



M É M O R A N D U M

**Nos propositions pour garantir les
droits fondamentaux et la dignité
des détenus dans les prisons belges**

ÉLECTIONS 2024



CTRG
Centrale toezichtsraad
voor het gevangeniswezen



CCSP
Conseil central de
surveillance pénitentiaire

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire veille à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues. Le Conseil central a pour mission de (art. 22 de la loi de principes du 12 janvier 2005) :

- 1 Exercer un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant;
- 2 Soumettre à la Chambre des représentants, au ministre qui a la Justice dans ses attributions et au ministre qui a les soins de santé pénitentiaires dans ses attributions, soit d'office, soit à la demande de ceux-ci, des avis sur l'administration des établissements pénitentiaires et sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté;
- 3 Créer des commissions de surveillance et d'en assurer l'appui, la coordination et le contrôle de fonctionnement;
- 4 Rédiger pour la Chambre des représentants et le ministre qui a la Justice dans ses attributions et le ministre qui a les soins de santé pénitentiaires dans ses attributions un rapport annuel.

TABLE DES MATIÈRES

Garantir les droits fondamentaux et la dignité humaine des personnes détenues dans les prisons belges.....	4
Préambule.....	5
Respect de l'état de droit.....	5
Respect du rôle du CCSP.....	8
Détention à petite échelle, une mission régaliennne soumise au contrôle du CCSP.....	9
Propositions et recommandations.....	11
Enrayer la surpopulation.....	11
Sortir les personnes internées des prisons.....	13
Garantir les services essentiels aux personnes détenues durant les grèves.....	15
Poursuivre et accélérer le transfert des soins de santé pénitentiaire au ministre de la Santé publique.....	17
Mettre en œuvre effectivement le plan de détention individuel et augmenter le nombre de personnes détenues mis au travail et en formation (professionnelle).....	18
Assurer une rémunération décente et équitable aux personnes détenues qui travaillent en prison ainsi qu'une protection sociale adéquate.....	19
Recruter, former et valoriser le personnel pénitentiaire.....	21
Aperçu des recommandations.....	23

GARANTIR LES DROITS FONDAMENTAUX ET LA DIGNITÉ HUMAINE DES PERSONNES DÉTENUES DANS LES PRISONS BELGES

Au nom des Commissions de surveillance regroupant près de 500 citoyens ainsi qu'au nom de ses membres, le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) présente aux représentants élus en juin 2024 ses principales recommandations en vue d'assurer un plus grand respect des droits et de la dignité humaine des personnes détenues dans les prisons belges.

Le CCSP est compétent pour exercer un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant (art. 22, 1° de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus). Le CCSP est également compétent pour rendre des avis aux autorités compétentes en matière d'administration des établissements pénitentiaires et d'exécution des peines et mesures privatives de liberté (art. 22, 2°).

Pour établir ce mémorandum le CCSP s'est fondé sur ses compétences et sa connaissance de la réalité pénitentiaire afin de mettre en lumière certaines problématiques affectant le respect des droits fondamentaux des personnes en détention et l'exécution des peines d'emprisonnement.

Le CCSP espère ainsi interpeler tous les partis politiques et les candidat.es, et, éclairés de ses recommandations, les appelle à répondre aux besoins des personnes détenues et aux enjeux de la détention en prison.

MARC NÈVE

PRÉSIDENT DU CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE
PÉNITENTIAIRE



PRÉAMBULE

RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

L'État de droit suppose la prééminence, dans un État, du droit sur le pouvoir politique, ainsi que le respect de chacun, gouvernants et gouvernés, de la loi. Dans un État de droit, chacun, l'individu comme la puissance publique, est soumis à un même droit fondé sur le principe du respect de ses normes.

D'autre part, les droits fondamentaux sont un ensemble de droits et libertés ayant un caractère essentiel pour l'individu ; ils sont en principe assurés dans un État de droit. Parmi les premiers droits fondamentaux, le respect de la dignité humaine, une dignité inviolable, qu'il appartient de respecter mais aussi de protéger.

Le CCSP est très préoccupé de constater le non-respect par l'État belge de ses engagements au niveau international.

Sont notamment visées, différentes **condamnations de l'État belge par la Cour européenne des droits de l'Homme** en raison des conditions de détention violant la Convention européenne. Il s'agit plus précisément des arrêts se rapportant

- **au groupe Vasilescu**¹
(mauvaises conditions de détention dans les prisons en raison du surpeuplement, de problèmes d'hygiène et de vétusté et du manque d'activités hors-cellule ; absence de recours effectif, soit tant préventif que compensatoire) ;
- **au groupe Clasens**²
(absence de service minimum pour pourvoir aux besoins élémentaires des détenus en temps de grève ; absence de recours effectif, soit tant préventif que compensatoire) ;
- **au groupe L.B. et W.D.**³
(détention irrégulière des internés dans les ailes psychiatriques des prisons en raison de l'absence de soins appropriés ; absence de recours effectif, soit tant préventif que compensatoire).

Le suivi de l'exécution de ces condamnations fait l'objet d'une surveillance attentive de la part du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

¹ Arrêt VASILESCU c. Belgique, (25 nov. 2014, n°64682/12) et autres, [sur le site du CoE](#)

² Arrêt CLASENS c. Belgique, (28 mai 2019, n° 26564/16) et autres, [sur le site du CoE](#)

³ Arrêt L.B. c. Belgique (2 oct. 2012, n° 22831/08) et arrêt pilote W.D. C. Belgique (6 sept. 2016, n° 73548/13) et autres, [sur le site du CoE](#)

Ainsi, pour les affaires des groupes Vasilescu et L.B. et W.D., par des décisions qui remontent à septembre 2023, le Comité des Ministres a déjà annoncé le réexamen de la situation en décembre 2024, non sans avoir exhorté encore une fois la Belgique à prendre d'urgence des mesures pour répondre aux problèmes structurels mis en évidence par les condamnations prononcées par la Cour européenne. Ajoutons que ces problèmes structurels sont d'autant plus aigus que la surpopulation générale ne cesse de croître et que le nombre d'internés en prison ne cesse lui aussi de s'aggraver. Ainsi, en janvier 2024, la barre jamais franchie des 12 000 personnes détenues a été atteinte. En outre, au 1^{er} février 2024, faute de lits, 195 d'entre elles dormaient sur un matelas posé à même le sol. Quant au nombre d'internés en prison, de janvier 2023 à janvier 2024, leur nombre a crû de 860 à 976.

