

Les agents pénitentiaires : des ambassadeurs de l'État de droit

La Cour constitutionnelle belge valide la loi du 23 mars 2019
qui règle l'organisation des services pénitentiaires
et prévoit un service minimum garanti
en temps de grève en prison

(obs. sous Cour const. (b.),
arrêt n° 107/2021, 15 juillet 2021)

PAR

Olivia NEDERLANDT

Professeure à l'Université libre de Bruxelles

Professeure invitée et chercheuse F.R.S.-FNRS à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Résumé

La loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire est la quatrième loi pénitentiaire adoptée en Belgique. Novatrice à divers égards, elle entend renforcer la protection des droits fondamentaux des détenus en garantissant par diverses mesures la probité du personnel pénitentiaire et la continuité du service pénitentiaire. Un représentant syndical des agents pénitentiaires a introduit à l'encontre de celle-ci un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle belge, considérant notamment que cette législation porte une atteinte disproportionnée au droit de grève des agents. La Cour constitutionnelle a, dans un arrêt n° 107/2021 du 15 juillet 2021, rejeté ce recours. La contribution propose une analyse de cette décision.

Abstract

The law of 23 March 2019 concerning the organisation of prison services and the status of prison staff is the fourth prison law adopted in Belgium. Innovative in various respects, it aims to strengthen the protection of the fundamental rights of prisoners by guaranteeing

the probity of prison staff and the continuity of the prison service through various measures. A trade union representative of prison officers brought an action for annulment of the law before the Constitutional Court, considering, among other things, that the legislation disproportionately infringed on the right of prison officers to strike. The Belgian Constitutional Court, in a ruling No. 107/2021 of 15 July 2021, rejected this appeal. The contribution offers an analysis of this decision.

Introduction

Le 23 mars 2019, le législateur belge adopte une loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. Cette loi, novatrice à divers égards, adoptée dans l'objectif de mieux protéger les droits fondamentaux des personnes incarcérées en renforçant la probité du personnel pénitentiaire, est au cœur de tensions vives qui animent le secteur carcéral depuis le début des années 2000 et qui portent sur la question du service minimum garanti en temps de grève des agents pénitentiaires.

Le 10 octobre 2019, Michel Jacobs, représentant syndical du personnel pénitentiaire¹ (ci-après: «la partie requérante»), introduit un recours en annulation de la loi du 23 mars 2019 devant la Cour constitutionnelle (ci-après «la Cour»). Il mobilise trois moyens à l'appui du recours. Premièrement, il considère qu'en fixant un statut complet et autonome du personnel de l'administration pénitentiaire, avec de nombreuses règles spécifiques, la loi crée une discrimination injustifiée entre les membres du personnel pénitentiaire et les autres membres de la fonction publique fédérale. Deuxièmement, il estime que la loi, en ce qu'elle prévoit la conduite d'une enquête de moralité pour sélectionner les candidats, porte une atteinte discriminatoire à la vie privée. Troisièmement, il invoque le fait que la loi restreint de manière excessive le droit de grève des agents pénitentiaires.

Dans un arrêt n° 107/2021 du 15 juillet 2021, la Cour, sous réserve de certaines interprétations qu'elle indique, rejette ce recours avec, pour argument principal, celui de la nécessaire protection des droits humains des personnes

¹ Plus précisément secrétaire général de la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.), en charge de la justice et des finances et plus particulièrement des prisons.

détenues² –, ce n'est d'ailleurs pas la première fois que la Cour constitutionnelle prononce des décisions favorables aux droits des personnes incarcérées³.

Afin de présenter cette décision tout en la contextualisant, nous commencerons par situer la loi du 23 mars 2019 dans le contexte plus large d'émergence et de consolidation du droit pénitentiaire belge tout en présentant les grandes lignes de cette législation (I). Ensuite, nous exposerons davantage dans le détail les dispositions légales critiquées par la partie requérante et le raisonnement de la Cour quant à leur conformité avec la Constitution belge et les dispositions internationales relatives aux droits fondamentaux. Cet exposé se fera en deux temps : en premier lieu, nous présenterons les dispositions relatives au régime spécifique du personnel pénitentiaire (II) et, en second lieu, nous analyserons l'un des aspects les plus épineux de ce régime, à savoir les articles de la loi organisant la continuité du service pénitentiaire en temps de grève (III).

² Le criminologue Tom Daems a également rédigé un bref commentaire au sujet de cette décision sur son blog («Het Grondwettelijk Hof en de gevangenis van de toekomst», 19 juillet 2021, consultable à l'adresse <https://tomdaems.com/2021/07/19/het-grondwettelijk-hof-en-de-gevangenis-van-de-toekomst/>).

³ La Cour a ainsi censuré une loi qui visait à rendre systématiques les fouilles à nu en prison dans toute une série de circonstances (Cour const. (b.), arrêt n° 20/2014, 29 janvier 2014; pour un commentaire, voy. O. NEDERLANDT et N. COHEN, «Les fouilles à nu en prison: revêtir la loi de plus de garanties», note sous C.E. (b.) (XI^e ch.), arrêt n° 234.378, 13 avril 2016, *Rev. dr. pén. crim.*, 2016, n° 11, pp. 1104-1127); elle a aussi annulé une législation visant à refuser quasiment l'ensemble des modalités d'exécution de la peine privative de liberté aux condamnés sans titre de séjour (voy. E. DELHAISE et O. NEDERLANDT, «Légiférer coûte que coûte?», note sous Cour const., arrêt n° 148/2017, 21 décembre 2017, *Rev. dr. pén. crim.*, 2018, n° 4, pp. 541-566); elle a encore adopté différentes décisions qui conduisent à ne pas prendre en compte l'état de récidive dans le calcul de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle en raison des discriminations que cela peut susciter entre condamnés (pour une synthèse sur la question, voy. M.-A. BEER-NAERT, «Correctionnalisation des crimes et récidive légale: les problèmes subsistent, les solutions aussi...», obs. sous Cour const., arrêt n° 138/2021, 14 octobre 2021, *Rev. dr. pén. crim.*, 2022, n° 1, pp. 38-49). Le contexte de la crise sanitaire permet d'ajouter une dernière illustration du rôle de la Cour en la matière: saisie d'une question préjudicielle, elle a déclaré disproportionnée la disposition légale empêchant les internés d'assister en personne à leur audience et les contraignant à s'y faire représenter par avocat (Cour const. (b), arrêt n° 76/2021, 20 mai 2021; voy. à cet égard I. HACHEZ, M. HARDT, L. LOSSEAU, O. NEDERLANDT, S. SAROLÉA et L. TRIAILLE, «Des personnes vulnérables aux situations de vulnérabilité: à quoi sert le droit en temps de Covid?», *cette Revue*, 2021, pp. 929-990).

I. La loi du 23 mars 2019: une quatrième loi pénitentiaire au contenu ambitieux

La législation pénitentiaire en Belgique est assez récente, reposant sur trois lois adoptées au début du XXI^e siècle: la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus⁴ (dite et ci-après: «loi de principes»), la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine⁵ et la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines⁶. L'État belge s'est doté d'un cadre légal en matière pénitentiaire avec près de trente années de retard sur les autres pays européens⁷. Le droit pénitentiaire comporte deux grands volets, intrinsèquement liés⁸: le statut juridique interne et le statut juridique externe. Le premier, réglé par la loi de principes, porte sur tout ce qui a trait aux conditions de vie à l'intérieur de la prison (conditions matérielles de détention, activités, travail pénitentiaire, religion et philosophie, santé pénitentiaire, surveillance des prisons, droit de plainte...); le second, organisé par les deux lois de 2006, concerne les possibilités d'aménager la peine privative de liberté, notamment par l'octroi de modalités d'exécution de la peine (permissions de sortie, surveillance électronique, libération conditionnelle, libération provisoire pour raisons médicales...).

Les lois pénitentiaires ont entendu mettre fin à l'insécurité juridique en offrant aux personnes détenues des garanties légales, mais aussi des recours juridictionnels: commissions des plaintes pour le statut juridique interne et juges et tribunaux de l'application des peines pour le statut juridique externe.

Le législateur a cependant laissé à la discrétion du pouvoir exécutif le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions de ces lois. En ce qui concerne la loi de principes, rares sont les dispositions qui ont été directement appliquées. Quant au statut juridique externe, le tribunal de l'application des peines a été mis sur pied en 2007 et a reçu la compétence d'aménager les peines privatives de liberté supérieures à trois ans. Par contre, les dispositions légales

⁴ M.B., 1^{er} février 2005.

⁵ M.B., 15 juin 2006.

⁶ *Ibid.*

⁷ D. KAMINSKI, S. SNACKEN et M. VAN DE KERCHOVE, «Mutations dans le champ des peines et de leur exécution», *Déviance et société*, 2007, n° 31, p. 493.

⁸ Si trois lois ont été adoptées plutôt qu'une, c'est uniquement pour des raisons d'organisation du travail législatif; voy., à cet égard, O. NEDERLANDT, «La légalité en matière pénitentiaire: une illusion?», in L. Detroux, M. El Berhoumi et B. Lombaert (dir.), *La légalité: un principe de la démocratie belge en péril?*, Larcier, Bruxelles, 2019, pp. 141-177.

organisant la compétence du juge de l'application des peines pour aménager les peines jusqu'à trois ans ne sont pas encore entrées en vigueur à ce jour.

Néanmoins, une nouvelle dynamique semble à l'œuvre ces dernières années : le gouvernement a quasiment fait entrer en vigueur l'entièreté de la loi de principes⁹, et notamment le droit de plainte des personnes détenues, ce qui constitue une récente révolution dans les prisons belges ; il a aussi annoncé sa volonté de faire appliquer prochainement et de manière progressive le régime légal réglant l'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans¹⁰.

Si l'on peut se réjouir de cette consolidation progressive du droit pénitentiaire belge, force est de constater son manque d'effectivité, attesté par les nombreuses situations de violation des droits fondamentaux des personnes détenues. La Belgique s'est fait condamner à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme pour ses mauvaises conditions de détention¹¹, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après : «C.P.T.») rédige des rapports cinglants à l'issue de ses visites dans notre Royaume, de même que les organes nationaux de contrôle des prisons¹² et le secteur associatif¹³.

⁹ Les dispositions de la loi de principes relatives à la santé pénitentiaire sont les seules de cette loi à ne pas avoir reçu de date d'entrée en vigueur.

¹⁰ Sauf nouvelle décision de report, il est actuellement prévu que le régime légal entre en vigueur le 1^{er} septembre 2022 pour les peines de plus de 2 ans, mais ne dépassant pas 3 ans, et le 1^{er} septembre 2023 pour les peines jusqu'à 2 ans.

¹¹ Voy., notamment, Cour eur. dr. h., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, *J.T.*, p. 421, obs. Chr. GUILLAIN et D. SCALIA, «Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne», pp. 423-425 ; arrêt *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015 ; arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1363. Pour la situation en temps de grève, voy. Cour eur. dr. h., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, et arrêt *Detry e.a. c. Belgique*, 4 juin 2020. Pour la situation des internés en prison, voy., notamment, Cour eur. dr. h., arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016 ; arrêt *Rooman c. Belgique*, 31 janvier 2019 (pour un commentaire de ces arrêts, voy. N. COLETTE-BASECQZ et O. NEDERLANDT, «L'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* sonne-t-il le glas de la détention des internés dans les annexes psychiatriques des prisons?», obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, *cette Revue*, 2018, pp. 213-239 ; I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS et O. NEDERLANDT, «Internement (civil et pénal) des personnes souffrant d'un trouble mental», in I. Hachez et J. Vrielink (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, coll. Les grands arrêts, Larcier, Bruxelles, 2020, pp. 757-782).

¹² Les organes officiels de surveillance des prisons belges sont le Conseil central de surveillance pénitentiaire et les commissions de surveillance des prisons, voy. *infra*.

¹³ Du côté francophone, voy., notamment, les communiqués de presse, rapports et autres communications des quatre principales associations actives en matière pénitentiaire : la section belge de l'Observatoire international des prisons (O.I.P. – www.oipbelgique.be/), la Commission Prison de la Ligue des droits humains (www.liguedh.be/), le GENEPI Belgique (<https://genepibelgique.wixsite.com/genepi>) et le Collectif de luttes anti-carcérales (dit «LA CLAC») (<https://laclac.org/>). Une telle mobilisation n'est pas constatée du côté du secteur associatif néerlandophone.

