

Avis établi par référence à la Règle 9, 2°

(Ensemble de règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables établies le 10 mai 2006 par le Comité des Ministres)

Présenté par le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains au sujet du "bilan d'action" établi le 30 juillet 2021 par les autorités belges à l'intention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant l'affaire *Clasens c. Belgique* (requête n° 26564/16) et *Detry et autres c. Belgique* (requêtes n°26565/16 et 6 autres)

Introduction	p. 2
Les affaires <i>Clasens c. Belgique</i> et <i>Detry et autres c. Belgique</i>	p. 2
L'état de l'exécution	p. 4
L'avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire et de l'Institut fédéral des droits humains	p. 5

Introduction

1.

L'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose d'une part, que *"les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour (européenne) dans les litiges auxquels elles sont parties"* et que, d'autre part, *"l'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution"*.

Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour (1) conseille et assiste le Comité des Ministres dans ses fonctions de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et (2) apporte son soutien aux États parties dans leurs efforts pour aboutir à une exécution pleine, efficace et rapide des arrêts dans les litiges auxquels ils sont parties.

2.

Dans le cadre de l'exercice de ce suivi de l'exécution des arrêts de la Cour, le Comité des Ministres a établi le 10 mai 2006 un ensemble de règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

En vertu de la Règle 9, 2°, *"le Comité des Ministres est en droit de prendre en considération toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention"*.

3.

Et c'est dans ce contexte, qu'en qualité d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, que le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains ont établi la présente communication qu'ils soumettent à l'attention du Comité des Ministres.

L'affaire *Clasens c. Belgique* et l'affaire *Detry et autres c. Belgique*

4.

Ces deux affaires concernent les mauvaises conditions de détention de 54 requérants durant une grève des agents pénitentiaires qui s'est déroulée entre avril et juin 2016.

L'affaire *Clasens* (requête n°26564/16 – arrêt du 28 mai 2019 – définitif le 28 août 2019) visait la dégradation particulière des conditions de détention de M. Clasens à la prison d'Iltre. Dans l'affaire *Detry et autres* (requêtes n°26565/16 et 6 autres – arrêt du 4 juin 2020 – définitif le 4 septembre 2020), la Cour a décidé de joindre ensemble six requêtes similaires, et a rendu un seul arrêt visant 53 requérants dénonçant la situation vécue durant la même grève des agents pénitentiaires dans différentes prisons de Bruxelles et de Wallonie. Ces requêtes avaient en commun de dénoncer d'une part les conditions de

détention inacceptables (violation de l'article 3) et d'autre part l'absence d'un recours interne effectif pour s'en plaindre et obtenir réparation (violation des articles 3 et 13 combinés).

En raison de l'absence de service minimum garanti dans les prisons belges, cette grève a entraîné la suspension du régime ordinaire de détention, à des degrés divers selon les prisons. Face à cette situation, certains détenus ont introduit des procédures devant le tribunal de première instance (affaire *Clasens*), d'autres (un certain nombre des requérants concernés par l'affaire *Detry et autres*) ont préféré, à défaut de recours effectif en droit belge, saisir directement la Cour.

5.

Dans son arrêt de principe *Clasens*, la Cour a constaté qu'en dépit des explications données par le Gouvernement quant à la mobilisation du directeur de la prison et l'intervention de la police, les conditions de détention n'ont pas pu être améliorées substantiellement et la régularité dans la fourniture des services élémentaires n'a pas pu être restaurée. Ainsi, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention en raison de 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 les besoins élémentaires satisfaits (§ 38).

En outre, selon la Cour, l'ineffectivité du recours en référé – dont avait été saisi le Président du tribunal de première instance – durant la grève des agents pénitentiaires était largement dépendante de la nature structurelle des problèmes découlant d'une telle grève. En effet, c'est l'absence d'encadrement de la continuité des missions des agents en période de grève qui est à l'origine de l'ineffectivité du recours et qui a compromis l'exécution de la décision prononcée par le juge du référé (§ 45). En conséquence, la Cour a estimé que le système pénitentiaire belge ne connaissait pas, au moment des faits, de recours effectif en pratique, c'est-à-dire susceptible de redresser la situation et d'empêcher la poursuite des violations alléguées (§ 46). La Cour a donc conclu à la violation de l'article 13 combiné à l'article 3 de la Convention (§ 47).

