

Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires

(obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *Clasens c. Belgique*,
28 mai 2019)

PAR

Olivia NEDERLANDT

Chercheuse F.R.S.-F.N.R.S. à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

ET

Louise DESCAMPS

Chercheuse à l'Université libre de Bruxelles

Résumé

Dans l'arrêt *Clasens*, la Cour européenne des droits de l'homme estime que les conditions de détention subies par les détenus en temps de grève constituent un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention et que malgré l'intervention du juge des référés, les détenus ont été privés de recours effectif. Si la législation belge prévoit depuis peu un service minimum garanti en temps de grève dans les établissements pénitentiaires, la question du respect de la Convention au vu des conditions de détention en dehors de toute période de grève reste ouverte. La présente contribution entend faire le point sur les conditions de détention considérées comme des traitements dégradants par la Cour et sur l'absence de recours effectif. Elle pointe la difficulté de légiférer en matière de droits des personnes détenues au niveau de l'Union européenne et l'incidence sur le principe de confiance mutuelle.

Abstract

In the *Clasens* judgment, the European Court of Human Rights held that the detention conditions of detainees during a strike con-

stituted a degrading treatment within the meaning of Article 3 of the Convention. The Court also stated that despite the intervention of the interim relief judge, detainees were deprived of an effective remedy. While the Belgian legislation recently introduced a minimum guaranteed service during prison strikes, the compliance of detention conditions with the ECHR outside of any strike period remains an open question. This contribution takes a look back at detention conditions considered as a degrading treatment by the Court, and the lack of effective remedies for detainees. It also highlights the difficulty of legislating on the rights of detainees at the EU level and the impact on the principle of mutual trust.

L'absence de service minimum dans les prisons belges est une problématique sensible qui a suscité de vifs débats ces dernières années en Belgique et qui a déjà fait couler beaucoup d'encre¹, notamment dans cette *Revue*². Dans les années 2000, une véritable saga a démarré sur la question, tant au niveau national qu'eupéen, mettant aux prises les acteurs politiques, pénitentiaires, judiciaires et militants. La décision commentée, à savoir l'arrêt *Clasens c. Belgique* du 28 mai 2019, en est un épisode, mais certainement pas le dernier.

Cette contribution reviendra dans un premier temps sur le contexte dans lequel la décision de la Cour européenne de droits de l'homme (ci-après, la «Cour» ou la «Cour européenne») a été prise. Dans un second temps, elle analysera le raisonnement de la Cour ayant abouti à déclarer la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des liber-

¹ Voy. notamment I. FICHER et Ch. 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 (dir.), *Droit de grève: actualités et questions choisies*, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 87-124; Fr. 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*, Anthemis, Limal, 2017, pp. 39-87; D. PACI, «Doit-on instaurer un service minimum en prison en temps de grève?», *Justice en ligne*, 31 décembre 2009, www.justice-en-ligne.be/article141.html; D. PACI et R. SCHROUBEN, «Service minimum, sanctions en prison: la controverse», *Politique*, 2012, n° 77, p. 36; A. BINGEN et V. DEMERTZIS, point 2 intitulé «La grève dans les prisons wallonnes et bruxelloises au printemps 2016», pp. 30-40, in I. Gracos, «Grèves et conflictualité sociale en 2016», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n° 2341-2342, pp. 5-132; 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.

² Ch. CRUCIFIX et A. GILOT, «Grève dans les prisons: pour l'instauration d'un service minimum en Belgique», *cette Revue*, 2017, pp. 295-306; 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.

tés fondamentales (ci-après, la « Convention »), interrogeant le rôle complémentaire de la Cour et du Comité européen pour la prévention de la torture (ci-après, le « C.P.T. ») dans un troisième point. Le quatrième point analysera la question du recours effectif. Enfin, après avoir abordé les incidences sur le principe de confiance mutuelle au sein de l'Union européenne dans un cinquième point, nous concluons sur la nécessité de concilier plutôt que d'opposer les agents pénitentiaires et les personnes détenues.

I. La décision de la Cour : le contexte

Des mouvements de grève du personnel pénitentiaire ont régulièrement lieu en Belgique, visant à dénoncer, outre le manque chronique d'effectif des agents, des conditions de travail impossibles dans un contexte de vétusté des établissements pénitentiaires et de surpopulation carcérale.

Depuis 2005, le C.P.T. n'a eu de cesse de réclamer à l'État belge, à l'issue de ses visites, l'instauration d'un service minimum garanti dans les établissements pénitentiaires, en pointant les conséquences de son absence sur les conditions de détention des personnes détenues³.

Le 24 mars 2014, le C.P.T. décide d'ouvrir la procédure exceptionnelle pouvant aboutir à une déclaration publique, et d'adresser un courrier aux autorités belges demandant leur point de vue à ce sujet ainsi qu'un projet détaillé de mise en place d'un service garanti contenant un échéancier⁴.

Un nouveau gouvernement fédéral se met en place en Belgique fin 2014 et s'engage à prévoir dans sa législation un service garanti dans les prisons⁵. Peu de temps après, du 7 au 19 décembre 2014, une grève a lieu à la prison d'Ittre,

³ 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, p. 6, p. 11, § 5, et 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.

⁴ 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, p. 6 et p. 11, § 5.

⁵ Accord de gouvernement, 10 octobre 2014, pp. 122-123.

et des avocats décident de saisir en urgence le juge des référés. Des décisions tombent, constatant la violation de l'article 3 de la Convention⁶.

Toutefois, l'engagement politique de mettre en place un service garanti dans les prisons, répété à diverses reprises par le ministre de la Justice⁷, tarde à se concrétiser. Si ce dossier ne parvient pas à avancer, c'est notamment en raison d'un conflit social opposant les syndicats des agents pénitentiaires au ministre de la Justice, à la suite des mesures que ce dernier a annoncé vouloir prendre. En effet, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2018 selon les prescrits européens, le gouvernement doit réaliser des économies : il décide de réduire le personnel de la fonction publique fédérale de plus de 10%, département de la justice y compris, et de prendre diverses mesures visant à réduire les droits sociaux du personnel⁸. Le ministre de la Justice annonce au personnel pénitentiaire cette nécessaire « rationalisation » devant s'opérer sur la période 2015-2018 et lance dans les prisons le « projet de rationalisation 'travailler autrement' »⁹.

Le gouvernement belge fait donc le choix de diminuer « l'humain » dans les prisons, tout en continuant d'investir massivement dans les infrastructures, au nom de la lutte contre la surpopulation pénitentiaire¹⁰. Outre que cette politique pénitentiaire obsédée par le bâtiment est critiquée par tous, notamment pour son ineffectivité à lutter contre le problème de l'inflation carcérale¹¹ et n'a jamais été soumise au débat parlementaire, elle s'éloigne d'un des principes de la loi pénitentiaire belge, à savoir la recherche d'un équilibre entre sécurité

⁶ Civ. Brabant wallon (réf.), 12 décembre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 285-287. Cette ordonnance du 12 décembre 2014 a été confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles le 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, pp. 297 à 300. Pour plus de détails, voy. Ch. CRUCIFIX et A. GILOT, *op. cit.*, pp. 301-305.

⁷ K. GEENS, « Exposé d'orientation politique – Justice », 13 novembre 2014, p. 25 ; K. GEENS, « Note de politique générale. Justice », 3 novembre 2016, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2016-2017, n° 54-2111/021, p. 66.

⁸ A. BINGEN et V. DEMERTZIS, *op. cit.*, pp. 32-33.

⁹ Le ministre détaille les lignes de ce « projet 'travailler autrement' » dans le rapport annuel 2015 de la Direction générale des établissements pénitentiaires, pp. 20-21.

¹⁰ Les trois *masterplans* successifs prévoient la construction de nombreuses nouvelles prisons en Belgique, sur la base d'un partenariat public-privé : www.regiedesbatiments.be/fr/projects/detention-et-internement-dans-des-conditions-humaines ; voy., pour une analyse, Ph. MARY, « Les *masterplans* pour une infrastructure carcérale plus humaine : une solution à la surpopulation ? », in A. Alen, Fr. Daout, P. Nihoul, E. Peremans et W. Verrijdt (coord.), *Libertés, (l)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pp. 1191-1205.