Quant aux affaires du groupe Clasens, soit les condamnations relatives au service minimum pour pourvoir aux besoins élémentaires des détenus en temps de grève, le suivi de ces arrêts devrait lui aussi être fixé courant 2024 devant le Comité des Ministres. Rappelons à cet égard que la loi du 23 mars 2019 organisant en particulier la continuité du service pénitentiaire durant une grève n'a vu le jour qu'à la suite de recommandations répétées formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) à la suite de différentes visites et ponctuées par une déclaration publique publiée en juillet 2017.⁴ Or la loi du 23 mars 2019 prévoit explicitement une évaluation à mettre en œuvre et celle-ci a conclu à l'ineffectivité de l'organisation de la continuité des services pénitentiaires en cas de grève. Comme l'ont mis en évidence les différents rapports réalisés par le CCSP en 2023 dans le contexte de trois différents mouvements de grève dans trois prisons différentes (Merksplas, Saint-Gilles et Nivelles) la problématique dénoncée par les condamnations prononcées par la Cour européenne demeure donc en l'état au début de chaque grève.

On pense également **au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT)**⁵ et à sa ratification qui se fait attendre depuis sa signature par la Belgique en 2005. A l'été 2023, l'Institut fédéral de protection et de promotion des droits humains (IFDH) a été désigné comme futur Mécanisme National de Prévention (MNP) au niveau fédéral, en collaboration avec les institutions spécialisées exerçant déjà un mandat de contrôle à l'égard de certains lieux privés de liberté (dont le CCSP). Du côté des régions et des communautés, si le Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) a été désigné par le gouvernement flamand, on ignore à ce stade quelles seront les institutions auxquelles la mission de MNP sera confiée pour le sud du pays et Bruxelles. Au surplus, UNIA, le service public indépendant de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité des chances, est actuellement exclu du MNP. UNIA exerce pourtant depuis 2011 le mandat de mécanisme indépendant chargé de la promotion, de la protection et du suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées sur le sol belge. A ce titre, UNIA contrôle les lieux où des personnes porteuses de handicap (dont les internés) sont privées de liberté. La Belgique est donc défaillante à plusieurs égards : d'une part en tardant à ratifier l'OPCAT ce qui lui permet de se soustraire au délai d'un an pour mettre en œuvre le mécanisme (MNP) prévu par le protocole (OPCAT, art. 17) ; et d'autre part en faisant le choix de recourir à une forme de MNP qui, en l'état actuel des choses, ne répond pas pleinement aux exigences fixées par ce protocole.

⁴ CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, 13 juillet 2017, [CPT/Inf\(2017\)18](#)

⁵ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 18 décembre 2002, [Résolution des Nations Unies A/RES/57/199](#)

Par ailleurs, au niveau national, le CCSP est également concerné par **l'attitude de l'Etat belge face aux décisions de justice qu'il refuse d'exécuter.**

Ainsi, dans le cadre d'une procédure identique, introduite courant 2015, l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (OBFG) visait principalement la limitation de la surpopulation dans les prisons de Lantin, Saint-Gilles et Mons.

À ce jour, suite à l'ouverture de la prison de Haren, la procédure diligentée à Bruxelles a cependant été clôturée.

Par contre, à Liège, la décision est aujourd'hui définitive. Ainsi que le souligne la cour d'appel, dans un arrêt du 12 décembre 2023, l'Etat belge est à présent définitivement condamné à réduire le taux de densité carcérale à 110% à dater du 8 décembre 2023 sous peine d'une astreinte de 1.000€ par jour et par détenu excédant la capacité maximale de la prison. En outre, sur base d'une expertise détaillée ordonnée par le premier juge, l'Etat belge a été condamné à mettre en œuvre dans un délai de cinq ans des stratégies visant à structurellement réduire, voire à supprimer, la surpopulation carcérale de la prison de Lantin. Enfin, l'Etat belge a été condamné à mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants présents à Lantin dans un délai d'un an. À ce jour, cette décision demeure cependant inexécutée. En effet, la prison comptait, au 1er février 2024, toujours une densité carcérale de 131,2%, soit 232 détenus de trop par rapport aux 744 places disponibles, les seules initiatives ayant été prises étant celles envisageant le transfert à bref délai de quelques dizaines de détenus vers d'autres établissements.

À Mons une condamnation quasiment identique a été prononcée le 22 juin 2023 par le tribunal de première instance. Ce jugement est frappé d'appel par l'Etat belge.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP appelle les représentants élus en juin 2024 à adopter une attitude et des actes qui témoignent de leur respect pour les fondements de l'État de droit.



RESPECT DU RÔLE DU CCSP

Le CCSP s'inquiète par ailleurs de la trop faible prise en considération de ses avis, rapports et recommandations. Comme rappelé dans ses rapports annuels successifs, des avis ne lui sont que rarement demandés par les autorités et celles-ci prennent trop peu en considération les avis qu'il émet de même que ses rapports et les recommandations qui y sont incluses.

D'autre part, inquiétude aussi face à une récente proposition d'avant-projet mise au point par le ministre de la Justice et visant à limiter le contrôle et la surveillance et à restreindre substantiellement le champ d'application du droit de plainte des personnes détenues. Même si aujourd'hui pour l'essentiel cet avant-projet a été provisoirement abandonné, le CCSP s'inquiète que pareille initiative ait vu le jour en l'absence de toute concertation.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP souhaite que l'ensemble des acteurs de la chaîne pénitentiaire et que les autorités respectent davantage son rôle de garant, indépendant et impartial, des droits et de la dignité humaine des personnes détenues.

D'autre part, le CCSP appelle les représentants élus en juin 2024 à mobiliser davantage ses compétences dans le cadre d'avis motivés sur toutes les questions ayant trait à l'administration des établissements pénitentiaires et à l'exécution des peines et mesures privatives de liberté.

DÉTENTION À PETITE ÉCHELLE, UNE MISSION RÉGALIEUNE SOUMISE AU CONTRÔLE DU CCSP

Au terme de la précédente législature un nouveau projet de détention a vu le jour, soit la création de **maisons de transition**. Au cours de la présente législature un autre projet a vu le jour, soit l'ouverture de **maisons de détention**.