Dans l'arrêt *Detry et autres*, la Cour s'est référée à l'arrêt de principe *Clasens* (§ 10) et a également conclu à la violation de l'article 3 de la Convention. En effet cette condamnation procède de l'effet cumulé, durant la grève, 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. Cette accumulation de manquements a nécessairement engendré chez les requérants une détresse qui a excédé le niveau inévitable de souffrance inhérent à la mesure privative de liberté. Ces conditions de détention doivent donc s'analyser comme un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention (§ 10). Enfin, la Cour note que les requérants n'ont disposé d'aucun recours effectif en ce qui concerne ces griefs (§ 12).

L'état de l'exécution

6.

Le 3 juin 2020, les autorités ont soumis un premier bilan d'action relatif à l'affaire *Clasens* ([DH-DD\(2020\)499](#)). Les mesures générales tiennent essentiellement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019, dont une partie concerne la « continuité du service pénitentiaire durant une grève » (articles 15 à 20, entrés en vigueur le 1er juillet 2019). L'article 16 détermine la manière dont le personnel pénitentiaire peut être « réquisitionné » en cas d'une grève de plus de deux jours ; l'article 17 détermine le régime minimal, soit les services élémentaires à garantir aux détenus pendant la grève ; l'article 19 détermine comment chaque prison, par un plan d'action individuel, doit s'organiser pour assurer les services prévus à l'article 17. Cette question est plus précisément visée d'une part, par l'arrêté royal du 4 août 2019 déterminant le « modèle » du plan, la circulaire ministérielle n°1819 du 24 février 2020 déterminant les plans par prison (avec les instructions du Ministre de la Justice complètent cette circulaire). Enfin, l'arrêté royal du 19 novembre 2019 portant exécution des articles 15 et 16, entré en vigueur le 11 décembre 2019, vise à éviter au maximum les conflits sociaux par une concertation sociale de 30 jours avant de pouvoir lancer un préavis de grève, qui ne peut débuter que 10 jours après.

Enfin, il importe de préciser que, par un arrêt du 15 juillet 2021 (arrêt no. 107/2021), la Cour constitutionnelle, a statué sur le recours en annulation introduit par l'un des principaux représentants syndicaux du personnel pénitentiaire. Ce recours estimait en particulier que la possibilité de réquisition du personnel mettait à mal l'exercice du droit de grève, en créant une entrave excessive à son exercice. La Cour constitutionnelle ne suit pas ce raisonnement et donne raison au législateur belge. Elle note en effet que la réquisition est admise par exception à la liberté syndicale quand elle permet d'assurer certains services essentiels (B.77.1) et que, s'agissant d'une mesure ultime uniquement invocable en cas d'échec d'un processus de concertation sociale qui ne s'applique qu'aux grèves plus longues que deux jours, elle ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la liberté syndicale. La Cour en conclut donc que « *la possibilité de réquisition prévue par (la loi) n'entraîne donc pas une ingérence disproportionnée dans les droits des agents concernés et, en particulier, ne fait pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteint pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance* » (par. B.78).

7.

Le 4 juin 2020, soit au lendemain de la communication du plan d'action précité, par un arrêt prononcé en l'affaire *Detry et autres*, la Cour a statué sur le sort de 53 autres requêtes introduites dans un contexte à tout point semblable à celui mis en évidence par l'affaire *Clasens*. Se référant à l'arrêt rendu dans l'affaire *Clasens*, la Cour a ici aussi considéré que « *les griefs (mis en évidence par les requérants) révèlent une violation des articles 3 et 13 de la Convention en raison des mauvaises conditions de détention et de l'absence d'un recours effectif pendant la grève* ».

8.