¹¹ Voy. une récente carte blanche ayant récolté une centaine de signatures des experts du monde académique et associatif : « Surpopulation carcérale et nouvelles prisons : l'État belge va-t-il droit dans le mur ? », *La Libre Belgique*, 23 janvier 2019, consultable à l'adresse www.lalibre.be/debats/opinions/surpopulation-carcerale-et-nouvelles-prisons-l-etat-belge-va-t-il-droit-dans-le-mur-5c482ffc9978e2710edf947a?fbclid=IwAR2H_uai_X_2Kw5vmivQfN4cl-fEtqJowubxzwWltnXEA8Bp3wiTDu8Jck.

passive et dynamique. Si la sécurité passive (ou externe) repose sur le déploiement de moyens de protection physiques comme l'architecture, les barreaux, les caméras, les dispositifs électroniques, etc., la sécurité active (ou interne) se base quant à elle sur les contacts humains, les relations et la communication respectueuse entre le personnel pénitentiaire et les personnes détenues, ainsi que sur un régime de détention humain et prévoyant des activités¹².

Le projet de rationalisation du personnel aboutit au déclenchement d'une nouvelle grève des agents pénitentiaires au printemps 2016, qui va marquer un sommet dans la conflictualité sociale dans le secteur pénitentiaire, notamment en raison de sa durée – deux mois complets (du 25 avril au 22 juin) dans les prisons de Wallonie et de Bruxelles (elle se limitera à une journée dans les prisons du nord du pays¹³) – et du recours à l'armée pour fournir un soutien aux policiers qui remplacent les agents¹⁴.

Durant cette période, les personnes détenues se verront 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 se mobilisent et vont saisir le juge des référés de différents arrondissements judiciaires. De nombreuses ordonnances rendues vont constater la violation de l'article 3 de la Convention et condamner l'État belge à organiser un service minimum dans les prisons, sous astreinte. Le montant de ces astreintes varie. Dans un arrêt du Tribunal civil du Brabant wallon prononcé en référé le 3 mai 2016, notamment à l'égard de Monsieur Clasens, l'État belge est condamné à assurer au demandeur un service minimum «sous peine d'une astreinte de 10.000 euros par infraction dans les vingt-quatre heures suivant la signification de l'ordonnance»¹⁵. Le montant est parfois nettement inférieur, à savoir 250 euros par jour¹⁶.

¹² Art. 105, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005: «*Le maintien de l'ordre et de la sécurité implique une interaction dynamique entre le personnel pénitentiaire et les détenus, d'une part, et un équilibre entre les moyens techniques mis en œuvre et un régime de détention constructif, d'autre part*»; voy. pour l'explication de cette dialectique du contrôle: Rapport final de la Commission Dupont, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord., 2000-2001, n° 50-1076/001, pp. 176-177.

¹³ Sur la fracture communautaire dans ce conflit social, voy. A. BINGEN et V. DEMERTZIS, *op. cit.*

¹⁴ Sur les revendications syndicales et les négociations durant la grève, voy. A. BINGEN et V. DEMERTZIS, *ibid.*

¹⁵ Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/21, pp. 964-968.

¹⁶ O. NEDERLANDT, «L'action du pouvoir judiciaire face aux grèves dans les prisons», *Justice en ligne*, 27 mai 2016.

L'État belge interjette appel de ces décisions et notamment de l'ordonnance du 3 mai 2016. La Cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt du 26 avril 2017, confirme en grande partie l'ordonnance précitée mais modifie le montant de l'astreinte qu'elle fait passer à 250 euros par jour et par détenu¹⁷.

Les décisions rendues en appel n'ont toutefois pas changé les conditions de détention subies par les détenus depuis le début de la grève: un service minimum n'est pas assuré.

Quatre avocats se sont alors tournés vers la Cour européenne et ont introduit une cinquantaine de requêtes. La première requête introduite est celle de Monsieur Clasens, pour laquelle la Cour a rendu un arrêt le 28 mai 2019: il s'agit de la décision commentée.

La Cour a décidé de ne pas joindre les différentes requêtes introduites. D'autres arrêts sont dès lors encore attendus.

Durant la grève de 2016, le C.P.T. effectue une visite *ad hoc* dans trois prisons – parmi lesquelles la prison d'Ittre où est incarcéré Monsieur Clasens – et un établissement de défense sociale. Après sa visite, il publie un rapport au moyen duquel il recommande une nouvelle fois la mise en place d'un service minimum garanti¹⁸.

Quelque temps après, le 13 juillet 2017, le C.P.T., forcé de constater que l'État belge n'est pas en mesure de tenir ses engagements, rend une déclaration publique relative à la Belgique – procédure tout à fait exceptionnelle¹⁹ –, dénonçant l'incapacité persistante de l'État belge à instaurer un service minimum visant à garantir le respect des droits des personnes détenues lors des mou-

¹⁷ Voy. aussi Bruxelles, 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, pp. 297-300 et Liège (1^{re} ch.), 23 novembre 2016, *J.L.M.B.*, 2017/29, pp. 1375-1377.

¹⁸ Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 7 au 9 mai 2016, préc.

¹⁹ Cette procédure, prévue à l'article 10, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme («*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 huit fois à ce jour. En 1992 et en 1996 à l'égard de la Turquie, en 2001, 2003 et 2007 à l'égard de la Fédération de Russie, en 2011 à l'égard de la Grèce, en 2015 à l'égard de la Bulgarie, et en 2017 à l'égard de la Belgique.

vements sociaux engagés par le personnel pénitentiaire²⁰. Dans sa déclaration, le C.P.T. précise quel devrait être le contenu du service garanti à organiser²¹.

La grève de 2016 aura poussé de très nombreux acteurs à la prise de parole. On ne compte plus le nombre de cartes blanches ayant été rédigées durant cette période. Ce n'est donc qu'au prix de vives recommandations des institutions belge (médiateur fédéral), européenne (C.P.T.) et internationale (Comité contre la torture des Nations Unies), de nombreuses critiques du milieu académique, de la magistrature, de multiples dénonciations du milieu associatif (Amnesty International, Ligues des droits humains et la section belge de l'Observatoire International des Prisons (OIP)), et péri-carcéral, d'interpellations parlementaires, d'interventions des bourgmestres des communes concernées, de la combativité des avocats belges et de décisions judiciaires unanimes, qu'un projet de loi a été «arraché» au gouvernement, qui le déposa au Parlement le 31 octobre 2018²².

C'est finalement la loi du 23 mars 2019 qui contient les dispositions organisant un service minimum garanti en cas de grève du personnel pénitentiaire; celles-ci sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2019²³.

Outre le fait que d'autres arrêts de la Cour européenne sont attendus, la loi du 23 mars 2019 n'a pas marqué le point final de cette saga du service minimum garanti en temps de grève en prison. Les organisations syndicales du personnel pénitentiaire se sont en effet rendues au cabinet du ministre de la Justice début août 2019 pour exprimer leur désaccord sur le texte de cette loi. Elles estiment que le ministre entend, par l'adoption de cette loi, supprimer le droit

²⁰ 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 antifoltercomité (C.P.T.) betreffende België», *Panopticon*, 2017, n° 38, pp. 476-481; L. BREULS et L. ROBERT, «België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het C.P.T.», *FATIK: Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2017, n° 155, pp. 30-31.

²¹ C.P.T., Déclaration publique relative à la Belgique, CPT/Inf (2017)18, Strasbourg, 13 juillet 2017, p. 5, § 11.

²² Différents projets et propositions de loi visant à instaurer un service minimum garanti avaient déjà été précédemment déposés au Parlement, sans toutefois aboutir (voy. à cet égard I. FICHER et Ch. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 117-122).

²³ Art. 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019.

de grève²⁴. Depuis, les mouvements de contestation se poursuivent (voy. *infra*, Conclusion). En outre, un recours en annulation a été introduit à l'encontre de cette loi²⁵.

II. Les conditions de détention en période de grève : un traitement dégradant

L'arrêt commenté condamne les conditions matérielles de détention subies par les détenus *en temps de grève*, que la Cour a qualifiées de traitement dégradant. Pour arriver à ce constat, la Cour précise qu'au moment des faits «il n'existait pas en droit belge de texte qui garantissait un service minimum garanti dans le milieu pénitentiaire en période de grève»²⁶. Citant le rapport établi par le C.P.T., la Cour rappelle que ce dernier insiste, depuis de nombreuses années, pour l'instauration d'un service minimum garanti.

Dans cet arrêt, à aucun moment la Cour ne va analyser le droit de grève²⁷. Ce dernier est consacré par l'article 11 de la Convention et la Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer qu'il n'était pas absolu²⁸. *In casu*, la Cour limite son examen aux conditions matérielles de détention en temps de grève, sous l'angle de l'article 3 qui, pour rappel et contrairement à l'article 11, a un caractère absolu²⁹.

