communication du 14 octobre 2021, le CCSP et l'IFDH ont demandé au Comité d'attendre les résultats de l'évaluation annoncée de la loi du 23 mars 2019 avant de prendre sa décision sur la poursuite du suivi de l'exécution de ces arrêts. Une telle évaluation doit permettre de déterminer si les services minimaux ont été garantis en toutes circonstances et, le cas échéant, s'il y a une nécessité

d'élargir le champ d'application des pouvoirs de réquisition à des grèves plus courtes (article 20 de la loi du 23 mars 2019). Comme indiqué dans le bilan d'action du gouvernement belge, un premier rapport d'évaluation a été publié et discuté au sein du Comité supérieur de concertation en mai 2021. Cette évaluation, discutée dans le bilan d'action, entendait déterminer si le seuil minimal d'occupation spécifique au premier jour de grève était atteint. Ce seuil minimum d'occupation correspond à un taux de 20 % ou 25 % – en fonction de la taille de la prison – de moins que la circulaire ministérielle n°1819 du 24 février 2020¹.

L'évaluation concernait neuf actions de grève nationales, une action régionale et vingt-neuf actions locales d'un ou deux jour(s) (y compris six actions 'émotionnelles' qui n'ont pas été précédées par un préavis de grève régulier) qui ont eu lieu en 2020 en 2021. Les chiffres du rapport d'évaluation montrent qu'en 2020 le seuil minimal d'occupation spécifique au premier jour de grève pour les services 'surveillance et technique' n'a pas été atteint dans 15 % et 66 % des cas en ce qui concerne respectivement les actions nationales et les actions locales. En 2021, le seuil n'était pas atteint dans 15 % et 50 % des cas. Pour les 'autres services', le seuil minimal d'occupation n'était pas atteint dans 15 % et 33,3 % des cas en ce qui concerne respectivement les actions nationales et les actions locales qui ont eu lieu en 2020 – 40 et 70 % en 2021. La conclusion de l'évaluation est claire : « *Le nombre de cas dans lesquels il n'a pas été satisfait à la norme prévue dans le plan modèle (moins 20/25% le 1er jour) est élevé* ». L'évaluation note que les absences pour maladie pendant des jours de grève sont également plus fréquentes. En d'autres termes, **les conclusions de cette évaluation mettent en évidence le caractère défectueux du système prévu par la loi du 23 mars 2019 plutôt que son efficacité**².

Le fait que cette évaluation ait été réalisée en utilisant la règle des 20/25% comme base de référence peut en soi être critiqué. Le respect de cette règle pour les droits des détenus a déjà été remis en question par la Cour des comptes dans un rapport sur l'organisation et de la performance de la politique RH dans les services pénitentiaires daté de décembre 2021 : « *La Cour estime que cette règle des 20/25 % compromet la garantie relative aux services essentiels pour les grèves ne dépassant pas 24 heures. Les plans de personnel opérationnels fixent en effet le taux d'occupation minimum nécessaire à la garantie de ces services. Une diminution de ce taux de 20 ou de 25 % implique que les services essentiels ne peuvent plus être garantis.* »³.

Le caractère défectueux du système de la loi du 23 mars 2019 est confirmé par trois rapports préparés par le CCSP sur la base d'observations faites lors de trois actions de grève d'une journée en 2023, couvrant les prisons des trois régions : Merksplas (grève du 12 juin)⁴, Saint-Gilles (grève du 11

¹ Cette circulaire a été adoptée sur base de l'article 19, § 3 de la loi du 23 mars 2019.

² Le non-respect régulier des plans modèles a également été reconnu par le ministre de la Justice en réponse à une question parlementaire. Voir réponse du Vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord du 15 mars 2023, à la question n° 1592 de Madame la députée Marijke Dillen du 21 décembre 2022 (N.), QRVA 55 106, p. 272. Le ministre reconnaît qu'en 2020 et 2021, les plans modèles n'ont pas été respectés dans 15 % et la moitié des cas en ce qui concerne respectivement les actions nationales et locales.