Le CCSP soutient les principes de base qui sous-tendent ces initiatives, à savoir la petite échelle, la différenciation dans l'orientation des condamnés et l'intégration de ces structures nouvelles dans le tissu social local. D'autre part, le CCSP considère que ces structures d'un type nouveau doivent, au fil du temps, remplacer les anciennes infrastructures aujourd'hui dégradées et obsolètes.

Le régime de détention dans chaque type de structure est, en substance, fort proche voire presque semblable. Dans leur conception, maisons de transition et maisons de détention sont par contre de nature très différente. Les premières sont confiées à des sociétés privées alors que les secondes sont totalement gérées par l'administration pénitentiaire. Et s'il est vrai que les détenus résidant soit en maison de transition soit en maison de détention, y purgent effectivement leur condamnation, elles ne font pas toutes deux l'objet d'un contrôle et d'une surveillance par le CCSP.

À l'issue d'une visite de contrôle effectuée dans les deux premières maisons de transition établies respectivement à Malines et à Enghien, le CCSP a été confronté au refus exprimé tant par l'administration pénitentiaire que par le ministre de la Justice de poursuivre ce travail. Par contre, le CCSP a pu sans difficulté organiser la surveillance et le contrôle des maisons de détention dès l'ouverture de la première de celles-ci, soit celle de Courtrai. Cette différence n'a aucune raison d'être.

À cela s'ajoute le fait que dans son rapport de visite au sujet des maisons de transition de Malines et d'Enghien, le CCSP a mis en évidence le fait que la plus grande vulnérabilité de ce projet réside dans la privatisation de la détention. Un enjeu capital qui n'a cependant fait l'objet d'aucune discussion au parlement. Le recours à des opérateurs privés rend le gouvernement dépendant de ces opérateurs pour mener à bien sa mission publique, et en particulier pour atteindre les objectifs qu'il poursuit avec sa politique pénitentiaire. Le 'marché' déterminera largement dans quelle mesure, à quel prix et dans quelles conditions il sera disposé à prendre en charge l'exécution des peines des condamnés. Et ces conclusions se sont vérifiées à l'occasion de la fermeture de la maison de de transition d'Enghien à l'initiative du promoteur privé et de lui seul.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP appelle les représentants élus en juin 2024 et en particulier le ministre de la Justice à ne retenir qu'un seul type de structure à petite échelle géré entièrement par l'administration pénitentiaire et soumis au même contrôle et la même surveillance que les autres établissements pénitentiaires.

Le CCSP recommande que la mise en place de ces structures d'un type nouveau remplace, le plus rapidement possible, les anciennes infrastructures aujourd'hui dégradées et obsolètes.



Il s'agit du deuxième mémorandum du CCSP. Le premier, adressé aux co-formateurs du gouvernement fédéral, datait de décembre 2019. Celui-ci avait été rédigé dans la foulée de la nomination des membres du CCSP à leur premier mandat en avril 2019.

Les propositions et recommandations développées par le CCSP dans son premier mémorandum sont reprises et adaptées dans le présent document. En effet, bien que le CCSP n'aie pas ménagé ses efforts depuis bientôt cinq ans, il regrette de devoir constater que l'ensemble de ses recommandations demeurent aujourd'hui toujours d'actualité.

PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

NOS PROPOSITIONS POUR GARANTIR LES DROITS FONDAMENTAUX ET LA DIGNITÉ DES DÉTENUS DANS LES PRISONS BELGES

ENRAYER LA SURPOPULATION

Le taux de surpopulation des établissements pénitentiaires belges avait atteint les 12,20 % au 1^{er} décembre 2023 et on dénombrait encore 178 personnes dormant à même le sol à cette date. A la fin du mois de janvier 2024, la population pénitentiaire a finalement dépassé le seuil jamais atteint des 12 000 détenus alors que la capacité carcérale est actuellement de 10 700 places et ce alors que, paradoxalement, la criminalité diminue. Selon les dernières statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe sur les populations carcérales publiées le 27 juin 2023,⁶ la Belgique occupe la 4^{ème} place des pays européens où la surpopulation carcérale est la plus importante.

De telles conditions de détention rendent impossible un traitement respectueux et conforme aux droits et à la dignité humaine des personnes détenues. Les mesures prises par le ministre de la Justice pour enrayer le surpeuplement carcéral se limitent à créer davantage de places en prison. Ainsi à peine les nouvelles prisons de Haren et de Termonde ouvertes (2022 et au printemps 2023), il est déjà question d'y ajouter des lits supplémentaires car elles sont surpeuplées. En parallèle, les établissements pénitentiaires vétustes de Saint-Gilles et de Termonde que ces deux nouvelles prisons devaient remplacer, restent ouverts. Les deux maisons de détention

ouvertes et censées accueillir l'afflux de personnes purgeant des peines de moins de trois ans ne sont que deux à être ouvertes (Courtrai et à Forest) sur quinze annoncées et elles ne tournent même pas à plein régime faute de recrutement de personnel en suffisance. Dans un communiqué du 31 août 2023,⁷ le CCSP mettait pourtant une nouvelle fois en garde contre les effets délétères de la mise à exécution des courtes peines notamment sur la surpopulation carcérale.