L'ineffectivité des droits des personnes détenues s'explique par de multiples raisons que nous ne pouvons étayer ici¹⁴. Outre le phénomène problématique du «non-recours au droit» par les personnes détenues, qui peut s'expliquer en raison du manque de lisibilité du droit pénitentiaire¹⁵ et de la crainte des conséquences négatives qui découlent de l'usage du droit et des voies de recours¹⁶, la portée du droit en prison reste souvent limitée par le manque de moyens dont souffre l'administration pénitentiaire et plus globalement la justice au niveau tant matériel qu'humain¹⁷, mais aussi par la prégnance de l'impératif de sécurité (la loi de principes le permet d'ailleurs, lorsqu'elle consacre des droits tout en prévoyant des exceptions à ceux-ci au nom de la sécurité¹⁸). En outre, l'application de la législation pénitentiaire par le personnel pénitentiaire est concurrencée sur le terrain par d'autres registres normatifs, relevant par

¹⁴ Voy., à cet égard, O. NEDERLANDT, «La légalité en matière pénitentiaire: une illusion?», *op. cit.*, pp. 166-171.

¹⁵ Le droit pénitentiaire est peu lisible, peu accessible en raison de sa complexité, qui s'explique notamment par une prolifération de règles et par le contexte institutionnel belge (une partie de la matière est fédérale, une autre communautaire; voy., à cet égard, O. NEDERLANDT et C. REMACLE, «L'aide sociale aux justiciables et aux détenus: un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge?», *Rev. dr. pén. crim.*, 2019, n° 4, pp. 379-423). Les lois pénitentiaires constituent la source la plus «claire» du droit pénitentiaire, mais elles ne sont pas mises à la disposition des personnes détenues lors de leur entrée en prison (elles ne reçoivent que le règlement d'ordre intérieur). En outre, à côté de ces lois, de nombreuses sources administratives (circulaires ministérielles, lettres collectives, règlements d'ordre intérieur et autres instructions internes) règlent des points fondamentaux du régime pénitentiaire, en venant compléter les dispositions des lois pénitentiaires, soit parce que celles-ci ne sont pas encore entrées en vigueur, soit parce qu'elles sont de portée générale (c'était l'idée d'une loi «de principes», laissant une marge de manœuvre à l'administration pénitentiaire). Or, ces sources administratives ne sont ni publiées, ni coordonnées, et peuvent à tout moment être modifiées, ce qui les rend difficiles d'accès et constitue une source d'insécurité juridique.

¹⁶ En effet, les détenus dits «procéduriers» ou «revendicateurs» sont souvent peu appréciés du personnel pénitentiaire et des magistrats de l'exécution des peines et l'exercice de recours peut entraîner des conséquences négatives pour le régime de détention et les possibilités de libération anticipée (par exemple, la rédaction de rapports négatifs par les agents ou d'avis négatifs de la direction dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, voire un transfert vers une autre prison).

¹⁷ «Les effectifs des services pénitentiaires sont fixés dans des protocoles. Le dernier protocole 464 du 22 février 2018 a établi à 6.825 équivalents temps plein le cadre des assistants de surveillance pénitentiaire, qui constitue la catégorie de personnel la plus importante. Le 5 mai 2021, ce cadre était rempli à 96,10%, ce qui représente un déficit de personnel de 265 E.T.P. par rapport à ce que prévoit le cadre. Près de neuf prisons sur dix font face à une pénurie de personnel» (COUR DES COMPTES, *Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance*, Bruxelles, décembre 2021, p. 3).

¹⁸ Pour une réflexion à l'égard de la critique visant à dire que les droits en prison sont limités par l'impératif sécuritaire, voy. G. CHANTRAINE et D. KAMINSKI, «La politique des droits en prison», *Champ pénal/ Penal Field*, 2008, Séminaire Innovations pénales, consultable à l'adresse <https://journals.openedition.org/champpenal/2581?lang=en>.

exemple de l'organisation, de la profession (en fonction de la manière dont l'agent perçoit sa mission, il applique le droit d'une façon ou d'une autre), de la situation, etc.¹⁹. À cet égard, le criminologue Philippe Mary explique que si le personnel pénitentiaire ne change pas ses pratiques quand bien même la loi entre peu à peu en vigueur, c'est parce qu'il voit dans cette législation une remise en cause de sa façon de travailler; il rappelle à cet égard le rôle limité qu'a joué l'administration pénitentiaire dans le processus législatif et pointe le fait que la loi de principes ne contient aucune disposition relative à l'organisation de l'administration pénitentiaire et de son personnel²⁰.

La loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, publiée au *Moniteur belge* le 11 avril 2019²¹, apporte une réponse à cette dernière critique: comme son nom l'indique, elle vient en effet régir l'organisation de l'administration pénitentiaire et le statut de son personnel.

Le gouvernement, en présentant aux députés le projet de loi qu'il dépose le 31 octobre 2018 à la Chambre des représentants, déclare que celui-ci est axé autour des quatre principes fondamentaux que sont la continuité, la qualité, l'engagement et la responsabilisation: la continuité du service mais aussi le développement des compétences; la qualité par le biais de la formation et le développement de la carrière; l'engagement, par rapport à la société en général et aux autres acteurs de la chaîne pénale en les impliquant dans le développement de la politique pénitentiaire, et parce que la formation du personnel et le code de déontologie tiendront compte de l'intérêt social de l'administration

¹⁹ D. KAMINSKI, *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Érès, Toulouse, 2015, pp. 174-187; C. ROSTAING, «Processus de judiciarisation carcérale: le droit en prison, une ressource pour les acteurs?», *Droit et société*, 2007, n° 3, p. 592.

²⁰ Ph. MARY, «Les lois pénitentiaires sont-elles faites pour entrer en vigueur?», in Y. Cartuyvels, Chr. Guillaen et Fr. Tulkens (dir.), *La peine dans tous ses états – En hommage à Michel van de Kerchove*, Larcier, Bruxelles, 2010, p. 208.

²¹ Pour un commentaire de cette loi ou de certaines parties de son contenu, voy. notamment K. BEYENS, «Zal de tanker van het gevangeniswezen kunnen gekeerd worden?», *Panopticon (Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk)*, 2019, vol. 40, n° 1, pp. 1-11; T. DAEMS, «Zeg maar Jef tegen de chef: een blauwdruk voor de gevangenen van de toekomst?», *De Juristenkrant*, 2018, n° 378, p. 11; T. DAEMS, «Geen weg terug: nieuwe wet hervormt organisatie en personeelsstatuut Belgische gevangeniswezen», *Sancties*, 2020/3, n° 1, pp. 14-22; M. VAN DIJK, J. MAESSCHALCK et T. DAEMS, «Voorbij de deontologische Code: krijtlijnen voor een integrale beleidsaanpak in het gevangeniswezen», *Panopticon*, 2021, vol. 42, n° 1, pp. 22-40; M. VAN DIJK, J. MAESSCHALCK et T. DAEMS, «Beyond custody versus care: understanding the ethical dilemmas of prison officers in Belgium», *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2021, consultable à l'adresse <https://doi.org/10.1007/s10610-021-09490-7>. Voy. également l'analyse de la Cour des comptes (*Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance, op. cit.*).

pénitentiaire ; la responsabilité, grâce à la mise en place d'un service d'inspection interne²².

Le projet de loi « vise à instaurer un cadre législatif pour l'administration pénitentiaire afin de répondre à un déficit de légalité », et particulièrement « à mettre en place les mécanismes de nature à asseoir la légitimité de l'institution pénitentiaire et à favoriser, ce faisant, l'adhésion de tous les membres du personnel à sa mission »²³. Le gouvernement explique que les règles jusqu'alors applicables au statut du personnel pénitentiaire devaient être déduites d'un ensemble disparate de dispositions diverses et parfois très anciennes ; le projet de loi permet dès lors de rassembler les dispositions existantes dans un texte légal clair²⁴.

En outre, le gouvernement met au cœur de son projet de loi la garantie des droits des personnes détenues. Il appuie son argumentation sur la littérature criminologique ayant mis en exergue la relation asymétrique qui existe entre les membres du personnel pénitentiaire et les détenus, ces derniers dépendant des premiers pour tous les domaines de leur vie. Pour contrer les effets indésirables de ce déséquilibre dans la relation entre les détenus et l'organisation pénitentiaire, il considère nécessaire d'encadrer par la loi la position de tous les acteurs concernés par la privation de liberté²⁵.

L'objectif du législateur en adoptant cette quatrième loi pénitentiaire est donc non seulement de moderniser l'administration pénitentiaire et de promouvoir l'intégrité de son personnel, mais aussi, par ce biais, de garantir les droits des personnes détenues. Françoise Tulkens et Tom Daems écrivent en ce sens que cette législation est « complémentaire aux ambitions contenues dans la loi de principes »²⁶. Cette complémentarité est en effet poursuivie par le législateur, comme on peut le lire dans les travaux parlementaires : « Les missions, tâches, droits et devoirs du personnel pénitentiaire doivent eux aussi bénéfi-

²² Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3351/001 (ci-après : « Exposé des motifs »), p. 9 ; notons que l'administration pénitentiaire a rédigé une « note » visant à expliquer le contenu de cette législation à l'intention de son personnel (non publiée). Dans cette note, on lit que la loi du 23 mars 2019 repose sur quatre piliers : le renforcement du soutien à la politique pénitentiaire, le renforcement de la conformité au droit de la pratique pénitentiaire, le renforcement de la performance de l'organisation et de ses collaborateurs et le renforcement de l'orientation résultat de l'organisation et de ses collaborateurs.

²³ Exposé des motifs, p. 9.

²⁴ Exposé des motifs, pp. 7 et 15.

²⁵ Exposé des motifs, pp. 8-9.

²⁶ T. DAEMS et Fr. TULKENS, « Actualité du droit de plainte des détenus », *J.L.M.B.*, 2021, n° 36, p. 1628.

cier d'un ancrage légal qui s'articule de manière cohérente avec les dispositions réglant le statut des détenus»²⁷.

Au niveau procédural, le gouvernement indique que le projet de loi a fait l'objet de négociations avec les syndicats représentatifs²⁸ et avant d'adopter ce texte, les députés ont entendu divers experts et acteurs de terrain, notamment des directeurs de prison, des représentants syndicaux des agents pénitentiaires et des membres de la société civile²⁹.

La loi du 23 mars 2019 contient cinq titres.

Le Titre I «Dispositions générales» comporte des définitions et indique que les règles prévues dans la loi s'appliquent nonobstant les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale (art. 1^{er} à 3).

Le Titre II «Principes fondamentaux» détermine les missions de l'administration pénitentiaire (art. 4); on lit ainsi que :

«§ 1^{er}. L'administration pénitentiaire a pour mission d'assurer, dans le respect des lois et réglementations en vigueur, l'exécution des peines et mesures privatives de liberté. Dans ce contexte, elle garantit et promeut, quelles que soient les circonstances, l'exercice effectif des droits des détenus et des droits des membres de son personnel.

§ 2. Les services prestés par les membres du personnel de l'administration pénitentiaire au sein des prisons sont considérés comme étant des services essentiels, au sens des dispositions contenues dans 'La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale' du Bureau International du Travail de 2018 et plus précisément les dispositions n° 830 et n° 836».

Le Titre II instaure aussi un Conseil pénitentiaire (art. 5 à 8), prévoit un service d'inspection interne (art. 9 et 10) et met en place le service pénitentiaire de formation (art. 11).

Le Titre III «Organisation» énonce la structure de l'administration pénitentiaire en trois piliers : l'administration centrale, les directions régionales (Nord,

²⁷ Exposé des motifs, pp. 7 et 65.

²⁸ Exposé des motifs, p. 10; Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par Mme Kristien Van Vaerenbergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3351/004, pp. 4-5.

²⁹ Voy. le rapport de l'audition du 28 novembre 2018 de divers acteurs: Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par Mme Kristien Van Vaerenbergh, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3351/004, pp. 38-78.