³ Cour de comptes, "Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance", décembre 2021, rapport transmis à la Chambre des représentants, p. 46, à consulter sur : <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=2366c36a-24f5-4f63-b638-5de78f163fa5>.

⁴ CCSP, "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, à consulter sur : https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2019/08/Rapport-Merksplas_2023.pdf.

septembre)⁵ et Nivelles (grève du 25 septembre)⁶. Les constats de ces rapports se rejoignent : des droits fondamentaux tels que le droit à prendre soin de son hygiène personnelle (Saint-Gilles, Merksplas, Nivelles) et de celle de son espace de séjour (Saint-Gilles), l'accès et la continuité des soins (Saint-Gilles), le droit à un minimum d'une heure d'exercice en plein air (Saint-Gilles, Nivelles), le droit de recevoir des visites (Saint-Gilles, Merksplas) et du courrier (Merksplas) et le droit au travail, à la formation, aux loisirs et à des activités visant à préparer la réinsertion (Saint-Gilles, Nivelles) n'ont pas pu être respectés. Lors de ces visites, il a également été constaté qu'il n'y avait aucune marge pour faire face à d'éventuels incidents de sécurité : « *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.* »⁷. Dans aucun des trois cas, le nombre de membres du personnel présent correspondait à ce qui était prévu dans le plan modèle, élaboré en vue de garantir les services essentiels, même en tenant compte de la règle des 20/25%⁸.

Le bilan d'action fait référence aussi à une deuxième évaluation qui aurait déjà été réalisée par le gouvernement et qu'une troisième évaluation serait également prévue. Au moment de la rédaction de la présente communication, plus de six mois depuis la communication du bilan d'action, les résultats de la deuxième évaluation n'ont toujours pas été publiés. **Les auteurs de la présente communication regrettent le manque de transparence sur les résultats de ces évaluations.**

À l'heure actuelle, il n'est donc pas démontré que ce système offre des garanties suffisantes pour les droits humains des détenus dès le premier jour d'une grève de personnel pénitentiaire, compte tenu de la persistance des problèmes structurels susmentionnés. Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, les résultats de l'évaluation du gouvernement soulignent la nécessité de poursuivre la surveillance de ces arrêts, plutôt qu'ils ne permettent de conclure qu'elle peut être close. Ce constat est confirmé par les conclusions des rapports d'observation du CCSP déjà évoqués. **Selon le CCSP et l'IFDH, il est nécessaire que le Comité des Ministres poursuive sa surveillance de l'exécution des arrêts *Clasens* et *Detry* jusqu'à ce que l'efficacité de la loi du 23 mars 2019 pour garantir les droits des détenus dès le premier jour d'une grève, soit démontrée par une évaluation positive univoque.**

⁵ CCSP, "Visite ad hoc de l'établissement pénitentiaire de Saint-Gilles à la suite du mouvement de grève du 11 septembre 2023", Rapport 2023/03 approuvé par le Conseil central le 4 décembre 2023, à consulter sur : https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2023/12/2023-10-26-Rapport-Verslag-StGilles_FR.pdf.

⁶ CCSP, "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 décembre 2023, à consulter sur : https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2023/12/DEF_231221_Rapport-Verslag-Nivelles_FR.pdf.

⁷ Voir les trois rapports susmentionnés.

⁸ À Merksplas, selon des chiffres communiqués par la Direction générale des établissements pénitentiaires, il y avait 28 personnes présentes, issues des groupes « surveillance et sécurité » et « technique », alors qu'au moins 69,25 personnes auraient dû être présentes selon la règle des 20/25 %. Il manque des chiffres précis sur les grèves dans les prisons de Saint-Gilles et Nivelles, mais il a été observé visuellement que le nombre de membres du personnel présents était nettement inférieur à ce qui était prévu dans le plan modèle, même en tenant compte de la règle des 20/25%.