L'article 3 prohibe la torture ainsi que les traitements inhumains et dégradants, définis comme «*l'infliction d'une peine ou d'une souffrance sévère, physique ou mentale*»³⁰. Depuis l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, la Cour précise que pour qu'un traitement constitue une violation de l'article 3, il doit atteindre un seuil minimum de gravité, ce minimum dépendant «de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de

²⁴ «Service minimum dans les prisons: les syndicats signifient leur désaccord au ministre», *Le Vif*, 2 août 2019, consultable à l'adresse www.levif.be/actualite/belgique/service-minimum-dans-les-prisons-les-syndicats-signifient-leur-desaccord-au-ministre/article-news-1172625.html.

²⁵ Actuellement pendant devant la Cour constitutionnelle (affaire n° 7261).

²⁶ Cour eur. dr. h. (4^e sect.), arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, § 20.

²⁷ Sur le droit de grève à l'aune de la Convention, voy. Fr. BOUHON et S. VANDENBOSCH, «Le service minimum à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme: interdiction, possibilité ou obligation pour le législateur belge?», *T.S.R.-R.D.S.*, 2017, n° 3, pp. 585-612.

²⁸ Cour eur. dr. h., arrêt *Enerji Yapi Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009, § 32.

²⁹ B. PASTRE-BELDA, «La protection à géométrie variable de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme», *cette Revue*, 2016, p. 591.

³⁰ D. SCALIA, *Droit international de la détention. Des droits des prisonniers aux devoirs des États*, Helbing Lichtenhahn-L.G.D.J., Bâle-Paris, 2015, p. 77.

ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de la victime»³¹. Comme le souligne Françoise Tulkens, l'impératif jurisprudentiel du seuil de gravité semble paradoxal au vu du fait que l'article 3 est un droit absolu et étroitement lié au respect de la dignité humaine. Cette exigence «entraîne souvent, dans le chef de la Cour, un usage retenu de l'article 3»³².

Un traitement, pour être considéré comme dégradant, «doit inclure une forme d'humiliation grossière et attenter à la dignité humaine»³³. Pour l'application de l'article 3, la Cour va regarder si la personne est humiliée «non par sa seule condamnation, mais par l'exécution de sa peine»³⁴.

En l'espèce, les conditions matérielles de détention ainsi que «les conséquences résultant de l'absence d'encadrement de la continuité des missions des agents pénitentiaires en période de grève»³⁵ ont entraîné la constatation de traitements dégradants au sens de l'article 3. La Cour a considéré que : «l'effet cumulé de l'absence continue d'activité physique, des manquements répétés aux règles d'hygiène, de l'absence de contact avec le monde extérieur et de l'incertitude de voir ses besoins élémentaires satisfaits, a nécessairement engendré chez le requérant une détresse qui a excédé le niveau inévitable de souffrance inhérent à la mesure privative de liberté»³⁶.

Cet arrêt ne surprend pas. La Cour européenne condamne fréquemment les États parties pour les conditions de détention dans leurs prisons, et ce, même en dehors de toute période de grève. L'État belge n'échappe pas à ces condamnations. Comme le souligne Martin Bouhon, c'est «de façon répétitive» que «la Cour condamne l'État belge pour avoir violé, en dehors de toute période de grève, l'article 3 de la Convention tant à l'égard des détenus internés que des détenus de droit commun ayant eu à subir des conditions de détention inacceptables», celles-ci étant, selon la Cour, «le fruit combiné d'une surpopulation carcérale structurelle, d'un parc pénitentiaire vétuste et de problèmes d'hygiène»³⁷. Ainsi, en 2014, dans un arrêt *Vasilescu*³⁸, la Cour a constaté une

³¹ Cour eur. dr. h., arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 162.

³² Fr. TULKENS, «Cellule collective et espace personnel. Un arrêt en trompe-l'œil», obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Muršić c. Croatie*, 20 octobre 2016, *cette Revue*, 2017, p. 997.

³³ *Ibid.*, p. 81.

³⁴ Cour eur. dr. h., arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 30.

³⁵ *Ibid.*, § 36.

³⁶ *Ibid.*, § 38.

³⁷ M. BOUHON, «Surpopulation carcérale et conditions de détention dégradantes : pas de recours effectif, pas assez de recours ou des recours effectifs selon le contexte?», *J.T.*, 2017, n° 28, p. 558.

³⁸ Cour eur. dr. h., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, *J.T.*, p. 421, obs. Ch. GUILLAIN et D. SCALIA, «Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne», pp. 423-425.

violation de l'article 3, pointant l'absence de toilette et d'accès à l'eau courante en cellule, ainsi que l'absence d'activités³⁹. Dans l'arrêt *Bamouhammad* prononcé en 2015, c'est la pratique de transfèvements à répétition qui a été condamnée par la Cour. Ces transferts répétés, combinés avec un régime d'isolement ou une absence de prise en charge thérapeutique, ont été considérés comme un traitement dégradant⁴⁰. Dans l'arrêt *W.D.* de 2016, la Cour a rendu un arrêt pilote portant sur la situation des personnes internées dans les annexes psychiatriques des prisons belges, en relevant l'existence d'un problème structurel à l'origine des violations de la Convention⁴¹. Enfin, dans un arrêt *Sylla et Nollomont* rendu en 2017⁴², la Cour, dans la lignée de l'arrêt *Vasilescu*, a considéré que les conditions matérielles de détention violaient l'article 3 de la Convention, notamment en raison de la surpopulation carcérale. Elle a déclaré que l'article 3 avait été violé à l'égard d'un requérant, en raison du manque d'espace personnel dont il avait disposé en cellule en combinaison avec l'absence d'activités hors cellule⁴³, et à l'égard de l'autre requérant, en raison «de la combinaison d'un régime pauvre en activités extérieures à la cellule, et au sein de la cellule, de l'exposition au tabagisme passif ainsi que du manque d'intimité dans l'usage des toilettes»⁴⁴.

Si les conditions de détention subies dans différentes prisons belges ne permettent pas de satisfaire l'article 3 de la Convention hors période de grève des agents pénitentiaires, on comprend que la Cour puisse parvenir au constat d'une violation de cet article en période de grève puisque celle-ci détériore encore davantage les conditions de détention.

L'introduction d'un service minimum garanti ne mettra dès lors pas un point final aux condamnations de l'État belge par la Cour. Seule une politique pénitentiaire apportant une réponse sensée au problème de l'inflation carcérale pourra prévenir de futures condamnations. La politique expansionniste actuellement menée ne présage à cet égard rien de bon.

³⁹ *Ibid.*, § 103.

⁴⁰ Cour eur. dr. h., arrêt *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015.

⁴¹ Cour eur. dr. h., arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016. Pour un commentaire, 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 *W.D. c. Belgique* du 6 septembre 2016, *cette Revue*, 2018, pp. 222-224.

⁴² Cour eur. dr. h., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1363; obs. M. BOUHON, *op. cit.*, pp. 557-558.

⁴³ *Ibid.*, § 32.

⁴⁴ *Ibid.*, § 41.

La seule limite à l'intervention de la Cour pourrait être le fait que les avocats ne la saisissent pas hors période de grève. En effet, Martin Bouhon a constaté au niveau national que, malgré la jurisprudence de la Cour qui condamne l'État belge pour les conditions de détention même hors période de grève, durant ces périodes, la mobilisation de recours judiciaires portant sur les conditions de détention est moindre, si pas absente : « en période de grève des agents pénitentiaires, il existe une jurisprudence nationale bien établie condamnant effectivement l'État belge en référé au regard des conditions générales et matérielles de détention. Ces décisions se fondent systématiquement sur l'article 3 de la Convention. Par contre, en période 'normale' (hors grève) de surpopulation carcérale, pas plus que le gouvernement dans le cas d'espèce, nous n'avons pu trouver de décision jurisprudentielle condamnant en référé l'État belge à mettre fin à des conditions de détention dégradantes. S'il est un fait connu que les grèves aggravent fortement la situation des détenus, le contraste entre les deux est frappant »⁴⁵.