À la suite du prononcé de ce second arrêt, le Comité des Ministres s'est abstenu de statuer sur le bilan d'action présenté par les autorités belges. Et c'est dans ce contexte qu'un nouveau bilan d'action est présenté par les autorités ([Bilan d'action \(30/07/2021\) - Communication de la Belgique concernant l'affaire Clasens c. Belgique \(requête n° 26564/16\)](#)) et qui fait l'objet de cette communication.

L'avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire et de l'Institut fédéral des droits humains

9.

Afin de renforcer le respect des droits des détenus et du respect de leur dignité, l'adoption de la loi du 23 mars 2019 marque une étape essentielle. Les violations des droits des détenus en Belgique pendant les grèves ont non seulement entraîné plusieurs condamnations de l'État belge par la Cour mais également une déclaration publique solennelle du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dénonçant l'attitude des autorités le 13 juillet 2017. Cette déclaration, formulée conformément à l'article 10 para. 2 de la CEPT¹, critiquait l'incapacité persistante des autorités belges à instaurer un service minimum visant à garantir le respect des droits des personnes détenues lors de mouvements sociaux engagés par le personnel pénitentiaire.

L'utilisation exceptionnelle de l'article 10 para 2. se justifiait par le fait que le CPT recommandait depuis 2005 l'adoption d'un service garanti dans les établissements pénitentiaires, comme il le rappelait dans un rapport de visite *ad hoc* relatif notamment aux prisons de Huy, Iltre et Jamioulx et de l'établissement de défense sociale de Paifve (CPT/Inf (2016) 29):

« Plusieurs situations constatées pourraient être considérées comme inhumaines et dégradantes et sont des illustrations flagrantes de la nécessité de mettre en place un service garanti dans les établissements pénitentiaires, conformément à la recommandation formulée depuis 2005 par le CPT. Un tel service devrait notamment comprendre des repas fournis aux horaires prévus, des soins médicaux sans restriction, un accès à au moins une heure de promenade par jour, la possibilité de maintenir une bonne hygiène ainsi que des contacts continus avec le monde extérieur. » Ce rapport du CPT contient également plusieurs constats intéressants pour mieux comprendre les grèves dans les établissements pénitentiaires. Il note que le dialogue social et la gestion des conflits dans ce secteur n'ont pas permis de créer, par la négociation, un service garanti (§ 25). Il constate également qu'une grande partie des agents absents lors des grèves sont formellement en arrêt maladie, jusqu'à 70% d'entre eux dans un des

¹ L'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CEPT) stipule que le Comité peut, de son propre chef, faire une déclaration publique dans l'éventualité où une des parties à la Convention « ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité ».

établissements visités. Ce rapport se conclut par un appel au législateur à se doter d'une loi créant un service garanti.

10.

Toutefois, plus de deux ans après l'adoption de la loi, il apparaît que les droits des détenus demeurent mal garantis en cas de grève. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour les droits humains constatent que des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir une meilleure protection contre les traitements inhumains et dégradants en détention.

Il est exact que, comme le relève le plan d'action des autorités « *depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, les syndicats ont respecté le préavis de grève en ce qui concerne les modalités pratiques telles que les délais, la procédure...* » et « *il n'y a pas encore eu, à ce jour, d'application pratique de l'article 16 § 2 de la loi du 23 mars 2019 (cf. réquisition de personnel pénitentiaire en cas de besoin – au-delà de deux jours de grève).* » (p. 9)

Ce respect des conditions n'est toutefois pas de nature à renforcer la protection des droits humains des détenus pendant les grèves. En effet, nous avons pu constater à différents moments, dans le cadre d'actions menées dans différentes prisons, et notamment à Bruges et à Saint-Gilles, mais aussi ailleurs dans le pays, que des grèves ponctuelles, d'un ou de deux jours ont été menées, ou encore des grèves d'aussi courte durée mais initiées l'une à la suite de l'autre, successivement un des trois principaux syndicats du personnel.² Une grève peut ainsi durer plusieurs jours, voire plusieurs semaines, sans pour autant que les conditions de la loi du 23 mars 2019 soient réunies pour garantir les droits des détenus. Par ailleurs, de courtes grèves, d'une ou deux journées, peuvent avoir un impact sur les droits humains des détenus, notamment lorsque ceux-ci sont privés de sortie de leur cellule où ils ne disposent pas toujours de véritables toilettes.