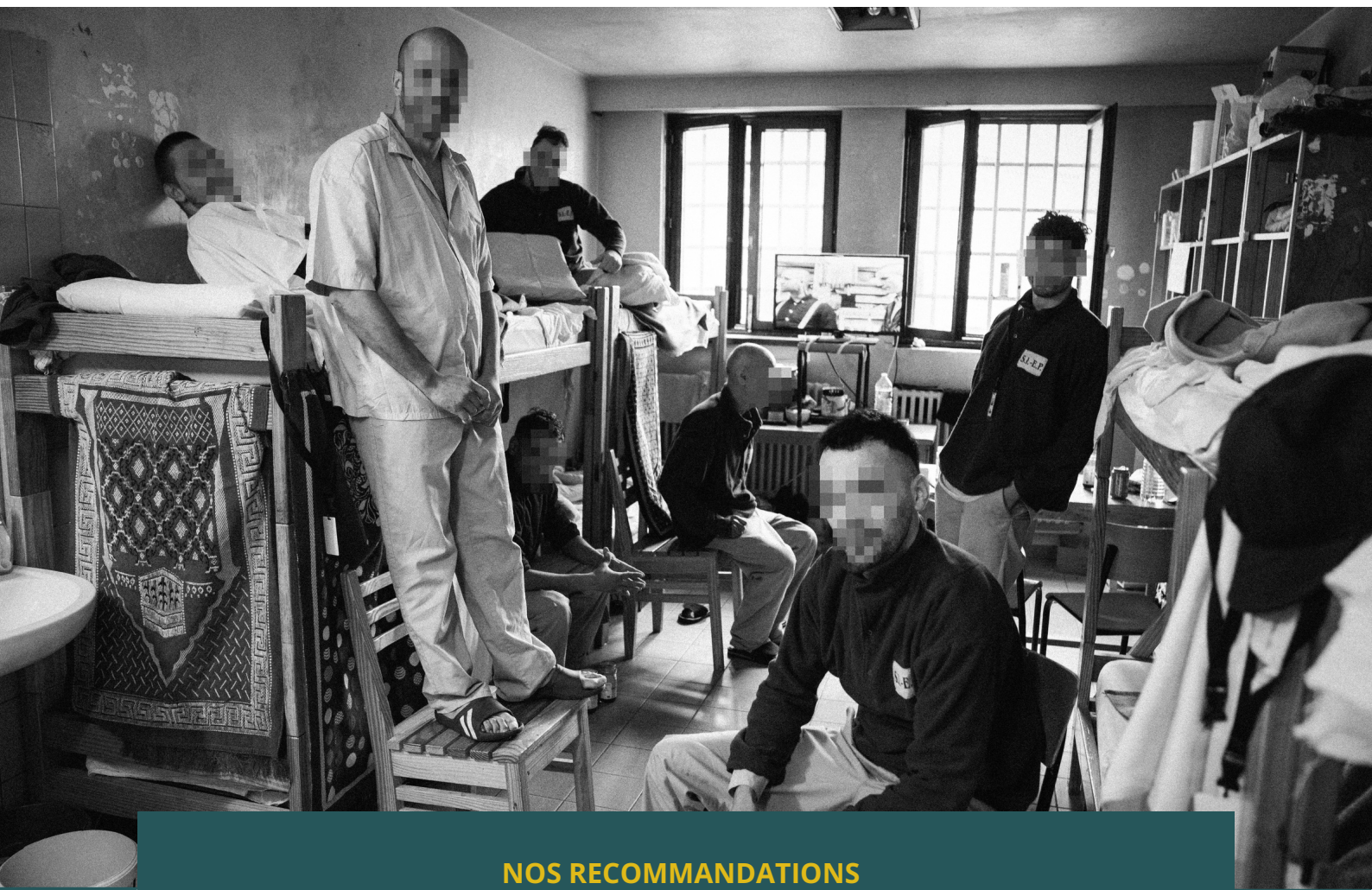
Le CCSP a consacré son rapport 2022 à l'analyse de l'ensemble des conséquences de la surpopulation carcérale sur les droits et la dignité des personnes détenues. Un colloque a par ailleurs réuni des intervenants belges et internationaux sur ce thème en novembre 2023. Les constats sont affligeants. Ceci nous amène à réitérer les recommandations mises en évidence depuis la création de notre institution et qui se fondent sur les recommandations du Conseil de l'Europe.

Le CCSP se fait également l'écho des recommandations de l'Institut Fédéral des Droits Humains (IDFH) visant à ce que la privation de liberté ne constitue que l'ultime recours c'est-à-dire la dernière peine à envisager (§ 1.5).⁸

⁶ Aebi, M. F., Cocco, E., & Molnar, L., (2023). SPACE I - 2022 – Council of Europe [Annual Penal Statistics: Prison populations](#). Council of Europe and University of Lausanne.

⁷ CCSP, [L'exécution des peines d'emprisonnement de deux ans ou moins : davantage de détentions dans des conditions inacceptables à partir du 1^{er} septembre 2023](#), 31 août 2023

⁸ IDFH, Les droits humains au cœur de la politique : Recommandations pour une politique conforme aux droits humains, septembre 2023, [sur le site de l'IDFH](#)



NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice, de prendre toutes les mesures nécessaires et suffisantes pour enrayer la croissance de la population pénitentiaire et pour garantir, sans augmentation de la capacité carcérale existante, des conditions de détention humaines et dignes aux personnes privées de liberté.

Le CCSP recommande que le recours à des matelas à même le sol soit proscrit et que chaque personne détenue dorme dans un lit digne de ce nom.

Le CCSP recommande par ailleurs aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice, en concertation avec les autres acteurs concernés, de prendre les mesures requises en vue d'augmenter le recours aux mesures alternatives à la détention.

Le CCSP recommande encore de mener des réflexions similaires sur les aménagements des peines de prison et de sensibiliser les magistrats à leur rôle dans la lutte contre la surpopulation, tout en veillant à accorder des moyens suffisants aux services de probation.

SORTIR LES PERSONNES INTERNÉES DES PRISONS

Dans sa note de politique générale du 4 novembre 2021, le ministre de la Justice précédent, Vincent Van Quickenborne, affirmait que « les internés ne sont pas à leur place en prison ». Or depuis cette déclaration, leur nombre est passé de 595 en moyenne en 2020⁹ à 993 au 15 mars 2024. L'infrastructure carcérale est inadéquate pour accueillir ces personnes et leur apporter les soins que requiert leur état de santé. Les ressources humaines et le personnel de soin spécialisé sont insuffisants et ne sont pas formés de manière spécifique. La sécurité passe en priorité là où des soins spécialisés devraient être dispensés et un trajet de soins internés suivi scrupuleusement en vue de leur transfert, le plus rapidement possible, vers un lieu de soins adapté. Le nombre de personnes internées en prison est en croissance constante depuis 2019, à tel point que des internés se retrouvent à séjourner pour de longues durées dans les annexes psychiatriques des prisons ou même carrément en régime ordinaire sans les soins requis par leur état de santé. La DG EPI ouvre de nouvelles sections de défense sociale dans les prisons et est actuellement occupée à augmenter la capacité de l'établissement de défense social de Paifve de vingt places. Cette perspective risque de causer des problèmes aigus dans cet établissement où les internés séjournaient jusqu'ici seuls en cellule et où il n'y avait aucun dépassement de la capacité précisément pour leur garantir des conditions de détention plus adaptées à leur état de santé mentale. Les centres de psychiatrie légale annoncés en Wallonie et à Alost en vue d'accueillir les personnes internées voient leur construction retardée d'année en année. On parle maintenant de l'horizon 2028-2029. D'ici là, ces personnes séjournent dans des lieux totalement inadaptés à leur état, réduisant leurs chances d'être soignées adéquatement et d'espérer une réinsertion.

