

NOTICE



**DE L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE
DÉTENTION À LA DÉNONCIATION DU
SYSTÈME PÉNAL**

2024

Ce texte a été rédigé en 2023 par les membres bénévoles de l'OIP.
Certaines données ou informations publiées entre sa rédaction et son
édition n'ont pas pu être intégrées dans le texte.

Dans ce document, l'emploi du masculin pour désigner des personnes
n'a d'autres fins que celle d'alléger le texte.

Table des matières

I.	Introduction : L'OIP, de l'observation des conditions de détention à la dénonciation du système pénal.....	8
A.	Du réformisme à l'abolitionnisme	10
B.	De l'abolitionnisme	11
II.	HISTORIQUE ET LOI DUPONT.....	13
A.	Généralités	13
B.	Domaines non régis par la loi.....	14
C.	Principales dispositions de la loi DUPONT	14
1.	Titre II : Principes fondamentaux généraux	15
2.	Titre III : Des prisons.....	15
3.	Titre IV : La planification de la détention.....	16
4.	Titre V : Les conditions de vie dans la prison.....	16
5.	Titre VI : L'ordre, la sécurité et le recours à la coercition	19
6.	Titre VII : Régime disciplinaire.....	20
7.	Titre VIII : Plaintes.....	20
D.	Bilan et perspectives.....	21
III.	INSTANCES INTERNATIONALES	22
A.	Le Comité pour la Prévention de la Torture et des traitements inhumains et dégradants du Conseil de l'Europe.....	22
B.	Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe	24
C.	La Cour européenne des Droits de l'Homme.....	25
D.	Le comité des ministres	28
E.	Comité contre la torture des Nations Unies.....	29
F.	L'Examen Périodique Universel des Nations Unies	31
IV.	VUE D'ENSEMBLE	32
A.	Organisation	32
1.	L'administration pénitentiaire - la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) 33	
2.	Les Directions locales.....	37
B.	Population carcérale	38
1.	La capacité carcérale	39
2.	Surpopulation	41
C.	Parc immobilier.....	58
1.	Prisons modernes vs vieilles prisons.....	59
2.	Nouvelles prisons.....	59

3.	Des prisons « haute sécurité »	61
4.	Loin des villes	62
5.	Le « village pénitentiaire » de Haren.....	63
6.	Diversification des établissements.....	66
D.	Personnel pénitentiaire.....	67
1.	Formation et contrôle professionnel	67
2.	Manque d'effectifs et statut du personnel.....	72
3.	Grèves et service minimum.....	76
V.	GARANTIES	80
A.	Intégrité physique	80
1.	Le décès en détention.....	80
2.	Violences entre détenus	83
B.	Droit de plainte.....	86
C.	Mécanisme national de prévention, conseil central de surveillance pénitentiaire et commission de surveillance.....	90
1.	Bref résumé historique	90
2.	Le régime de surveillance actuel	93
3.	Missions des organes de surveillance	93
4.	Mécanisme national de prévention.....	97
D.	Aménagements de peine.....	98
1.	Généralités.....	98
2.	Un peu d'histoire.....	100
3.	Répartition des compétences	101
4.	Aménagements de peines de la compétence des directeurs de prison ou de la DGD	103
5.	Le Tribunal de l'Application des Peines (TAP).....	104
6.	Libération conditionnelle.....	106
7.	La surveillance électronique	114
8.	Permissions de sorties et congés pénitentiaires : compétences résiduelles du Ministre de la Justice et de la Direction Gestion de la Détention (DGD).....	122
9.	La détention limitée	124
10.	Les détenus sans titre de séjour.....	124
11.	La libération provisoire et le JAP.....	125
12.	Révocation, révision et suspension des mesures et arrestation provisoire.....	127
13.	Le suivi des mesures et les maisons de justice	128
14.	Conclusion	128
VI.	POPULATIONS SPÉCIFIQUES	131
A.	Femmes	131
1.	Moindre offre d'activités et de services intra-muros	131
2.	Une toute petite minorité : des explications culturelles	132

3.	Stigmatisation amplifiée, peines plus lourdes et traitement pénitentiaire genré.....	133
B.	Mineurs.....	134
1.	Les enfants nés en détention ou avant celle-ci.....	134
2.	Les mineurs auteurs de faits qualifiés infraction.....	136
C.	Étrangers.....	137
D.	Personnes en détention provisoire.....	140
1.	Les chiffres.....	140
2.	Règles d'application.....	141
3.	En pratique.....	141
E.	Personnes LGBTQ+.....	142
1.	Choix de la section des hommes ou des femmes pour les personnes trans.....	143
2.	Besoins particuliers des personnes trans.....	144
3.	L'isolement des personnes LGBTQ+.....	145
F.	Personnes âgées.....	145
G.	Personnes en situation de handicap.....	146
VII.	CONDITIONS MATERIELLES.....	148
A.	Hébergement.....	148
1.	L'infrastructure générale.....	148
2.	Cellules et cellules de punition.....	150
B.	Hygiène.....	153
1.	Douches et sanitaires.....	153
2.	Vêtements et effets personnels.....	154
C.	Nourriture.....	155
1.	L'alimentation.....	155
2.	Le système de la cantine et de la caisse d'entraide.....	156
VIII.	SÉCURITÉ, ORDRE ET DISCIPLINE.....	159
A.	Moyens sécuritaires.....	159
B.	Incidents.....	160
1.	Les fouilles.....	161
2.	Le racisme.....	161
3.	Les agressions physiques.....	162
4.	Les incidents collectifs.....	165
C.	Régime disciplinaire.....	166
IX.	VIE QUOTIDIENNE.....	168
A.	Activités.....	168
B.	Travail.....	170
1.	Aspects légaux.....	172
2.	Nature du travail proposé.....	176

3.	Offre de travail	178
4.	Conditions et accès au travail.....	179
C.	Enseignement et formation professionnelle	181
1.	L'offre de formation.....	181
2.	Accès aux formations	183
3.	Problèmes pratiques	185
D.	Accès à l'information.....	186
E.	Religion.....	188
F.	Intervenants extérieurs.....	189
1.	Les services généralistes	191
2.	Le cas de Bruxelles-Capitale.....	192
3.	Les services spécifiques	193
4.	En Flandre.....	193
5.	En Communauté germanophone.....	194
6.	À Bruxelles	194
7.	Au niveau associatif.....	195
8.	Des faiblesses budgétaires	197
X.	CONTACT AVEC L'EXTÉRIEUR.....	199
A.	Droit de visite.....	199
1.	Les visites à table et les visites en parloirs ordinaires	199
2.	Les visites hors surveillance (VHS)	201
3.	Les visites parents-enfants	202
B.	Correspondance	203
C.	Appels téléphoniques	204
XI.	ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ.....	206
A.	Les principes.....	206
B.	Organisation – Budget – Conséquences	206
C.	Besoins énormes – environnement inadapté	210
D.	Les lacunes dans la prise en charge sanitaire des détenus	211
1.	Manque de personnel –Problème d'extraction.....	211
2.	Manque de moyens matériels	213
3.	Examens superficiels à l'entrée et lors d'un incident violent	214
4.	Organisation des soins problématiques.....	215
5.	Une qualité de soins insuffisante	216
6.	Mise au cachot-RSPI	216
7.	Situation durant les grèves	216
8.	Différence de traitement pour les prévenus et absence de continuité dans les traitements.....	217
E.	La prévention des maladies et l'éducation à la santé.....	217

F.	Surmédication et toxicomanie	218
G.	Santé mentale et suicide.....	220
H.	Les personnes internées.....	221
1.	La loi du 4 mai 2016 relative à l'internement.....	222
2.	Les annexes psychiatriques.....	226
3.	Les structures de placement	228
4.	La situation spécifique en Flandre.....	234
5.	Perspectives.....	235
I.	COVID.....	237
1.	Les mesures visant à limiter la population carcérale.....	239
2.	Les mesures visant à éviter les entrées et sorties dans les établissements pénitentiaires et de défense sociale	242
3.	Le régime de détention.....	243
4.	L'usage de la vidéoconférence et les tentatives de légiférer sur la question	244
5.	Critiques de la réglementation adoptée en réaction à la pandémie	246
6.	Le manque de respect du principe de légalité.....	247
7.	Le manque de proportionnalité dans les atteintes aux droits des détenus.....	248
8.	(In)suffisance des mesures adoptées pour garantir la santé des personnes détenues	251
9.	Le choc de la première vague et la diminution historique de la population carcérale <i>versus</i> le manque de réactivité lors de la seconde vague et l'accoutumance au pire.....	252

I. Introduction : L'OIP, de l'observation des conditions de détention à la dénonciation du système pénal

Depuis plus de vingt-cinq ans, l'Observatoire international des prisons - section belge a pour objectifs la surveillance des conditions de détention des personnes privées de liberté et l'alerte sur les manquements aux droits humains dont la population carcérale fait l'objet.

Son objectif principal est donc de « briser le secret » qui entoure les lieux de détention. Avec comme références les droits humains et le respect de la personne humaine, l'OIP considère que chacun a droit, en tous lieux, à la reconnaissance de sa personnalité juridique et que nul ne peut être soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

L'OIP est avant tout une organisation militante. Elle ne délègue pas d'experts chargés de la visite ou du contrôle des prisons mais réunit des personnes soucieuses du respect des droits humains dans les différents lieux de détention. Les membres de l'OIP sont tous bénévoles.

Afin de remplir cet objectif, les membres rassemblent des informations qui permettent de cerner la vie quotidienne des détenus et leurs conditions de détention. Le recoupement de ces informations permet la rédaction de la notice.

Pour obtenir ces informations, toutes les sources disponibles sont mobilisées : médias, documents officiels et rapports des organismes nationaux et internationaux de défense des droits humains (par exemple les rapports du Comité pour la Prévention de la Torture), rapports du secteur associatif en lien avec la situation des personnes détenues, documents et questions parlementaires.

La principale source d'information est toutefois constituée de personnes en contact avec la réalité quotidienne des lieux de détention, que celles-ci s'inscrivent ou non dans une structure déterminée. À titre d'exemple, on peut citer :

- le secteur associatif ayant un rôle à jouer dans le domaine pénitentiaire et post-pénitentiaire ;
- les membres du personnel pénitentiaire : agents, directeurs, assistants sociaux, psychologues, médecins, infirmiers, etc. ;
- les (ex-)détenus, les familles et les proches de ceux-ci ;
- les intervenants extérieurs : visiteurs de prison, avocats, etc. ;
- les associations de promotion des droits humains ;
- les membres des commissions de surveillance des prisons ;
- de manière générale, toute personne ayant des informations sur les conditions de détention.

Sans faire nécessairement partie de l'OIP, ces personnes, qui peuvent bien entendu rester anonymes, fournissent ponctuellement ou régulièrement des informations sur l'état des conditions de détention dans un lieu de détention donné.

La notice de l'OIP n'a pas l'ambition d'offrir un panorama complet de l'ensemble des conditions de détention en Belgique. D'une part, depuis sa constitution et pour des questions tant de méthode que de temps, l'OIP s'est principalement concentré sur les établissements pénitentiaires au détriment d'autres lieux de détention tels que les cachots des commissariats ou des palais de justice, les fourgons de transfèrement, les centres fermés, les institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ), etc. D'autre part, même en ce qui concerne les établissements pénitentiaires, force est de constater que les informations récoltées sont loin d'être exhaustives. En outre, l'observation des membres de l'OIP ne couvre pas de manière égale l'ensemble du territoire belge.

Enfin, le type d'informations et surtout les modalités de collecte de celles-ci nous conduisent à prendre certaines informations avec beaucoup de précaution et parfois à ne pas mentionner des informations plus « délicates » lorsque celles-ci n'ont pu être vérifiées (c'est-à-dire recoupées par des sources d'information différentes).

Il faut donc garder à l'esprit que les informations citées dans cette notice ne sont ni exhaustives, ni exclusives, mais visent à fournir aux lecteurs un aperçu de l'état des prisons belges.

A. Du réformisme à l'abolitionnisme

Depuis 1998, date de création de la section belge de l'OIP, de nombreux chapitres de nos rapports résonnent comme une ritournelle :

- La surpopulation carcérale est un problème chronique dans les prisons belges ;
- Les internés n'ont rien à faire dans les prisons, ils n'y sont pas soignés ;
- Les toxicomanes ne sont pas pris en charge dans les prisons, ils n'y ont pas leur place ;
- L'aide aux détenus est insuffisante ;
- Les fouilles sont souvent illégales ;
- L'isolement de certains détenus cause des dégâts importants ;
- Les grèves du personnel aggravent les mauvaises conditions de détention ;
- Manque d'activités ;
- Manque de soins ;
- Rémunération du travail indécente ;

En plus de vingt-cinq ans, nos constats, nos combats, nos alertes, nos communiqués reviennent en boucle.

Les experts reconnaissent depuis longtemps que les fonctions prétendument allouées à la peine d'emprisonnement ne sont pas remplies. Pourtant, l'institution carcérale perdure.

Le courant réformiste – qui vise à améliorer le système pénal sans remettre son existence en question – ne nous semble plus une piste à envisager.

Penser qu'« il faut bien punir » et que les prisons sont nécessaires, c'est accepter un ordre des choses qui produit des répartitions entre gagnants et perdants, inclus et exclus, riches et pauvres. L'échec des idées réformistes nous apparaît évident¹.

Il faut déconstruire.

A force de lectures, discussions, réflexions, il nous est apparu que non seulement la prison était violence mais que le système pénal dans son ensemble produisait de la violence, que cette violence n'était pas forcément nécessaire et qu'elle ne permettait pas à la société de se protéger de la délinquance, ce qu'elle prétend pourtant faire.

Et si l'abolition de ce système pénal défaillant était une pensée raisonnable ?

Nous avons présenté cette hypothèse le 20 octobre 2019 au Festival des Libertés organisé par Bruxelles Laïque et le Théâtre National sous la forme d'un débat intitulé : « Un monde sans peine, inévitable chaos ? »².

Convaincus par cette réflexion, l'article 3 de nos statuts (La Charte de l'OIP) précise à présent que l'OIP milite pour la suppression de la privation de liberté en tant que peine même si, dans l'attente de la réalisation de cet objectif, l'organisation continue de militer pour aider les personnes détenues à ne pas subir d'autre peine que la seule privation de liberté.

¹ Exemple 1 : Ce qu'on présente comme alternatives à la prison (probation, surveillance électronique, transaction...) n'a pas remplacé l'enfermement mais a visé des individus qui n'auraient pas été incarcérés (44.000 personnes sont sous contrôle probatoire en 2018).

Exemple 2 : Chaque époque a proposé des « prisons modèles » qui n'ont servi qu'à légitimer l'institution carcérale.

Exemple 3 : Echec du principe de subsidiarité qui veut que la prison soit vue comme dernier recours, ultime remède ; ce principe est repris dans la loi et pourtant la prison figure comme sanction pour presque toutes les infractions du code pénal.

² <https://www.youtube.com/watch?v=pYjUTGECHzo&t=5s>

Notre conviction ne peut nous empêcher de vouloir agir partout où c'est possible pour contribuer à la réforme du système pénal actuel, sans jamais oublier que cette action vise son abolition.