Ainsi, au cours d'une grève de 24 heures, le 9 avril 2021, dans les trois prisons bruxelloises de Forest, Saint-Gilles et Berkendael, les prisons n'auraient compté que 15% d'effectifs en personnel³, interdisant aux détenus de quitter leurs cellules. Deux semaines plus tard, une nouvelle grève de deux jours intervenait à la prison de Saint-Gilles à la suite de l'agression d'un membre du personnel, et les repas n'auraient pas pu y être servis⁴.

² Il existe encore peu de données précises sur les grèves qui ont eu lieu après l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, et les conditions de détention au cours de cette période. Néanmoins, les rapports annuels des Commissions de surveillance, nommés par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire, peuvent apporter certaines indications. Par exemple entre le 23 et le 31 janvier 2020, des grèves successives, survenues dans la prison de Saint-Gilles, ont abouti à des lourdes restrictions des droits des détenus, notamment l'impossibilité de sortir de leur cellule pendant plusieurs jours. Autre exemple, pendant plusieurs grèves successives, du 21 au 24 septembre 2020, du 6 au 9 octobre et du 11 au 16 octobre, les préaux ont été supprimés. Voir : Projet de Rapport annuel 2020 de La Commission de Surveillance de Saint-Gilles, p. 7-8.

³ RTBF, « Grève dans les prisons bruxelloises : seuls 15% du personnel présents vendredi matin ».

⁴ La Libre » Le personnel de la prison de Saint-Gilles en grève après une agression », 26 avril 2021, consultable sur <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/2021/04/26/le-personnel-de-la-prison-de-saint-gilles-en- greve-apres-une-agression-3IJF2WPWWJACXFYEVVPZBVX3RE/>.

Des grèves de 48 heures ont également eu lieu à la prison de Bruges⁵, en juin 2021 puis en juillet, et à Beveren au mois de mai⁶. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire, dans son rapport annuel 2020, note que la quasi-totalité des établissements pénitentiaires a connu un ou plusieurs épisodes de grève qui ont eu un effet négatif sur les droits des détenus (par exemple sur leur accès aux préau, soins médicaux, travail, etc.), et ce malgré l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019.

En outre, le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour les droits humains constatent que l'évaluation de la loi du 23 mars 2019 n'a pas encore eu lieu. Ceci malgré le fait que l'article 20 de cette loi prévoit qu'au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi, une évaluation doit être effectuée sur la jouissance des droits minimales des détenus pendant des grèves ne dépassant pas deux jours, afin d'évaluer la nécessité ou pas d'étendre les pouvoirs de réquisition aux grèves courtes. Bien que la bilan d'action mentionne qu'une telle évaluation est en cours, nous n'avons pas d'information quant à sa réalisation. En tout cas, il serait préférable que le Comité des Ministres poursuive sa surveillance sur l'exécution de l'arrêt afin d'attendre les résultats d'une telle évaluation.

11.

L'absence d'une concertation et d'un accord sociaux visant à déterminer les modalités du régime minimal prévues par la loi du 23 mars 2019 contribue à ce que la mise en œuvre de la loi soit aujourd'hui en suspens.

Il s'agit également du point de vue développé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt précité du 15 juillet 2021. La Cour constitutionnelle a mis en évidence la nécessité tant du dialogue social que de la concertation collective, seuls à même de garantir une correcte application de la loi du 23 mars 2019 visant en particulier à instaurer une continuité du service pénitentiaire durant une grève. Or cette concertation et ce dialogue sont aujourd'hui au point mort.

Enfin, il semble difficile de séparer le respect des droits des détenus à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants des problématiques plus structurelles dans les établissements pénitentiaires, telles que la surpopulation carcérale et le manque de personnel au sein du cadre existant. La Belgique est le troisième pays en termes de densité carcérale au sein du Conseil de l'Europe⁷, et cette situation est certainement profondément difficile à gérer pour les membres du personnel en sous-effectif.