III. La portée du service minimum : frilosité de la Cour, impulsion du C.P.T.

L'arrêt *Clasens* illustre une nouvelle fois l'importance du rôle des organes de contrôle des prisons. Ce sont en effet les rapports du C.P.T. et des commissions de surveillance des prisons belges qui ont fourni à la Cour européenne, tout comme aux juridictions belges, les informations qui leur étaient nécessaires pour constater la violation des droits fondamentaux. À côté de ces organes de contrôle officiels, les rapports du monde associatif ont aussi constitué des sources précieuses, notamment ceux de la section belge de l'Observatoire International des Prisons.

Le C.P.T., par ses inspections sur le terrain, « doit évaluer le traitement des personnes détenues et formuler des recommandations en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants »⁴⁶. La Cour travaille ensuite en utilisant les rapports et recommandations du C.P.T. – qui ont une valeur de *soft law* –, ces derniers étant « considérés comme complémentaires à la Convention et à la jurisprudence de la Cour concernant l'article 3 CEDH »⁴⁷. La Cour a d'ailleurs déjà

⁴⁵ M. BOUHON, *op. cit.*, p. 558.

⁴⁶ S. SNACKEN, « Les structures européennes de contrôle des administrations pénitentiaires. Le rôle de l'impact du Conseil de l'Europe et du Comité de prévention de la torture », *Déviance et Société*, avril 2014, p. 407.

⁴⁷ *Ibid.*

souligné l'importance d'un mécanisme préventif tel que mis en place par le C.P.T. : « pour qu'un système de protection des droits des détenus garantis par l'article 3 de la Convention soit effectif, les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de façon complémentaire »⁴⁸. C'est pour cette raison que les relations entre le C.P.T. et la Cour européenne s'étaient largement développées ces dernières années.

Cependant, dans l'arrêt commenté, la Cour reste muette sur le contenu du service minimum, et ne reprend pas les recommandations du C.P.T. à cet égard. Depuis l'arrêt *Muršić c. Croatie*⁴⁹, concernant justement une affaire de surpopulation pénitentiaire, la Cour a pris quelque peu ses distances avec les normes émises par le C.P.T. Dans cette affaire, ayant fortement divisé les juges de la Grande Chambre, le requérant se plaignait du fait que l'espace personnel dont il disposait en cellule était insuffisant et constituait un traitement inhumain et dégradant. Il semblait alors unanimement admis que la Cour suivrait les standards du C.P.T. à cet égard, à savoir un espace personnel minimal pour un détenu de 4 m² en cellule collective et de 6 m² en cellule individuelle. La Cour s'est toutefois écartée des normes du C.P.T. en considérant que 3 m² étaient suffisants. En prenant ses distances avec les normes du C.P.T., la Cour a marqué un recul important en matière de protection des droits fondamentaux, abaissant l'espace minimal du détenu et donc, élevant le seuil minimal de gravité des traitements inhumains ou dégradants⁵⁰. Comme le résume Françoise Tulkens, cette « volonté de la Cour [...] de s'autonomiser et de s'isoler non seulement des constatations du C.P.T., mais aussi du droit interne traduit – ou en tout cas a pour effet – l'acceptation d'un niveau moindre de protection au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme »⁵¹.

Rappelons ce que le C.P.T. recommande comme service minimum garanti :

« Dans le cadre d'un service garanti, chaque personne incarcérée devrait notamment bénéficier :

- de repas fournis aux horaires prévus,
- de soins médicaux sans restriction (y compris un accès rapide aux soins d'urgence et un accès sans interruption aux soins somatiques ou aux traitements psychiatriques en cours à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement),
- d'un accès à au moins une heure de promenade par jour,

⁴⁸ Cour eur. dr. h., arrêt *Torreggiani e.a. c. Italie*, 8 janvier 2013, § 50.

⁴⁹ *Muršić c. Croatie*, préc.

⁵⁰ Fr. TULKENS, *op. cit.*, p. 989.

⁵¹ *Ibid.*, p. 1001.

- de la possibilité de maintenir une bonne hygiène personnelle (notamment en ayant un accès régulier aux douches et aux services de buanderie) et la propreté de leur cellule, ainsi que
- des contacts continus avec le monde extérieur tant par voie postale ou téléphonique que par des visites, y compris des avocats»⁵².

Le C.P.T. insiste sur le fait que «les détenus devraient pouvoir en bénéficier à tout moment, y compris en période de grève, de mouvements sociaux ou de sous-effectif du personnel pénitentiaire en raison d'un absentéisme trop important. Il en va de l'intégrité physique et psychologique des détenus ainsi que de leur dignité, dont la garantie relève pour l'État belge d'une obligation à laquelle il ne peut se soustraire en aucune circonstance. Un tel service garanti devrait aussi englober d'autres éléments essentiels notamment en ce qui concerne le régime et l'accès sans entrave à la justice»⁵³.

Le législateur belge s'est inspiré des recommandations du C.P.T. Il ressort en effet des travaux préparatoires 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 telle que les missions clés de l'administration puissent effectivement continuer à être réalisées»⁵⁴. Sur le contenu du service minimum, les documents parlementaires indiquent qu'ils se sont basés sur les rapports du C.P.T.⁵⁵.

Et de fait, l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire donne au service minimum le contenu suivant :

« Afin de garantir la sécurité et la santé des individus incarcérés, il doit être prévu pendant toute la durée de la grève, au minimum quotidiennement, que chaque détenu :

1° reçoit les repas correspondant en quantité et en qualité suffisante et conforme aux exigences de son état de santé ; les repas dont au moins un repas chaud étant distribués à heure fixe ;

⁵² Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 7 au 9 mai 2016, préc., p. 13, § 22.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3351/001, p. 34.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 5 : le gouvernement précise en effet que «les services à garantir, tels que définis dans le présent projet de loi, sont directement déduits des divers rapports et de la déclaration publique du C.P.T. et répondent donc aux conditions de détention minimales et humaines que le C.P.T. envisage» ; voy. également p. 36.

- 2° *est en mesure de soigner convenablement son apparence et son hygiène corporelle ainsi que de son espace de séjour ; en cas de grève de plus de deux jours, le détenu a, dans une période d'une semaine, la possibilité de se doucher au moins deux fois ;*
- 3° *reçoit les soins médicaux et de bien-être, y compris la continuité de ceux-ci, que son état de santé requiert ;*
- 4° *a la possibilité d'avoir accès à l'air libre pendant une heure au minimum ;*
- 5° *a la possibilité d'avoir des contacts avec ses proches :*
 - *quotidiennement par la correspondance et*
 - *en cas de grève de plus de deux jours, au moins une fois par semaine par la visite et l'accès au téléphone ;*
- 6° *peut exercer ses droits de la défense en ce compris la possibilité de recevoir la visite de son avocat ;*
- 7° *peut recevoir la visite d'un agent consulaire ou diplomatique ;*
- 8° *peut entrer en contact avec un représentant de son culte ou de sa philosophie ;*
- 9° *libéré par un tribunal ou autrement en droit de quitter le territoire peut quitter l'établissement pénitentiaire».*

On voit que la disposition légale belge suit les recommandations du C.P.T. et va même au-delà de celles-ci, notamment en consacrant la possibilité pour les détenus de prendre contact avec un représentant de leur culte.

IV. L'absence de recours effectif des détenus belges

Les organes de contrôle des prisons belges, au niveau national, européen et international, mais aussi le milieu académique, associatif et péri-carcéral, sont unanimes : les droits des personnes détenues dans les prisons belges sont régulièrement violés. Si les personnes détenues peuvent utiliser les recours juridictionnels accessibles à tous les citoyens⁵⁶, ces recours ne sont pas adaptés à la réalité pénitentiaire et à la position de faiblesse découlant de leur privation de liberté. La Cour européenne a d'ailleurs constaté l'ineffectivité de ces recours

⁵⁶ À savoir : se constituer partie civile devant les juridictions répressives ; porter une action en réparation devant le juge civil ; introduire un recours devant le juge des référés s'il est porté atteinte à un de leurs droits subjectifs ; saisir le juge administratif en matière disciplinaire ; porter une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme ou auprès du Comité des Nations Unies en cas de violation de leurs droits fondamentaux.

dans ses arrêts *Vasilescu*⁵⁷ et *Sylla et Nollomont*⁵⁸, considérant qu'il n'était dès lors pas nécessaire de les épuiser pour la saisir.

Conscient de la nécessité d'une procédure plus accessible pour les personnes détenues⁵⁹, le législateur belge a prévu un régime de droit des plaintes spécifique, permettant à celles-ci de saisir en prison une commission des plaintes⁶⁰. Toutefois, les dispositions de la loi pénitentiaire belge⁶¹ qui organisent ce régime ne sont pas encore entrées en vigueur. Si la date d'entrée en vigueur est actuellement prévue pour octobre 2020⁶², il n'est pas garanti qu'elle ne sera pas postposée, comme c'est devenu coutume en droit pénitentiaire.