Sud et Bruxelles) et, au niveau local, les différents établissements pénitentiaires placés sous l'autorité de chefs d'établissement (art. 12 et 13). Le paragraphe 2 de l'article 13 distingue les différentes fonctions pouvant être exercées au sein de l'administration pénitentiaire: 1° les fonctions de direction, 2° les missions administratives, 3° les soins médicaux, paramédicaux et infirmiers, 4° l'accompagnement psychosocial et le conseil, 5° la surveillance et la sécurité des bâtiments et des personnes, 6° le contrôle et l'accompagnement des détenus, et 7° la gestion logistique et technique. L'innovation consiste ici à séparer la fonction unique et traditionnelle d'agent de surveillance pénitentiaire en deux fonctions distinctes: la fonction de surveillance et de sécurité, d'une part, et la fonction d'accompagnement et de contrôle des détenus, d'autre part, en suivant le modèle existant aux Pays-Bas. Il est intéressant de noter à cet égard que les chercheurs de la Vrije Universiteit Brussel ont mené une recherche dans la prison néerlandaise de Tilburg sur cette double fonction lorsque des détenus belges y étaient incarcérés³⁰, et qu'ils vont poursuivre leur recherche en observant la mise en place de cette double fonction dans les prisons de Haren et de Dendermonde qui devraient ouvrir fin 2022³¹. L'administration pénitentiaire va en effet profiter de l'entrée en fonction de ces deux nouveaux établissements pour mettre en œuvre ce dédoublement de fonction. Le Titre III prévoit aussi des règles de conduite à l'égard du personnel pénitentiaire; ce dernier est notamment invité à respecter le Code de déontologie pris par le ministre dont il reçoit un exemplaire, à agir à tout moment dans le respect des règles d'intégrité, à rester discret sur les données des tiers dont il prend connaissance dans l'exercice de ses missions, à porter l'uniforme et les insignes propres à sa fonction et à porter les moyens d'identification prévus (art. 14). Enfin, l'on trouve sous ce titre les dispositions qui organisent la concertation sociale, et prévoient notamment un service minimum garanti en temps de grève du personnel pénitentiaire (art. 15 à 20).

³⁰ Au sujet de cette recherche, voy. K. BEYENS, M. BOONE, T. LIEFAARD, M. KOX, A.-S. VANHOUCHE et S. VAN DER POEL, *'Zeg maar Henk tegen de chef'. Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PI Tilburg*, Boom Lemma, Amsterdam, 2013; K. BEYENS et A.-S. VANHOUCHE, «De transnationale gedetineerde», in K. Beyens et S. Snacken (éd.), *Straffen. Een penologisch perspectief*, Maklu, Anvers, 2017, pp. 529-542; K. BEYENS, L. BREULS, D. HUMBLET, J. ROBBERECHTS, S. SNACKEN et A.-S. VANHOUCHE, «De penitentiair beampte van de toekomst. Het belang van dynamische veiligheid», *FATIK: Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2021, n° 38, pp. 5-17.

³¹ Un projet de recherche, financé par la Communauté flamande (F.W.O.) et comportant un doctorat et un post-doctorat, est actuellement conduit à la VUB (2021-2025), non seulement sur cette double fonction mais aussi sur la formation des agents pénitentiaires. Il s'agit du projet intitulé «Jail craft of prison officers in post-authoritarian prisons in Belgium and the Netherlands: a comparative research» (voy. <https://researchportal.vub.be/en/projects/jail-craft-of-prison-officers-in-post-authoritarian-prisons-in-be>).

Le Titre IV «Principes de base concernant le statut du personnel pénitentiaire» énonce les règles spécifiques relatives au personnel pénitentiaire, qui diffèrent du statut des autres membres du personnel de la fonction publique fédérale. Ces règles portent sur l'attribution des emplois (art. 21 à 25), les congés et absences (art. 26), les allocations (art. 27), l'évaluation du personnel (art. 28), le droit au traitement et à la rétribution garantie (art. 29), le régime disciplinaire (art. 31), les mesures d'ordre et de sécurité (art. 32 et 33), la démission d'office et la rupture du contrat de travail (art. 34) et les soins de santé (art. 35).

Enfin, le Titre V «Dispositions abrogatoires et entrées en vigueur» indique que les dispositions de la loi entrent en vigueur à la date déterminée par l'arrêté royal qui sera pris à cet effet.

De fait, la loi du 23 mars 2019 est une «loi-cadre»: elle se limite à créer un cadre légal qui doit par la suite être précisé dans des arrêtés d'exécution plus concrets et détaillés. En d'autres termes, la date à laquelle les dispositions légales entreront en vigueur dépendra de l'avancement du travail du pouvoir exécutif dans l'élaboration de ces arrêtés. La mise en œuvre de cette législation se réalisera dès lors de manière progressive.

Trois années après l'adoption de cette loi, force est de constater que la progression est lente. Peu de dispositions légales sont déjà entrées en vigueur: il s'agit des articles 4 (missions de l'administration pénitentiaire), 12 (le rôle du directeur général de l'administration pénitentiaire), 15 à 20 (l'organisation du service minimum garanti en temps de grève du personnel pénitentiaire), 32 (mesure de sécurité permettant d'interdire l'accès à une ou plusieurs prisons à un membre du personnel), 34 (démission d'office et rupture du contrat de travail) et 36 (disposition abrogatoire). À ce jour, aucun arrêté royal n'a été adopté en vue de faire entrer en vigueur les autres dispositions de la loi. La Cour des comptes belge s'est récemment penchée sur la politique de ressources humaines dans les services pénitentiaires, et par conséquent sur la loi du 23 mars 2019. Elle a publié un rapport en décembre 2021, que nous mobiliserons dans le cadre de cette contribution, qui formule toute une série de recommandations. Parmi celles-ci, la première recommandation invite le gouvernement à développer un plan échelonné concret en vue de la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019³².

Le recours en annulation vise uniquement les articles 3, 7, 9, 10 et 15 à 35 de la loi du 23 mars 2019. Nous allons à présent exposer les griefs de la partie requérante, et la position de la Cour, relatifs aux articles 3, 7, 9, 10 et 21 à 35 dans un premier temps (II), et relatifs aux articles 15 à 20 dans un second temps (III).

³² COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 52.

II. Un régime spécifique pour le personnel pénitentiaire organisé par la loi

La partie requérante conteste la compétence du législateur pour réglementer le statut du personnel pénitentiaire, cette compétence appartenant au pouvoir exécutif; elle critique la pertinence et la justification des mesures adoptées pour régir le statut du personnel de l'administration pénitentiaire; elle conteste enfin le fait que les mesures prises soient applicables à l'ensemble du personnel pénitentiaire, qu'il soit en contact ou non avec les personnes détenues.

Après avoir justifié l'intervention législative en la matière (A), la Cour procède à une analyse des différents aspects du régime légal critiqué par la partie requérante afin de vérifier si ceux-ci ne créent pas d'effets disproportionnés à l'égard du personnel pénitentiaire. Elle est invitée à se pencher sur les dispositions légales relatives à l'inspection interne (B), au Conseil pénitentiaire (C) et au statut du personnel (D).

A. *Le recours à la loi*

La section de législation du Conseil d'État, qui s'était prononcée sur l'avant-projet de loi, avait rappelé que la compétence d'organiser les services publics fédéraux et le statut des fonctionnaires qui y sont attachés relève du pouvoir exécutif, conformément à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, mais que l'intervention du législateur pouvait être admise lorsque la matière relevait de la sphère de compétence naturelle du législateur, ce qui est notamment le cas lorsque le dispositif concerne la mise en œuvre des droits fondamentaux.

La Cour constitutionnelle, à la suite de l'avis du Conseil d'État, considère que le rôle spécifique du personnel pénitentiaire dans la garantie des droits fondamentaux des détenus peut justifier que le législateur fixe lui-même, par le biais de dispositions légales, des éléments essentiels du statut du personnel pénitentiaire. Elle ajoute qu'il ne convient pas de distinguer selon que le personnel pénitentiaire a ou non des contacts directs avec les détenus car c'est «l'exercice d'une fonction au sein d'un service pénitentiaire qui est déterminant, et non la nature de cette fonction», et parce que les membres du personnel pénitentiaire «participent tous à la même mission d'assurer l'exécution des peines et de garantir les droits fondamentaux des détenus» (B.9.1 à B.9.3).

La Cour constate que la loi du 23 mars 2019 renforce la sécurité juridique en uniformisant des règles éparées et datées et en prévoyant que tous les agents exerçant leur fonction au sein de l'administration pénitentiaire sont soumis aux

mêmes règles. Elle relève que diverses dispositions légales prévoient des délégations au pouvoir exécutif. Elle souligne aussi l'intérêt de l'intervention législative : celle-ci permet qu'un débat parlementaire ait lieu sur le rôle sociétal et le fonctionnement des services pénitentiaires. Enfin, elle note que les syndicats ont été associés au processus d'élaboration de la loi. Pour toutes ces raisons, elle considère que l'intervention législative en elle-même ne crée pas d'effets disproportionnés à l'égard du personnel pénitentiaire (B.10 et B.11).

B. *L'inspection interne*

Avant d'aborder la question d'un contrôle interne sur les prisons, il convient de rappeler qu'il existe déjà en Belgique des organes de contrôle externe sur les établissements pénitentiaires et le traitement des détenus, à savoir le Conseil central de surveillance pénitentiaire, qui est établi au niveau fédéral, et les commissions de surveillance, établies auprès d'une ou de plusieurs prisons. La composition de ces organes, leurs missions et leurs modalités de fonctionnement sont fixées dans la loi de principes³³. Ces organes ont fait l'objet d'une réforme majeure en 2019, en vue de garantir leur indépendance (ils sont passés de l'égide du ministre de la Justice à celui de la Chambre des représentants) et leur professionnalisation³⁴. Depuis cette réforme, le Conseil central s'est indubitablement professionnalisé. Il s'est doté d'une identité visuelle, d'un site Internet (<https://ccsp.belgium.be/>), a publié deux rapports annuels conséquents et plusieurs rapports qui sont ciblés, soit sur des établissements, soit sur une thématique particulière (un rapport porte sur les « cachots », un autre sur les « maisons de transition »), et a rédigé divers avis d'initiative sur la politique pénitentiaire menée par le ministre de la Justice, notamment quant aux droits des détenus durant la crise sanitaire³⁵.

³³ Voy. le chapitre IV « De la surveillance » dans le Titre III « Des prisons » (art. 20 à 31/1) de la loi de principes.

³⁴ O. NEDERLANDT, « La surveillance des prisons et le droit de plaintes des détenus : jusqu'où ira le bénévolat ? », *J.T.*, 2017, pp. 541-554 ; O. NEDERLANDT et M. LAMBERT, « La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, 2019, vol. 2, consultable à l'adresse <http://e-legal.ulb.be/volume-n02/le-controle-des-lieux-de-privation-de-liberte-onu-conseil-de-l-europe-et-belgique-le-cas-des-prisons/la-reforme-du-conseil-central-de-surveillance-penitentiaire-et-des-commissions-de-surveillance-des-prisons-entre-attentes-decues-et-raisons-d-esperer>.

³⁵ Tous ces documents sont accessibles sur son site Internet, tant en français qu'en néerlandais, sous l'onglet « publications » : <https://ccsp.belgium.be/publications-page/>.

En outre, depuis le 1^{er} octobre 2020, ces organes ont reçu une nouvelle compétence : la gestion du droit de plainte des personnes détenues³⁶. À cet effet, ont été mises sur pied des commissions des plaintes, issues des commissions de surveillance, auprès d'une ou plusieurs prisons et deux commissions d'appel (l'une francophone, l'autre néerlandophone) au sein du Conseil central. Ce droit de plainte, qui s'inspire du modèle néerlandais, est en plein essor en Belgique et sa jurisprudence est, depuis le 1^{er} février 2022, publiée en ligne³⁷. Durant longtemps, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que les détenus dans les prisons belges ne disposaient pas de recours effectif³⁸; la question se pose à présent de savoir si l'existence du droit de plainte pourrait l'amener à revenir sur ce constat, ce dont semblent douter Tom Daems et Françoise Tulkens³⁹.