B. De l'abolitionnisme

S'il y a plusieurs courants abolitionnistes, on peut retenir certains points communs de leur pensée :

1. Le système pénal n'est pas juste d'un point de vue social (le système carcéral est à la fois la cause et la conséquence de la violence et de l'injustice sociale).
Les individus qui sont jugés sont « recrutés » selon des logiques sociales.
Les abolitionnistes luttent pour la disparition des inégalités - ce qui exige de profondes transformations sociales - et veulent qu'un travail considérable soit mené en amont pour faire disparaître les inégalités créées au niveau de l'éducation, de la culture, de l'urbanisme, de l'économie...
2. L'abolition n'est pas une utopie, mais un objectif réaliste : le système pénal crée des problèmes, le meilleur moyen de les résoudre est d'abolir ce système pénal.
L'utopie serait de croire que le système pénal peut régler la question de la délinquance.
Les abolitionnistes sont réalistes et sont conscients qu'après la révolution, tous les problèmes ne seront pas résolus puisque les conflits, les situations problématiques sont inhérentes à la vie en société.
3. L'abolitionnisme est une manière de régler les conflits sans déléguer à l'Etat, une institution ou des personnes extérieures la résolution de ceux-ci. Les personnes concernées par la situation problématique (qu'elles aient causé ou subi des torts) sont les mieux placées pour aider à leur résolution. Cela n'empêche pas que l'Etat apporte son aide de manière non centrale.
4. Les abolitionnistes ne croient pas en la réforme de la prison. L'idée de la réforme fait pratiquement partie de l'idée de la prison... Selon certains, sans réformes, la prison aurait disparu depuis longtemps. Si l'on considère que la prison et le système pénal font du tort à la population, il ne faut pas remplacer ou améliorer ces institutions mais bien les supprimer.

La victime devient le centre du processus mais l'offenseur est également digne d'intérêt. Il est de l'intérêt de la société que ce dernier soit pris en compte. A partir du moment où on admet que chaque situation problématique surgit dans un certain contexte social, dans lequel les individus peuvent être pris, se sentir insécurisés, agressés... On comprend que tout se conjugue à un instant X pour que se produise un drame qui aurait pu ne pas se produire (on est loin de l'étiquette du dangereux).

Il y a dès lors autant de pistes abolitionnistes que de situations problématiques. L'idée est notamment de laisser aux acteurs d'une situation de conflit ou d'agression la capacité de donner des significations autonomes à ce qui leur est arrivé en dépassant une logique binaire. L'envie est de trouver des méthodes collectives pour permettre une autonomisation (comment répondre aux besoins des victimes sans passer par le système pénal).

Les abolitionnistes travaillent à l'élaboration d'approches non punitives : une justice basée sur la conciliation, la réconciliation, le dédommagement des victimes, la restauration du lien social brisé, le thérapeutique (les commissions ad hoc de Louk Hulsman, la commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud à la fin de l'apartheid, le glissement vers le droit civil, la négociation, le pardon, la médiation, l'éducatif...).

La difficulté est d'imaginer des alternatives sans passer par le système punitif afin d'éviter ce que Foucault appelait « le sur-pouvoir carcéral » : le château tombe mais les fonctions sociales, les fonctions de

surveillance, les fonctions de contrôle, les fonctions de resocialisation qui étaient censées être assurées par l'institution-prison, sont assurées par d'autres mécanismes.³

En effet, la diminution de la population carcérale ne signifierait pas pour autant que la société deviendrait moins pénitentiaire...

Notamment, de plus en plus de services de réintégration, de probation, de libération conditionnelle, de surveillance électronique impliquent contrôle et surveillance. En outre, de plus en plus de pays commencent à privatiser ce type de services. Comme l'indique Jackie WANG dans son ouvrage « Capitalisme carcéral » : *« il est fort probable que ces nouvelles technologies de contrôle finiront par se transposer dans la vie civile, brouillant la distinction entre la prison et le monde extérieur. On peut même imaginer qu'à l'avenir, la prison comme enceinte matérielle sera remplacée par une surveillance intégrale où le confinement physique ne sera plus nécessaire (...) Il est possible que les technologies de surveillance initialement conçues pour les détenus - dont les dispositifs de repérage ou d'identification biométrique – soient un jour appliquées sur tout un chacun. »*⁴

Confinement, contrôle, surveillance.

Et voilà qu'avec la crise sanitaire du Covid-19, ces termes concernent chaque individu dans le monde.

Alors, l'abolition du système pénal, l'affaire de tous ?

3 M.FOUCAULT. « Alternatives » à la prison, Une entrevue avec Jean-Paul Brodeur, Ed. Divergences, 2021, p.20.

4 J. WANG, « Capitalisme carcéral » Ed. Divergences, 2019, p. 40-41.

II. HISTORIQUE ET LOI DUPONT

A. Généralités

L'OIP a dénoncé à de très nombreuses reprises l'insécurité juridique dans laquelle les détenus se voyaient placés, faute de législation réglementant la vie en prison.

La situation au sein des prisons était régie par un arrêté royal poussiéreux, datant de 1965, et ne couvrant qu'une partie de la matière.

En 1997, un avant-projet de loi ambitieux concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution des peines a été rédigé. Ce travail avait été confié au Professeur Lieven DUPONT (KUL) par le Ministre de la Justice DE CLERCK, dans le cadre de sa *note d'orientation politique pénale – exécution des peines*.

Une commission, dite DUPONT a été nommée pour approfondir le travail, entamer une concertation avec les acteurs de terrain et envisager les modalités de création de tribunaux d'application des peines. Ce dernier point a été scindé des travaux de la commission et repris par une autre commission (HOLSTERS) chargée de l'étude du statut juridique externe des détenus.

Le 12 janvier 2005, la « *loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus* » était adoptée.

Cette loi prévoit toutefois en son article 180 que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de celle-ci ou de certaines de ses dispositions.

En d'autres termes, les dispositions prévues par la loi entreront en vigueur lorsque des arrêtés royaux spécifiques seront publiés...

Certains de ces arrêtés royaux ont pris effet en 2006, d'autres en 2007... puis plus rien jusqu'en 2011. Des pans de la loi, et pas les moindres, étaient malheureusement en attente d'une entrée en vigueur, jusqu'il y a peu.

Une loi du 2 mars 2010 modifiant la loi de principes a été votée. Elle n'avait pas pour effet de mettre en vigueur de nouveaux articles. Selon l'exposé des motifs de la loi, « *les modifications proposées entraînent des améliorations ponctuelles de la loi afin de permettre au texte de correspondre mieux à la réalité pénitentiaire* ». Or, un des mérites de la loi de principes était précisément d'innover en proposant l'instauration de principes et de règles « remuant » l'actuelle réalité pénitentiaire, et non pas de l'accommoder davantage.

Cette loi a modifié essentiellement des articles relatifs au droit disciplinaire et les modifications vont principalement dans le sens d'un accroissement de la sévérité à l'encontre des détenus.

La loi du 1^{er} juillet 2013 a apporté de nouvelles modifications. Elles concernent principalement le travail des détenus, les fouilles à corps et les sanctions en matière disciplinaire. Ces modifications vont également toutes dans le sens d'une diminution des droits des détenus et d'une aggravation de la sévérité à leur encontre.

En 2018 et en 2019, d'autres arrêtés royaux ont été rédigés, permettant l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions de la loi Dupont, notamment le droit de plainte qui permet enfin une meilleure réponse aux différentes difficultés vécues par les détenus en prison.

À ce jour, toutes les dispositions sont entrées en vigueur sauf celles relatives aux soins de santé, pour lesquelles aucune date d'entrée en vigueur n'est actuellement prévue. Une période transitoire de 20 ans (allant jusqu'en 2039) a été accordée au pouvoir exécutif pour respecter le prescrit de ces articles.⁵ Il est extrêmement difficile d'appréhender la loi dont l'entrée en vigueur est à ce point morcelée.

⁵ Article 11 de l'A.R. du 3 février 2019, Mon. B., 14 février 2019

Il est capital de rester attentif aux futures modifications que pourraient subir cette loi, qui pourraient davantage aller dans le sens d'une restriction des droits des détenus.

L'OIP dénonce à cet égard le dépôt d'un avant-projet de loi modifiant la loi de principes par la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) au cours de l'été 2023. Malgré la promesse faite par cet organe d'une concertation avec le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP), les différents avis et modifications proposées par le CCSP n'ont nullement été pris en considération dans le dépôt du texte définitif au conseil des ministres. Ce texte inquiète gravement tant il tend à restreindre les missions de surveillance du CCSP et éroder le droit de plainte des détenus, récemment entré en vigueur. Il pourrait être adopté avant la fin de la législature 2019-2024, malgré le fait qu'il n'en soit nullement fait mention dans la note de politique générale justice du 4 novembre 2020⁶.

B. Domaines non régis par la loi

La loi de principes ne comporte pas de dispositions concernant l'organisation de l'administration centrale, la relation entre cette dernière et les services extérieurs, l'organisation interne des prisons locales, ni même aucune disposition relative au personnel (statut, tâches, formation, attitudes). Pourtant, dans l'exposé des motifs on peut lire ce qui suit : « *l'instauration d'une pratique conforme aux principes de départ contenus dans une loi qui règle le statut juridique des détenus est naturellement impensable si on laisse de côté les aspects précités qui touchent la politique carcérale et celle du personnel* ».

Les éléments entourant la détention et la question du personnel sont régies par divers instruments : loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, l'arrêté royal du 29 janvier 2007 déterminant le contenu du rapport du directeur et déterminant la composition et le fonctionnement de la conférence du personnel⁷, arrêté royal du 14 mai 1971 portant instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des Etablissements pénitentiaires, etc.

C. Principales dispositions de la loi DUPONT

Cette loi de Principes vise à élaborer un statut juridique du condamné en tant que sujet de droit, en partant du principe premier que « *la limitation des effets préjudiciables de la détention* » est une condition *sine qua non* de la réalisation des autres objectifs de l'emprisonnement que sont la réinsertion, la réparation et la réhabilitation. Ce principe de limitation des dégâts implique, outre un renforcement du statut juridique des détenus, un démantèlement maximal de la prison en tant qu'institution totale, une ouverture la plus grande possible sur le monde extérieur et l'élaboration d'un parcours carcéral dans la perspective d'une possible libération anticipée.

Pour renforcer cette priorité, les principes de respect et de participation (visant à faire des détenus des interlocuteurs et des négociateurs à part entière dans le cadre de leur plan de détention, mais aussi dans celui des processus décisionnels qui les concernent) et de normalisation (visant à conférer aux détenus des conditions de vie les plus semblables aux conditions de vie à l'extérieur) sont soutenus et le « plan de détention individuel »⁸, vu comme le moyen stratégique idéal pour mener à bien ces objectifs.

La loi est divisée en différents titres, subdivisés en chapitres, et comprend 180 articles. En voici les points essentiels :

⁶ Note de politique générale Justice du 4 novembre 2020, Chambre des représentants de Belgique, Doc. 55, 1580/016

⁷ Ultérieurement modifié par A.R. du 17 juillet 2008, Mon. B., 5 septembre 2008

⁸ Articles 38 à 40 de la loi de principes

1. Titre II : Principes fondamentaux généraux

Le titre II de la loi est entré en vigueur le 15 janvier 2007, conformément à l'arrêté royal du 28 décembre 2006.

L'article 5§1 érige en règle que : « *L'exécution de la peine ou mesure privative de liberté s'effectue dans des conditions psychosociales, physiques et matérielles qui permettent de préserver ou d'accroître chez le détenu le respect de soi et sollicitent son sens des responsabilités personnelles et sociales* ».

L'article 6§1 rappelle (et c'est nécessaire) que : « *Le détenu n'est soumis à aucune limite de ses droits politiques, civils, sociaux, économiques ou culturels autre que les limitations qui découlent de sa condamnation pénale ou de la mesure privative de liberté* ».

C'est la première fois qu'une loi expose clairement que la prison ne doit être que le lieu de privation de liberté de mouvement, le détenu conservant le reste de ses droits. Le principe de *normalisation* est ainsi institué dans la loi.

L'article 9§1 continue en ce sens : « *Le caractère punitif de la peine privative de liberté se traduit exclusivement par la perte totale ou partielle de la liberté de mouvement et les restrictions à la liberté qui y sont liées de manière indissociable* ».

La nouvelle loi met également l'accent sur le principe de la présomption de l'innocence, en prévoyant notamment que les inculpés seront tenus à l'écart des condamnés, sauf s'ils acceptent par écrit le contraire en vue de participer à des activités communes.

Dans les faits, cet article n'est absolument pas respecté.

Ainsi, en théorie, le traitement des inculpés ne pourra donner l'impression que leur privation de liberté présente un caractère punitif. En théorie...

Dans le projet de loi, il était prévu que chaque prison aurait une capacité maximale à fixer, tout comme chaque détenu aurait sa propre cellule. Il est regrettable que ces articles n'aient pu être votés, pour des questions de budget contestables.

Enfin, comme le précise le Professeur DUPONT, « *tant que le problème de la surpopulation ne sera pas résolu, cette loi sera vouée à l'échec* ».

2. Titre III : Des prisons

Ce titre traite de la répartition des prisons sans pour autant fixer de capacité maximale par établissement pénitentiaire.

Il prévoit également la création d'un règlement d'ordre intérieur par prison. On s'étonne évidemment que cela n'ait jamais été le cas auparavant.

Enfin, la question de la surveillance du traitement des détenus est développée aux articles 20 à 31 de la loi.

Celles-ci ont pour objet de mettre en place un Conseil et des commissions de surveillance, chargés « *d'une surveillance indépendante des prisons et du traitement réservé aux détenus* » (article 20). Ces organes sont essentiels et doivent pouvoir avoir accès à tous les lieux au sein de la prison. C'est le Conseil central qui a, par exemple, insisté auprès du gouvernement belge pour que des détenus soient libérés en raison de la crise sanitaire ayant eu lieu dans le milieu carcéral, suite à la pandémie de la Covid-19. Il y aurait eu de ce fait 135 libérations anticipées, début de l'année 2021.

Cet accès est fragile et sans cesse remis en question. L'OIP dénonce à cet égard les propositions de modifications législatives récemment faites au conseil des ministres (cfr « généralités »), visant notamment à rendre inaccessible les documents et pièces non écrites, tels les photos, plans, images de vidéosurveillance, etc. L'accès des commissions de surveillance aux images caméras est essentiel afin d'enquêter sur des incidents qui se produisent en prison, permettant d'objectiver ce qui s'y déroule réellement.

Les dispositions de ce titre sont entrées en vigueur en différentes étapes :

- Le 30 août 2019 pour les articles 14 et 15 concernant la répartition et destination des prisons (arrêté royal du 17 août 2019) ;
- Le 1^{er} septembre 2011 pour l'article 16 concernant le règlement d'ordre intérieur (arrêté royal du 8 avril 2011) ;
- Le chapitre relatif au placement, transfèrement et accueil est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2011 (article 19 relatif à l'accueil)⁹, le 1^{er} octobre 2020 (article 18 §2 relatif à la réclamation en cas de transfèrement)¹⁰, et le 1^{er} janvier 2020 (articles 17 et 18 §1 relatifs aux décisions de placement et transfèrement)¹¹ ;
- Le 1^{er} janvier 2019 (article 20 à 25/1 et 25/3) et le 1^{er} octobre 2020 (article 25/2) pour les articles relatifs au Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire¹² ;
- Le 1^{er} septembre 2019 et le 1^{er} octobre 2020 (article 31) pour les articles relatifs aux Commissions de surveillance (26 à 30, 31/1)¹³
- Le 1^{er} décembre 2019 pour la question de l'accès aux prisons (articles 32-34)¹⁴.

3. Titre IV : La planification de la détention

Le titre IV est révélateur des objectifs de la loi, qui sont de favoriser la réparation du tort causé à la victime, la réinsertion et la réhabilitation du détenu.

La réussite de ces objectifs passe par la collaboration des communautés et des régions puisque celles-ci sont notamment compétentes pour l'aide sociale aux détenus. Cependant, cette participation pose de nombreux problèmes d'efficacité.

Dès l'incarcération, une enquête débutera sur la personne et la situation du détenu dans la perspective d'établir un plan de détention individuel, en concertation avec celui-ci.

Ce plan de détention contiendra une esquisse de son parcours carcéral, des activités axées sur la réparation notamment du tort causé aux victimes, le travail disponible, les programmes de formation, le traitement psychologique, ...

Le plan de détention est intégré dans un protocole de collaboration qui sera signé par le condamné et par le Directeur de l'établissement.