La mise en place d'une procédure de traitement des plaintes des détenus est par ailleurs prévue dans les Règles Pénitentiaires Européennes⁶³ et dans les Règles Nelson Mandela⁶⁴, et recommandée à la Belgique par le C.P.T. depuis 1994⁶⁵. Cette situation où l'État belge refuse également de prendre les mesures

⁵⁷ Dans l'arrêt *Vasilescu* (préc.), la Cour européenne a affirmé que ne saurait être considéré comme un recours effectif à épuiser pour une 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).

⁵⁸ *Sylla et Nollomont c. Belgique*, préc., § 21.

⁵⁹ Rapport final de la Commission Dupont, préc., p. 91 ; sur la vulnérabilité des détenus au niveau procédural, voy. aussi Fr. DESSY et C. VONÈCHE, *op. cit.*, pp. 53-55.

⁶⁰ À cet égard, voy. O. NEDERLANDT, «La surveillance des prisons et le droit de plaintes des détenus : jusqu'où ira le bénévolat?», *J.T.*, 2017, pp. 541-554.

⁶¹ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 15 juin 2006 (Titre VIII – Du traitement des plaintes et des réclamations contre le placement ou le transfèrement, articles 147 à 166).

⁶² Art. 7 de l'arrêté royal du 19 juillet 2018 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la surveillance et au traitement des plaintes et des réclamations, et modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *M.B.*, 24 juillet 2018, modifié par l'arrêté royal 11 septembre 2019 modifiant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 [...] relatives au traitement des plaintes et des réclamations, *M.B.*, 17 septembre 2019.

⁶³ Recommandation Rec(2006)2 du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952^e réunion des Délégués des ministres, Règles 70.1. à 70.7.

⁶⁴ Voy. l'ensemble des règles *minima* des Nations Unies pour le traitement des détenus, dites «Règles Nelson Mandela», titre *Information et droit de plainte des détenus*, articles 54 à 57, Résolution 70/175 de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 17 décembre 2015.

⁶⁵ Dans son rapport de 1994, le C.P.T. recommande à la Belgique de *prévoir immédiatement une procédure efficace de plainte pour les détenus*, après avoir rappelé que des *procédures de plainte et d'inspection efficaces constituent une garantie fondamentale contre un mauvais traitement en prison* (Rapport au gouvernement belge sur la visite du Comité européen pour la prévention de la torture

→

nécessaires pour permettre l'effectivité des droits des personnes détenues pourrait-elle conduire à une nouvelle déclaration publique relative à la Belgique? La question mérite d'être posée.

Dans l'attente, il reste difficile, si pas impossible, pour les détenus de saisir la justice en Belgique, sans une mobilisation active des avocats. Ainsi, si la question de la surpopulation pénitentiaire a récemment été portée devant la justice belge, c'est parce que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone («Avocats.be») a décidé de porter cette action judiciaire⁶⁶.

Si, dans l'arrêt commenté, Monsieur Clasens était parvenu à mobiliser une de ces voies de recours, puisqu'il avait saisi le juge des référés, la Cour a toutefois constaté que ce recours au juge des référés n'avait pas permis d'améliorer substantiellement les conditions de détention et de restaurer la régularité dans la fourniture des services élémentaires :

«La Cour constate qu'en dépit de l'affirmation par le gouvernement selon laquelle la mobilisation du directeur de prison et l'intervention de la police doivent être considérées comme des mesures d'exécution de l'ordonnance précitée, les conditions de détention n'ont pas pu être améliorées substantiellement et la régularité dans la fourniture des services élémentaires n'a pu être restaurée»⁶⁷.

La Cour va considérer que c'est l'absence de service minimum garanti qui entraîne l'ineffectivité du recours :

«la Cour observe qu'en réalité l'ineffectivité du recours en référé durant la grève des agents pénitentiaires, dénoncée par le requérant, était largement dépendante de la nature structurelle des problèmes découlant d'une telle grève. C'est l'absence d'encadrement de la continuité des missions des agents pénitentiaires en période de grève qui est à l'origine de l'ineffectivité du recours et a compromis l'exécution de la décision favorable prononcée

←

et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg-Bruxelles, 14 octobre 1994, pp. 79-80). À la suite de sa seconde visite en Belgique, le C.P.T. a exprimé sa satisfaction d'apprendre que la Commission Dupont préparait une loi de principes et lui a recommandé d'accorder *la priorité absolue à l'élaboration d'une procédure de plainte efficace pour les détenus* (Rapport au gouvernement belge sur la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg, 3 avril 1998, p. 75).

⁶⁶ O. NEDERLANDT, «Deux décisions de justice déclarent l'État belge responsable de la surpopulation carcérale», *Justice en Ligne*, 18 février 2019, www.justice-en-ligne.be/article1149.html

⁶⁷ *Clasens c. Belgique*, préc., § 44.

par le juge judiciaire. En effet, même si le juge en référé a exercé sa compétence, cela n'a pas pu mener à un redressement de la situation dénoncée par le requérant vu que la fourniture des services minimums aux détenus était de toute façon tributaire des fluctuations du mouvement de grève»⁶⁸.

Reprenant *mutatis mutandis* sa conclusion dans l'affaire *W.D. c. Belgique*⁶⁹, la Cour estime «que le requérant ne disposait pas, pour faire valoir ses griefs tirés de la Convention, d'un recours effectif en pratique, c'est-à-dire susceptible de redresser la situation dont il était victime et d'empêcher la continuation des violations alléguées»⁷⁰.

V. L'incidence sur la confiance mutuelle au sein de l'Union européenne

L'arrêt commenté soulève des questions au regard du principe de confiance mutuelle. Pour rappel, ce principe fondamental en droit de l'Union «permet la constitution et le maintien d'un espace européen sans frontières, sans pour autant faire disparaître les singularités des ordres juridiques nationaux. Ce principe repose sur l'existence d'une communauté de valeurs qui unit les États membres»⁷¹. Il s'oppose «sauf circonstances exceptionnelles, à ce qu'un État membre vérifie le respect effectif des droits fondamentaux par ses pairs»⁷².

Or, en matière de mandat d'arrêt européen⁷³, la Cour de justice de l'Union européenne, à la recherche d'un équilibre entre efficacité du mandat d'arrêt européen et respect des droits fondamentaux⁷⁴, a eu l'occasion d'affirmer un tel tempérament au principe de confiance mutuelle dans son arrêt *Aranyosi et Căldăraru* du 9 octobre 2018⁷⁵. Dans cet arrêt, elle déclare que si l'État d'exécution constate des «défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes, soit encore certains centres de détention en ce qui

⁶⁸ *Ibid.*, § 45.

⁶⁹ *W.D. c. Belgique*, préc., § 154.

⁷⁰ *Ibid.*, § 46.

⁷¹ C. RIZCALLAH, «Le principe de confiance mutuelle: une utopie malheureuse?», *cette Revue*, 2019, p. 297.

⁷² *Ibid.*, p. 306.

⁷³ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.C.E.*, n° L 190 du 18 juillet 2002, p. 1.

⁷⁴ E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH, «Arrêt 'Aranyosi et Căldăraru': imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale», *J.D.E.*, 2015, p. 226.

⁷⁵ C.J.U.E., arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, 5 avril 2016, aff. jtes n° C-404/15 et n° C-659/15 PPU.

concerne les conditions de détention dans l'État membre d'émission»⁷⁶, alors cet État va devoir procéder à une appréciation du risque concret que l'individu soit soumis à un traitement inhumain ou dégradant dû aux conditions de détention des établissements pénitentiaires dans l'État d'émission: «l'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution dispose d'éléments attestant d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant des personnes détenues dans l'État membre d'émission, [...], elle est tenue d'apprécier l'existence de ce risque lorsqu'elle doit décider [d'une remise]»⁷⁷. Si ce risque est concret, l'État d'exécution peut refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen, c'est-à-dire de remettre un individu à l'État membre d'émission. Dans un arrêt *M.L.*⁷⁸, la Cour de justice a précisé à cet égard que les «autorités sont uniquement tenues d'examiner les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires dans lesquels, selon les informations dont elles disposent, il est concrètement envisagé que cette personne soit détenue, y compris à titre temporaire ou transitoire»⁷⁹.