UNIA, en sa qualité de mécanisme indépendant chargé de la promotion, de la protection et du suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, a évalué l'accès des personnes internées aux droits qui leurs sont garantis par cette convention dans un rapport publié en décembre 2023.

Bien que des mesures aient été prises par la Belgique suite à ses multiples condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme concernant le séjour des personnes internées en annexe, UNIA constate que les droits fondamentaux des personnes internées ne sont pas pleinement respectés. En particulier, leur droit aux soins et à une participation pleine et entière à la société et ce en dépit d'un engagement réel de la part des professionnels sur le terrain.

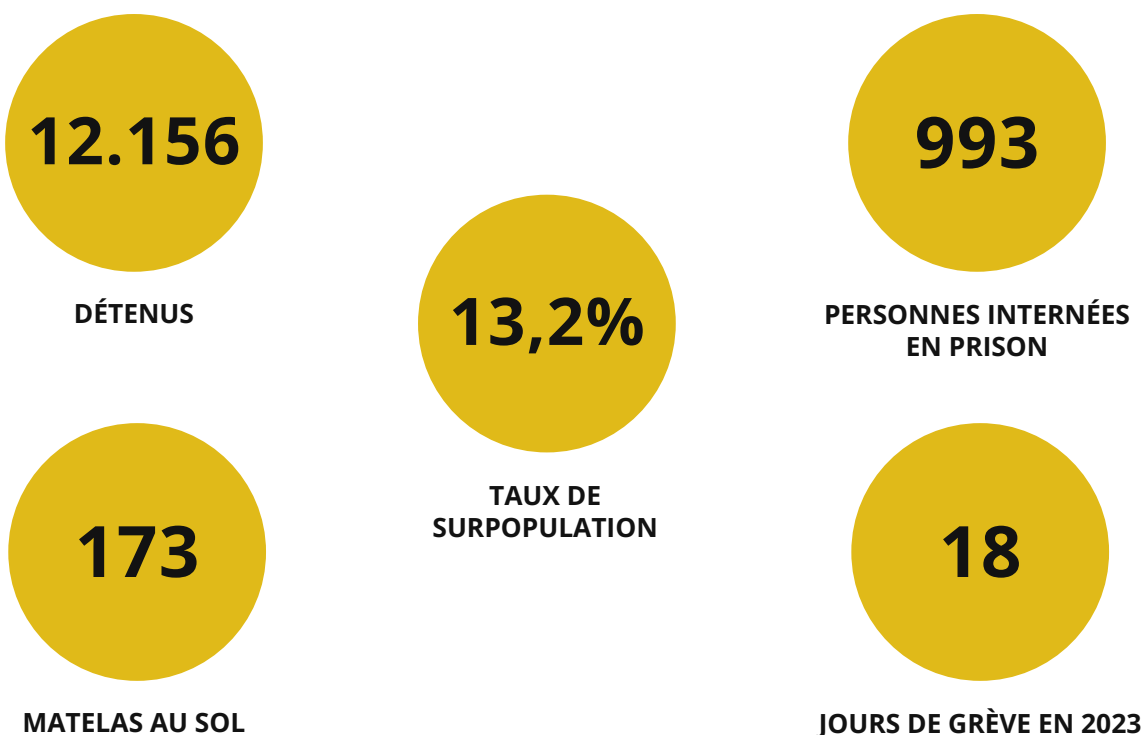
⁹ SPF Justice : Internement, données chiffrées, publié en octobre 2022 dans le cadre d'une table ronde sur le thème de la surpopulation carcérale, sur le site du SPF Justice.

NOS RECOMMANDATIONS

Dans son rapport, UNIA formule 66 recommandations pour mettre en conformité le système d'internement avec les droits des personnes internées. Ces recommandations, que le CCSP partage et auxquelles il renvoie, se concentrent principalement autour de 5 grands défis :

- Garantir la qualité de l'expertise psychiatrique médico-légale en valorisant la formation et la profession ainsi qu'en mettant en place un comité chargé de contrôler la qualité des rapports et l'interprétation uniforme des critères légaux de l'internement.
- Interdire la prison comme lieu de séjour.
- Donner accès à chaque personne internée à un trajet de soins qui soit adapté à ses besoins, notamment en ce qui concerne le lieu de séjour.
- Limiter dans le temps la mesure du placement.
- Permettre aux personnes sans titre de séjour d'accéder à la libération à l'essai dans les mêmes conditions que les autres personnes internées.

QUELQUES CHIFFRES ALARMANTS AU 15 MARS 2024



GARANTIR LES SERVICES ESSENTIELS AUX PERSONNES DÉTENUES DURANT LES GRÈVES

Malgré l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019¹⁰ instaurant la continuité du service pénitentiaire durant une grève, des mouvements de grève à l'échelle nationale, régionale et locale compromettent toujours la garantie des services essentiels. Les commissions de surveillance y ont été particulièrement vigilantes en 2023 et le CCSP a diligencé trois visites dans trois établissements pénitentiaires (Merksplas, Saint-Gilles et Nivelles) confirmant l'absence de garantie des services essentiels et le non-respect du seuil minimal d'occupation du personnel.

Les évaluations réalisées par l'administration pénitentiaire pour les années 2020 et 2021 concluent également en ce sens.

À cela s'ajoute les grèves émotionnelles, c'est-à-dire celles qui éclatent de manière spontanée, sans concertation préalable et sans préavis suite à la survenance d'un incident grave généralement dans le chef du personnel pénitentiaire. Les grèves de ce type n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, laissant les détenus sans protection.



¹⁰ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, M.B. 11 avril 2019.

GARANTIR LES SERVICES ESSENTIELS AUX PERSONNES DÉTENUES DURANT LES GRÈVES

On peut encore évoquer la pénurie de personnel (spécialement à Bruxelles et au nord du pays) ainsi que les problèmes d'absentéisme dans certains établissements qui rendent les plans modèles de personnel¹¹ purement et simplement impossibles à respecter.

En outre, si le nombre de travailleurs volontaires est insuffisant pour assurer les services essentiels lors des grèves de plus de 48 heures, la loi du 23 mars 2019 prévoit la possibilité de réquisitionner du personnel (art. 20). Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi, plus aucune grève de plus de 48 heures n'a été menée.¹² Et les résultats des deux évaluations évoquées précédemment le démontrent : pendant une grève ne dépassant pas deux jours, les services essentiels ne sont pas complètement garantis à cause d'un manque de personnel.