Le titre IV de la loi est finalement entré en vigueur le 29 avril 2019¹⁵. A nouveau, cependant, la surpopulation et le manque de moyens pour favoriser le travail des acteurs sociaux gravitant autour de la prison, rendent cette planification quasiment inapplicable.

4. Titre V : Les conditions de vie dans la prison

Conditions de vie matérielles

Cette partie traite des conditions de vie matérielles, soit : l'aménagement de la cellule, l'habillement, les biens, la cantine, l'alimentation. Y sont énumérés un ensemble de droits subjectifs, tranchant avec le régime de faveurs régnant avant cette législation.

9 A.R. du 8 avril 2011, Mon. B., 21 avril 2011

10 A.R. du 19 juillet 2018, Mon. B., 24 juillet 2018

11 A.R. du 17 août 2019, Mon. B., 29 août 2019

12 A.R. du 19 juillet 2018, Mon. B., 24 juillet 2018

13 A.R. du 19 juillet 2018, Mon. B., 24 juillet 2018

14 A.R. du 17 août 2019, Mon. B., 29 août 2019

15 A.R. du 5 avril 2019, Mon. B., 26 avril 2019

La loi indique par exemple que l'alimentation doit être fournie en quantité suffisante. Ce droit alimentaire, qui paraît élémentaire, n'est actuellement pas toujours respecté, notamment au sein des prisons de Saint-Gilles et Forest où certains détenus se sont plaints des quantités reçues.

Pour la plupart, les articles de ce chapitre sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011 par arrêté royal du 8 avril 2011¹⁶. Les articles 48 à 52 sont entrés en vigueur le 1^{er} novembre 2018¹⁷.

Les articles 41 §2 et 43 sont entrés en vigueur en 2019¹⁸. Ceux-ci sont essentiels dans la mesure où ils permettent que le détenu puisse aménager sa cellule à sa guise et que des vêtements « adéquats » doivent être mis à sa disposition.

Cependant, la surpopulation a pour conséquence qu'une série de droits restent lettre morte. Ainsi, même si le détenu obtient un droit à l'hygiène, il ne pourra prendre de douche qu'une fois tous les trois jours dans de nombreuses maisons d'arrêt.

Contact avec l'extérieur

Le détenu a le droit de recevoir et d'envoyer des lettres, son courrier ne pouvant être contrôlé qu'afin d'y déterminer la présence de substances ou d'objets prohibés.

Sauf les exceptions prévues par la loi, les détenus en détention préventive ont droit à une visite par jour, et les condamnés à un minimum de trois visites par semaine. Cela n'est en pratique pas toujours respecté, d'autant moins pendant la crise sanitaire. Ainsi, les visites ont été interdites durant de nombreux mois, sans que des alternatives ne soient proposées, ni que les détenus n'aient vraiment été protégés de la Covid-19.

Ces articles sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011.¹⁹

Religion ou philosophie

La loi reconnaît le droit fondamental de tout détenu de vivre et pratiquer sa religion ou sa philosophie, de manière individuelle ou en communauté. Cette liberté de culte s'est concrétisée par l'entrée en vigueur de la plupart des articles de la loi de Principes par arrêté royal du 17 mai 2019.²⁰

Loisirs, travail et formation

Concernant les loisirs, il est prévu que le détenu doit avoir la possibilité d'exercer une activité sportive durant au moins deux heures par semaine. À nouveau, il s'agit de la théorie puisque l'offre en matière sportive varie fortement selon les établissements. Il a également droit à une promenade quotidienne d'une heure ou à une autre activité récréative d'au moins une heure en plein air. Ces articles sont entrés en vigueur en 2011.²¹

Concernant le travail pénitentiaire, l'article 82 de la loi de Principes énonce que l'administration pénitentiaire doit veiller à offrir la possibilité d'un travail au détenu.²² Travail qui doit permettre aux détenus de donner un sens à la période de détention, de préserver, de renforcer ou d'acquérir l'aptitude à exercer après leur libération une activité assurant leur subsistance, d'adoucir leur détention, d'assumer des responsabilités vis-à-vis de leurs proches parents et notamment vis-à-vis des victimes.

Pour remplir cet objectif, la loi de Principes vise la normalisation du travail pénitentiaire. Cela signifie que la mise au travail doit avoir lieu dans des conditions qui se rapprochent le plus possible de celles qui caractérisent des activités identiques dans la société libre. Cependant, la normalisation du travail pénitentiaire n'est pas totalement mise en œuvre. Celui-ci reste, tant sur le plan théorique que pratique, une faveur, un

16 Articles 42, 44 à 47

17 A.R. du 3 octobre 2018, Mon. B., 12 octobre 2018

18 Respectivement A.R. du 3 février 2019 et A.R. du 5 avril 2019

19 A.R. du 8 avril 2011, Mon. B., 21 avril 2011

20 Arrêté royal relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons, *M.B.*, 11 juin 2019.

21 A.R. du 8 avril 2011, Mon. B., 21 avril 2011

22 Entré en vigueur le 1er janvier 2020, A.R. du 26 juin 2019, Mon. B., 3 juillet 2019

privège accordé aux détenus et non un droit. Si l'avant-projet de loi de Principes prévoyait que les revenus du travail correspondent le plus possible à ceux proposés dans la société libre pour un travail identique, ce n'est pas ce qui fut finalement retenu par le législateur. Suite aux nombreuses critiques (disposition irréaliste, risque que le détenu ne se trouve dans une situation presque plus favorable qu'une personne ne se trouvant dans la société libre, risque de désintérêt des entreprises par la mise au travail des détenus), il fut décidé que le montant des revenus du travail serait fixé par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. À dater du 1^{er} janvier 2020, la rémunération horaire devra être fixée par la Commission de gestion de la Régie du travail pénitentiaire dans une fourchette allant de 0,75 € à 4 € de l'heure.²³

Actuellement, le salaire versé aux détenus s'élève environ à un euro de l'heure, depuis plus de dix ans (0,75 centimes en 2019). Il ne s'agit donc pas d'un réel salaire, mais plutôt d'une « gratification ». La loi du 1^{er} juillet 2013 modifiant la loi de principes énonce qu'« *aucun contrat de travail au sens de la loi de 1978 n'est conclu avec les détenus* ».

Cette position est lourde de conséquences puisqu'en l'absence de contrat de travail, le détenu peut se voir retirer son emploi à tout moment sans préavis ni indemnité. Il se voit exclu de toute protection de la rémunération (la gratification des détenus est misérable). Il n'est pas non plus pris en charge par la sécurité sociale, ce qui le prive de toute couverture en cas d'accident de travail et l'empêche de cotiser aux assurances chômage ou pension, par exemple. Si la société reproche aux détenus de ne pas avoir respecté les règles du contrat social, force est de constater que l'Etat viole aussi les acquis sociaux fondamentaux qui devraient s'appliquer à tous les travailleurs, même détenus.

Plusieurs juridictions avaient d'ailleurs déjà estimé que malgré la faible rémunération du détenu, les éléments constitutifs d'un contrat de travail sont réunis dans le cadre du travail pénitentiaire.

L'OIP déplore que la loi de 2013 ait consacré une violation du droit au travail et à la sécurité sociale garantis dans la Constitution.

En ce qui concerne les formations, la loi de Principes prévoit que l'administration pénitentiaire veille à ce que le détenu bénéficie d'un accès à l'ensemble des activités de formations proposées (enseignement, alphabétisation, formation professionnelle, formation socioculturelle, ...) dans l'optique de contribuer à son épanouissement personnel, de donner un sens à la période de détention et de préserver ou d'améliorer les perspectives d'une réinsertion réussie dans la société libre. Il est prévu que les détenus qui se consacreront à une formation recevront une allocation de formation. La loi expose que : « *Cette allocation est destinée à inciter les détenus à se former, en leur permettant notamment de supporter tout ou partie de leurs dépenses nécessaires* ».

Ainsi, le détenu qui fait le choix de se former plutôt que de travailler en prison ne sera plus pénalisé puisqu'il percevra une indemnité dont le montant devra être fixé par arrêté royal.²⁴

Santé

Les articles 87 et suivants traitent des soins de santé et de la protection de la santé.

La loi instaure deux règles. D'une part, elle consacre une norme d'équivalence entre les soins de santé prodigués dans les prisons et ceux dispensés dans la société libre. D'autre part, elle précise que les soins médicaux doivent être adaptés aux besoins médicaux spécifiques du détenu.

Le détenu a par ailleurs le droit de recevoir la visite (payante) d'un médecin de son choix.

Les articles relatifs aux soins de santé sont les seules dispositions de la loi à n'être pas encore entrées en vigueur. Ceci peut s'expliquer par la volonté politique actuelle de réformer cette matière et de transférer les soins de santé pénitentiaires du SPJ Justice au SPF Santé publique. Dans cette optique, plusieurs dispositions

23 A.R. du 26 juin 2019, Mon. B., 3 juillet 2019

24 A.R. du 26 juin 2019, Mon. B., 3 juillet 2019

de la loi de principes ont récemment été modifiées (avant même leur entrée en vigueur) par la loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale.²⁵

La loi institue un Conseil pénitentiaire de la santé chargé de rendre des avis au Ministre compétent, seul article en vigueur concernant les soins de santé !

Enfin, la crise sanitaire récente a rendu d'autant plus visibles les problèmes de soins de santé en prison, et le risque d'autant plus élevé de contamination d'une maladie infectieuse. Ainsi, les ailes se confinaient chacune à leur tour, sans tenir compte que certains détenus, négatifs au virus, s'y trouvaient, parfois partageant la même chambre des détenus positifs.

5. Titre VI : L'ordre, la sécurité et le recours à la coercition

Lorsque l'ordre ou la sécurité sont menacés, le Directeur de la prison peut ordonner les mesures visées à l'article 112 (retrait d'objets, exclusion de certaines activités, observation la nuit, isolement en cellule, placement en cellule sécurisée).

Si le détenu présente une menace constante pour la sécurité, il pourra être soumis aux mesures suivantes : interdiction d'activités communes, contrôle systématique de la correspondance, visites à carreau, privation de l'usage du téléphone, ...

Ces mesures ne pourront cependant être prises que par le Directeur général de l'administration pénitentiaire, après avoir recueilli l'avis d'un médecin relativement à la compatibilité des mesures envisagées avec l'état de santé du détenu.

Enfin, il est rappelé que la contrainte physique, le cas échéant avec utilisation d'une arme, ne peut être utilisée que lorsqu'il est impossible d'obvier au danger d'une autre manière.

Le titre VI de la loi de principes est entré en vigueur le 15 janvier 2007, conformément à l'arrêté royal du 28 décembre 2006. Une circulaire ministérielle n°1792 a été prise le 11 janvier 2007 pour accompagner l'entrée en vigueur de ce volet de la loi. Une autre circulaire ministérielle n°1810 a été prise le 19 novembre 2009 relative aux moyens de coercition et à l'équipement d'intervention.

L'article 118§10 de ce chapitre, disposition capitale qui consacre le droit pour le détenu d'interjeter appel contre les décisions prises par le Directeur général, est finalement entré en vigueur en 2018, 13 ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Si le régime « extra » est à présent réglementé, il reste que la mise en application des dispositions n'est pas toujours respectée.

Par ailleurs, les règles relatives à la fouille posent problème et sont interprétées de manière différente en fonction des prisons et en fonction des juridictions.

La fouille à corps est une mesure particulièrement intrusive et attentatoire à l'intimité des personnes puisqu'elle permet non seulement d'obliger le détenu à se déshabiller complètement, mais qu'elle autorise même une inspection externe des orifices et cavités du corps. Cette mesure ne peut être ordonnée que sur décision individuelle motivée du Directeur et est réservée aux cas dans lesquels des indices individuels laissent supposer que la fouille des vêtements du détenu ne suffit pas à vérifier s'il est en possession d'objets interdits ou dangereux. C'était là une avancée majeure de la loi de principes.

Cependant, la loi du 1^{er} juillet 2013 modifiant la loi de principes prévoyait d'en faire une mesure standardisée, imposée non seulement à chaque entrée du détenu dans la prison ou avant son placement en cellule sécurisée ou de punition, mais aussi, de manière collective, à tous les détenus ayant reçu une visite « à table » (c'est-à-dire dans la salle de visite commune).

²⁵ Mon. B., 18 juillet 2018

Un tel système n'apparaissait pas compatible avec la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui juge contraire à l'article 3 de la Convention les fouilles à corps de routine, imposées à des détenus sans justification précise tenant au comportement des intéressés. La Cour constitutionnelle a heureusement suspendu puis annulé cette disposition. Elle a estimé que : « *en prévoyant une fouille au corps systématique sans justification précise tenant au comportement du détenu, la disposition attaquée semble porter une atteinte discriminatoire à l'interdiction de traitement dégradant* »²⁶.

6. Titre VII : Régime disciplinaire

La loi prévoit qu'un détenu ne peut être puni disciplinairement que s'il s'est rendu coupable d'un des faits énumérés limitativement aux articles 129 et 130.

Ces dispositions traitent respectivement des infractions disciplinaires de première catégorie (atteinte intentionnelle à l'intégrité physique ou psychique de personnes ou menace d'une telle atteinte, dégradations ou menaces de dégradations, vols, atteintes intentionnelles à l'ordre, incitations à des actions collectives mettant sérieusement en péril la sécurité ou l'ordre, trafics divers, évasion) et de seconde catégorie (injures, usage prohibé d'objets mis à disposition, refus d'obtempérer aux injonctions, nuisances sonores, ...).

Ce titre est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011 par arrêté royal du 8 avril 2011.

Certaines dispositions ont malheureusement été modifiées par la loi du 1^{er} juillet 2013 qui prévoit un durcissement des sanctions pour certaines infractions.

7. Titre VIII : Plaintes

Une grande nouveauté de la loi est l'instauration d'un véritable droit de plainte au profit des détenus, finalement entré en vigueur en 2019.

Il est loisible au détenu de déposer plainte auprès de la commission des plaintes instituée auprès de la commission de surveillance compétente pour la prison dans laquelle il réside. Cette commission dispose de pouvoirs très étendus (concilier les parties, mener des enquêtes au sein de la prison, ...). Une procédure réglemente ce droit.

La commission rendra des jugements motivés, susceptibles d'appel devant la Commission d'appel du Conseil central de surveillance.

Etant donné l'état actuel des prisons en termes de surpopulation, de salubrité et de manque d'organisation, la procédure de plainte montre déjà des résultats encourageants en termes de défense des droits des détenus. Cette procédure, objective, permet de relativiser le pouvoir discrétionnaire auparavant exercé par les directions pénitentiaires et leurs agents.

Cette matière pourrait également faire l'objet de modifications inquiétantes visant à restreindre la possibilité offerte aux détenus d'introduire une plainte contre les décisions de l'administration pénitentiaire.

Le récent avant-projet de loi évoqué ci-dessus (cfr « généralités ») envisage ainsi la suppression des réclamations pouvant être introduites par les détenus dans le cadre de décisions de placement ou de transfèrement (article 25/2 actuel). Comme le soulignait la Commission Dupont à l'époque, le transfèrement d'un détenu peut entraîner « des conséquences importantes sur le plan des contacts externes, des possibilités d'emploi et de formation, du caractère du régime qui y est appliqué, etc. »²⁷

²⁶ Arrêt du 23 octobre 2013, numéro de rôle 5713

²⁷ Doc. Parl., Chambre, n° 50-1076/001, p. 109

Plus important encore, ces propositions de modifications législatives visent à profondément modifier le droit de plainte prévus par les articles 147 à 158 de l'actuelle mouture de la loi de principes, ceci sans qu'aucune évaluation complète et contradictoire n'ait pu encore être réalisée quant à la mise en œuvre de ce (nouveau) droit de plainte. Cet avant-projet viserait donc à réduire le droit de plainte à une voie de recours sans grande substance, contrairement à ce qu'était l'intention du législateur en 2005 et 2016, quelques années à peine après son entrée en vigueur, et ce en violation d'un droit constitutionnellement garanti d'égalité d'accès à la justice.