En application de cette jurisprudence, la Belgique a déjà eu l'occasion de refuser la remise d'un individu. La chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a ainsi décidé, dans un arrêt du 9 octobre 2018⁸⁰, de reporter l'exécution d'un mandat d'arrêt européen émis par la Roumanie au motif que les conditions de détention subies dans les centres de détention roumains entraînaient des traitements inhumains ou dégradants. La chambre des mises en accusation a effectivement estimé que «le régime d'incarcération ainsi détaillé, et, en particulier, le manque d'espace personnel qui est alloué aux détenus, indique qu'il existe un danger de traitement contraire à l'article 3 de la CEDH en cas de remise»⁸¹.

Mais si la Belgique refuse parfois la remise d'un individu, elle a aussi dû essuyer des refus à son égard, au vu des défaillances de son système carcéral. La décision du Tribunal correctionnel d'Amsterdam du 1^{er} août 2017 en est un parfait exemple. En effet, le magistrat néerlandais a refusé d'accéder à la demande d'un juge d'instruction belge de remise d'un inculpé à l'encontre duquel il avait délivré un mandat d'arrêt européen, en attendant que le procureur néerlandais puisse renseigner le tribunal sur les conditions de détention dans les prisons belges, notamment au vu de la surpopulation pénitentiaire. Le

⁷⁶ *Ibid.*, point 89.

⁷⁷ *Ibid.*, point 88.

⁷⁸ C.J.U.E., arrêt *M.L.*, 25 juillet 2018, aff. C-220/18 PPU.

⁷⁹ *Ibid.*, point 87.

⁸⁰ Bruxelles (mis. acc.), 9 octobre 2018, *Rev. dr. pén.*, 2019, pp. 100-104.

⁸¹ C. RIZCALLAH, «La protection des droits fondamentaux dans le cadre du mandat d'arrêt européen: un impératif difficile à mettre en œuvre», *Rev. dr. pén.*, 2019, n° 1, p. 111.

Tribunal correctionnel d'Amsterdam a demandé ces renseignements en tenant compte non seulement de la déclaration publique du C.P.T. et de la réaction à cette déclaration par les autorités belges, mais également de l'arrêt pilote de la Cour européenne des droits de l'homme *W.D. c. Belgique* et des publications dans les médias relatives aux conditions de détention et à la surpopulation dans les prisons belges⁸². La remise du prévenu a finalement eu lieu après que la Belgique a fourni les renseignements demandés⁸³. Cette décision n'est pas isolée. Le Tribunal d'Amsterdam a fait échec à la coopération dans d'autres affaires pour les mêmes motifs, qui touchaient aux grèves de 2018 qui ont eu lieu dans le pays⁸⁴. Là aussi, les individus ont été remis aux autorités lorsque les grèves ont pris fin⁸⁵.

L'instauration d'un service minimum garanti en Belgique permettra-t-elle de restaurer la confiance des autres États membres de l'Union dans le système carcéral belge? La question mérite d'être posée, dès lors que la Cour européenne des droits de l'homme est arrivée à plusieurs reprises à la conclusion que les conditions de détention subies par des personnes détenues dans certaines prisons belges constituaient – et ce, même hors période de grève – un traitement inhumain et dégradant.

Les règles pénitentiaires européennes édictées par le Conseil de l'Europe n'étant pas contraignantes, la question d'une harmonisation du droit pénitentiaire au niveau de l'Union européenne pourrait être posée.

Le Parlement européen n'a d'ailleurs pas manqué d'en faire déjà plusieurs fois la recommandation au Conseil et à la Commission :

«Le Parlement européen encourage le Conseil et la Commission à accélérer l'étude sur la situation des prisonniers et des prisons dans l'UE, en vue d'adopter une décision-cadre sur les droits des prisonniers et des normes minimales communes garantissant ces droits sur la base de l'art. 6 TUE»⁸⁶.

⁸² Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1^{er} août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1366.

⁸³ P. MARTENS, «L'(in)effectivité des droits fondamentaux (III)», obs. sous Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1^{er} août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1368.

⁸⁴ Voy. Tribunal correctionnel d'Amsterdam, 7 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:5643 ; 5 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:4717 et 31 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:4937.

⁸⁵ C. RIZCALLAH, «La protection des droits fondamentaux dans le cadre du mandat d'arrêt européen : un impératif difficile à mettre en œuvre», *op. cit.*, p. 112.

⁸⁶ Résolution du 6 novembre 2003 sur la proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur les normes minimales en matière de garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne, § 23.

«Le Parlement européen considère de manière générale qu'il convient dans un Espace européen de liberté, de sécurité et de justice de mobiliser aussi les capacités européennes pour améliorer le fonctionnement du système policier et carcéral, à titre d'exemple [...] en élaborant une décision-cadre sur les normes minimales de protection des droits des détenus dans l'UE»⁸⁷.

Dans les priorités en matière de justice pénale, le Parlement européen «demande la construction d'un espace de justice pénale de l'Union qui soit fondé sur le respect des droits fondamentaux, le principe de reconnaissance mutuelle et la nécessité de préserver la cohérence des systèmes nationaux de droit pénal, et dont l'élaboration implique [notamment] 'des normes minimales quant aux conditions d'incarcération et de détention, ainsi qu'un socle commun de droits pour les détenus dans l'ensemble de l'Union [...]»⁸⁸.

Dans une résolution du 15 décembre 2011, le Parlement européen, s'inquiétant des conditions de détention «alarmantes dans l'Union européenne» et donc «susceptibles d'ébranler la confiance mutuelle», a insisté encore une fois sur l'urgence de prendre des mesures pour garantir les droits fondamentaux des détenus, en soulignant que les conditions de détention étaient une «pierre angulaire dans l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires». Il a dès lors demandé à la Commission et aux institutions de l'Union européenne de présenter une proposition législative sur les droits des personnes privées de liberté et de définir et mettre en œuvre des normes minimales en matière de conditions d'incarcération et de détention, en veillant à ce que cela reste au premier rang des préoccupations politiques et en y affectant les ressources humaines et financières nécessaires⁸⁹.

Il répétera ses propos dans d'autres résolutions de 2011, 2014 et 2016⁹⁰. Dans sa dernière résolution sur ce sujet, datant du 5 octobre 2017, le Parlement

⁸⁷ Résolution du 4 septembre 2003 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, § 22.

⁸⁸ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm (2010/C 285 E/02), § 112.

⁸⁹ Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l'Union (2011/2897(RSP)).

⁹⁰ Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du mandat d'arrêt européen (2013/2109(INL)); Résolution du Parlement européen du 2 avril 2014 sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm (2013/2024(INI), § 49; Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2015 sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE en 2013-2014 (2014/2254(INI)), §§ 153-157; Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2016 sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE en 2015 (2016/2009(INI)), § 42.

européen demande aux États membres de se doter d'une charte européenne des prisons⁹¹.

Reconnaître des droits aux personnes détenues ne semble décidément pas aisé.

Le fait qu'il ait fallu attendre le XXI^e siècle pour que la Belgique reconnaisse des droits aux personnes détenues par l'adoption de lois pénitentiaires en est une illustration⁹². Et, bien qu'aujourd'hui ces droits soient reconnus, l'arrêt *Clasens* montre que leur effectivité est mise en échec : des droits reconnus certes, mais peu effectifs, notamment en raison de l'absence de recours accessibles aux personnes détenues pour en assurer le respect en pratique.

L'absence d'instrument contraignant visant à une harmonisation, même minimale, des conditions de détention au sein de l'Union européenne, malgré les nombreuses recommandations du Parlement européen, en est une seconde illustration.

Pourtant, à l'heure où l'Europe traverse une véritable « crise de valeurs »⁹³, une telle harmonisation semble opportune afin de ne pas mettre en échec le principe de confiance mutuelle.

Conclusion : dépasser l'opposition entre personnes détenues et agents pénitentiaires

Les mouvements syndicaux se sont opposés à l'instauration d'un service minimum et s'opposent aujourd'hui à la loi l'ayant consacré, car celle-ci aboutirait à rendre toute grève ineffective. En effet, dans certaines prisons, le manque d'effectif, les problèmes d'absentéisme et la surpopulation pénitentiaire font qu'il n'est matériellement pas possible d'assurer plus qu'un service minimum, même en période hors grève. C'est ce qu'explique Michel Jacobs, secrétaire général de la Centrale générale des services publics (CGSP), en charge de la justice et des finances et plus particulièrement des prisons, qui dénonce le fait que

⁹¹ Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons (2015/2062(INI)), point 59, se référant à la Recommandation 1656/2004 du Conseil de l'Europe sur la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe.