La loi du 23 mars 2019 (art. 9 et 10) entend créer, à côté de ces mécanismes de contrôle externe, une inspection interne au sein de l'administration pén-

³⁶ Voy. le titre VIII «Du traitement des plaintes et des réclamations contre le placement ou le transfèrement» (articles 147 à 166) de la loi de principes (voy. aussi les articles 25/2 et 31 pour la composition des organes du droit de plainte). Au sujet du droit de plainte en Belgique, voy., notamment, L. TEPER, «Le droit de plainte des détenus est enfin entré en vigueur. Après l'exécutif et le législatif, le pouvoir judiciaire franchit les murs et les barreaux», *J.T.*, 2021, pp. 88-95; O. NEDERLANDT et L. TEPER, «Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol?», in H. Bosly et Chr. De Valkeneer (coord.), *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, Larcier, Bruxelles, 2021, pp. 69-173, et T. DAEMS et Fr. TULKENS, *op. cit.*, pp. 1613-1630.

³⁷ Voy. le site : <https://jurisprudence.ccsp.belgium.be/>; notez également que, dans l'attente de cette mise en ligne de la jurisprudence, plusieurs décisions avaient été publiées et commentées, du côté néerlandophone, dans le numéro 5/2021 de la revue *Tijdschrift Strafrecht* et, du côté francophone, dans deux numéros de la *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles (J.L.M.B.)*, les numéros 36 et 40, publiés fin 2021).

³⁸ Dans l'arrêt *Vasilescu c. Belgique* du 25 novembre 2014, précité, la Cour européenne a considéré que ne sauraient être considérés comme des recours effectifs que doit épuiser toute personne détenue qui souhaite contester les conditions matérielles de sa détention l'action en référé (§ 74), le recours en vertu de l'article 1382 du Code civil (§ 75) et la saisine d'une commission de surveillance (§ 77). Ce constat d'absence de recours effectif permettant aux personnes détenues d'obtenir une amélioration de leurs conditions de détention a été réitéré dans d'autres décisions par la suite (notamment *Sylla et Nollomont c. Belgique*, préc., §§ 19-21; *Clasens c. Belgique*, préc., §§ 43-47; *W.D. c. Belgique*, préc., §§ 143-155; *Bamouhammad c. Belgique*, préc., §§ 165-173).

³⁹ T. DAEMS et Fr. TULKENS, *op. cit.*, p. 1626. En effet, le détenu doit pouvoir disposer d'un recours visant à annuler une sanction disciplinaire avant qu'elle ne soit exécutée ou parvenue à son terme, et donc présenter des garanties minimales de célérité, ce que ne garantit pas le droit de plainte (les plaintes sont récoltées par les commissaires de surveillance qui ne passent pas quotidiennement à la prison, le secrétariat des plaintes a fermé durant les vacances de Noël 2020...). Par ailleurs, les recours effectifs doivent être préventifs et compensatoires, étant entendu qu'un recours compensatoire n'est effectif que s'il permet une réparation adéquate – or, les compensations pouvant être octroyées par les commissions des plaintes sont limitées et ne peuvent être pécuniaires.

tentiaire (rappelons qu'aucun arrêté royal n'a, à ce jour, été adopté pour faire entrer en vigueur cette partie de la loi); le gouvernement indiquant dans son projet de loi qu'il s'inspire ici de ce qui existe aux Pays-Bas, en France ou encore au Royaume-Uni⁴⁰. Concrètement, deux membres du personnel de l'administration pénitentiaire (un francophone et un néerlandophone) sont désignés par le ministre de la Justice pour une période de quatre ans, renouvelable une fois, et doivent pouvoir exercer leur mission «dans la plus grande indépendance»⁴¹. Ils sont chargés de l'inspection de l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire. Leur inspection porte sur la gestion des plaintes reçues par l'administration pénitentiaire⁴², l'implémentation des règles statutaires des détenus et du personnel, les indicateurs significatifs de l'effectivité des droits des détenus et les actions mises en place pour promouvoir l'exercice de ces droits, le respect des dispositions déontologiques pour toute personne qui exerce une fonction dans le milieu carcéral et le suivi de la politique en matière disciplinaire dans les prisons.

Pour autant qu'il respecte les règles de sécurité en vigueur, ce service d'inspection a accès librement aux prisons et à tout document relatif à l'administration pénitentiaire, en ce compris les images caméras. Il peut s'entretenir librement et sans témoin avec les détenus et les membres du personnel, étant entendu que ces personnes sont libres de refuser l'entretien. S'il s'entretient avec des personnes liées par le secret professionnel, ces personnes sont relevées de leur obligation de garder le secret.

Le service d'inspection rédige un rapport annuel qu'il adresse au ministre de la Justice, au président du comité de direction du Service public fédéral Justice et au Conseil pénitentiaire. Si le service prend connaissance d'une réclamation relative à la gestion d'une plainte dont le traitement ne peut être différé, il l'adresse au président du comité de direction, qui y donne suite dans le mois qui suit la réception de cette information.

Selon l'exposé des motifs, la mise en place d'un mécanisme d'inspection interne «dont l'action vise à optimiser les performances des établissements pénitentiaires et leurs personnels» devrait «favoriser l'émergence d'une culture de responsabilité et d'auto-évaluation au sein de l'administration pénitentiaire», en soulignant que «l'attitude actuelle est trop souvent réactive, voire

⁴⁰ Exposé des motifs, p. 27.

⁴¹ Exposé des motifs, p. 28.

⁴² L'exposé des motifs précise que l'inspection «n'est pas censée traiter les plaintes elle-même, mais superviser la manière dont la gestion des plaintes est gérée dans les prisons» (Exposé des motifs, p. 27).

défensive, par rapport à des remarques et critiques formulées par les instances externes de contrôle»⁴³.

Dans l'exposé des motifs, le gouvernement souligne bien que cette inspection interne se distingue des contrôles externes déjà existants; en matière de plainte, les organes externes traitent directement des plaintes particulières dans le cadre du droit de plainte, tandis que l'inspection interne va regarder la façon dont l'administration pénitentiaire gère les plaintes qui lui sont adressées⁴⁴ (l'inspection ne traite pas les plaintes elle-même, elle ne fait que contrôler la gestion en interne des plaintes⁴⁵).

La partie requérante critique la pertinence et la justification des modalités spécifiques de désignation limitée dans le temps des membres du service de l'inspection (art. 10), des pouvoirs disciplinaires confiés au service d'inspection (art. 9) et de la levée du secret professionnel lors d'une audition par les membres du service d'inspection (art. 9, § 3).

Ces critiques sont toutes rejetées par la Cour. La Cour commence par indiquer que, bien que le service d'inspection veille à la politique disciplinaire au sein des prisons, il ne dispose pas de pouvoirs disciplinaires à l'égard du personnel pénitentiaire, la critique de la partie requérante à cet égard n'est donc pas fondée (B.16.3). Elle poursuit en considérant que la partie requérante ne montre pas en quoi une désignation limitée dans le temps nuit à l'indépendance des membres du service d'inspection (B.17). Elle termine en déclarant que la levée du secret professionnel par les personnes entendues par le service d'inspection a pu être jugée nécessaire par le législateur pour permettre l'exercice effectif des missions de ce service (B.18.2) et que cette mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes protégées par le secret professionnel. En effet, la Cour souligne que la disposition attaquée prévoit un droit de parole et non une obligation de parler (les personnes peuvent refuser l'entretien). Elle ajoute que le service d'inspection ne peut utiliser les informations récoltées que dans le cadre des limites de ces missions, qu'il n'est pas dispensé de l'obligation du secret professionnel et qu'il doit respecter la législation relative au traitement des données à caractère personnel (B.19.5 et B.19.6).

⁴³ Exposé des motifs, p. 11.

⁴⁴ «Les directions des prisons sont dès lors invitées à développer un mécanisme de traitement des plaintes adapté à leur contexte, qui sera par la suite intégré dans leur règlement d'ordre intérieur» (voy. l'article 147 de la loi de principes et la lettre collective n° 155 du 29 juillet 2020 portant sur le droit de plainte).

⁴⁵ Exposé des motifs, p. 27.

C. *Le Conseil pénitentiaire*

La loi prévoit la mise en place d'un Conseil pénitentiaire, composé de divers acteurs de la chaîne pénale et de membres du monde académique – rappelons que ce Conseil n'existe pas à l'heure actuelle, faute d'arrêté royal adopté visant à faire entrer en vigueur les dispositions légales qui l'organisent. Ce Conseil a pour mission de rendre des avis et de formuler des recommandations concernant la politique pénitentiaire et les législations en la matière, actuelles ou futures. Le ministre de la Justice peut demander l'avis de ce Conseil sur les avant-projets de loi relatifs à la politique pénitentiaire. Selon l'exposé des motifs, l'objectif est de faire participer ce Conseil de manière directe à la conception de la politique de l'administration pénitentiaire⁴⁶, «d'ouvrir l'action de l'administration pénitentiaire à la société civile et à ses attentes» et d'«évaluer la pertinence sociale et scientifique de la politique menée»; «[l]a création d'un Conseil pénitentiaire répond au besoin d'une approche intégrée. Le Conseil réunira le monde académique et judiciaire, ainsi que toutes les autorités politiques et administratives. Elles seront toutes associées de près et de manière institutionnalisée afin de mener la politique pénitentiaire. [...] Ce Conseil ne peut toutefois pas se limiter à être un lieu de réflexion et d'échanges: il doit contribuer par le biais de ces avis activement au cycle de politique en jouant un rôle actif dans l'établissement et le suivi, respectivement du contrat d'administration et des plans d'administration du SPF Justice (plus particulièrement mais pas exclusivement pour ce qui concerne le volet pénitentiaire) et en participant à l'élaboration de la législation et de la réglementation concernant les prisons et la privation de liberté»⁴⁷. À notre sens, pour que le travail de ce Conseil soit pris au sérieux, le législateur aurait dû aller plus loin et prévoir une obligation plutôt qu'une faculté pour le ministre de soumettre pour avis au Conseil ses avant-projets en matière pénitentiaire.

Comme le Conseil d'État avait souligné que les missions de ce Conseil pénitentiaire pouvaient faire double emploi avec celles du Conseil central de surveillance pénitentiaire⁴⁸, le ministre de la Justice a mis en évidence les compositions

⁴⁶ La mise sur pied de ce Conseil permettrait de répondre à la recommandation du C.P.T. de ne pas laisser la lutte contre la surpopulation carcérale entre les seules mains de l'administration pénitentiaire (Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.) du 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf(2016)13, Strasbourg, 31 mars 2016, p. 29, point 56).

⁴⁷ Exposé des motifs, pp. 10-11 et 23.

⁴⁸ Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3351/001, pp. 84-85.

et les finalités différentes de ces deux organes : le Conseil central de surveillance pénitentiaire exerce une mission de surveillance et donc son action est principalement réactive, même s'il joue également un rôle « quelque peu proactif » en remettant des rapports et des avis, tandis que le Conseil pénitentiaire, composé de divers acteurs de la chaîne pénale et de membres du monde académique, répondrait au besoin d'une approche intégrée de la politique pénitentiaire. Il sera censé mener un véritable travail de préparation politique⁴⁹.

L'article 7 de la loi prévoit que le Conseil est assisté dans ses travaux par des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, qui sont désignés par le directeur général de l'administration pénitentiaire. Dans l'exposé des motifs, on lit en effet que « le contenu des travaux du Conseil émanera de ses membres, mais l'assistance d'un secrétariat s'avère indispensable pour assurer un fonctionnement fluide de l'institution. Ce secrétariat est assuré par des membres du personnel désignés par le directeur général de l'administration pénitentiaire »⁵⁰.

La partie requérante conteste la détermination par le législateur de la personne compétente pour désigner les membres du personnel pénitentiaire qui assisteront le Conseil ; la Cour rejette cette critique, considérant qu'il n'est pas déraisonnable de fixer dans la loi l'autorité compétente pour désigner le secrétariat du Conseil (B.13.3).