D. Bilan et perspectives

- Il est particulièrement regrettable que le Ministère de la Justice n'ait pas impliqué le personnel pénitentiaire dans le processus de rédaction du projet de loi. La crainte de l'OIP était de voir une radicalisation des positions de certains agents qui ne percevraient pas l'intérêt de conférer des droits aux détenus. Cette crainte s'est confirmée.
- Un problème majeur résulte de ce que, pour des raisons budgétaires, les propositions du Professeur DUPONT quant aux limites en termes de capacité carcérale par prison et par cellule ont été rejetées.
- Le Professeur DUPONT affirmait que la loi serait vouée à l'échec tant que le problème de la surpopulation ne serait pas résolu. Comment développer le bien-être d'un détenu, nécessaire à l'introspection, si les cellules sont surpeuplées ? Comment, dans ces conditions, atteindre l'objectif d'un travail ou d'une formation pour tous, de plans de reclassement efficaces et adaptés ou d'assistance suffisante du service psychosocial ?
- On constate en effet que plusieurs dispositions en vigueur de la loi sont largement bafouées, sous la raison invoquée de la surpopulation.
- Il est impératif d'augmenter rapidement le personnel psychosocial, totalement insuffisant à l'heure actuelle. Ce dernier se voit en effet confier des missions fondamentales d'aide aux détenus, notamment dans l'élaboration et la gestion du plan de détention individuel, dont les dispositions ne sont pas d'application à l'heure actuelle.
- Dans la mesure où la loi reconnaît des droits basiques et élémentaires aux détenus, l'OIP n'aura de cesse de militer pour que l'ensemble des dispositions de celle-ci soient applicables le plus rapidement possible et sans modifications supplémentaires du texte voté en 2005. Il est choquant de constater que 16 années se sont passées depuis le vote de la loi et que celle-ci n'est pas encore pleinement en vigueur !
- **L'OIP est enfin extrêmement interpellé par les actuelles propositions de modifications législatives de cette loi de principes allant dans le sens d'une restriction flagrante des droits des détenus, et de l'accès aux prisons par des organes de surveillance et de plainte indépendants et externes.**

III. INSTANCES INTERNATIONALES

A. Le Comité pour la Prévention de la Torture et des traitements inhumains et dégradants du Conseil de l'Europe

Le CPT est un organisme non judiciaire créé au sein du Conseil de l'Europe qui, par le biais de visites, contrôle les conditions de vie et d'incarcération des personnes privées de liberté. Les membres du CPT organisent des visites dans tous lieux de privation de liberté tels que les prisons, centres de détention pour mineurs, postes de police, foyers sociaux, etc.²⁸

Ils sont autorisés à interroger toute personne susceptible de leur donner des informations sur les conditions de détention et la manière dont les personnes sont traitées, ils peuvent se déplacer sur les lieux sans formalité à respecter.

À l'issue de chaque visite, le comité rend un rapport détaillé sur la situation de l'État concerné. Il formule des recommandations, des commentaires et un état de la situation actuelle du pays qu'il transmet, avant publication, à l'État visité. En contrepartie, il attend de ce dernier qu'il réponde au rapport rendu pour entamer une phase de « discussion » sur les mesures à prendre. Les rapports du CPT n'ont cependant pas de force contraignante.

Depuis 1993, le CPT a effectué dix visites dans les prisons belges²⁹.

Lors de ses dernières visites, le CPT a particulièrement insisté sur l'accès à la santé dans les établissements pénitentiaires belges³⁰.

Le CPT recommande ainsi à la Belgique : « *D'augmenter les dotations en médecins généralistes pour couvrir l'ensemble des besoins au complexe pénitentiaire de Bruges et aux prisons de Lantin, de Leuze-en-Hainaut et de Saint-Gilles, à la lumière des indications données plus haut. Le Comité encourage également les autorités belges à prendre des mesures visant à réduire les délais d'attente pour les consultations de spécialistes à la prison de Leuze-en-Hainaut* »³¹. En ce qui concerne le personnel infirmier, le CPT informe que « *la situation est apparue tout juste acceptable à la prison de Bruges et de Saint-Gilles* »³². Le CPT recommande également une hausse du personnel infirmier à la prison de Lantin et de doubler le nombre d'effectifs à la prison de Leuze-en-Hainaut.

Le CPT rappelle en outre, lors de chaque visite, que le fait de construire de nouvelles prisons « *ne constitue pas la seule réponse au problème de la surpopulation carcérale et, surtout, la solution la plus adéquate* ». Le CPT déplore qu'« *aucune des mesures mises en œuvre à ce jour – à l'exception des mesures de libération anticipées qui ont eu un impact substantiel – n'a eu pour effet une baisse structurelle de surpopulation carcérale* », et rappelle que dans un contexte de lutte contre la surpopulation carcérale, la lourdeur des peines et la détention préventive sont deux éléments importants. Cette problématique nécessite une approche globale, intégrée et proactive agissant à court, moyen et long terme.

Le CPT relève qu'« *Il y a tout lieu de craindre que les dispositions prises ou annoncées par les autorités belges ne seront pas suffisantes pour contrer l'ascension continue du nombre des détenus. Il convient dès lors d'initier une réflexion plus vaste, axée non plus sur une attitude réactive, mais sur une approche globale, intégrée et proactive, nourrie d'orientations qui combinerait*

28 Conseil de l'Europe, « A propos du CPT », disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/cpt/about-the-cpt>, s.d., consulté le 15 février 2020.

29 C.P.T., Déclaration publique relative à la Belgique faite en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Strasbourg le 17 juillet 2017, CPT/Inf (2017) 18.

30 C.P.T., 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 du 27 mars au 6 avril 2017, 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, §§76-78 (prisons de Bruges, Lantin, Leuze-en-Hainaut et Saint-Gilles).

31 C.P.T., 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, CPT/Inf (2018) 8, §77.

32 C.P.T., 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, CPT/Inf (2018) 8, §78.

court, moyen et long terme. Cette nouvelle approche, qui implique nécessairement un saut qualitatif, à la fois dans l'étude du phénomène et des moyens préventifs à mettre en place, devrait être l'un des thèmes centraux de la politique pénale et pénitentiaire belge dans les années à venir et faire l'objet d'une conférence nationale associant tous les partenaires intéressés (pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires ; milieux professionnels, académiques et associatifs ; etc.). L'étude susmentionnée de la Cour des Comptes³³ et les nombreuses publications scientifiques récentes pourraient utilement servir comme points de départ aux débats ». Le CPT recommande qu'une telle conférence nationale soit organisée, dont l'objectif serait de dessiner les contours de la nouvelle approche susmentionnée.

Par ailleurs, à la suite des grèves de 2016, le CPT a fait usage d'une mesure exceptionnelle : il a publié une déclaration publique à l'encontre de la Belgique, condamnant l'Etat pour l'absence de service minimum en cas de grèves des agents pénitentiaires. Dans sa déclaration, le CPT insiste sur le fait que cela fait plus de douze ans³⁴ qu'il observe l'impact néfaste que peuvent avoir les actions collectives des agents sur les détenus. Il attire particulièrement l'attention sur l'impact des grèves sur les détenus malades. Il ajoute qu'il n'a jamais vu un Etat prendre de tels risques à l'encontre de ses détenus dans toutes les visites qu'il a pu faire dans les 47 pays membres du Conseil de l'Europe.

Suite à cette déclaration publique et au vu des circonstances, le CPT a effectué une visite ad hoc³⁵ dans les prisons de Huy, Ittre et de Jamioulx. Le constat est alarmant. Le manque de personnel entrave les sorties au préau, la distribution des repas, le maintien de conditions d'hygiène minimales. Le CPT appelait « les autorités belges à adopter, sans plus tarder, un texte normatif établissant un service garanti en milieu carcéral »³⁶.

Entre temps, la Belgique a mis en place la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire³⁷, qui prévoit notamment la mise en place d'un service minimum garanti en cas de grève du personnel pénitentiaire.

Enfin, le CPT déplore également le manque de contacts humains en particulier dans les annexes psychiatriques ainsi le manque d'activité hors cellule en Belgique.

Les réponses formulées par l'Etat belge aux recommandations du CPT sont, invariablement, décevantes.

Voici quelques extraits choisis :

- La Belgique reconnaît que la situation n'est pas idéale mais rappelle que les prisons de Forest et de Saint-Gilles sont des maisons d'arrêt destinées à héberger des prévenus sous mandat d'arrêt délivrés par des juges d'instruction, ainsi que les personnes condamnées avec arrestation immédiate. En vertu de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au Gouvernement ou à l'administration, membres du pouvoir exécutif, d'empêcher de telles incarcérations.
- Concernant les toilettes, il est actuellement impossible de cloisonner entièrement les toilettes des ailes C et D de la prison de Forest, ni d'installer des toilettes dans les ailes A et B.
- A propos d'une recommandation visant à ce que les cellules disciplinaires de la prison de Forest soient équipées d'un lit, d'une table et d'une chaise ainsi que d'un système d'appel qui fonctionne, l'Etat a répondu que de manière générale, la politique visant à limiter au maximum l'ameublement des cellules de punition est actuellement maintenue.
- À propos d'une recommandation sur l'entrée en vigueur de l'entièreté des articles de la loi DUPONT l'Etat a répondu que l'objectif est l'entrée en vigueur de l'ensemble des articles de la loi de principes. L'entrée en vigueur se fait graduellement et s'accompagne de circulaires transcrivant les directives à suivre et les changements éventuels en matière de procédure de travail³⁸.

33 Cf. infra.

34 C.P.T., Déclaration publique relative à la Belgique faite en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Strasbourg le 17 juillet 2017, CPT/Inf (2017) 18, §2.

35 Cette visite ad hoc a été effectuée du 7 au 9 mai 2016.

36 C.P.T., 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 (CPT) du 7 au 9 mai 2016, 18 novembre 2016, CPT/Inf (2016) 29, p.4.

37 M.B., 11 avril 2019

38 La loi date de 2005 et moins de la moitié des articles sont en vigueur.

Du reste, le CPT a effectué, du 2 au 9 novembre 2021, une visite ad hoc en Belgique portant sur la situation dans les prisons. Son rapport a été publié en novembre 2022 et contient, notamment :

- Une déclaration « sur le champ » : « Lors des entretiens de fin de visite avec les autorités belges, la délégation a fait une observation sur-le-champ concernant la situation inacceptable qui a été observée à la prison d'Anvers (et qui était également le cas jusqu'à récemment à la prison d'Ypres) dans laquelle une partie importante des détenus (jusqu'à 90) devaient dormir sur des matelas posés à même le sol »³⁹ ;
- Des faits de violence, principalement entre détenus ;
- Une obsolescence généralisée dans les prisons visitées ;
- Un problème de propreté, particulièrement à l'annexe de Saint-Gilles où les conditions de détention d'une personne sont qualifiées de « tout simplement dégradantes » ;
- Une situation de surpopulation généralisée avec une situation particulièrement inquiétante à Anvers ;
- Une absence importante d'activités et un isolement en cellule 23h/24 ;
- Un personnel soignant clairement insuffisant ;
- Des soins psychiatriques et psychologiques très insuffisants ;
- Des problèmes de confidentialité des entretiens médicaux ;
- L'utilisation de menottes métalliques pour contraindre mécaniquement les détenus souffrant de troubles psychiatriques avec risque de passage à l'acte.

L'OIP ne peut que déplorer que les constatations faites par le Comité pour la Prévention de la Torture du Conseil de l'Europe se répètent de façon presque systématique depuis près de 30 ans maintenant, sans que de réelles solutions, structurelles, ne soient apportées par les autorités belges.

B. Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

Le rôle du Commissaire aux droits de l'Homme est de « rendre les États attentifs aux problèmes susceptibles de restreindre la capacité des personnes à exercer leurs droits, et de les aider à trouver des solutions pour améliorer la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme » comme le souligne la dernière Commissaire en liste Madame *Dunja Mijatović*, élue depuis l'année 2018.

Les dernières recommandations du commissaire (spécifiques à la question carcérale) datent de 2019. En effet, le 17 juin 2009, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a rendu un rapport faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008⁴⁰. Ce rapport mettait une nouvelle fois en évidence une série de contradictions persistantes aux droits fondamentaux des individus.

Le Commissaire constatait que la surpopulation prive un grand nombre de détenus de l'exercice de leurs droits élémentaires et porte ainsi atteinte à leur dignité humaine, ayant notamment des conséquences sur les conditions de détention en termes d'hygiène, de promiscuité et de sécurité. Lors de sa visite, il a été frappé par le nombre de détenus par cellule.

Il rappelle la nécessité de séparer les prévenus des condamnés.

Le Commissaire constatait que l'organisation et la pratique des soins de santé sont lacunaires.

Les annexes psychiatriques étaient décrites comme vétustes, insalubres, surpeuplées, avec une qualité insuffisante de soins.

³⁹ Rapport au gouvernement de 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 (CPT), 29 novembre 2022, disponible sur <https://www.coe.int/fr>, p. 8.

⁴⁰ http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/rapports/rapport_hammsberg_juin09.pdf

Il rappelait que la formation des agents pénitentiaires restait trop courte, et insistait sur la mise en place d'un service minimum en cas de grève.

In fine, le Commissaire prenait acte des mesures prises par les autorités belges pour lutter contre la surpopulation mais rappelait que la seule extension du parc carcéral est insuffisante, et que celle-ci doit s'inscrire dans une politique pénale globale visant à enrayer le processus structurel d'inflation carcérale.

Plus de dix ans plus tard, l'OIIP constate que les recommandations et constats du Commissaire restent d'actualité et que l'Etat belge n'a pas pris les mesures suffisantes pour y remédier.

Le Commissaire aux droits de l'homme a à nouveau visité la Belgique dans le courant du mois de septembre 2015, pour se pencher spécifiquement sur la question des personnes porteuses de handicap.

Son rapport a été publié en date du 28 janvier 2016⁴¹, et reprend des recommandations relatives à la détention des personnes porteuses de handicap.

Il a tout d'abord rappelé que la détention de personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles dans des annexes psychiatriques surpeuplées de prisons belges, où ces personnes ne reçoivent pas de traitement adéquat, constitue depuis longtemps un problème du point de vue des droits de l'homme.

Le constat était qu'au moment de sa visite les personnes ayant des déficiences psychosociales ou intellectuelles soumises à une obligation de traitement peuvent passer plusieurs années dans les annexes psychiatriques des prisons, et ce, dans des conditions tout à fait inadéquates ; ce qui constitue une violation grave des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

C. La Cour européenne des Droits de l'Homme

La Cour européenne des droits de l'homme, qui surveille l'application de la Convention européenne des droits de l'homme par les pays du Conseil de l'Europe, a été créée en 1959.

Chaque année, en Belgique, des dizaines de détenus sont victimes de violation de leurs droits fondamentaux et font appel à la Cour européenne des droits de l'homme afin d'obtenir la condamnation de l'Etat belge pour ces violations.

Le contrôle de la Cour porte souvent sur les mêmes aspects de la vie en prison à savoir : le suicide, les soins de santé, la légalité de la détention ainsi que sur le traitement des internés au sein des annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires.

Les articles énonçant le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée et familiale sont autant de bases juridiques qui trouvent à s'appliquer dans le milieu carcéral, et font malheureusement l'objet de récurrentes violations.

Quand la Cour conclut à la violation d'un ou de plusieurs articles de la CEDH, non seulement elle peut condamner l'Etat à indemniser le citoyen victime de violations de ses droits fondamentaux, mais elle peut également faire des recommandations audit Etat afin d'améliorer certains points qui ne fonctionnent pas bien dans son système. Cependant, ces recommandations, dites de *soft law*, ne sont qu'indicatives et non-contraignantes.