Dans ces conditions, la loi prévoit pourtant que les réquisitions puissent être appliquées dès les premières 24h (art. 20, § 3). Pour ce faire, cette disposition de la loi doit toutefois faire l'objet d'un arrêté royal, ce qui n'est actuellement pas à l'ordre du jour.

Somme toute, le système actuel de service minimum est défectueux et insuffisant. Tel qu'il est conçu et appliqué, il compromet la santé des personnes détenues ainsi que leur sécurité et celle du personnel pénitentiaire.

Le CCSP appelle à une révision urgente de la législation pour remédier à ces lacunes et assurer une protection adéquate et fiable des droits fondamentaux des détenus pendant les grèves dès les premières 24h.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier 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 aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice et à la DG EPI de trouver une solution appropriée aux problèmes persistants concernant le service garanti, notamment à l'insuffisance de personnel présent et aux grèves émotionnelles.

Le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier 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.

¹¹ Circulaire ministérielle n°1819 du 24 février 2020. Plans par prison – art 19 de la loi du 23 mars 2019, p. 5 (non publiée).
Cour des comptes, Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance, pp. 41-43, 22 décembre

¹² 2021, [Fiche | Cour des comptes \(ccrek.be\)](#).

POURSUIVRE ET ACCÉLÉRER LE TRANSFERT DES SOINS DE SANTÉ PÉNITENTIAIRES AU MINISTRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Les problèmes de santé des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires belge sont très nombreux et les soins de santé autant que la promotion de la santé et les mesures de prévention ne garantissent pas l'équivalence et l'accès aux soins auxquels ont pourtant droit les personnes détenues.

Les premiers projets issus de la réforme des soins de santé pénitentiaires ont vu le jour en 2023. Il s'agit cependant encore d'une phase préliminaire au cours de laquelle des projets d'une ampleur limitée ou des projets-pilotes sont mis en œuvre. Nous sommes encore très loin d'un véritable transfert des soins de santé en prison de la responsabilité du ministre de la Justice à celui de la Santé publique comme cela est recommandé par le Centre fédéral d'expertise des soins de santé dans son rapport de 2017 sur les soins de santé dans les prisons belges.¹³



NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP recommande que la compétence des soins de santé dans les établissements pénitentiaires soit pleinement transférée le plus rapidement possible dans toutes ses composantes du ministre de la Justice au ministre de la Santé publique.

¹³ Mistiaen Patriek, Dauvrin Marie, Eyssen Marijke, Roberfroid Dominique, San Miguel Lorena, Vinck Imgard. Soins de santé dans les prisons belges. Health Services Research (HSR). Bruxelles. Centre Fédéral d'Expertise des Soins de Santé (KCE). 2017. KCE Reports 293B. DOI: [10.57598/R293BS](https://doi.org/10.57598/R293BS).

METTRE EN ŒUVRE EFFECTIVEMENT LE PLAN DE DÉTENTION INDIVIDUEL ET AUGMENTER LE NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES MIS AU TRAVAIL ET EN FORMATION (PROFESSIONNELLE)

Depuis le 29 avril 2019, les établissements pénitentiaires sont tenus d'élaborer un plan de détention individuel pour chaque détenu condamné, avec mention des programmes d'enseignement ou d'encadrement éventuels, les options de travail, les activités de formation, les traitements médicaux et les activités axées sur la réparation.

La finalité de ce plan pour la personne détenue condamnée consiste à individualiser l'exécution de sa peine de manière sûre et la moins dommageable possible, orientée vers la réparation et la réinsertion et, dans cette perspective, à tracer un itinéraire carcéral personnalisé. Plusieurs éléments sont pris en considération à cet effet : les possibilités offertes par la différenciation des établissements pénitentiaires et par les entités fédérées, notamment au niveau de l'offre de services ; les modalités particulières de l'exécution de la peine en détention et ce, dans la perspective d'une libération anticipée.

Le 1er septembre 2021, l'administration pénitentiaire donnait instruction aux directions des établissements pénitentiaires de se préparer à une mise en œuvre progressive du plan de détention à partir de septembre 2021. Toutefois, depuis lors, les condamnés bénéficiant d'un tel plan demeurent l'exception.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice de prendre toutes les mesures requises pour qu'un plan individuel de détention soit effectivement élaboré, mis en œuvre et suivi pour chaque personne détenue condamnée. Les investissements nécessaires dans les moyens humains suffisants et spécialement formés pour ce faire doivent être prévus à cet effet.

Moins de 40% des personnes détenues exercent un travail en prison tandis que seulement quelques 6 % d'entre elles suivent une formation professionnelle (chiffres portant sur l'année 2022 issus de la réponse écrite du ministre de la Justice à la question n° 55-2-001716 de madame la députée Claire HUGON du 02/03/2023). Vu l'augmentation croissante de la population pénitentiaire dans le contexte de surpopulation carcérale, le CCSP craint que la proportion de personnes détenues au travail et en formation soient considérablement revus à la baisse.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP recommande que tout soit mis en œuvre, en collaboration avec la Régie du Travail Pénitentiaire / Cellmade, pour augmenter substantiellement le nombre de personnes détenues au travail ainsi que l'offre de formations professionnelles.

Le CCSP recommande enfin que du personnel pénitentiaire technique en suffisance soit recruté en vue d'encadrer le travail effectué en prison et/ou les formations professionnelles (qualifiantes) proposées aux personnes détenues.

ASSURER UNE RÉMUNÉRATION DÉCENTE ET ÉQUITABLE AUX PERSONNES DÉTENUES QUI TRAVAILLENT EN PRISON AINSI QU'UNE PROTECTION SOCIALE ADÉQUATE

Le droit au travail des détenus est inscrit dans la loi de principes de 2005. Il peut s'agir de travail domestique de différents types mais également d'un travail effectué en régie ou en atelier pour le compte d'entreprises externes ou encore d'un travail réalisé pour le compte de l'administration pénitentiaire.

Travailler en prison est un droit, pas un devoir. Cependant, pour de nombreux détenus, le travail est primordial durant leur détention pour plusieurs raisons prises ensemble ou séparément : pour occuper le temps de manière utile, pour donner un rythme à la vie en détention et donc une structure, pour acquérir certaines compétences utiles à la réinsertion, pour subvenir à ses besoins quotidiens (alimentation, produits d'hygiène, matériel et équipements, etc.) ou encore pour assumer leurs responsabilités vis-à-vis des parties civiles et/ou de leurs proches.