D. Les règles relatives au statut du personnel pénitentiaire

En ce qui concerne les règles relatives au statut du personnel pénitentiaire, la Cour se penche d'abord sur l'interdiction d'accès aux épreuves de sélection pour toute personne ayant fait l'objet, dans les cinq ans qui précèdent, d'une évaluation négative, d'une mesure disciplinaire, d'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective ou d'un licenciement pour motif grave (art. 22 de la loi du 23 mars 2019). Elle constate que l'esprit du législateur, en établissant cette règle, est de garantir la probité du personnel exerçant ses fonctions dans les services encadrant la vie des détenus. Elle s'appuie sur l'extrait suivant des travaux préparatoires de la loi :

« Pour ce qui concerne l'attribution d'un emploi (définie habituellement par la sélection et le recrutement), les dispositions proposées doivent exprimer le fait qu'un nombre important de collaborateurs pénitentiaires se trouve vis-à-vis des tiers (principalement des détenus mais également des visiteurs)

⁴⁹ Exposé des motifs, pp. 22-23.

⁵⁰ Exposé des motifs, p. 26.

dans un rapport de force ou d'autorité. Elles ont plus spécifiquement un impact invasif sur la vie du citoyen détenu qui, pour la plupart, sinon l'ensemble de ces besoins, dépend du personnel pénitentiaire. La future procédure de sélection devra donc davantage viser la moralité du candidat collaborateur pénitentiaire et la mesure dans laquelle il peut intégrer un cadre normatif professionnel»⁵¹.

La Cour conclut que la mesure est pertinente au regard des objectifs visés par la loi, puisqu'elle permet d'éviter que des personnes se portent candidates «alors qu'il a été manifestement établi que leur comportement ne correspond pas aux exigences de probité du personnel de l'administration pénitentiaire» (B.25.1). Elle ajoute que l'atteinte aux droits des intéressés n'est pas disproportionnée, dès lors que l'«exclusion est limitée dans le temps, avec une période de référence de cinq ans précédant l'épreuve de sélection comparative» (B.25.2).

Elle va ensuite valider la règle qui permet de limiter dans le temps l'exercice de certaines fonctions dans l'administration pénitentiaire (art. 25 de la loi du 23 mars 2019), comme celle de conseiller général, de directeur ou de directeur régional⁵², qui sont des fonctions de management, en mettant en lumière que ce système est analogue à celui s'appliquant dans d'autres administrations fédérales (B.26 à B.29.3).

La règle prévoyant des restrictions à l'octroi des congés (art. 26 de la loi du 23 mars 2019) est aussi entérinée par la Cour, qui estime qu'elle participe à assurer la continuité des services pénitentiaires, afin de garantir les droits fondamentaux des détenus, tout en soulignant qu'il convient «de trouver un équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle du personnel pénitentiaire» (B.33.1 et B.33.2). Néanmoins, la Cour ne valide cette règle que pour autant qu'elle soit interprétée comme suit : la possibilité de lier des congés et absences aux besoins du service doit s'interpréter au regard de l'objectif de la loi qui est d'assurer la continuité des services pénitentiaires, telle qu'elle est organisée par les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 (B.33.2). Autrement dit, les congés et absences ne peuvent être refusés que si ceux-ci risquent d'entraver le service minimum garanti en temps de grève du personnel pénitentiaire.

La Cour approuve également la règle prévoyant la réduction et la suppression éventuelle du traitement d'un agent placé en détention préventive (art. 29 et 30 de la loi du 23 mars 2019), étant entendu que celle-ci s'inspire d'une règle analogue prévue pour le personnel des services de police. La Cour lie cette règle à l'article 14 de la loi du 23 mars 2019 qui énonce les règles de conduite. Elle considère que non seulement cette règle ne porte pas atteinte aux droits

⁵¹ Exposé des motifs, p. 16.

⁵² Exposé des motifs, pp. 40-41.

des intéressés mais vise davantage à les préserver, en instaurant des garanties de rémunération minimale pendant la détention préventive (sous réserve d'un comportement incompatible avec la fonction de l'intéressé) et en ne diminuant le traitement qu'à titre conservatoire, étant entendu qu'en cas de non-lieu ou d'acquiescement, le traitement entier reste acquis pour la période de détention préventive (à nouveau, sous réserve d'un comportement incompatible avec la fonction de l'intéressé) (B.34 à B.38.4).

La Cour valide encore la règle prévoyant de mettre fin d'office à une nomination comme agent statuaire ou stagiaire ou de licenciement pour faute grave tout membre du personnel qui se voit condamné à une peine d'emprisonnement effective (art. 34 de la loi du 23 mars 2019). L'exposé des motifs indique que cette règle «confirme une nouvelle fois l'ambition d'inciter davantage le personnel à se comporter comme ambassadeur de l'État de droit, aussi bien sur le lieu de travail qu'en dehors»⁵³. La Cour considère qu'au vu de la mission de l'administration pénitentiaire consistant à assurer l'exécution des peines et mesures privatives de liberté dans le respect des lois et réglementations en vigueur, et au vu de l'objectif du législateur de renforcer l'intégrité des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, celui-ci a pu estimer qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective était totalement incompatible avec la fonction de membre de l'administration pénitentiaire (B.42.1). La mesure est considérée comme proportionnée car elle ne vise que les situations d'une certaine gravité en limitant son application au cas où une peine d'emprisonnement effective est prononcée, et non une autre peine ou modalité d'exécution de la peine décidées par le juge pénal (B.42.2). Après avoir confirmé que la sanction est justifiée, la Cour déclare que la procédure par laquelle cette sanction est imposée garantit les droits de l'agent pénitentiaire concerné (B.42.3).

Enfin, l'article 21 de la loi du 23 mars 2019 prévoit la réalisation d'une enquête de moralité dans le cadre de la procédure de sélection des candidats. Celle-ci a pour objectif de vérifier si le candidat fait preuve de respect à l'égard des droits fondamentaux, d'intégrité, de loyauté et de discrétion; d'une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers, en particulier de tiers détenus et à se maîtriser dans de telles situations; d'une absence de liens suspects avec le milieu criminel; de respect des valeurs démocratiques; d'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public. À cette fin, l'administration pénitentiaire peut récolter divers documents dont un extrait du casier judiciaire, les informations disponibles transmises par les services de renseignement et de sécurité et par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), les informations et don-

⁵³ Exposé des motifs, p. 18.

nées à caractère personnel dont disposent les autorités judiciaires, les informations et données à caractère personnel à des fins de police judiciaire, et toute autre donnée dont elle dispose. La disposition souligne que ces données ne sont conservées que pour la durée des épreuves de sélection. L'exposé des motifs indique que «cette disposition confirme à nouveau l'importance donnée à l'intégrité et à la moralité du personnel pénitentiaire»⁵⁴. La Cour, après avoir souligné l'analogie des données récoltées dans le cadre de cette enquête avec celles qui le sont en vue de l'engagement des membres des services de police (B.51.2 à B.51.4 et B.51.6), souligne qu'il est justifié de fonder une enquête de moralité sur ces données (B.51.5). La Cour va néanmoins valider cette disposition sous réserve de l'interpréter dans le sens que «l'utilisation des données et renseignements visés n'est permise que s'ils sont suffisamment précis, fiables et contrôlés» (B.51.7). La Cour ajoute encore que le traitement des informations et données à caractère personnel visées par la disposition est encadré de plusieurs garanties, qu'elle énumère (B.52.1 à B.52.4). La Cour conclut ce point en considérant qu'il est justifié que cette enquête de moralité ne se limite pas aux seuls agents pénitentiaires en contact avec les détenus car l'ensemble des membres de l'administration pénitentiaire participe à la mission de promouvoir l'exercice des droits des détenus dans l'exécution des peines et mesures privatives de liberté (B.53).

III. Le service minimum garanti durant les grèves du personnel pénitentiaire

C'est déjà la troisième fois que nous prenons la plume dans cette *Revue*⁵⁵ sur la question épineuse du service minimum garanti durant les grèves du personnel pénitentiaire ; sujet abondamment commenté par la doctrine⁵⁶.

⁵⁴ Exposé des motifs, p. 38.

⁵⁵ O. NEDERLANDT, « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe? », *cette Revue*, 2018, pp. 299-302, et O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. dr. h., *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *cette Revue*, 2020, pp. 187-213.

⁵⁶ Voy. notamment I. FICHER et Chr. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », in Fr. Krenc

→

En effet, depuis le début des années 2000 (notamment à la suite de la grève de 2003 ayant conduit à la mort de deux détenus à la prison d'Andenne⁵⁷) et à de nombreuses reprises, le C.P.T. a invité l'État belge à mettre en place un tel service minimum, en pointant les conséquences de son absence sur les conditions de détention des personnes détenues⁵⁸. L'inaction de l'État belge l'a

←

(dir.), *Droit de grève: actualités et questions choisies*, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 87-124; F. DESSY et C. VONÈCHE, «Prisons en grève, droits fondamentaux en berne: un point de vue parmi d'autres? Triste révélateur d'un habituel intolérable *intra-muros*», in L. Kennes (dir.), *Questions d'actualité en droit pénal et en procédure pénale*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 39-87; D. PACI et R. SCHROUBEN, «Service minimum, sanctions en prison: la controverse», *Politique*, 2012, n° 77, p. 36; Ch. CRUCIFIX et A. GILOT, «Grève dans les prisons: pour l'instauration d'un service minimum en Belgique», *cette Revue*, 2017, pp. 295-306; numéro 130 (avril-mai-juin 2011) de la revue *FATIK: Tijdschrift voor Strafbeeld en Gevangeniswezen*; A. BINGEN et V. DEMERTZIS, «La grève dans les prisons wallonnes et bruxelloises au printemps 2016», in I. Gracos, «Grèves et conflictualité sociale en 2016», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n°s 2341-2342, pp. 5-132, ici pp. 30-40; V. DEMERTZIS, «Le service minimum dans les prisons belges: une pomme de discorde», *Les analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} juin 2018, www.crisp.be; V. LEFEBVE, «Justice et prisons: entre élections fédérales et instauration d'un service minimum en cas de grève des agents pénitentiaires», in I. Gracos, «Grèves et conflictualité sociale en 2019», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, n°s 2473-2474, pp. 39-61; V. LEFEBVE, «Prisons: les revendications liées à l'instauration du service minimum éclipsées par la crise sanitaire», in I. Gracos, «Grèves et conflictualité sociale en 2020», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021, n°s 2511-2512, pp. 87-106.

⁵⁷ Pour un témoignage, voy. le chapitre «Grève funeste» dans l'ouvrage *Peines en prison. L'addition cachée*, de Philippe Landenne, qui était aumônier à la prison d'Andenne lors de cette grève (coll. Crimen, Larcier, Bruxelles, 2008, pp. 71-103).

⁵⁸ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 18 au 27 avril 2005, Strasbourg, 20 avril 2006, p. 50, § 117, p. 64, § 160, et p. 76; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 28 septembre au 7 octobre 2009, Strasbourg, 23 juillet 2010, p. 12, § 7, pp. 36-37, §§ 81-82, p. 40, § 87, et p. 94; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 23 au 27 avril 2012, Strasbourg, 13 décembre 2012, p. 8, § 7, pp. 30-33, §§ 78-86, et p. 44; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 24 septembre au 4 octobre 2013, Strasbourg, 31 mars 2016, pp. 6 et 11, § 5, pp. 25-27, §§ 41-51; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 7 au 9 mai 2016, Strasbourg, 18 novembre 2016, p. 14, § 25.

conduit à adopter une déclaration publique en date du 13 juillet 2017⁵⁹ – procédure tout à fait exceptionnelle⁶⁰.

Parallèlement au travail du C.P.T. sur cette problématique, la Cour européenne des droits de l'homme sera saisie de la question en 2016.

L'année 2016 marque en effet un *summum* dans la conflictualité sociale au sein du secteur pénitentiaire. En réaction aux mesures prises par le gouvernement fédéral visant à diminuer les droits sociaux du personnel pénitentiaire et notamment à réduire les effectifs de 10 %, une grève de grande ampleur (deux mois complets) a lieu dans la plupart des prisons de Wallonie et de Bruxelles entre avril et juin 2016, nécessitant pour la première fois de faire appel aux forces armées afin qu'elles apportent leur aide sur le terrain aux directions et aux quelques agents pénitentiaires restés présents et épuisés – le C.P.T. effectue d'ailleurs une visite *ad hoc* en Belgique durant cette période⁶¹. Les personnes détenues se retrouvent confinées dans leurs cellules, avec une distribution perturbée des repas et un accès limité au préau, à la douche, au téléphone et aux visites. Quelques avocats spécialisés en matière pénitentiaire introduisent des requêtes pour leurs clients devant la Cour européenne.