La Belgique a plusieurs fois été condamnée pour violation de l'article 3 de la CEDH⁴² qui interdit les traitements inhumains et dégradants, la Cour estimant que les conditions de détention en elles-mêmes constituent un traitement dégradant et inhumain.

41 CommDH/GovRep(2016)2 disponible sur <http://www.coe.int/>.

42 Art.3 Conv. E.D.H. qui interdit la torture, les peines ou les traitements inhumains ou dégradants.

Pour qu'il y ait violation de cet article, le requérant doit démontrer un minimum de gravité dans les traitements subis. La Cour précise que : « *L'appréciation de ce minimum est relative par essence ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, et notamment de la nature et du contexte du traitement, de ses modalités d'exécution, de sa durée, de ses effets physiques ou mentaux, ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime.* ⁴³».

Dans un arrêt pilote contre la Belgique qui date de novembre 2014⁴⁴, la Cour souligne que les conditions de détention désastreuses dans lesquelles nos prisonniers doivent vivre ne datent pas d'hier et ne sont pas personnelles au requérant :

« (...) les problèmes d'hygiène et de vétusté des établissements revêtent un caractère structurel et ne concernent pas uniquement la situation personnelle du requérant. En effet, les conditions de détention rapportées par le requérant en l'espèce sont dénoncées par des observateurs nationaux et internationaux depuis de nombreuses années sans qu'il apparaisse qu'une quelconque évolution positive ait eu lieu dans les prisons où le requérant a séjourné. ⁴⁵ ».

Dès lors, elle recommande à la Belgique :

« D'envisager l'adoption de mesures générales afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention et de leur offrir un recours effectif visant à empêcher la continuation d'une violation alléguée ou à leur permettre d'obtenir une amélioration de leurs conditions de détention. ⁴⁶ ».

La Cour s'est également déjà penchée sur la question de la surpopulation carcérale :

« Lorsque la surpopulation carcérale atteint un certain niveau, le manque d'espace dans un établissement pénitentiaire peut constituer l'élément central à prendre en compte dans l'appréciation de la conformité d'une situation donnée à l'article 3. ⁴⁷ ».

La surpopulation carcérale est en effet endémique en Belgique selon la CEDH et les conditions de détention qui en résultent entraînent des traitements inhumains ou dégradants⁴⁸.

Selon la Cour, l'excès de population dans les prisons belges peut suffire pour s'analyser comme un traitement inhumain et dégradant si ce manque de place est cumulé à l'absence de literie et à la durée excessive de la détention dans de telles conditions, violant ainsi, à nouveau, l'article 3 de la CEDH.

De même, la jurisprudence traitant du mauvais suivi des soins de santé est très fournie étant donné le nombre de requêtes qui a été introduit devant la Cour par des détenus. En cette matière, les États doivent impérativement respecter plusieurs principes généraux, comme s'assurer que l'état de santé du détenu est compatible avec sa détention, offrir des soins médicaux appropriés aux différentes maladies et adapter les conditions générales de la détention à ce que réclame l'état de santé des détenus⁴⁹. En effet, la Cour considère que même si l'attitude persistante d'une personne privée de liberté peut contribuer à faire obstacle à une modification de son régime de détention, elle ne dispense pas les autorités de prendre les initiatives appropriées en vue d'assurer à cette personne un traitement adapté à son état et de nature à l'aider à recouvrer sa liberté⁵⁰.

43 Cour eur. D.H., arrêt *Mouisel c. France*, 14 novembre 2002, §37.

44 Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.

45 Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, §127.

46 Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, §128.

47 Cour eur. D.H., arrêt *Torreggiani e.a. c. Italie*, 8 janvier 2013, §67.

48 CEDH, *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017 ; CEDH, *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016 ; CEDH, *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015 ; CEDH, *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014 ; etc.

49 BEERNAERT, M-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, 3e éd., Limal, Athemis, 2019, §182 – 193.

50 *Rooman c. Belgique* [GC], 2019, § 145

Aussi, dans de nombreux arrêts⁵¹ dont *l'affaire Claes*, la Cour note que :

« La situation dont le requérant est victime résulte en réalité d'un problème structurel. L'encadrement des internés dans les annexes psychiatriques des prisons n'est pas suffisant et le placement à l'extérieur des prisons s'avère souvent impossible soit en raison du manque de place au sein des établissements spécialisés soit du fait que le dispositif législatif ne permet pas aux instances de défense sociale d'imposer le placement dans une structure extérieure. »⁵².

En ce qui concerne l'internement des requérants dans l'aile psychiatrique de prisons ordinaires la CEDH a considéré que les requérants étaient détenus dans des établissements qui n'étaient pas adaptés à leur état de santé mentale et où ils n'avaient pas bénéficié d'une prise en charge thérapeutique appropriée pendant plusieurs années. La Cour observe dans cet arrêt que « les ailes psychiatriques pénitentiaires souffraient toujours de ces problèmes systémiques bien connus »⁵³ avant de conclure qu'il y a eu violation des articles 3 et 5 § 1 de la Convention.

En 2019, la Belgique a encore été rappelée à l'ordre par la CEDH en ce qui concerne les structures de haute sécurité consacrées exclusivement à la prise en charge de malades mentaux⁵⁴.

Dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit que :

« même si l'attitude persistante d'une personne privée de liberté peut contribuer à faire obstacle à une modification de son régime de détention, elle ne dispense pas les autorités de prendre les initiatives appropriées en vue d'assurer à cette personne un traitement adapté à son état et de nature à l'aider à recouvrer sa liberté »⁵⁵

De même, elle a rappelé que :

« dans le cas des délinquants atteints de maladies mentales, les autorités ont l'obligation de mettre en place des moyens permettant de préparer les personnes concernées à leur libération, par exemple en les encourageant à poursuivre la thérapie au moyen d'un transfert dans une institution où elles peuvent effectivement recevoir le traitement nécessaire, ou en leur accordant certaines facilités si la situation le permet »⁵⁶

Au cas d'espèce, la Cour a considéré que les autorités belges ont tardé à prendre les mesures adéquates qui s'imposaient – c'est-à-dire, à offrir l'accès à des soins psychiatriques et psychologiques –, au prétexte de l'absence de soignants aptes à communiquer en allemand. ⁵⁷

Dans cet arrêt, la Cour a fini par conclure que :

*« dans les circonstances particulières de l'espèce, l'absence de traitement adapté à l'état de santé du requérant et **l'absence de démarches effectives entre début 2004 et août 2017 par les autorités** en vue d'assurer un tel traitement ont eu pour conséquence une rupture du lien entre le but de la privation de liberté et les conditions dans lesquelles elle a eu lieu à l'EDS de Paifve, établissement ne pouvant dès lors être considéré comme approprié. »*[nous soulignons]⁵⁸

Enfin, en ce qui concerne le non-respect des droits fondamentaux des détenus pendant les périodes de grèves, dans un arrêt rendu le 28 mai 2018, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la Belgique pour violation des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme, respectivement sur l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants et le droit à un recours effectif (c'est-à-dire l'absence de moyens de mettre un terme à la situation de détresse du détenu pendant la grève)⁵⁹.

51 Voy. Arrêts L.B. c. Belgique, 2 octobre 2012 ; Claes c. Belgique, 10 janvier 2013 ; Rooman c. Belgique, 31 janvier 2019.

52 Cour eur. D.H., arrêt Claes c. Belgique, 10 janvier 2013, §99.

53 Cour eur. D.H., arrêt Claes c. Belgique, 10 janvier 2013, §114.

54 Rooman c. Belgique [GC], 2019.

55 Rooman c. Belgique [GC], 2019, § 203

56 Rooman c. Belgique [GC], 2019, § 204

57 Rooman c. Belgique [GC], 2019, § 224

58 Rooman c. Belgique [GC], 2019, § 242

59 Ibid.

Deux ans plus tard, la Cour européenne des droits de l'homme a une nouvelle fois condamné la Belgique pour les mauvaises conditions de détention infligées aux des prisonniers durant la grève des agents pénitentiaires du printemps 2016⁶⁰.

Dans cet arrêt, la Cour a observé que : « *les requérants ont été détenus dans des conditions médiocres. [...] La Cour note par ailleurs que les requérants n'ont disposé d'aucun recours effectif* ». Tout en se référant à l'arrêt *Clasens c. Belgique*, la Cour a également rappelé que : « *l'effet cumulé durant la grève de l'absence continue d'activité physique, des manquements répétés aux règles d'hygiène, de l'absence de contact avec le monde extérieur et de l'incertitude de voir ses besoins élémentaires satisfaits, a nécessairement engendré chez le requérant une détresse qui a excédé le niveau inévitable de souffrance inhérent à la mesure privative de liberté* »⁶¹

En 2021, la Cour a fait le point sur les développements ultérieurs à son arrêt pilote *W.D. c. Belgique*. Les requérants alléguaient ne pas y avoir bénéficié d'une prise en charge thérapeutique adaptée à leur état de santé mentale et se plaignaient de l'absence d'un recours effectif pour faire évoluer leur situation. La Cour note que lors de l'introduction de leur requête, les cinq requérants étaient privés de leur liberté dans l'aile psychiatrique d'une prison ordinaire où ils ne bénéficiaient pas d'une thérapie adaptée. Avant de conclure à la violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté), la Cour a rappelé que :

*« Leur maintien en aile psychiatrique sans espoir réaliste d'un changement, sans encadrement médical approprié et pendant une période significative a également constitué une épreuve particulièrement pénible les ayant soumis à une détresse d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérence à la détention »*⁶²

D. Le comité des ministres

Le Comité des Ministres est l'instance statutaire de décision du Conseil de l'Europe qui émet des recommandations aux Etats.

Le Comité des Ministres a formulé, en 2006, une recommandation sur les règles pénitentiaires européennes⁶³. Si ces règles n'ont aucun effet contraignant, elles témoignent d'une volonté européenne de protéger les droits des détenus à travers l'Europe et d'améliorer, de façon générale, les conditions de vie dans les lieux de détention. Rappelant que l'exécution des peines privatives de liberté doit « garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la dignité humaine et offrir des occupations constructives et une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société », la recommandation établit une longue série de principes communs, encourageant les Etats à en faire de véritables règles de droit. Force est de constater que nombre de ces grands principes ne sont actuellement pas respectés par la Belgique. En voici quelques exemples :

- Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'Homme ;
- Le droit interne doit prévoir des mécanismes garantissant que le respect de ces conditions minimales définies par le droit interne ne soit pas atteint à la suite du surpeuplement carcéral ;
- Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter ;
- Les détenus doivent jouir d'un accès facile à des installations sanitaires hygiéniques et protégeant leur intimité ;
- Le régime pénitentiaire doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux ;

60 C.E.D.H., 4 juin 2020, *Detry et autres c. Belgique*

61 *Ibidem*

62 *Venken et autres c. Belgique*, 2021, § 169

63 Comité des Ministres, *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes*, Rec(2006)2 , 11 janvier 2006, disponible sur http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/European-PrisonRules_978-92-871-5982-3.pdf

- Les autorités pénitentiaires doivent s'efforcer de procurer un travail suffisant et utile ;
- En tout état de cause, le travail des détenus doit être rémunéré de façon équitable. La mise à l'isolement ne peut être imposée à titre de sanction que dans des cas exceptionnels et pour une période définie et aussi courte que possible.

En pratique, l'intégralité de ces recommandations ne sont, très régulièrement, pas respectées par l'Etat belge (voir les chapitres idoines de la présente Notice).

E. Comité contre la torture des Nations Unies

La Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants du 10 décembre 1984 institue un Comité des Nations Unies chargé de l'examen des rapports étatiques sur la mise en œuvre de la Convention en droit interne.

Les pays sont tenus de soumettre un rapport tous les quatre ans sur le respect des droits de l'Homme chez eux. A la suite de ce rapport, le Comité formule des observations finales et émet des recommandations à destination de l'Etat.

La Belgique a rendu son quatrième rapport les 15 et 16 juillet 2021. Ce dernier a été examiné par le Comité lors de sa 1830^e et sa 1831^e session.

Le Comité se dit satisfait de certaines mesures législatives, administratives et institutionnelles que la Belgique a mises en place depuis le dernier examen : « la création, le 24 avril 2019, du Conseil central de surveillance pénitentiaire, ainsi que des commissions de surveillance en septembre 2019 et des Commissions des plaintes en octobre 2020, organes prévus par la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus («loi de principes») » ainsi que plusieurs autres lois⁶⁴.

Cependant, le rapport du comité démontre, comme les précédents, les lacunes de la Belgique dans sa gestion de la problématique carcérale. On peut par exemple lire que « Le Comité demeure préoccupé par la prévalence des mauvais traitements et l'usage excessif de la force par les services de police, y compris lors de l'immobilisation de détenus, qui, dans certains cas, ont parfois conduit aux décès des personnes interpellées. »⁶⁵

En ce qui concerne la surpopulation carcérale : « le Comité note avec préoccupation que la surpopulation perdure [...] Selon les informations reçues, ceci s'expliquerait, entre autres, par: (i) l'augmentation du nombre de personnes en détention préventive, qui représente environ 37 % de la population carcérale; (ii) le cumul et l'allongement des peines; (iii) le recours à la surveillance électronique seulement comme une alternative à la libération conditionnelle et pas comme une alternative à la détention préventive ; (iv) le recours marginal et tardif à la libération conditionnelle et le manque d'autres alternatives à l'emprisonnement, comme un mécanisme pour la libération des détenus âgés en fin de peine. »⁶⁶

Dans ses observations finales sur le rapport de la Belgique, le Comité contre la torture a épinglé cinq problématiques spécifiques à la situation carcérale belge :

- **Garanties juridiques fondamentales** : Le Comité salue le renforcement du droit d'accès à un avocat par la loi « Salduz II » (voir par. 5 (d)), mais s'inquiète d'informations indiquant que ce droit n'est toujours pas respecté dans les faits. En effet, selon l'article 47 bis du Code d'instruction criminelle, l'audition peut débuter avant l'arrivée de l'avocat, même si ceci pourrait être contesté comme une violation au droit de la défense. Il regrette aussi que les personnes en arrestation administrative n'aient pas droit à un avocat, étant donné que la présence d'un conseil représente une garantie fondamentale contre les mauvais traitements policiers (art. 2 et 11)

64 Comité contre la Torture, Observations finales, 1830^e et 1831^e sessions, CAT/C/SR.1838, 28 juillet 2021.

65 Comité contre la Torture, Observations finales, 1830^e et 1831^e sessions, CAT/C/SR.1838, 28 juillet 2021, pg 7.

66 Comité contre la Torture, Observations finales, 1830^e et 1831^e sessions, CAT/C/SR.1838, 28 juillet 2021.

- **Conditions de détention** : Malgré l'augmentation de la capacité pénitentiaire et une baisse du taux de surpopulation jusqu'à 10.66% en 2020, suite aux mesures prises dans le contexte de la COVID-19, le Comité note avec préoccupation que la surpopulation perdure, avec de grands écarts entre les différentes prisons. Selon les informations reçues, ceci s'expliquerait, entre autres, par: (i) l'augmentation du nombre de personnes en détention préventive, qui représente environ 37 % de la population carcérale; (ii) le cumul et l'allongement des peines; (iii) le recours à la surveillance électronique seulement comme une alternative à la libération conditionnelle et pas comme une alternative à la détention préventive ; (iv) le recours marginal et tardif à la libération conditionnelle et le manque d'autres alternatives à l'emprisonnement, comme un mécanisme pour la libération des détenus âgés en fin de peine. Tout en notant les efforts de l'Etat partie pour renouveler d'anciennes prisons et encourager les alternatives à l'emprisonnement et à la détention préventive, le Comité déplore la vétusté du parc carcéral donnant lieu à des conditions de détention insalubres, des infestations, des moisissures, la déficience de douches et toilettes, et l'insuffisance de régimes alimentaires adaptés (art. 2 et 16).