Le travail dans les prisons a donc un impact majeur sur la vie quotidienne des détenus et sur leurs perspectives d'avenir.

Contrairement à certains autres pays comme la France où le travail en prison fait l'objet d'un contrat de travail pénitentiaire, le travail des détenus en Belgique échappe au champ d'application du droit social. Aucune des garanties relatives à la rémunération, aux conditions de travail, au licenciement et à la protection sociale n'encadre dès lors le travail pénitentiaire et ce contrairement à ce que prévoient les normes européennes et internationales en la matière. En juillet 2022, le CCSP, en collaboration avec l'Institut Fédéral des Droits Humains (IFDH) et le Centre fédéral migrations (MYRIA) entre autres, a remis un rapport parallèle au Comité européen des droits sociaux visant particulièrement ce point.¹⁴ À cette occasion, le CCSP a rappelé que les Règles Nelson Mandela et les Règles pénitentiaires européennes exigent une « rémunération équitable du travail des détenus », et que ces dernières demandent également que, « dans la mesure du possible, les détenus qui travaillent soient inclus dans les systèmes nationaux de sécurité sociale ».

¹⁴ IFDH-CCSP-MYRIA et autres, Parallel report to the European Committee of Social Rights, 20 juillet 2020, 3.3. Prison Labour, p. 40, [1680a752e9 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/doh/monitoring/parallel-reports/2020/3-3-Prison-Labour.aspx).

ASSURER UNE RÉMUNÉRATION DÉCENTE ET ÉQUITABLE AUX PERSONNES DÉTENUES QUI TRAVAILLENT EN PRISON AINSI QU'UNE PROTECTION SOCIALE ADÉQUATE



Pour rappel, le travail en prison est rémunéré par des gratifications comprises en 0,75 et 4 euros par heure.¹⁵ Les seuils minimums de ces gratifications n'ont par ailleurs pas été augmentés depuis 2019 et ne sont pas soumis à l'indexation alors que ces dernières années le coût de la vie et donc des biens et produits vendus par le biais des cantines des prisons n'ont cessé d'augmenter.

En 2023, le CCSP a entrepris une recherche approfondie en la matière afin de documenter l'exercice du travail en prison en Belgique et le traitement réservé aux détenus dans ce cadre eu égard aux normes applicables. Le rapport de recherche qui en découlera sera adressé aux autorités compétentes en vue de l'adoption des mesures nécessaires à la mise en conformité du travail pénitentiaire avec les réglementations en matière de salaire minimum et de sécurité sociale.

NOS RECOMMANDATIONS

Dans l'attente des conclusions de la recherche approfondie entamée en la matière, le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice de veiller à augmenter les seuils minimums des gratifications perçues par les personnes détenues qui travaillent ainsi que de les soumettre à l'indexation.

Le CCSP recommande également que le travail en prison soit effectué conformément aux normes visant à assurer une protection sociale adéquate aux personnes détenues.

¹⁵ AR du 26 juin 2019 fixant le montant et les conditions d'octroi des revenus du travail et de l'allocation de formation et fixant les conditions dans lesquelles le temps consacré à des activités de formation en prison est assimilé à du temps de travail, M.B. 3 juillet 2019

RECRUTER, FORMER ET VALORISER LE PERSONNEL PÉNITENTIAIRE

La situation du personnel pénitentiaire reste difficile dans la majorité des prisons belges en raison de nombreux postes vacants et d'un taux important d'absentéisme. En conséquence, le nombre effectif d'agents de surveillance présents est souvent insuffisant pour garantir, en tout temps, l'exercice des droits fondamentaux des détenus tels que la douche, les sorties au préau, la continuité des soins de santé, les visites, les activités ou le travail.

Bien que la justice ne ménage pas ses efforts pour recruter du personnel, force est de constater que la profession ne semble pas suffisamment attrayante pour que les cadres soient remplis partout. La situation des prisons surpeuplées et les conditions de détention déplorables y contribuent de même qu'à l'absentéisme aggravé du personnel pénitentiaire. Dans ce contexte, l'administration recourt à des contrats de premier emploi (rosetta) ou à l'embauche de personnel contractuel. La formation (initiale et continue) insuffisante tant au niveau de la durée (quelques jours) que du contenu est également pointée du doigt comme contribuant à de nombreuses difficultés rencontrées au sein des prisons en raison du manque d'expérience ou à l'inaptitude de certaines personnes à exercer ces fonctions.

Depuis 2022, l'administration a pourtant introduit une différenciation entre les fonctions d'accompagnateurs de détention et d'assistants de sécurité. Ces nouvelles fonctions qui établissent une plus grande distinction entre le personnel qui s'occupe surtout de l'accompagnement des détenus et celui qui effectue principalement des tâches de surveillance et de sécurité avait vocation à attirer différents profils et, ainsi à favoriser le recrutement.

On regrette toutefois que ces fonctions aient été introduites alors que la formation idoine n'était pas encore au point et que le personnel soit entré en fonction sans avoir au préalable suivi une formation qualifiante.

La loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire consacre son chapitre 4 à un service pénitentiaire de formation qui devrait organiser la formation tant initiale que continue et spécialisée du personnel ainsi que de l'évaluation des compétences des candidats. Or ces dispositions de la loi ne sont toujours pas entrées en vigueur.

En Belgique, nous ne disposons pas d'une véritable école de l'administration pénitentiaire contrairement à d'autres pays européens. Une école dans laquelle un cursus complet pourrait être suivi pendant plusieurs mois avant d'organiser des stages dans différents établissements pénitentiaires et enfin d'entrer en fonction. En bénéficiant de recyclages réguliers. Ainsi, la professionnalisation du personnel pénitentiaire concourrait réellement à la valorisation de cette profession et à son attractivité.