La Cour traite ces requêtes en deux temps.

Dans un premier temps, elle se penche sur la requête d'une seule personne et rend un arrêt en date du 28 mai 2019 : l'arrêt *Clasens c. Belgique*⁶². Dans

⁵⁹ C.P.T., Déclaration publique relative à la Belgique, CPT/Inf (2017)18, Strasbourg, 13 juillet 2017 (le texte complet de la déclaration en français est consultable à l'adresse <https://rm.coe.int/pdf/1680731787>). Pour un commentaire, voy. notamment O. NEDERLANDT, « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *op. cit.*, pp. 299-302 ; T. DAEMS, « De openbare verklaring van het Europese anti-foltercomité (C.P.T.) betreffende België », *Panopticon*, 2017, vol. 38, n° 6, pp. 476-481 ; L. BREULS et L. ROBERT, « België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het C.P.T. », *FATIK: Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2017, n° 155, pp. 30-31.

⁶⁰ Cette procédure, prévue à l'article 10, § 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (« Si la Partie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité, celui-ci peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, après que la Partie aura eu la possibilité de s'expliquer, de faire une déclaration publique à ce sujet »), n'a été utilisée que dix fois à ce jour. En 1992 et en 1996 à l'égard de la Turquie, en 2001, 2003, 2007 et 2019 à l'égard de la Fédération de Russie, en 2011 à l'égard de la Grèce, en 2015 et 2021 à l'égard de la Bulgarie et en 2017 à l'égard de la Belgique.

⁶¹ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 7 au 9 mai 2016, Strasbourg, 18 novembre 2016.

⁶² *Clasens c. Belgique*, préc.

cette décision, que nous avons commentée dans cette *Revue*⁶³, la Cour, après avoir rappelé qu'il n'existait alors pas en droit belge de texte garantissant un service minimum dans les prisons en période de grève, qualifie les conditions matérielles de détention subies par les détenus en temps de grève de traitement dégradant. La Cour constate également une violation de l'article 13 de la Convention, Monsieur Clasens n'ayant pu bénéficier d'un recours effectif.

Dans un second temps, elle traite l'ensemble des autres requêtes pendantes et prononce l'arrêt *Detry et autres c. Belgique* en date du 4 juin 2020⁶⁴. Elle y déclare ne voir aucun élément lui permettant d'aboutir à une conclusion différente que celle à laquelle elle est arrivée dans l'arrêt *Clasens* et conclut dès lors à la violation des articles 3 et 13 de la Convention.

Entre-temps est adoptée la loi du 23 mars 2019. Les articles 15 à 20 de celle-ci, qui organisent un service minimum garanti en cas de grève du personnel pénitentiaire, entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2019. D'emblée, il faut souligner le rôle clé joué par le C.P.T. dans l'adoption de cette loi puisque les travaux préparatoires concèdent que la loi «répond» aux appels répétés de celui-ci pour que l'État belge prenne une initiative légale et que la déclaration publique de ce dernier a «forcé une telle initiative»⁶⁵.

Dans l'exposé des motifs, on lit que «l'exécution des missions pénitentiaires a un impact direct et inévitable, et entraîne des limitations, sur la manière dont le citoyen détenu peut exercer ses droits», ce qui «justifie la définition de ces fonctions comme des services essentiels». Le gouvernement souligne que «l'interruption des services qui doivent être garantis vis-à-vis du citoyen détenu risquent après tout de mettre la vie, la sécurité et la santé de ces citoyens en péril»; en effet, «l'impact de la pratique pénitentiaire peut donc aussi avoir un impact sans équivoque sur l'intégrité physique et psychique des personnes visées dans la loi de 2005 et en particulier les détenus car ils sont totalement dépendants du personnel pénitentiaire afin d'obtenir ces facilités qui doivent garantir leur santé et leur sécurité»⁶⁶. Il ajoute que «la loi fait le choix de ne pas vouloir porter atteinte au droit de grève du personnel pénitentiaire mais attend en contrepartie que les périodes de grève soient organisées en manière

⁶³ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, pp. 187-213. Voy. aussi T. DAEMS, «EHRM laakt detentiecondities tijdens stakingen in Belgische gevangenissen», *De Juristenkrant*, 2019, n° 391, p. 2.

⁶⁴ *Detry e.a. c. Belgique*, préc.

⁶⁵ Exposé des motifs, p. 14.

⁶⁶ Exposé des motifs, p. 10.

telle que les missions clés de l'administration puissent effectivement continuer à être réalisées»⁶⁷.

Les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 organisent la continuité du service pénitentiaire pendant une grève comme suit :

- En cas de conflit social au sein des services pénitentiaires, la concertation sociale doit immédiatement être entamée (art. 15), selon les modalités de concertation fixées par un arrêté royal du 19 novembre 2019⁶⁸. L'article 7 de cet arrêté royal prévoit que les organisations syndicales déposent un préavis de grève au moins dix jours avant le début de celle-ci, qui mentionne les raisons précises de la grève.
- Chaque établissement pénitentiaire doit élaborer un plan qui définit les prestations essentielles devant être assurées en toutes circonstances par les membres du personnel de cet établissement (art. 19). Un arrêté royal du 4 août 2019 fixe le modèle de ce plan⁶⁹ et les plans ont été fixés dans une circulaire⁷⁰. En cas de grève, il revient au chef d'établissement de veiller à prendre les mesures nécessaires pour assurer le service conformément au plan. Il doit aussi constituer une liste des membres du personnel qui ont confirmé leur intention de ne pas participer à la grève au moins 72 heures avant le début de celle-ci. Les agents pénitentiaires doivent en effet l'informer de leur intention de participer, ou non, au mouvement de grève endéans ce délai, en précisant cette information pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue. Ils peuvent modifier leur déclaration au plus tard 48 heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard 72 heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce

⁶⁷ Exposé des motifs, p. 34.

⁶⁸ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019.

⁶⁹ Arrêté royal du 4 août 2019 portant exécution de l'article 19 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 7 août 2019.

⁷⁰ Circulaire ministérielle n° 1819 du 24 février 2020, non publiée. Les plans précisent le taux d'occupation minimum à atteindre par prison en période de grève pour garantir le service minimum. Néanmoins, une exception à ce taux minimum est prévue pour les grèves durant jusqu'à 24 heures: le taux d'occupation minimum est fixé à un personnel réduit de 20% dans les prisons d'une capacité de maximum 200 détenus et de 25% dans les prisons de capacité supérieure, ce que la Cour des comptes a critiqué, considérant que cela compromet la garantie relative au service minimum pour ces grèves, voy. COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 46.

jour de grève. S'ils n'informent pas le chef d'établissement de leur intention, ils sont considérés comme ne participant pas à la grève (art. 16, § 1^{er}).

- Si la grève dure plus de deux jours et s'il s'avère que le personnel présent sera insuffisant pour rencontrer les exigences fixées dans le plan, le chef d'établissement doit tenter de remédier à la situation en concertation avec les syndicats. Si aucune solution ne peut être trouvée, il soumet la situation au gouverneur de province ou au ministre-président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce dernier devra, en collaboration avec le chef d'établissement et les syndicats, prévoir des dispositifs pour parvenir à un taux de présence du personnel qui soit suffisant. Ces dispositifs peuvent notamment comprendre un ordre de réquisition des membres du personnel en grève (art. 16, § 2).
- Le personnel qui ne se présente pas alors qu'il n'avait pas communiqué son intention de participer à la grève ou qui l'avait communiquée mais à qui il a été ordonné de se présenter sur son lieu de travail, peut faire l'objet d'une mesure administrative, qui n'a pas le caractère d'une sanction disciplinaire (art. 16, § 3).
- C'est l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 qui fixe le contenu du service minimum garanti, soit les droits et besoins élémentaires des détenus qui doivent impérativement être assurés pendant une grève. Ainsi, les détenus doivent au minimum, quotidiennement : recevoir des repas en quantité et qualité suffisantes dont au moins un repas chaud ; pouvoir soigner leur hygiène avec une possibilité de prendre une douche au moins deux fois par semaine ; recevoir les soins médicaux et de bien-être requis par leur état de santé ; avoir accès à l'air libre au moins une heure ; avoir des contacts avec leurs proches au moins une fois par semaine par la visite et l'accès au téléphone ; pouvoir exercer leurs droits de la défense en recevant notamment la visite de leur avocat ; pouvoir recevoir la visite d'un agent consulaire ou diplomatique ; pouvoir entrer en contact avec un représentant de leur culte ou de leur philosophie ; être libéré par un tribunal. Pour déterminer le contenu du service minimum, les documents parlementaires indiquent que le législateur s'est basé sur les rapports et la déclaration publique du C.P.T.⁷¹.
- Pendant la durée de la grève, l'accès à la prison reste garanti au personnel ne participant pas à la grève, au personnel à qui il a été ordonné de se rendre sur son lieu de travail, au personnel actif dans les prisons qui dépend d'autres autorités, au personnel médical, aux avocats et magistrats, aux représentants des cultes reconnus et aux conseillers moraux, au gouverneur de la province ou au ministre-président du gouvernement de la Région de

⁷¹ Exposé des motifs, pp. 5 et 36.

Bruxelles-Capitale, aux fournisseurs de biens et de services nécessaires pour garantir le service minimum garanti, aux services de secours, aux membres des commissions de surveillance et du Conseil central de surveillance pénitentiaire et au personnel de l'inspection, aux médiateurs fédéraux, aux parlementaires, aux agents consulaires et du corps diplomatique, aux autorités constituées disposant d'un droit d'accès en vertu d'instruments internationaux et, enfin, aux agents chargés du transport des détenus mais uniquement pour les faire admettre en vertu d'une décision judiciaire, en vue de les présenter aux autorités judiciaires ou en vue de consultations ou d'interventions médicales urgentes (art. 18).

- Enfin, l'article 20 de la loi prévoit que le Comité de concertation compétent en la matière évalue, un an après l'entrée en vigueur de cette partie de la loi (soit pour le 1^{er} juillet 2020), si le service minimum a pu être garanti en toutes circonstances ; si l'évaluation met en lumière que pendant une grève ne dépassant pas deux jours, le service minimum n'a pas pu être complètement garanti à cause du manque de personnel, le Roi peut faire appliquer les paragraphes 2 et 3 de l'article 16 à ce type de grève, soit la possibilité de réquisitionner du personnel. Les travaux préparatoires relèvent à ce sujet que « pendant les négociations, les syndicats ont donné au gouvernement la garantie qu'il y aurait suffisamment de personnes prêtes à travailler en cas de courtes grèves, entre autres parce qu'elles n'empêcheront pas les personnes prêtes à travailler de le faire »⁷².

Les mesures d'exécution des principes fixés dans la loi du 23 mars 2019 ont fait l'objet de négociations entre le ministre de la Justice de l'époque, Koen Geens, et les syndicats à partir de juillet 2019. Fin février 2020, le ministre annonce la fin de la période de concertation, en rappelant que le service minimum fait l'objet de concertations, formelles et informelles, depuis 2017 ; les syndicats considèrent de leur côté qu'il s'agit d'un « passage en force »⁷³.

La partie requérante critique les articles 15 à 20 de la loi en ce qu'ils portent une atteinte injustifiée au droit à la liberté individuelle et au droit de grève du personnel pénitentiaire. Plus précisément, la partie requérante critique l'obligation de se déclarer en grève, la possibilité d'infliger des sanctions à l'égard des agents pénitentiaires, les modalités du service minimum et le mécanisme de réquisition. Elle conteste aussi le fait que ces dispositions s'appliquent à

⁷² Exposé des motifs, p. 38.

⁷³ V. LEFEBVE, « Justice et prisons : entre élections fédérales et instauration d'un service minimum en cas de grève des agents pénitentiaires », *op. cit.*, p. 51.

l'ensemble des membres du personnel, même ceux qui ne participent pas aux services devant être assurés dans le cadre du service minimum garanti.

La Cour déclare d'abord que la partie requérante ne montre pas en quoi les dispositions portent atteinte à la liberté individuelle des membres du personnel pénitentiaire, et qu'en conséquence, elle n'examinera que la question de l'atteinte au droit de grève (B.56).