⁵ C. JONCKHEERE, « Gevangenispersonnel Brugge staakt 48 uur : « tweede coronavaccin van gedetineerd een week uitgesteld », *VRT Nieuws*, 28 juin 2021, consultable sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/28/door-48-uur-staking-in-gevangenis-brugge-loopt-vaccinatie-gedeti/>.

⁶ K. PIETERS, « Spontane staking in gevangenis van Beveren na opeenstapeling van incidenten », *Het Laatste Nieuws*, 16 mai 2021, consultable sur : <https://www.hln.be/beveren/spontane-staking-in-gevangenis-van-beveren-na-opeenstapeling-van-incidenten~af8640d7/>

⁷ RTBF, « La surpopulation carcérale en Belgique parmi les plus élevées d'Europe » 8 avril 2021, consultable sur https://www.rtbf.be/info/societe/detail_la-surpopulation-carcerale-en-belgique-parmi-les-plus-elevees-d-europe?id=10737037.

Or, comme les auteurs de cette communication le notaient dans leur rapport 2021 au Comité des Nations Unies contre la torture (CAT)⁸, la loi du 23 mars 2019 ne suffit pas à elle seule pour améliorer le bien-être du personnel pénitentiaire et résoudre le problème de pénurie de personnel qui est à la base de ces grèves. A cet égard, la Cour constitutionnelle a rappelé dans son arrêt précité qu' « Il appartient au pouvoir politique de prendre les mesures nécessaires pour garantir non seulement la continuité des services pénitentiaires en cas de grève, mais aussi l'effectivité de ces services en dehors des périodes de grève, y compris avec un nombre suffisant de membres du personnel qui, au regard du nombre de détenus, peuvent assurer des conditions de détention conformes à la dignité humaine. L'on ne saurait toutefois reprocher à la loi du 23 mars 2019 les manquements à cette obligation, découlant de l'absence ou de l'insuffisance d'effectifs adéquats; une telle critique, qui porte sur l'application de la loi, ne relève pas des compétences de la Cour. Comme le constate à juste titre la partie requérante, un sous-effectif structurel du personnel au sein des services pénitentiaires pourrait entraîner *in concreto* une restriction disproportionnée des droits des membres du personnel concerné, ce qu'il appartiendrait, le cas échéant, au juge compétent de constater »⁹.

Dans un mémorandum adressé en 2021 au gouvernement fédéral, le Conseil central de surveillance pénitentiaire a invité le Ministre de la justice à prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer que le service minimum garanti soit également effectivement appliqué dans la pratique.¹⁰

Il apparaît donc essentiel de veiller à ce que les autorités mettent tout en œuvre pour faire aboutir cette concertation sociale et restaurer la confiance avec les partenaires sociaux. Pour ce faire, il est essentiel que l'État belge doive accroître ses efforts en vue de trouver une solution structurelle à cette problématique et qui soit susceptible de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus. Cette solution passerait logiquement par des efforts supplémentaires en matière de concertation sociale, et par la mise en œuvre de solutions durables pour des problèmes telle que la surpopulation carcérale. En l'absence de ces mesures et compte tenu de la poursuite de grèves avec un lourd impact sur les droits humains des détenus, le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour les droits humains préconisent donc de maintenir une surveillance quant à l'exécution des mesures générales relatives aux affaires *Clasens* et *Detry et autres*.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour les droits humains plaident donc en faveur de la poursuite du suivi de l'exécution de l'arrêt *Clasens c. Belgique*. Contrairement au bilan d'action présenté par la Belgique, les mesures entreprises semblent insuffisantes pour garantir les droits des détenus en cas de grève du personnel pénitentiaire.

⁸ Consultable sur

<https://www.institutfederaldroitshumains.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/b88aabe99a15bd4915a8569a0d0b93f9961134c2/lire-le-rapport.pdf>.

⁹ Cour constitutionnelle, 15 juillet 2021, no. 107/2021, para. B.65.2.

¹⁰ Consultable sur <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/CCSP-Memorandum-FR.pdf>.