- **Accès aux soins de santé pour les personnes privées de liberté** : Le Comité relève avec préoccupation l'insuffisance de soins de santé et de personnel médical formé et spécialisé dans les prisons, la mauvaise qualité des soins dentaires, ainsi que le manque d'indépendance des prestataires de soin, qui sont impliqués dans les procédures disciplinaires des détenus. Etant donné que la surpopulation carcérale est un vecteur de la mauvaise santé mentale des détenus, il s'inquiète de l'insuffisance de soins psychiatriques, du taux élevé de suicides et de l'accompagnement insuffisant des détenus ayant des tendances suicidaires (art. 2, 11, 16).

- **Fouille au corps** : Le Comité demeure préoccupé par le constat du Médiateur fédéral de 2019, indiquant que des fouilles à nu sont pratiquées de manière systématique, à l'entrée de l'établissement pour les détenus provenant de l'extérieur, lors de la mise au cachot, et de manière aléatoire dans quelques établissements, parfois simultanément sur plusieurs codétenus. Le Comité prend note que l'Etat partie est en train de suivre les recommandations du Médiateur fédéral (arts. 11 et 16).

- **Terrorisme** : Bien que certains programmes de désengagement existent, aucun programme spécialisé de déradicalisation personnalisé n'est mis en œuvre de manière systématique et le placement des détenus en régime de sécurité rend difficile leur désengagement (art. 2, 11, 16).

Outre ces cinq problématiques, le Comité rappelle sa recommandation antérieure (CAT/C/BEL/CO/3 par. 15) et demande à la Belgique de : « Ratifier le Protocole Facultatif se rapportant à la Convention dès que possible, ceci afin que l'Etat partie puisse établir ou désigner un mécanisme national de prévention de la torture ».

En 2021, l'Etat belge n'a toujours pas mis en place de Mécanisme national de prévention (MNP), répondant aux exigences internationales. Cet organe de contrôle aurait notamment pour but d'effectuer des visites impromptues pour s'assurer que la torture et les traitements inhumains et dégradants n'ont cours dans aucun lieu de privation de liberté du pays.

Pratiquement, cela signifie qu'aujourd'hui, aucun organe indépendant ne contrôle tous les lieux de privation de liberté et que les personnes détenues se voient privées d'un regard extérieur sur leurs droits. Soulignons que la Belgique est l'un des derniers États membres de l'Union européenne à ne pas être dotée d'un tel instrument.

F. L'Examen Périodique Universel des Nations Unies

L'Examen Périodique universel (EPU) est un mécanisme unique du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies ayant pour but d'améliorer la situation des droits humains dans chacun des 193 États membres de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans le cadre de ce processus, la situation des droits de l'Homme dans chacun des pays membres de l'ONU est examinée successivement par d'autres pays membres qui ont la possibilité de formuler des recommandations à l'Etat examiné. Les sessions d'examen ont lieu tous les quatre ans et demi. Au cours de chacune d'elles, quatorze pays sont examinés.

Préalablement à l'examen d'un Etat, une documentation composée notamment d'un rapport national préparé par l'État concerné et d'un résumé préparé par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme contenant des informations provenant de la société civile est fournie aux Etats examinateurs. Ces derniers ont également la possibilité de poser des questions auxquelles ils souhaitent que l'Etat examiné réponde dix jours avant la session.

Lors de l'examen proprement dit, l'Etat concerné présente son rapport national et répond aux questions écrites. S'en suit un dialogue interactif, au cours duquel les États prennent la parole afin de poser des questions et faire des recommandations sur la situation des droits de l'homme dans le pays. L'État examiné peut également prendre la parole pour répondre aux questions et commenter les recommandations.

Le dernier examen de la Belgique a eu lieu lors de la Trente-huitième session de l'EPU du 3 au 14 mai 2021.

Le rapport présenté par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme encourage la Belgique à :

- réduire la surpopulation carcérale⁶⁷, notamment en ayant recours aux mesures de substitution à la détention ;
- améliorer les conditions de vie dans les lieux de détention, conformément à l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)⁶⁸ ;
- mettre en œuvre de la loi n° 2019011569 du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, afin de garantir la présence d'un nombre minimum de membres du personnel dans les établissements pénitentiaires, y compris pendant les grèves⁶⁹.

67 Conseil des droits de l'homme, Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et présenté au groupe de travail sur l'Examen Périodique Universel, 38ème session, A/HRC/WG.6/24/BEL/3, 3-14 mai 2021, p. 4 et 5, disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/HRC/WG.6/38/BEL/2>

68 Ibidem.

69 Ibidem.

IV. VUE D'ENSEMBLE

A. Organisation

En Belgique, les établissements pénitentiaires relèvent de la compétence du Service Public Fédéral de la Justice (SPF Justice).

En 2022, la Belgique compte 34 établissements pénitentiaires⁷⁰. Il existe également des établissements de défense sociale et des centres de psychiatrie légale où sont enfermées des personnes internées. Ces dernières années, le parc carcéral a de nouveau été étendu. D'abord en 2019 et 2020, avec l'ouverture de deux maisons de transition accueillant des condamnés proches de la libération conditionnelle (celle d'Enghien ayant fermé ses portes début 2022). Ensuite en 2022, avec l'ouverture des premières maisons de détention.

A côté des institutions dépendant du SPF Justice ou Santé, il existe des lieux d'enfermement pour étrangers en voie d'expulsion (centres fermés), et pour mineurs (Institutions de protection de la jeunesse, appelées IPPJ, ou centres fermés pour mineurs dessaisis, c'est-à-dire jugés comme des adultes, le tout dépendant des communautés).

Le paysage pénitentiaire belge subit des modifications depuis plusieurs années. L'ex-Ministre de la Justice Jo Vandeurzen avait annoncé, dans sa note d'avril 2008, appelée Masterplan, une extension du parc carcéral belge. Depuis lors, les gouvernements successifs ont fait de cette extension une priorité. Le Masterplan a été poursuivi et étendu par un Masterplan bis et un Masterplan tris. Le ministre Vincent Van Quickenborne entend poursuivre les projets mis en œuvre par ses prédécesseurs.

Par la construction de nouvelles prisons, le Gouvernement de 2008 entendait parvenir à « une infrastructure carcérale plus humaine » et répondre aux diverses réprimandes exprimées à l'encontre de l'Etat belge par les institutions de protection des droits fondamentaux.

Or, quatorze ans plus tard, la situation dans les prisons belges reste préoccupante à de nombreux égards. Le CPT n'a toujours pas constaté d'avancées concrètes pour que soient respectés les droits de base des personnes détenues⁷¹. Les instances internationales ont d'ailleurs rappelé, à plusieurs reprises, que l'extension du parc pénitentiaire n'est pas susceptible d'offrir une solution durable au problème de surpeuplement. Inlassablement, les mêmes recommandations sont faites à l'Etat belge depuis plus d'une décennie.

Après des années d'augmentation constante (la population carcérale moyenne atteignait 11.865 détenus le 27 décembre 2012⁷²), et ce sans aucune preuve que la délinquance se soit pour autant accrue, la population carcérale a eu tendance à diminuer entre 2013 et 2018 (en moyenne, 10.261 personnes étaient incarcérées en 2018⁷³). Cette diminution (inconstante) nous paraît s'expliquer essentiellement par l'ouverture de deux centres de psychiatrie légale (Gand en 2014 et Anvers en 2017) mais surtout par l'augmentation toujours constante des personnes placées sous surveillance électronique. Elles étaient 1.912 en moyenne en 2019, contre 1.600 en 2016 ou encore 1.338 en 2013⁷⁴.

En 2019, la population carcérale est repartie à la hausse, avec une moyenne journalière de 10 559 détenus dans les établissements belges. La crise sanitaire liée au coronavirus a brusquement interrompu cette

70 1 SPF Justice, « Prisons belges », Thèmes et dossiers, disponible sur http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges

71 CPT, 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, 8 mars 2018, disponible sur <https://rm.coe.int/16807913b1>

72 6 SPF Economie, « Population détenue », Statistics Belgium

73 SPF Justice, « Justice en chiffres 2015-2019 », disponible via <https://justice.belgium.be/sites/default/files/jic-fr-2015-2019.pdf>, p.72

74 Ibid.

tendance. Les prisons belges ont été désengorgées : elles accueillent en moyenne 10.381 détenus en 2020⁷⁵. Si la pandémie y a marqué un bref coup d'arrêt, l'accroissement de la population carcérale a repris dès l'année suivante (10.438 personnes incarcérées en moyenne⁷⁶), avec une accélération notable fin 2021. En février 2022, la barre des 11.000 personnes incarcérées était une nouvelle fois franchie.

Le nombre de personnes privées pénalement de liberté en Belgique fluctue selon les mois. Les périodes où la population carcérale est la plus importante se marquent généralement à la mi-juin et à la mi-décembre.

1. L'administration pénitentiaire - la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI)

La Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) est chargée de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté. Pour ce faire, elle est censée intégrer équitablement les intérêts de la société, de la victime et de l'auteur de l'infraction. Dans le cadre de la réinsertion de l'auteur de l'infraction, elle doit créer des conditions favorables pour ce dernier en vue de prévenir de nouveaux faits délictueux. Malheureusement, le but est loin d'être atteint.

La DG EPI est composée d'une administration centrale, de directeurs régionaux et de services extérieurs comprenant les établissements pénitentiaires. L'administration centrale assure notamment le contrôle et l'encadrement des services extérieurs, le traitement des dossiers individuels des détenus et la gestion du personnel.

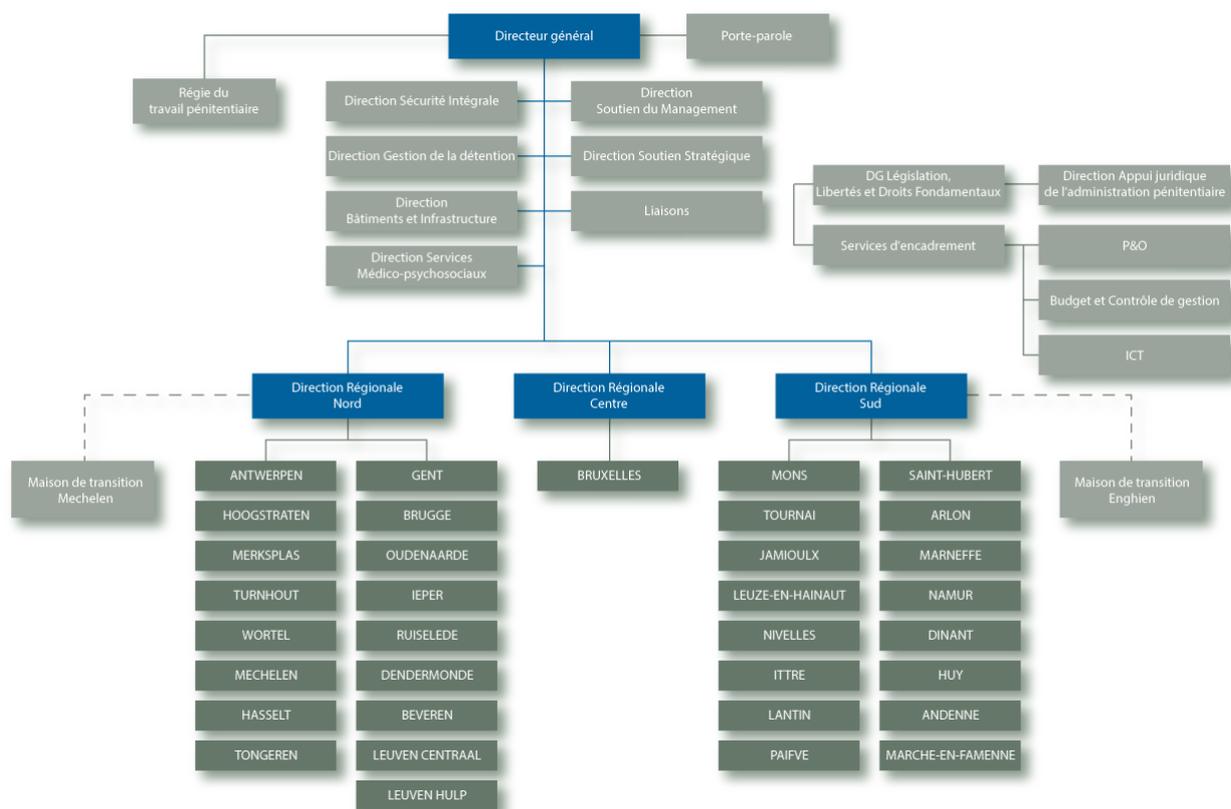
Le Directeur général, à la tête de la DG EPI, conçoit et coordonne les plans stratégiques et opérationnels en vue de contribuer à la réalisation des objectifs du Service Public Fédéral Justice.

Différents services composent l'administration centrale⁷⁷.

75 SPF Justice, Statistiques DG Établissements pénitentiaires, disponible via https://justice.belgium.be/fr/statistiques/dg_etablissements_penitentiaires

76 SPF Justice, Rapport annuel 2021, disponible via https://justice.belgium.be/sites/default/files/Jaarverslag%202021_F_P.pdf

77 SPF Justice, "Organisation", disponible via : https://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation



SPF Justice

Direction Personnel & Organisation (P&O)

La Direction Personnel & Organisation (P&O) est le service de soutien de la DG EPI responsable de la politique du personnel. La Direction P&O assume la planification stratégique des besoins en personnel ainsi que le recrutement de personnel pour les services extérieurs. Elle se charge de la gestion administrative et financière des dossiers du personnel.

Direction ICT

La Direction ICT est un service de soutien, principalement informatique pour l'administration centrale et les services extérieurs de la DG EPI.

Via le service d'encadrement ICT, le SPF Justice entend mettre en place un nouveau système informatique de gestion des dossiers destiné à la DG EPI. Baptisé NewAppEpi, il remplacera le programme existant Sidis Suite⁷⁸. Cette nouvelle application (pour laquelle 6 millions d'euros ont été investis) devrait notamment prendre en charge la gestion administrative de la détention et du plan de détention individuel, le calcul des peines, la gestion de la capacité des prisons, l'organisation des visites et des transports, la gestion d'incidents, des profils à risque et de l'extrémisme, ...

Par ailleurs, le système Prison Cloud, permettant entre autres de suivre des formations en ligne, d'accéder à des informations pratiques ou de commander des achats via la cantine, devrait être étendu à l'ensemble des établissements pénitentiaires. Un investissement de 7 millions d'euros a été prévu à cette fin⁷⁹.

⁷⁸ « Renforcement de la Justice », C.R.A., Chambre-3e session de la 55e Législature, 16 juin 2021, CRIV 55 COM 516, p.6
⁷⁹ Idem

Direction Budget et contrôle de gestion (B&CG)

Ce service veille au suivi du budget, des marchés publics et de la comptabilité, des achats et de la politique logistique.

Direction Bâtiments et Infrastructure

Ce département est chargé de la problématique des infrastructures pénitentiaires et de l'amélioration de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires.

Régie du Travail Pénitentiaire

La Régie du Travail Pénitentiaire est chargée notamment de l'offre en matière de travail pour les détenus. Elle est responsable des contacts et des contrats conclus avec les entreprises qui veulent faire exécuter certains travaux par des détenus dans les ateliers (emballage, montage, confection, imprimerie, reliure, menuiserie, ...).

Direction Sécurité Intégrale

Le corps de sécurité assure la sécurité et la surveillance lors du transport des détenus ainsi que le maintien de l'ordre dans les cours et tribunaux. En décembre 2015, le ministre de l'Intérieur d'alors, Jan Jambon (N-VA), avait annoncé un changement de tutelle concernant les corps de sécurité des palais de justice. Cette annonce avait été suivie de plusieurs journées de grève, en 2018, au palais de justice de Bruxelles. Aucune sécurité n'était donc assurée aux audiences et aucun détenu n'avait été transféré vers le palais de justice.