La Cour commence par rappeler la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme: cet article «protège la liberté syndicale en tant qu'élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs»; le droit de grève «qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts» ainsi qu'un «moyen d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective». Elle souligne également que le droit de grève n'a pas de caractère absolu et peut faire l'objet de restrictions (B.57.2). Elle revient ensuite sur les autres textes protégeant la liberté syndicale et la façon dont ceux-ci sont interprétés par les organes qui veillent à leur respect: l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (B.57.3), l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (B.57.4), l'article 6, § 4, de la Charte sociale européenne révisée (B.57.5), la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) sur le droit d'organisation et de négociation collective (B.57.6 et B.57.7) et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (B.57.8).

La Cour déclare que les dispositions visant à assurer la continuité du service pénitentiaire constituent inévitablement une ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective et qu'il lui incombe dès lors de vérifier si cette ingérence est admissible au regard des dispositions précitées, et notamment des principes édictés par les organes de l'O.I.T. Pour examiner la proportionnalité des restrictions, la Cour indique qu'elle analysera si la loi du 23 mars 2019 ménage «un juste équilibre entre l'objectif légitime d'assurer des services essentiels à la dignité humaine des détenus et la protection de l'effectivité du droit de grève comme outil de négociation en vue de résoudre un conflit social» (B.61.1).

Sur la détermination des services relevant du service minimum, tout d'abord, la partie requérante considère qu'elle entraîne une restriction disproportionnée du droit de grève en ce qu'elle ne tient pas compte des nécessités du service, de la durée de la grève, ni du manque d'effectifs dans les établissements pénitentiaires, si bien qu'elle aura pour conséquence que de nombreux agents ne pourront pas exercer leur droit de grève.

Après avoir relevé que les syndicats ont été associés à l'élaboration de la loi et des plans qui visent à assurer les services essentiels dans chaque prison (B.63.2), la Cour s'appuie sur les rapports du C.P.T. pour valider le contenu du service minimum, ce dernier visant à garantir les droits fondamentaux des personnes détenues (B.64.2).

La Cour justifie l'application des articles 15 à 20 de la loi à l'ensemble du personnel, en répétant ce qu'elle a déjà pu mettre en exergue dans son arrêt : ce qui est déterminant, c'est l'exercice d'une fonction au sein de l'administration pénitentiaire et non la nature de cette fonction. Elle ajoute que des membres du personnel qui n'ont pas de contacts directs avec les détenus peuvent en effet s'avérer indispensables pour assurer la continuité des services pénitentiaires (B.64.3).

La Cour revient ensuite sur l'argument de la partie requérante selon lequel le manque d'effectif structurel dans les prisons, combiné avec un service minimum nécessitant la présence de la moitié du personnel pénitentiaire, aboutirait à ce qu'un nombre important, voire la majorité, des agents pénitentiaires seraient privés dans la pratique de la possibilité d'exercer leur droit de grève. La Cour indique ne pas être compétente pour traiter de cette critique dès lors que celle-ci est dirigée non pas contre les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 mais « contre les conséquences de ces dispositions au regard de la politique de nomination du personnel au sein des établissements pénitentiaires ». La Cour en profite néanmoins pour faire passer un message : « 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 ». Elle rejoint d'ailleurs la partie requérante en déclarant qu'un manque structurel de personnel effectif 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 » (B.65.2).

Sur l'obligation de déclarer son intention de participer ou non à la grève 72 heures avant le début du premier jour de grève et pour chaque jour de grève, la Cour relève que ces déclarations d'intention sont indispensables pour permettre au chef d'établissement de constituer, dans un laps de temps limité, une liste des membres du personnel qui seront présents pour assurer le service conformément au plan arrêté pour son établissement. La liste est nécessaire pour qu'il puisse déterminer s'il convient d'activer les dispositifs permettant la réquisition du personnel si ce dernier n'est pas suffisant pour assurer le service minimum. La Cour considère que la partie requérante n'a pas montré en quoi la déclaration d'intention empêcherait les agents de prendre librement une décision au sujet de leur participation, ou non, à la grève, et que le délai de

72 heures, combiné au délai de préavis minimal de dix jours, ne constitue pas une limitation déraisonnable du droit de grève et n'empêche pas le dialogue social et la concertation collective (B.69.2 à B.70).

La Cour valide aussi la mesure administrative qui peut être infligée pour sanctionner l'agent qui ne se rend pas sur son lieu de travail alors qu'il n'a pas communiqué son intention de participer à la grève, qu'il a communiqué son intention de ne pas participer à la grève ou encore qui n'a pas répondu à l'ordre qui lui a été fait de prendre son service, en ce que cette mesure a pour but de garantir l'effectivité du mécanisme organisé par la loi, sans qu'il s'agisse d'une sanction disciplinaire (B.71 à B.73).

Enfin, sur la possibilité de réquisition, prévue pour toute grève supérieure à deux jours et pouvant potentiellement s'appliquer aux autres grèves après l'évaluation prévue à l'article 20, la Cour considère que celle-ci est justifiée par l'objectif légitime d'assurer la continuité des services essentiels au respect des droits fondamentaux des détenus et proportionnée. Elle constate en effet qu'il s'agit d'une mesure ultime, en l'absence de toute autre solution, et qu'elle n'est prise qu'au terme d'une procédure où interviennent à plusieurs reprises les responsables des syndicats représentatifs. Elle ajoute que ce système n'est prévu que pour les grèves supérieures à deux jours et ne peut potentiellement être étendu aux grèves de plus courtes durées qu'au terme d'une évaluation de la loi. Enfin, elle considère qu'il ne lui revient pas de se prononcer sur « le caractère opportun du choix du législateur de prévoir une éventuelle réquisition des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, plutôt que celle d'autres personnes telles que les membres des services de police ou de la protection civile » (B.77.1 à B.77.4).

La situation des grèves en prison depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions relatives à la continuité des services pénitentiaires en période de grève du personnel le 1^{er} juillet 2019 a fait l'objet de l'attention du Conseil central de surveillance pénitentiaire, de la Cour des comptes, du C.P.T., mais aussi de chercheurs, notamment le politologue Vincent Lefebve.

Vincent Lefebve relève plusieurs grèves en septembre 2019 et constate une action coordonnée sur le plan national et largement suivie du 11 au 12 décembre, juste avant l'entrée en vigueur, le 14 décembre, de l'arrêté royal du 19 novembre 2019⁷⁴. En 2020, il remarque que la crise sanitaire a éclipsé les revendications liées au service minimum garanti ; des préavis de grève sont déposés en raison de l'insuffisance de matériel de protection disponible (tel que les masques ou le gel hydroalcoolique) et afin de s'opposer, à plusieurs reprises,

⁷⁴ V. LEFEBVE, *ibid.*, p. 57.

à la volonté de l'administration pénitentiaire d'assouplir le régime des visites qu'elle avait soumis à diverses restrictions en vue d'éviter la propagation du Covid-19⁷⁵. La Cour des comptes comptabilise cinq grèves «spontanées ou sauvages» entre février 2020 et fin 2021 et recommande que ces grèves soient prises en compte dans la procédure d'évaluation de la loi du 23 mars 2019⁷⁶.

La crise sanitaire a encore aggravé la problématique de manque d'effectifs sur le terrain : «le taux d'absentéisme, habituellement de 10% dans le secteur, passe à 30%, ce qui rend d'autant plus difficile la situation des agents présents sur leur lieu de travail»⁷⁷. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire relève ainsi que, dans plusieurs établissements, «la quasi-totalité de la prison était à l'arrêt en raison de l'absence simultanée de membres du personnel, soit grévistes soit absents de longue durée pour cause de maladie»⁷⁸. Ce taux d'absentéisme reste particulièrement élevé durant toute l'année 2021 et reste d'actualité en 2022, avec une population pénitentiaire qui augmente. Alors que la population était ces dernières années restée stable autour de 10.500 détenus, depuis fin 2021, elle est montée à 10.700 puis à 10.800 détenus. Le 7 juin 2022, on trouve 11.150 personnes incarcérées. Cette situation, combinée au manque d'effectifs et à la crainte de l'augmentation carcérale qui découlera de l'entrée en vigueur progressive à partir du 1^{er} septembre 2022 de la réforme de l'exécution des peines jusqu'à trois ans⁷⁹, a pour conséquence que le personnel pénitentiaire part en grève à plusieurs reprises⁸⁰. De notre propre expérience au sein de la commission de surveillance de la prison de Berkendael, qui est, parmi l'ensemble des prisons belges, celle souffrant le plus de l'absentéisme, nous relevons ainsi un taux d'absentéisme d'environ 35%, monté jusqu'à 40% mi-janvier 2022, avec de nombreuses conséquences négatives pour les personnes détenues (impossibilité de remettre en place un régime portes ouvertes à certaines heures

⁷⁵ V. LEFEBVE, «Prisons: les revendications liées à l'instauration du service minimum éclipsées par la crise sanitaire», *op. cit.*, pp. 87, 91 et 95-98.

⁷⁶ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 47.

⁷⁷ V. LEFEBVE, «Prisons: les revendications liées à l'instauration du service minimum éclipsées par la crise sanitaire», *op. cit.*, pp. 94-95.

⁷⁸ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel 2020*, p. 52, consultable à l'adresse <https://ccsp.belgium.be/publications-page/>.

⁷⁹ O. NEDERLANDT et L. TEPER, *op. cit.*, pp. 163-173; M.-A. BEERNAERT, Y. CARTUYVELS et O. NEDERLANDT, «La réforme de l'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans: l'inflation carcérale est-elle encore évitable?», *Chronique Carta Academica, Le Soir*, consultable à l'adresse www.lesoir.be/404268/article/2021-11-06/carta-academica-la-reforme-de-l-execution-des-peines-demprisonnement-jusqua-trois.

⁸⁰ Voy. à cet égard V. LEFEBVE, «Prisons: une crise sanitaire qui se prolonge et le retour au premier plan du problème de la surpopulation carcérale», in I. Gracos, «Grèves et conflictualité sociale en 2021», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2022, à paraître.

de la journée, suppression de préaux et d'activités, limitation du temps d'appel téléphonique, etc.), mais aussi pour le personnel présent, à bout de souffle. Le manque de personnel aboutit également à une accumulation du retard dans la préparation des dossiers relatifs aux modalités d'exécution de la peine (permission de sortie, congés pénitentiaires, libération conditionnelle)⁸¹, retardant les possibilités de sortie anticipée de prison des condamnés, et aggravant d'autant la surpopulation carcérale. Ceci génère de nombreuses frustrations auprès des personnes détenues. Tensions, exaspérations, essoufflement, tant dans le chef des détenus que du personnel pénitentiaire : dans un tel contexte de mal-être pour toutes les personnes au sein de la prison, nous rejoignons Vincent Lefebve en ce qu'il considère que l'espoir d'une alliance entre personnel pénitentiaire et personnes détenues pour réclamer ensemble de meilleures conditions de détention et conditions de travail s'amenuise⁸². La situation est à ce point tendue que le C.P.T. organise une visite *ad hoc* en Belgique entre le 2 et le 9 novembre 2021, durant laquelle il accorde une attention particulière aux questions liées aux conditions matérielles, à la surpopulation, aux activités, aux services de soins de santé, au personnel, au vu du contexte caractérisé par la crise sanitaire et les grèves⁸³.

Depuis l'application de la loi, force est de constater qu'aucune grève n'a dépassé une durée de 48 heures, ce qui n'est pas un hasard puisque certaines garanties supplémentaires prévues par la loi (notamment la possibilité de réquisitionner du personnel pénitentiaire) ne s'appliquent qu'en cas de grève de plus de deux jours⁸⁴. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire a dénoncé la pratique visant à « enchaîner plusieurs grèves limitées à 48 heures en vue de contourner les règles relatives au service minimum »⁸⁵. Quant à la Cour

⁸¹ En Belgique, l'administration pénitentiaire joue en effet un rôle clé dans la préparation des dossiers relatifs aux demandes de modalités d'exécution de la peine des personnes détenues, voy., à cet égard, O. NEDERLANDT, « Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons? », in *Les frontières de la privation de liberté*, coll. ISJPS, Mare & Martin, Paris, 2021, pp. 33-55.