⁹² À cet égard, voy. O. NEDERLANDT, « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? », in L. Detroux, M. El Berhoumi et Br. Lombaert (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, Bruxelles, 2019, pp. 141-177.

⁹³ C. RIZCALLAH, « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse ? », *op. cit.*, p. 297.

la nouvelle législation a privé les agents pénitentiaires de tout moyen de pression. Il rappelle que le service minimum impose la présence de 50 à 60 % des agents. Or, en « temps normal », le service n'est déjà assuré que par 80 % de l'effectif. Il en conclut qu'appliquer le service minimum en cas de grève revient « à conserver le *statu quo*, en termes d'effectifs, par rapport à un jour de travail habituel »⁹⁴.

Quelle est la situation en Belgique depuis l'instauration d'un service minimum ? Les agents pénitentiaires, ne pouvant plus recourir à la grève comme moyen de pression, utilisent « la grève du zèle » pour manifester leur mécontentement à l'égard de leurs conditions de travail. La grève du zèle consiste à « appliquer scrupuleusement toutes les dispositions réglementaires » et à recourir à l'argument sécuritaire « à l'abus », pour mettre en lumière que le système est inopérant et les conditions de travail inadaptées⁹⁵. Ainsi, à la prison de Saint-Gilles, l'une des prisons les plus surpeuplées de Belgique, depuis juin 2019, le personnel pénitentiaire, en sous-effectif, ne permet plus aux services sociaux que d'occuper cinq tables de parloir au lieu de vingt et restreint donc leur possibilité d'accès aux personnes détenues⁹⁶. De fin septembre à début octobre 2019, à la prison d'Anvers, les agents ont décidé de procéder à des fouilles individuelles complètes de tous les détenus devant être transférés au palais de justice, appliquant à la lettre le règlement, mais retardant de la sorte les transferts des détenus au palais de justice⁹⁷. Depuis la fin du mois de janvier 2020, les agents pénitentiaires font grève tous les vendredis. À l'heure où nous écrivons (21 février 2020), ce mouvement de contestation se poursuit (quatrième vendredi consécutif).

Ce constat peut conduire à considérer que l'introduction d'un service minimum n'était pas stratégique. Cédric Tolley, délégué sociopolitique à l'ASBL Bruxelles Laïque, en est convaincu, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'instauration d'un service minimum contribue à une politique axée sur l'effritement des droits sociaux, contre lequel la grève reste un rempart. Deuxièmement, la nouvelle législation conduit les agents à recourir à la grève du zèle,

⁹⁴ « Agents et détenus – une perspective croisée sur le travail derrière les barreaux. Entretien avec Michel Jacobs », *La Brèche, journal de l'ASBL GENEPI Belgique*, 2020, n° 2, p. 61.

⁹⁵ 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'ASBL GENEPI Belgique*, 2020, n° 2, p. 70.

⁹⁶ Voy. la carte blanche signée par plusieurs associations actives en prison pour dénoncer cette situation : www.lalibre.be/belgique/judiciaire/il-faut-d-urgence-permettre-aux-services-psycho-sociaux-externes-de-travailler-en-prison-a-saint-gilles-comme-ailleurs-5d82348d9978e25f642e2987, consultée le 16 janvier 2020.

⁹⁷ « Grève du zèle à la prison d'Anvers », 7sur7, 28 décembre 2019, [www.7sur7.be/belgique/ greve-du-zele-a-la-prison-d-anvers~a71d54fa/](http://www.7sur7.be/belgique greve-du-zele-a-la-prison-d-anvers~a71d54fa/), consulté le 15 janvier 2020.

dont la faible intensité ne permet pas de la considérer comme un conflit social : le service minimum ne s'applique alors pas, mais les conditions de détention sont en pratique détériorées. Troisièmement, le risque est aussi de perdre l'un des fondements de la grève, à savoir le fait de « montrer ». La médiatisation de la conflictualité sociale permet aux citoyens de se rendre compte de la problématique carcérale. On a d'ailleurs souligné que la grève de 2016 a poussé de nombreux acteurs à prendre publiquement la parole pour dénoncer le manque de moyens dont souffrent les prisons et la nécessité d'améliorer tant les conditions de détention des personnes détenues que les conditions de travail des agents pénitentiaires. Quatrièmement, la création d'un service minimum à l'encontre de la volonté des agents a renforcé le clivage entre les agents, d'une part, et les détenus et le monde politique et associatif réclamant le service minimum, d'autre part, ce qui a fait reculer « la perspective d'alliances et de solidarités » entre agents et détenus et a renforcé le « repli des agents pénitentiaires sur leur corps de métier »⁹⁸.

D'un point de vue des droits fondamentaux, l'introduction dans la législation belge d'un service minimum garanti semble néanmoins nécessaire : dans la balance entre l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, prévue à l'article 3 de la Convention, et le droit à l'action collective protégé par l'article 11 de la Convention, le caractère absolu de l'article 3 devrait l'emporter sur l'article 11, les droits fondamentaux des détenus constituent un but légitime permettant de déroger au droit de grève des agents pénitentiaires. Il est cependant certain que cette mesure reste largement insuffisante pour veiller à ce que les conditions de détention soient respectueuses de la dignité humaine, d'autant plus si elle conduit les agents à recourir à des grèves du zèle. Il convient dès lors de compenser les potentiels effets négatifs de cette évolution législative, en cherchant à renforcer l'alliance entre personnes détenues et agents pénitentiaires, d'une part, et en sensibilisant l'opinion publique à la problématique carcérale, d'autre part.

Premièrement, comme le souligne Cédric Tolley, entre personnes détenues et agents pénitentiaires, des « alliances sont possibles, elles sont même nécessaires »⁹⁹.

Les conditions de détention des personnes privées de liberté sont en effet liées aux conditions de travail du personnel pénitentiaire, ce que Michel Jacobs lui-même reconnaît en recourant à l'image de la balance : « la prison, c'est comme une grande balance avec deux plateaux : les agents se sentent bien, les

⁹⁸ C. TOLLEY, *op. cit.*, pp. 67-73.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 63.

détenus se sentiront moins mal»¹⁰⁰. Une détention humaine, organisée en vue de promouvoir la réinsertion des personnes détenues, organisant des activités, permettant une sécurité dynamique, comme le prévoit la loi pénitentiaire belge, nécessite un personnel pénitentiaire en nombre suffisant et bien formé. Le C.P.T. a maintes fois constaté l'insuffisance du nombre d'agents pénitentiaires et de leur formation¹⁰¹. La formation des agents est une problématique récurrente. En 2016, la section belge de l'Observatoire International des Prisons soulignait à ce propos que «les agents relèvent le manque de critères stricts de sélection du personnel. L'évaluation des compétences de base n'est pas complète. Notamment, aucune évaluation des capacités de communication n'est réalisée. Vu les conditions de travail des agents, soumis à des pressions extrêmement fortes, une formation adéquate est primordiale. Même si celle-ci a été renforcée, elle reste clairement insuffisante. Il apparaît également que tous les agents sont nommés à l'issue de leur stage... même lorsqu'ils ne conviennent pas»¹⁰². La Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de se prononcer sur le manque de formation des agents pénitentiaires. Dans l'affaire *Davydov et autres c. Ukraine*¹⁰³ en 2010 et, plus récemment, dans l'affaire *Tekin et Arslan c. Belgique*¹⁰⁴, elle a rappelé l'obligation positive qui pesait sur les États de former les agents pénitentiaires et s'est inquiétée de la qualité des formations données en Belgique: «L'article 2 de la Convention met également à la charge de l'État l'obligation positive de former ses forces de l'ordre, et notamment son personnel pénitentiaire, afin d'assurer un haut niveau de compétence et de prévenir tout traitement contraire à la disposition. À cet égard, la Cour relève que plusieurs observateurs internationaux ont déjà fait part de leur préoccupation quant aux lacunes des formations dispensées au personnel pénitentiaire en Belgique à l'époque des faits. En effet, la Cour note que, d'après les informations fournies par le gouvernement, les agents pénitentiaires impliqués dans les faits de l'espèce avaient bénéficié d'une formation relativement sommaire. R. n'avait ainsi suivi qu'une formation initiale de quinze jours avant d'effectuer un stage de trois mois»¹⁰⁵. En d'autres termes, quand le gouvernement demande au personnel pénitentiaire de «travailler autrement», soit de réaliser les mêmes tâches mais avec moins de personnel et compte tenu de la faible formation qui leur a été donnée, cela impacte directement les conditions

¹⁰⁰ «Agents et détenus – une perspective croisée sur le travail derrière les barreaux. Entretien avec Michel Jacobs», *op. cit.*, p. 61.