Au 1^{er} janvier 2019, les 400 agents du corps de sécurité du SPF Justice ont obtenu le même statut que les fonctionnaires de police. Ils ont été transférés vers la nouvelle Direction de la Sécurisation (DAB) au sein de la Direction générale de la Police administrative de la police fédérale.

Le comportement des agents de ce service avec les détenus est loin d'être irréprochable. De nombreuses plaintes sont reçues pour des faits d'insultes, de menaces, de serrages anormaux de menottes et, dans des cas plus rares, de violences physiques. Les détenus attendent beaucoup trop longtemps leur comparution (quand ils comparaissent !) dans des cellules d'attente des palais de justice, parfois sans manger pendant plusieurs heures.

Dans son rapport publié le 8 mars 2018, le Comité européen pour la prévention de la torture a demandé à la Belgique de veiller à ce que les personnes transférées au palais de justice de Bruxelles soient alimentées aux heures des repas, et ce sans aucune exception⁸⁰.

Dans ce même rapport, le CPT appelle les autorités belges à interdire les pratiques « consistant à utiliser des dispositifs appliqués aux personnes détenues conduisant à leur bloquer la vue lors de leur transport d'un lieu à un autre », tels que des lunettes opaques, un bandeau sur les yeux ou une cagoule leur bloquant la vue. « Cette pratique revient à les soumettre à une forme d'oppression dont l'effet sur les personnes concernées pourrait être considéré comme s'apparentant à un mauvais traitement psychologique », dénonce le CPT⁸¹.

Le procès des attentats de Bruxelles, qui a démarré en septembre 2022 sur le site de l'OTAN à Bruxelles, a également été l'occasion de plaintes de la part des accusés quant à leurs conditions de transfert.

Direction soutien stratégique

Elle comprend plusieurs services :

⁸⁰ CPT, 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017

⁸¹ Ibid.

- *Le Service des Soins de Santé Prisons (SSSP)*

Le SSSP est le centre de connaissances dans le domaine des soins de santé dans les prisons. Le SSSP ne dispense pas lui-même des soins, mais est chargé d'organiser, de coordonner et de surveiller les soins de santé dans les prisons conformément à l'esprit des réglementations en vigueur. Il appartient au SSSP d'offrir des soins de santé équivalents aux soins de santé dispensés dans la société libre et adaptés aux besoins spécifiques des détenus, ce qu'il est complètement en défaut de faire. Le SSSP est également compétent en ce qui concerne la problématique des drogues en milieu carcéral.

Comme l'a dénoncé le Centre fédéral d'Expertise de Soins de santé (KCE) dans son rapport de 2017⁸², le personnel du SSSP est en insuffisance à la fois quantitative et qualitative. Mal formé à la spécificité du métier, payé avec beaucoup de retard, le personnel médical se débat avec les conditions de travail et la logique sécuritaire. L'offre de soins est nettement inférieure aux besoins, ce qui entraîne de longs temps d'attente, surtout pour les soins spécialisés (de deuxième ligne).

- *Le Service psychosocial (SPS)*

Le SPS a un rôle de conseiller pour l'accompagnement des détenus dans l'exécution de leur peine, il rend des avis sur les mesures sollicitées par les détenus en matière de libération conditionnelle. Il devrait théoriquement aussi assurer l'encadrement et l'accompagnement des détenus en vue de la préparation de leur réinsertion psychosociale.

Les équipes du SPS sont en sous-effectif chronique, ce qui les empêche de remplir cette deuxième mission. Les détenus n'ont que peu d'occasions de rencontrer un intervenant. Beaucoup de personnes incarcérées se plaignent de l'inaccessibilité criante de ce service.

Les effectifs du SPS ne peuvent répondre qu'à leur mission d'avis et non pas à celle de l'aide sociale.

Dans les faits, les missions d'écoute, de soutien et de suivi psychologique sont donc reléguées au second plan ou carrément déléguées aux services extérieurs, qui manquent de moyens.

Les missions d'expertise du SPS posent de nombreuses questions. En effet, comment évaluer les risques de récidive d'une personne ? Sur quels critères se base-t-on pour rendre un avis ? Des personnes jeunes, sans expérience, dont il s'agit du premier emploi sont-elles habilitées à décider du degré de dangerosité de personnes incarcérées depuis quelques mois ou plusieurs années ? L'important turn-over de ce service implique une faible spécialisation des professionnels quant aux problématiques de délinquance. Enfin, le travail du SPS est parfois dépendant du bon vouloir des agents pénitentiaires qui accompagnent les détenus jusqu'à leur bureau. Ainsi en cas de grève, les membres du SPS peuvent être privés d'accès aux détenus et donc incapables de remettre leurs rapports.

Dans certaines prisons, le SPS a plusieurs mois de retard.

Direction Gestion de la Détention

La Direction Gestion de la détention est composée du Service Statut Juridique Interne (SSJI) et du Service Statut Juridique Externe (SSJE). Le premier décide du placement et du transfèrement des détenus, tandis que le second se prononce sur l'octroi de modalités d'exécution de la peine aux condamnés (permission de sortie, congé pénitentiaire, libération provisoire, placement en maison de transition, placement sous surveillance électronique).

Il est souvent reproché à la DGD de traiter les dossiers des détenus de manière très bureaucratique, très sécuritaire et peu consciente des conditions réelles et pratiques des détenus. Par exemple, les refus de permissions de sortie ou de congés sont parfois liés à l'absence de perspectives... mais sans ces sorties, il

82 Rapport du Centre fédéral d'Expertise de Soins de santé (KCE) sur les Soins de santé dans les prisons belges, 18 octobre 2017, disponible sur https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_293Bs_Soins_de_sante_prisons_belge_Synthese.pdf

est difficile de s'ouvrir ces perspectives. Directeurs de prisons, détenus et avocats ne comprennent pas toujours les motivations fournies par le fonctionnaire de la DGD concernant l'octroi ou le refus de la demande.

En effet les arguments qui justifient le refus ou l'octroi sont souvent subjectifs et varient d'un fonctionnaire à l'autre. Ainsi, par exemple, certains détenus se verront refuser une permission de sortie en vue d'un suivi thérapeutique sous prétexte qu'ils sont suivis intramuros par un psychologue d'un service extérieur, alors que d'autres se verront également refuser une permission de sortie à visée thérapeutique parce qu'ils n'ont pas entamé de suivi psychologique au cours de leur détention...

2. Les Directions locales

La direction d'un établissement comprend un directeur et des sous-directeurs. Ils sont placés sous l'autorité du directeur général de l'administration pénitentiaire.

La direction est chargée d'une part du suivi des dossiers des détenus, d'autre part de la gestion du personnel, des services internes, de la comptabilité et du travail à fournir aux détenus, et ce en étroite relation avec les services centraux. Le chef d'établissement est en charge de l'élaboration et du suivi du plan opérationnel de sa prison.

Du point de vue du droit administratif, pour exercer les fonctions dévolues au directeur, il faut être nommé comme tel. Le directeur est « le fonctionnaire chargé de la direction locale d'une prison ou d'une section de prison » (article 2, 13° de la loi de Principes). Le cadre administratif de la Direction générale des établissements pénitentiaires distingue trois catégories de directeurs à savoir la catégorie A2 (attaché directeur), la catégorie A3 (conseiller directeur) et la catégorie A4 (conseiller général d'un établissement pénitentiaire). La catégorie A1 (attaché) ne suffit pas pour être considéré comme un directeur.

Le rôle du directeur est crucial dans la vie d'un détenu car il intervient aussi bien dans le cadre du choix du régime des condamnés que dans les congés pénitentiaires, la procédure disciplinaire, etc. Le rôle du directeur a été renforcé par les lois du 12 janvier 2005, dite loi de Principes ou loi Dupont, et la loi du 17 mai 2006 relatives au statut juridique externe des personnes condamnées. Ainsi, par exemple, le directeur est responsable de la rédaction de rapports initiant ou poursuivant les procédures de libération conditionnelle, détention limitée ou surveillance électronique.

Le renforcement de leurs compétences a notamment pour objectif de contrecarrer le sentiment de « toute-puissance » de certains agents pénitentiaires mais conduit malheureusement certains directeurs à abuser de leurs pouvoirs.

En octobre 2020, le droit de plainte (prévu par la loi Dupont de 2005) est entré en vigueur. Par ce nouveau dispositif, le pouvoir discrétionnaire de la direction peut donc se voir limité, et les abus évités. En effet, toute personne détenue peut désormais contester toute décision individuelle prise à son encontre par la direction ou en son nom. Le détenu peut déposer plainte auprès de la commission des plaintes de la prison dans laquelle il séjourne⁸³. La plainte est ensuite transmise à la direction qui doit fournir sa réponse dans les 48 heures. Le droit de plainte prévoit le recours à la médiation, préalablement au traitement de la plainte par la Commission. Si la Commission estime la plainte recevable, chacune des parties est entendue (direction et détenu). Si la plainte est jugée fondée, la Commission peut soit ordonner à la direction de prendre une nouvelle décision, soit décider que sa décision se substitue à celle attaquée par le plaignant, soit d'annuler la décision contestée.

Ce nouveau mécanisme rajoute une charge administrative importante pour les directions, qui se plaignent déjà du fait que le travail consiste dorénavant presque uniquement en la rédaction de rapports et en diverses tâches administratives, au détriment d'un véritable contact avec la vie quotidienne de l'établissement pénitentiaire. Beaucoup sont en perte de sens par rapport au contenu de leur profession. Plusieurs directeurs

83 (cf Infra, chapitre « Droit de plainte »)

de prison ont souffert de burnout, au cours des dernières années avec des conséquences importantes sur le suivi des dossiers des détenus dont ils ont la charge.

Et ces conséquences sont de premier plan pour les détenus. Ainsi au printemps 2022, à Marche-en-Famenne, des dizaines de détenus ont vu leur dossier mis à l'arrêt pendant des mois. Les membres de la direction, en effectif fortement réduit, n'assuraient plus leur mission d'avis, bloquant de facto les permissions de sorties ou les demandes de surveillance électronique et de libération conditionnelle. Cette longue liste d'attente (jusqu'à cinq mois !) aurait d'ailleurs causé l'annulation de plans de reclassement, y compris dans des situations où les personnes incarcérées disposaient d'un contrat de travail. Ces retards accumulés, ajouté à l'absence de réaction de la DG EPI, ont gravement entravé les possibilités de réinsertion des détenus marchois. En raison des carences de la direction, les détenus se sont retrouvés sans perspectives de réinsertion, et ont vu leurs démarches réduites à néant.

B. Population carcérale

La population carcérale se divise principalement en trois groupes : les condamnés (détenus en vertu de l'exécution d'une peine) qui représentaient 55% de la population carcérale en 2021, les prévenus (en attente d'un jugement définitif) qui en représentent 37% et les internés qui composent les 7% restants⁸⁴.

Le nombre élevé de personnes incarcérées en détention préventive pose question à l'égard de la présomption d'innocence... Les praticiens s'accordent à dire que la délivrance d'un mandat d'arrêt est trop souvent utilisée comme une première « sanction choc » avant jugement. La proportion de prévenus est en augmentation constante ces dernières années : les personnes en détention préventive représentaient 31,3% en 2013 pour 37% aujourd'hui, soit plus d'un tiers de la population carcérale.

Après une augmentation constante de la population carcérale entre 2002 et 2013 (la hausse se traduisant principalement au niveau des condamnés et des internés), la tendance s'est inversée. Le nombre de détenu a diminué durant la période 2013-2018, passant de 11.645 à 10.260. Cette diminution s'explique principalement par l'extension du parc carcéral (y compris la création des centres de psychiatrie légale) et surtout par l'augmentation continue du nombre de personnes mises sous bracelet électronique (passant de 1.338 en 2013 à 1.912 en 2019).

En 2019, une nouvelle hausse de l'ensemble de la population carcérale a été constatée. Cette tendance a brusquement été interrompue par la crise sanitaire au printemps 2020⁸⁵.

En effet, la crise du Covid 19 a entraîné une diminution drastique de la population carcérale. Elle a été réduite à moins de 10.000 détenus, chiffre rarement atteint au cours des dix dernières années. Le 8 avril 2020, le ministre Koen Geens annonçait à la Chambre que 9.870 personnes étaient en prison, soit environ 1.000 de moins que le mois précédent (pour une capacité de 9.279 places). Au total, la première vague de Covid-19 s'est traduite par un allègement de 11% de la population carcérale.

Ainsi, pour la première fois depuis des décennies, le taux de surpopulation carcérale en Belgique avait sensiblement baissé. Ce que les ministres de la justice successifs n'ont pas réussi à faire, malgré les multiples condamnations internationales, malgré l'indignation des ONG, malgré les alertes lancées par les professionnels concernés, malgré les condamnations judiciaires, malgré les constats académiques, malgré les appels désespérés des familles concernées, la pression sanitaire y est parvenue en quelques petites semaines.

Cette tendance n'aura été que de courte durée : dès l'été 2020, la population carcérale a réaugmenté (+4,8% entre le 15 juin et le 15 septembre)⁸⁶. Cet accroissement n'a ensuite fait que se poursuivre : en 2021, 10.438 détenus occupaient une place dans un établissement pénitentiaire belge. En 2022, ils étaient plus de 11.000.

84 SPF Justice, Rapport annuel 2021, disponible via https://justice.belgium.be/sites/default/files/Jaarverslag%202021_F_P.pdf

85 Cf. *Infra*

86 Aebi, M. F., & Tiago, M. M., étude « Prisons et prisonniers en Europe en temps de pandémie », Strasbourg, 10 novembre 2020, disponible via https://wp.unil.ch/space/files/2021/02/Prisons-and-the-COVID-19_2nd-Publication_201109.pdf

Toutefois, cette baisse inédite que nous avons connue en 2020 impose une évidence incontestable : réduire la population carcérale, prendre en charge en milieu libre ceux qui peuvent ou doivent l'être, n'est ni déraisonnable, ni dangereux. C'est, au contraire, une mesure de salut public.

L'OIP a appelé, et appelle toujours, le gouvernement à tirer les enseignements de cette pandémie et à prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir une désinflation carcérale pérenne. A la gestion de l'urgence aurait dû succéder une véritable politique de déflation carcérale et une réelle réflexion sur le sens de la peine. La Belgique ne peut plus être pointée du doigt par les instances européennes et onusiennes pour les traitements inhumains et dégradants qu'elle inflige aux détenus.

1. La capacité carcérale

Au 1^{er} janvier 2020, la population carcérale était composée de 10 808 détenus, pour 9.219 places⁸⁷. Le 31 janvier 2021, la population carcérale était de 10.379 détenus pour une capacité cellulaire de 9.574 places⁸⁸.

Le nombre de cellule a notamment augmenté suite aux travaux entrepris à la prison de Saint-Gilles afin de rénover les cellules, et à l'ouverture de la maison de transition de Malines.

En juin 2022, la Belgique a, une fois de plus, été pointée du doigt par le Conseil de l'Europe pour la situation de surpopulation dans ses prisons. Avec une densité carcérale de 108 détenus pour 100 places en 2021, la Belgique est listée à la cinquième place des 47 pays membres du Conseil de l'Europe.