⁸² V. LEFEBVE, « Prisons : les revendications liées à l'instauration du service minimum éclipsées par la crise sanitaire », *op. cit.*, p. 88 ; dans notre dernière publication dans cette *Revue*, nous avons intitulé notre conclusion « dépasser l'opposition entre personnes détenues et agents pénitentiaires », en reprenant les propositions de coalition et d'alliance avancées par Vaia Demertzis et Cédric Tolley (V. DEMERTZIS, « Le service minimum dans les prisons belges : une pomme de discorde », *op. cit.*, p. 5 ; C. TOLLEY, « L'oppression dans le travail ne se heurte qu'à deux remparts : la solidarité de classe et la grève ! », *La Brèche, journal de l'A.S.B.L. GENEPI Belgique*, 2020, n° 2, p. 63).

⁸³ www.coe.int/fr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-visits-belgium.

⁸⁴ V. LEFEBVE, « Prisons : les revendications liées à l'instauration du service minimum éclipsées par la crise sanitaire », *op. cit.*, p. 97 ; COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁵ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *op. cit.*, p. 52.

des comptes, elle constate que les chiffres de l'administration pénitentiaire montrent un taux d'occupation réel insuffisant dans certaines prisons pour que le service minimum puisse être garanti conformément aux plans de personnel opérationnels⁸⁶.

Conclusion

La loi pénitentiaire du 23 mars 2019 a l'ambition de moderniser l'administration pénitentiaire et d'assurer la probité de son personnel afin de garantir la protection des droits fondamentaux des personnes détenues, de manière complémentaire avec les lois pénitentiaires de 2005 et 2006. C'est ainsi qu'elle prévoit de manière innovante une fonction d'agent pénitentiaire spécialement dédiée à l'accompagnement des personnes détenues, la rédaction d'un Code de déontologie pour son personnel et un service consacré à la formation de celui-ci, un service d'inspection interne. Elle souligne en outre, par l'instauration d'un Conseil pénitentiaire, l'importance d'une politique pénitentiaire élaborée en s'appuyant sur l'expérience des acteurs de terrain et sur la recherche scientifique⁸⁷. Ce faisant, l'État belge se met dans la voie du respect des recommandations du C.P.T. et des garanties prévues par les textes internationaux qu'il a signés, parmi lesquels les Règles pénitentiaires européennes⁸⁸ et les Règles Nelson Mandela⁸⁹; celles-ci appuient, entre autres, l'importance de prévoir des

⁸⁶ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁷ La mise sur pied de ce Conseil permettrait de répondre à la recommandation du C.P.T. de ne pas laisser la lutte contre la surpopulation carcérale entre les seules mains de l'administration pénitentiaire (Rapport au Gouvernement de la Belgique relative à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.) du 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf(2016)13, Strasbourg, 31 mars 2016, p. 29, point 56).

⁸⁸ Recommandation «Rec (2006) 2» du Conseil de l'Europe sur les Règles pénitentiaires européennes (ci-après «R.P.E.»), adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952^e réunion des Délégués des ministres et révisée et modifiée par le Comité des ministres le 1^{er} juillet 2020 lors de la 1380^e réunion des Délégués des ministres; voy., également, le commentaire de ces règles pour davantage d'explications au sujet de la portée de celles-ci.

⁸⁹ Résolution 70/175 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en date du 17 décembre 2015, comportant en annexe l'Ensemble des règles *minima* des Nations Unies pour le traitement des détenus (ci-après «Règles Nelson Mandela»).

règles relatives à la déontologie du personnel⁹⁰, à sa formation⁹¹ et à l'existence d'une inspection interne qui vient doubler les contrôles indépendants externes sur les prisons⁹².

Dès lors que cette loi de 2019 vise à renforcer les droits fondamentaux des personnes détenues en Belgique, on ne peut que se réjouir du fait que la Cour constitutionnelle ait validé cette législation en rejetant le recours en annulation qui la visait.

L'adoption d'une réforme légale n'est cependant pas suffisante pour entraîner de réels changements sur le terrain. Nous avons en effet mis en exergue dans le premier point de cette contribution que l'adoption d'une loi pénitentiaire ne signifie pas toujours qu'elle sera appliquée : soit ses dispositions n'entrent pas en vigueur, soit celles-ci entrent en vigueur mais s'avèrent ineffectives en pratique, pour des raisons multiples. Le bilan que l'on peut faire, en ce troisième anniversaire de la loi du 23 mars 2019, n'est que peu encourageant. La Cour des comptes fait des constats cinglants quant au peu d'avancées dans le travail de l'administration pénitentiaire en vue de faire entrer en vigueur cette loi : le Code de déontologie n'a pas été adopté, le service de formation n'a pas été mis en place, l'offre de formation et les budgets prévus actuellement pour la formation sont insuffisants, l'évaluation relative à l'effectivité du service minimum en temps de grève n'a pas été réalisée et l'administration pénitentiaire manque cruellement d'initiatives pour prendre en main la problématique de la pénurie et de l'absentéisme du personnel⁹³. De fait, le nombre insuffisant d'agents pénitentiaires présents sur le terrain aboutit à ce que le respect du service minimum devienne une gageure même hors période de grève. Ajoutons à ce tableau que ni le Conseil pénitentiaire ni le service d'inspection interne n'ont encore vu le jour. Le ministre de la Justice, dans sa réaction écrite au rapport, a mis en avant que le travail était en cours sur certains points⁹⁴, ce que le Directeur Général de l'Administration Pénitentiaire nous a également confirmé⁹⁵. Ainsi, un projet d'arrêté royal relatif à la formation a été rédigé et soumis pour avis aux ministres compétents et le budget pour les formations a été augmenté. Un projet de code de déontologie a été adopté et devrait pouvoir être finalisé

⁹⁰ Règle 77 des R.P.E., voy. aussi la recommandation 2012/5 du Comité des ministres sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire; règle 77 des Règles Nelson Mandela.

⁹¹ Règles 8, 41.4, 76, 81.1 à 81.4, 84.4 des R.P.E.; règles 49, 52, 75, 76, 79, 82 des Règles Nelson Mandela.

⁹² Règles 9 et 92, 93.1. et 93.2 des R.P.E.; règles 83 à 85 des Règles Nelson Mandela.

⁹³ COUR DES COMPTES, *op. cit.*

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 55-57, Annexe: réponse du ministre de la Justice.

⁹⁵ À la suite d'un échange de courriels début février 2022.

encore en 2022⁹⁶. Pour le personnel, la priorité du ministre est le recrutement et il met en avant les initiatives déployées à cet égard : engagement de recruteurs supplémentaires, lancement d'une campagne de promotion, etc.⁹⁷. Quant à l'évaluation du service minimum, l'administration pénitentiaire indique que cette évaluation a été réalisée et soumise à la concertation sociale en février 2022⁹⁸.

Nous ne pouvons qu'espérer que le ministre de la Justice et l'administration pénitentiaire s'attellent à concrétiser dans les meilleurs délais les objectifs poursuivis par la loi du 23 mars 2019. Il nous semble que le double contrôle (interne et externe) sur les prisons, la mise en place du Conseil pénitentiaire et la formation du personnel constituent des priorités.

Le contrôle sur les prisons tout d'abord, car l'on sait combien celui-ci joue un rôle primordial dans la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Doubler le contrôle externe existant par une inspection interne nous semble dès lors essentiel pour renforcer la protection des droits humains en prison. Évoquer la question du contrôle sur les prisons est aussi l'occasion de rappeler que l'État belge n'a, malgré ses engagements politiques répétés à ce sujet, toujours pas ratifié l'OPCAT, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui vise à l'instauration d'un double contrôle sur les lieux privés de liberté : un contrôle international et un contrôle national⁹⁹.

Quant au Conseil pénitentiaire ensuite, sa plus-value semble incontestable : une politique pénitentiaire élaborée en concertation avec le terrain, le monde de la recherche et la société civile gagnerait assurément en efficacité et en légitimité. Lorsque l'actuel Ministre belge de la Justice, Vincent Van Quickenborne, a présenté aux parlementaires son exposé d'orientation politique pour la 55^e législature (2019-2024)¹⁰⁰, nous avons d'ailleurs regretté que ce texte ne s'appuie pas, ou si peu, sur les recherches scientifiques, les rapports du secteur

⁹⁶ Information reçue par la cheffe de projet francophone «Déontologie et intégrité», par courriel du 27 janvier 2022 et par courriel du 3 février 2022 du Directeur général de l'administration pénitentiaire.

⁹⁷ Voy. aussi, à cet égard, les déclarations du ministre de la Justice faites à l'occasion d'une séance de la commission de la Justice de la Chambre des représentants consacrée entièrement aux questions parlementaires portant sur la prison de Haren, *C.R.I.*, Ch. repr., 2021-2022, séance du 2 février 2022 après-midi, n° 55-683, pp. 16-18.

⁹⁸ Information reçue par courriel du 3 février 2022 du Directeur général de l'administration pénitentiaire.

⁹⁹ www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx.

¹⁰⁰ Exposé d'orientation politique du vice-premier ministre et ministre de la Justice du 4 novembre 2020, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55-1610/015.

associatif et les constats posés par les acteurs de terrain, pour évaluer la politique passée et élaborer la future politique criminelle et pénitentiaire¹⁰¹.

Enfin, l'insuffisante formation du personnel pénitentiaire en Belgique a été pointée par le C.P.T.¹⁰², par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰³, et par la section belge de l'Observatoire international des prisons¹⁰⁴. À l'heure actuelle, le personnel pénitentiaire ne bénéficie que d'une formation de base de 50 jours (350 heures) répartis sur la première année de mise en service; en d'autres termes, le personnel est d'emblée envoyé sur le terrain tout en suivant sa formation initiale; en outre, la réussite de la formation n'est pas requise pour la poursuite de l'emploi¹⁰⁵. Bien qu'aucune étude n'ait été menée sur les raisons de l'absentéisme du personnel¹⁰⁶, la faible formation de celui-ci, combinée au fait de devoir travailler dans des bâtiments vétustes et surpeuplés, avec un public vulnérable, souffrant souvent d'assuétudes ou de maladies mentales¹⁰⁷, sans préparation suffisante pour aborder ce public, sont autant d'éléments pouvant potentiellement expliquer l'augmentation du nombre d'agents absents ou en congé maladie, qui à son tour entraîne une charge de travail plus importante pour ceux qui sont sur le terrain. Ce manque d'effectifs présents sur le lieu de travail aboutit à ce que, régulièrement, le « minimum » des droits des détenus ne puisse être garanti. Une politique de ressources humaines solide visant à revaloriser la fonction d'agent pénitentiaire constitue certainement la plus grande priorité pour garantir le respect des droits des détenus et pour permettre aux agents pénitentiaires de pouvoir endosser pleinement leur rôle fondamental d'ambassadeurs de l'État de droit.

¹⁰¹ O. NEDERLANDT, « L'exposé d'orientation politique du ministre de la Justice – Les volets pénal et pénitentiaire: une politique essentiellement sécuritaire et répressive », *J. T.*, 2021, pp. 192-195.

¹⁰² Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 23 au 27 avril 2012, Strasbourg, 13 décembre 2012, pp. 14 et 25.

¹⁰³ Cour eur. dr. h., arrêt *Tekin et Arslan c. Belgique*, 5 septembre 2017.

¹⁰⁴ O.I.P. – section belge, *Notice 2016 – Pour le droit à la dignité des personnes détenues*, pp. 82-83.

¹⁰⁵ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, pp. 33-34 – la Cour indique que sur le terrain, le personnel nouvellement recruté est censé être encadré par un mentor, mais que cet encadrement ne semble pas effectif en pratique; notons qu'une recherche scientifique est actuellement menée au sujet de la fonction d'agent pénitentiaire par les chercheurs de la VUB, qui comporte un volet visant à étudier la formation de ceux-ci – bien que cette recherche soit limitée à la partie néerlandophone du pays (voy. *supra*, note 31).

¹⁰⁶ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 42.

¹⁰⁷ CENTRE FÉDÉRAL D'EXPERTISE DES SOINS DE SANTÉ, « Soins de santé dans les prisons belges: situation actuelle et scénarios pour le futur », 18 octobre 2017, Synthèse en français, p. 35, consultable à l'adresse https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_293Bs_Soins_de_sante_prisons_belge_Synthese.pdf.