¹⁰¹ Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le C.P.T. du 23 au 27 avril 2012, préc., pp. 14 et 25.

¹⁰² OIP, Notice 2016 – Pour le droit à la dignité des personnes détenues, pp. 82-83.

¹⁰³ Cour eur. dr. h., arrêt *Davydov e.a. c. Ukraine*, 1^{er} juillet 2010.

¹⁰⁴ Cour eur. dr. h., arrêt *Tekin et Arslan c. Belgique*, 5 septembre 2017.

¹⁰⁵ *Ibid.*, §§ 95-96.

de détention des personnes détenues. Certes, la loi du 23 mars 2019 prévoit, outre un service minimum garanti, que l'administration pénitentiaire se dote d'un service pénitentiaire de formation¹⁰⁶, au vu de «l'importance majeure de disposer de personnels parfaitement préparés à remplir ses missions»¹⁰⁷. Toutefois, aucune date d'entrée en vigueur de cette partie de la loi n'est à ce jour prévue¹⁰⁸.

Vaïa Demertzis a souligné que dès lors que les demandes des organisations syndicales sont en grande partie partagées par les personnes détenues, celles-ci pourraient chercher à intégrer la situation des personnes détenues dans leur stratégie, ce qu'elles n'ont pas fait jusqu'ici. Elle rappelle qu'en outre, les personnes détenues pourraient être affiliées à une organisation syndicale dès lors qu'elles travaillent en prison, dans des conditions de travail et de salaire «syndicalement inacceptables», ou sont en demande d'un travail¹⁰⁹. Elle considère qu'«inclure les droits et préoccupations des détenus dans le cahier des revendications syndicales reviendrait dès lors à souder une solidarité entre travailleurs» et pourrait conduire à une «convergence des luttes», au bénéfice de tous : «intégrer le point de vue des détenus dans la négociation ayant trait à un renforcement des moyens humains et financiers pourrait asseoir le rapport de force syndical»¹¹⁰. Pour quitter cette approche binaire qui oppose les agents pénitentiaires aux détenus, l'idée de syndicaliser les détenus semble donc constituer une piste. Cependant, actuellement, aucune liberté syndicale ne leur est accordée¹¹¹. Ceci s'explique probablement par la perception que les autorités publiques ont du travail pénitentiaire, comme en témoigne l'impossibilité pour les détenus travailleurs de jouir des droits sociaux¹¹². Un autre facteur d'explication est à trouver dans le fait que le travail pénitentiaire ne fait que trop peu l'objet d'attention¹¹³.

¹⁰⁶ Art. 11 de la loi du 23 mars 2019.

¹⁰⁷ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, préc., p. 11.

¹⁰⁸ L'entrée en vigueur de l'article 11 de la loi est soumise à l'adoption d'un arrêté royal (art. 37 de la loi du 23 mars 2019).

¹⁰⁹ Voy. à cet égard les commentaires de Michel Jacobs qui exclut que le syndicat puisse intervenir pour les personnes détenues : «Agents et détenus – une perspective croisée sur le travail derrière les barreaux. Entretien avec Michel Jacobs», *op. cit.*, pp. 59-62.

¹¹⁰ V. DEMERTZIS, *op. cit.*, p. 5.

¹¹¹ Bl. AMBLARD, M. BOUHON, M. LAMBERT et D. SCALIA, *Prison : le travail à la peine*, Rapport sur le travail en prison en Belgique, Éd. Ligue des droits humains, Bruxelles, 2016, p. 19.

¹¹² Ch. VANDERLINDEN, «Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu», *Rev. dr. pén.*, 2003, p. 685.

¹¹³ Bl. AMBLARD, D. SCALIA et M. LAMBERT, «Travail en prison : qu'en pensent les détenus?», *La Revue Nouvelle*, 2015, n° 6, pp. 52-57.

Deuxièmement, la grève de 2016 a porté la question carcérale au cœur de l'actualité et a suscité une sensibilisation au sujet des conditions de détention en prison et une grande mobilisation des acteurs : des personnalités du monde académique, associatif, judiciaire, péri-carcéral, etc. ont pris la parole, les journalistes se sont emparés de la question, des avocats ont introduit de nombreuses requêtes et, de manière tout à fait inédite, des juges ont pris des décisions sortant de l'ordinaire, visant à lever des mandats d'arrêt ou faire droit à des requêtes de mise en liberté au vu des conditions de détention. À cet égard, comme le souligne Cédric Tolley, la grève a démontré que la prison était problématique et que la solution se trouvait du côté de la libération¹¹⁴.

Pourtant, même en dehors des périodes de grève, les conditions de détention dans certaines prisons belges ont été considérées à plusieurs reprises comme une violation de l'article 3 de la Convention (*supra*) et le problème de la surpopulation pénitentiaire et des conséquences néfastes qu'elle entraîne tant pour les conditions de travail que pour les conditions de détention, est chronique depuis les années 1990. Il est donc nécessaire que les acteurs qui se sont mobilisés durant cette période de grève continuent à soumettre au débat public la question carcérale en dehors de celle-ci, d'autant plus si les agents pénitentiaires manifestent à l'avenir leur contestation via des grèves du zèle, moins médiatisées.

Diverses initiatives visant à la sensibilisation du grand public¹¹⁵ existent, et une action remarquable a récemment été entreprise par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone visant à citer l'État belge en responsabilité pour la surpopulation pénitentiaire. Toutefois, celles-ci semblent avoir peu d'impact sur la politique pénitentiaire menée, le gouvernement belge continuant à vouloir étendre le parc carcéral en dépit des critiques (*supra*).

Dès lors que la crainte des agents pénitentiaires est que l'instauration d'un service minimum vise à faire taire les organisations syndicales, il est aujourd'hui d'autant plus important que tous les acteurs veillent à soutenir celles-ci dans leurs revendications légitimes quant à leurs conditions de travail, tout en mettant en avant les droits des personnes détenues à des conditions de détention qui correspondent aux objectifs du législateur. Il convient de coaliser les forces, de faire des agents pénitentiaires et des détenus des alliés objectifs et de « recentrer le débat sur les nombreuses obligations qui pèsent sur l'État en tant qu'employeur et eu égard à la situation de vulnérabilité des personnes détenues »

¹¹⁴ C. TOLLEY, *op. cit.*, p. 74.

¹¹⁵ On pense notamment aux journées nationales de la prison ayant lieu chaque année en novembre en Belgique depuis 2014.

plutôt que d'insister sur les devoirs des agents pénitentiaires dans le cadre d'un régime de service minimum garanti¹¹⁶. Comme le souligne Cédric Tolley, il faudrait aboutir à finalement défendre, au-delà du droit de grève des agents et du droit à la dignité des détenus, aussi le droit de grève des détenus et le droit à la dignité des agents¹¹⁷.

À cet égard, et pour clôturer cet article, nous voudrions rappeler le rôle primordial qu'ont ici à jouer les organes de contrôle des prisons.

Si les visites et rapports du C.P.T. sont généralement médiatisés, ces visites ne sont que ponctuelles. Bien que la Belgique n'ait toujours pas ratifié l'OPCAT (protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹¹⁸), et ce, malgré son engagement à le faire, il existe toutefois des organes de contrôle nationaux : le Conseil central de surveillance pénitentiaire, au niveau national, et des commissions de surveillance établies auprès de chaque prison. Ces organes ont récemment été réformés en vue de leur professionnalisation¹¹⁹. Le nouveau Conseil central est entré en fonction en avril 2019¹²⁰ et les commissions de surveillance ont été mises sur pied le 1^{er} septembre 2019. Gageons que ces organes travailleront, en association avec tous les autres acteurs, à maintenir la question carcérale, tant quant aux conditions de travail du personnel pénitentiaire qu'aux conditions de détention des personnes détenues, au cœur du débat public.

¹¹⁶ I. FICHER et Ch. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 123.

¹¹⁷ C. TOLLEY, *op. cit.*, p. 74.

¹¹⁸ www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx.

¹¹⁹ Voy., à cet égard, 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?», *Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, vol. 2, 2019, <http://e-legal.ulb.be>.

¹²⁰ Voy. son nouveau site internet : www.ccsp.belgium.be/.