Le CPT le souligne, « il n'y a pas de meilleure garantie contre les mauvais traitements qu'un personnel pénitentiaire dûment recruté et formé, sachant adopter l'attitude qui convient dans ses relations avec les détenus. Des qualifications professionnelles avancées en techniques de communication inter-personnelle constituent, à cet égard, une composante essentielle du profil du personnel pénitentiaire. Ces qualifications lui permettront bien souvent de maîtriser une situation qui pourrait dégénérer en violence. Plus généralement, elles contribueront à atténuer les tensions et améliorer la qualité de la vie dans l'établissement concerné, au bénéfice de tous. »

En décembre 2021, la Cour des comptes a publié un rapport relatif à la politique RH dans les services pénitentiaires consacré à l'audit de son organisation et de sa performance.¹⁶

Les conclusions rejoignent celles dressées ici et le CCSP se fait l'écho des recommandations de la Cour dans son présent mémorandum.

NOS RECOMMANDATIONS

Le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice de veiller à accorder toute l'attention et les ressources requises au recrutement et à la formation adéquats du personnel pénitentiaire.

Le CCSP recommande aux représentants élus en juin 2024 et en particulier au ministre de la Justice de prendre les mesures requises pour que le service pénitentiaire de formation prévu par la loi du 23 mars 2019 soit mis sur pied le plus rapidement possible et qu'il dispose de tous les moyens humains, financiers et fonctionnels requis pour organiser une formation (initiale et continue) du personnel pénitentiaire digne de ce nom.

Le CCSP insiste par ailleurs sur le caractère qualifiant de cette formation qui doit constituer un préalable à l'entrée en fonction et à l'affectation sur le terrain du personnel pénitentiaire.

¹⁶ Cour des Comptes, Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance, décembre 2021.

APERÇU DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION

PREAMBULE

Respect de l'Etat de droit

Adopter une attitude et des actes qui témoignent du respect des autorités pour les fondements de l'Etat de droit.

Respect de rôle du CCSP

Respecter davantage le rôle du CCSP de garant, indépendant et impartial, des droits et de la dignité humaine des personnes détenues.

Mobiliser davantage les compétences du CCSP dans le cadre d'avis motivés sur toutes les questions ayant trait à l'administration des établissements pénitentiaires et à l'exécution des peines et mesures privatives de liberté.

Détention à petite échelle, une mission régalienne soumise au contrôle du CCSP

Ne retenir qu'un seul type de structure à petite échelle, les maisons de détention, géré entièrement par l'administration pénitentiaire et soumis au même contrôle et la même surveillance que les autres établissements pénitentiaires.

Remplacer, le plus rapidement possible, les anciennes infrastructures aujourd'hui dégradées et obsolètes par la mise en place de ces structures d'un type nouveau.

PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Enrayer la surpopulation

Prendre toutes les mesures nécessaires et suffisantes pour enrayer la croissance de la population pénitentiaire et pour garantir, sans augmentation de la capacité carcérale existante, des conditions de détention humaines et dignes aux personnes privées de liberté.

Proscrire le recours à des matelas à même le sol et veiller à ce que chaque personne détenue dorme dans un lit digne de ce nom.

Prendre les mesures requises en vue d'augmenter le recours aux mesures alternatives à la détention.

Mener des réflexions similaires sur les aménagements des peines de prison et sensibiliser les magistrats à leur rôle dans la lutte contre la surpopulation, tout en veillant à accorder des moyens suffisants aux services de probation.

Sortir les personnes internées des prisons

Conformément aux 66 recommandations d'UNIA que le CCSP partage et auxquelles il renvoie :

- Garantir la qualité de l'expertise psychiatrique médico-légale en valorisant la formation et la profession ainsi qu'en mettant en place un comité chargé de contrôler la qualité des rapports et l'interprétation uniforme des critères légaux de l'internement.
- Interdire la prison comme lieu de séjour.
- Donner accès à chaque personne internée à un trajet de soins qui soit adapté à ses besoins, notamment en ce qui concerne le lieu de séjour.
- Limiter dans le temps la mesure du placement.
- Permettre aux personnes sans titre de séjour d'accéder à la libération à l'essai dans les mêmes conditions que les autres personnes internées.

Garantir les services essentiels aux personnes détenues durant les grèves

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.

Trouver une solution appropriée aux problèmes persistants concernant le service garanti, notamment à l'insuffisance de personnel présent et aux grèves émotionnelles.

Etendre 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.

Poursuivre et accélérer le transfert des soins de santé pénitentiaires au ministre de la Santé publique

Transférer pleinement la compétence des soins de santé dans les établissements pénitentiaires le plus rapidement possible dans toutes ses composantes du ministre de la Justice au ministre de la Santé publique.

Mettre en œuvre effectivement le plan de détention individuel et augmenter le nombre de personnes détenues mis au travail en en formation (professionnelle)

Prendre toutes les mesures requises pour qu'un plan individuel de détention soit effectivement élaboré, mis en œuvre et suivi pour chaque personne détenue condamnée.

Prévoir les investissements nécessaires dans les moyens humains suffisants et spécialement formés pour ce faire.

Mettre tout en œuvre, en collaboration avec la Régie du Travail Pénitentiaire / Cellmade, pour augmenter substantiellement le nombre de personnes détenues au travail ainsi que l'offre de formations professionnelles.

Recruter du personnel pénitentiaire technique en suffisance en vue d'encadrer le travail effectué en prison et/ou les formations professionnelles (qualifiantes) proposées aux personnes détenues.

Assurer une rémunération décente et équitable aux personnes détenues qui travaillent en prison ainsi qu'une protection sociale adéquate

Veiller à augmenter les seuils minimums des gratifications perçues par les personnes détenues qui travaillent ainsi que de les soumettre à l'indexation, dans l'attente des conclusions de la recherche approfondie entamée en la matière

Effectuer le travail en prison conformément aux normes visant à assurer une protection sociale adéquate aux personnes détenues.

Recruter, former et valoriser le personnel pénitentiaire

Veiller à accorder toute l'attention et les ressources requises au recrutement et à la formation adéquats du personnel pénitentiaire.

Prendre les mesures requises pour que le service pénitentiaire de formation prévu par la loi du 23 mars 2019 soit mis sur pied le plus rapidement possible et qu'il dispose de tous les moyens humains, financiers et fonctionnels requis pour organiser une formation (initiale et continue) du personnel pénitentiaire digne de ce nom.

Assurer le caractère qualifiant de cette formation qui doit constituer un préalable à l'entrée en fonction et à l'affectation sur le terrain du personnel pénitentiaire.

Conseil central de surveillance pénitentiaire



<https://ccsp.belgium.be>



<https://www.linkedin.com/company/ccsp-ctrg/>



Rue de Louvain 48/2 - 1000 Bruxelles



kim.serste@ctrg-belgium.be