Faute de rapport annuel produit par la DG EPI ces dernières années, les données officielles détaillées les plus récentes concernant la capacité carcérale remontent à 2018. Elles ont été communiquées au Sénat en décembre 2020 par le précédent ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne⁸⁹. Toutefois, l'OIP a pu consulter ces données pour le mois de juillet 2022. Le tableau suivant indique donc, au 1^{er} juillet 2022, la répartition de la population des détenus entre les différents établissements et la capacité théorique de ces établissements :

Etablissement pénitentiaire	Population	Capacité théorique	Taux de surpopulation
Andenne	415	420	-1,19%
Antwerpen	670	439	52,62%
Arlon	115	111	3,6%
Beveren	317	322	-1,55%
Brugge	792	626	26,52%
Bruxelles site Berkendael	90	64	40,63%
Bruxelles site Forest	179	180	-0,56%

87 Aebi, M. F., & Tiago, M. M. (2021). SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Strasbourg: Council of Europe, disponible sur https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf

88 Aebi, M. F., Cocco, E., Molnar, L., & Tiago, M. M. (2022). SPACE I - 2021 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Strasbourg: Council of Europe, disponible sur https://wp.unil.ch/space/files/2022/05/Aebi-Cocco-Molnar-Tiago_2022_SPACE-I_2021_FinalReport_220404.pdf

89 Question écrite n° 7-758 de M. D'haeseleer du 9 novembre 2020 au vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord, et réponse reçue le 8 décembre 2020, Sénat, disponible sur <https://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=7&NR=758&LANG=fr>

Bruxelles site Saint-Gilles	916	840	9,05%
Dendermonde	247	168	47,02%
Dinant	54	32	68,75%
Gent	458	299	53,18%
Hasselt	566	450	1825,78%
Hoogstraten	189	185	2,16%
Huy	79	64	23,44%
Ittre	405	414	-2,17%
Jamioulx	393	400	-1,75%
Lantin	879	694	26,66%
Leuven Centraal	410	398	3,02%
Leuven Hulp	202	149	35,57%
Leuze-en-Hainaut	343	350	-2%
Malines (Maison de transition)	14	15	-6,67
Marche-en-Famenne	319	312	2,24%
Marneffe	128	141	-9,22%
Mechelen	133	84	58,33%
Merksplas	434	406	6,9%
Mons	413	307	34,53%
Namur	163	170	-4,12%
Nivelles	247	192	28,65%
Oudenaarde	175	132	32,58%
Paifve	198	205	-3,41%
Ruiselede	55	60	-8,33%
Saint-Hubert	219	229	-4,37%
Tongeren	39	50	-22%
Tournai	200	183	9,29%
Turnhout	306	269	13,75%
Wortel	306	302	8,19%

Total	11 068	9 662	14,55%
-------	--------	-------	--------

2. Surpopulation

Force est de constater que les prisons accueillent une population supérieure à leur capacité.

Il est frappant de constater qu'en 2022, sur les 34 établissements pénitentiaires belges, 23 connaissent une situation de surpopulation, donc 13 avec un taux de surpopulation supérieur à 25%.

Le taux de suroccupation est particulièrement élevé au Nord du pays (22,03% en Flandre, contre 9,32% en Région bruxelloise et 8,19% en Wallonie). Le taux de surpopulation global était de 14,55% en juillet 2022. En 2018, il était de 11,1% ; et de 10,1% en 2015. En Belgique, la surpopulation carcérale est non seulement un problème ancien, mais également un problème structurel.

A l'issue de sa visite dans les prisons belges, le CPT s'inquiétait en 2018 de la surpopulation carcérale, malgré la mise en œuvre des « Masterplans » et rappelait une fois encore que la seule création de places supplémentaires ne pouvait constituer une solution durable. La priorité, insistait le CPT, doit être donnée à « la réduction de la population carcérale et non à l'augmentation sans fin du nombre de places »⁹⁰. La détention doit être une sanction ultime.

En décembre 2019, 10.883 personnes étaient incarcérées dans les prisons belges. C'était alors le niveau le plus élevé en quatre ans, selon les chiffres de la Direction générale des établissements pénitentiaires⁹¹. Les 34 prisons du pays comptaient alors ensemble 1.862 détenus excédentaires compte tenu de leur capacité (9.021 places). Le taux moyen d'occupation était, en 2019, de 120.6%

Dans certaines prisons, la situation était catastrophique. À Saint-Gilles, notamment : près de 900 détenus pour une capacité moyenne de 587 places.

Le 9 janvier 2019, le Tribunal de Première Instance francophone de Bruxelles condamnait l'Etat belge à mettre fin à la surpopulation dans les prisons bruxelloises dans un délai de six mois. Dix mois plus tard, le nombre de détenus à Saint-Gilles culminait encore à plus de 860 détenus pour quelques 500 places disponibles.

Au lieu de prendre de véritables mesures visant à réduire la population carcérale, l'Etat belge a opté pour un tour de passe-passe afin d'éviter les astreintes : les cellules duo de la prison de Saint-Gilles ont été divisées en deux. La capacité théorique de l'établissement est donc passée à 840 places au lieu de 587. En outre, pour répondre à ces condamnations, la Belgique s'en est remise à la stratégie des vases communicants.

« L'Etat belge a été condamné concernant la surpopulation dans certaines prisons, comme à Saint-Gilles ou à Forest. Donc les prisons condamnées évacuent les détenus en surnombre. Et d'autres prisons, comme Lantin, récupèrent ces détenus », dénonçait en avril 2019 Luc Daele, le président de la commission de surveillance de Lantin⁹². La surpopulation à Lantin atteignait alors un niveau record : 987 personnes y étaient incarcérées pour 694 places, soit un taux de surpopulation de 42%. Cette surpopulation explosait même à 72% à la maison d'arrêt.

Le 9 octobre 2018, le tribunal de première instance de Liège avait pourtant condamné l'Etat belge pour la situation à Lantin. Dans son jugement (confirmé par la Cour d'appel le 20 octobre 2020), le tribunal reconnaissait la responsabilité de l'Etat belge dans la situation de la surpopulation carcérale à Lantin, ainsi

90 CPT, 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, 8 mars 2018, pg.34 disponible sur <https://rm.coe.int/16807913b1>.

91 « La surpopulation carcérale belge toujours plus préoccupante », BX1, article mis en ligne le 11 décembre 2019, disponible sur <https://bx1.be/categories/news/la-surpopulation-carcerale-belge-toujours-plus-preoccupante/>

92 « Prison de Lantin: le comité de surveillance dénonce une surpopulation record à 142% », RTBF, article mis en ligne le 08 avril 2019, disponible sur https://www.rtbf.be/info/regions/liege/detail_prison-de-lantin-le-comite-de-surveillance-denonce-une-surpopulation-record-a-142?id=10190272&fbclid=IwAR1mA0OghB1WX0Q_e0eblmIIVo01iosqBwQU8FUMsdpDa3ASOwsyY8iC8U

que dans les conditions de détention considérées comme des traitements inhumains et dégradants. Le tribunal sommait la Belgique de prendre des « mesures appropriées permettant de lutter efficacement » contre cette surpopulation.

Dans un cas comme dans l'autre, force est de constater que, malgré ces condamnations reconnaissant sa responsabilité pleine et entière, l'Etat belge n'a pris aucune mesure pour résorber la surpopulation dans ses prisons. Pire, la surpopulation n'a fait qu'augmenter. Au 30 janvier 2024, 12 012 personnes étaient incarcérées en Belgique, ce qui représente un taux de 15 % supérieur à la capacité évaluée par l'administration pénitentiaire. Le triste record des 12 000 détenus a donc été atteint.

Ni les condamnations internationales, nationales ou les recommandations du CPT n'ont amené à une remise en question de la politique pénitentiaire belge.

Il convient de se pencher sur les causes de cette surpopulation, les conséquences qui en découlent et les réponses que le Gouvernement entend y apporter.

En raison de cette surpopulation endémique et du coût de la politique pénitentiaire, la Cour des Comptes avait réalisé un audit de la situation en 2011, dénonçant l'absence de chiffres clairs et l'inadéquation des mesures envisagées pour venir à bout du problème. Plus de dix ans plus tard, cet audit n'a toujours amené aucune remise en question de la politique pénitentiaire belge, aucune de ses recommandations n'ayant été suivie...

Les causes

La surpopulation s'explique principalement par trois facteurs : l'augmentation du recours à la détention préventive, l'allongement et le cumul des peines, et le recours davantage tardif et moindre à la libération conditionnelle.

La détention préventive

Depuis plusieurs années, la part de personnes placées en détention préventive gonfle au sein de la population pénitentiaire, tandis que la durée moyenne de détention préventive s'allonge.

Les inculpés et prévenus représentent plus de 35 % de la population pénitentiaire. La Belgique tient d'ailleurs le haut du classement européen en matière de détention préventive. Au 31 janvier 2020, 4.013 détenus étaient en préventive, sur une population totale de 10.808 détenus, soit une proportion de 37% (quand la médiane européenne est de 22,5%)⁹³.

Entre 1980 (1 500 détenus en détention préventive) et 2020, cette population a presque triplé, et ce en dépit de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, modifiée à plusieurs reprises. Cette loi introduit de nouvelles alternatives à la détention préventive (libération sous conditions) et prévoit une série de conditions qui doivent être remplies pour qu'un mandat d'arrêt puisse être délivré (risque de fuite, de collusion avec des tiers, de disparition des preuves et de récidive).

Toutefois, en pratique, on constate que les juges et juridictions d'instruction donnent une interprétation très large de ces conditions, ce qui entraîne la mise sous mandat d'arrêt d'un très grand nombre d'inculpés.

À titre d'exemple, l'inculpé qui ne dispose pas d'un titre de séjour se voit pratiquement systématiquement placé sous mandat d'arrêt, même pour les infractions de moindre gravité (vol par exemple), les magistrats instructeurs déduisant automatiquement de l'absence de titre de séjour un risque de soustraction.

Ainsi, les maisons d'arrêt situées dans des villes à haut taux migratoire, comme Bruxelles ou Anvers, connaissent un accroissement constant de détenus préventifs.

93 Aebi, M. F., & Tiago, M. M. (2021). SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Strasbourg : Council of Europe, disponible sur https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf

Le législateur a, à diverses reprises, tenté de diminuer la population de prévenus. En 2005, il a introduit une disposition qui permet au juge d'instruction de lever le mandat d'arrêt à tout moment, sans que le Parquet ne puisse interjeter appel de cette décision. Malheureusement, les juges d'instruction ne font que fort peu application de ce droit en comparaison du nombre de mandats d'arrêt qu'ils délivrent.

L'évolution de la jurisprudence européenne qui impose la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue et la loi dite « Salduz » qui en découle n'ont pas non plus eu une influence significative sur le nombre de mandats d'arrêt.

Enfin, le législateur a prévu la possibilité de placer l'inculpé sous surveillance électronique plutôt que de délivrer un mandat d'arrêt à son encontre.

Permise depuis 2014, la surveillance sous bracelet électronique pour les inculpés en détention préventive a augmenté durant les dernières années. Elle a même presque doublé en un an, passant de 444 prévenus mis sous bracelets en 2017 à 802 en 2018⁹⁴.

On remarque pourtant que cette possibilité n'a pas permis de réduire le nombre de prévenus dans les prisons belges. Dès lors, on peut craindre qu'en lieu et place de jouer un rôle de substitut dans le processus pénal, les alternatives à la détention préventive viennent s'y ajouter. Cette pratique est regrettable dans la mesure où ces alternatives permettent de prévenir la récidive et d'assurer une meilleure réinsertion sociale.

Concernant le principe du bracelet électronique, il ne faut pas perdre de vue les deux points suivants :

- Il faut avoir un domicile et une ligne téléphonique pour bénéficier de ce dispositif. Les populations les plus précarisées (qui représentent pourtant la majorité de la population carcérale), et notamment les personnes sans domicile fixe, sont donc exclues de ce système.
- L'« extension du filet pénal », phénomène bien connu des criminologues. Un magistrat qui aurait auparavant libéré purement et simplement ou sous conditions pourraient désormais être tenté de faire passer le détenu par une période, plus ou moins longue, de surveillance électronique avant d'envisager la libération.

Le placement en détention préventive sous bracelet électronique reste extrêmement difficile à vivre. Contrairement à la surveillance électronique dans le cadre de l'exécution de peines, l'inculpé ne peut sortir de son domicile à aucun moment, sauf véritable cas de force majeure ou pour se rendre à l'audience.

La multiplication et l'allongement des peines

Les recherches criminologiques ont démontré un allongement général des peines prononcées par les cours et tribunaux. Pourtant, le crime n'a pas connu une inflation galopante, au contraire.

De nombreuses études le démontrent, la criminalité est certes plus visible qu'auparavant, mieux traquée, mais elle ne connaît pas de hausse significative. Au contraire, depuis une décennie, la criminalité enregistrée est restée stable, voire est même en légère diminution⁹⁵.

La sévérité croissante des peines prononcées illustre cette croyance répandue que la lourdeur de la peine encourue a un impact sur le choix de l'individu de commettre ou non un délit. Cette idée préconçue, bien ancrée dans les mentalités, est pourtant très éloignée de la réalité. En effet, de nombreuses études⁹⁶ démontrent que la lourdeur de la peine n'a absolument pas l'effet dissuasif qu'on lui prête. L'individu, au moment du passage à l'acte, ne prend généralement pas ce critère en compte pour décider de commettre ou non l'infraction. Dès lors, les lourdes peines, tout en n'ayant aucun impact sur la commission d'infractions,

⁹⁴ « La surveillance sous bracelet électronique en détention préventive a doublé en un an », BX1, article mis en ligne le 5 septembre 2019, disponible sur <https://bx1.be/categories/news/la-surveillance-sous-bracelet-electronique-en-detention-preventive-a-double-en-un-an/>

⁹⁵ Police fédérale, Statistiques de criminalité 2019, publication mise en ligne le 24 juillet 2020

⁹⁶ L. WACQUANT, « La fonction de la prison », ifrance, n°16, disponible sur <http://astree.ifrance.com/num16/entretien.htm> ; A. KENSEY, « Prison et récidive », Sociétales, 2007.

n'ont pour seul effet que de désocialiser davantage une personne qui évolue déjà bien souvent en marge de la société...

La sévérité des peines n'a donc qu'un effet limité sur le taux de délinquance, de même que la prison ne produit pas d'effet dissuasif spécial sur la récidive.

Paradoxalement, ce constat semble partagé par le Ministère Public lui-même.

C'est d'avantage la certitude d'être sanctionné qui freinerait le passage à l'acte que la hauteur de la peine prononcée, notait en 2015 le Procureur Général de Liège, Christian de Valkeneer⁹⁷. Il exposait que, selon lui, si la sévérité de notre système s'est accrue au cours des dernières années, la certitude d'être sanctionné y reste faible. Globalement, le système pénal belge demeure donc peu dissuasif, estimait le Procureur Général, plaidant dès lors pour un « sanction shift » :

« Cet enseignement devrait nous amener à repenser le recours à l'emprisonnement, qui, de surcroît, présente un coût humain et financier élevé, et à utiliser les moyens de la politique criminelle pour la centrer sur un accroissement de la réponse pénale en mobilisant les sanctions et les mesures alternatives, non privatives de liberté. »

Et de conclure :

« L'inflation pénitentiaire à laquelle on assiste depuis plus d'une décennie risque de conduire à une impasse, tant sur les plans de l'efficacité, de la dissuasion et du coût financier que de la désintégration sociale des détenus. »

La Cour des Comptes, déjà en 2011, émettait le souhait de voir se développer une conférence où l'échange des différents savoirs (professionnels du secteur, criminologues, ONG actives en matière de droit de l'Homme, ...) pourrait aboutir à la sortie de l'inflation carcérale que connaît la Belgique depuis des années, faute de politique pénale cohérente. Ce souhait a été relayé par le CPT. Il est à ce jour resté lettre morte.

Au-delà de la sévérité accrue des peines infligées, il faut aussi prendre en compte la pénalisation constante de nouveaux types de comportements (incivilités, environnement, cybercriminalité, ...).

Il est regrettable que le législateur choisisse le plus souvent la voie de la pénalisation pour sanctionner des actes inadéquats plutôt que de réfléchir à des modes de réponse alternatifs.

Les chiffres traduisent toujours des choix politiques délibérés. Leur absence également. En refusant de récolter, ou tout du moins de rendre publique toute une série de données (par exemple, sur la nature du délit qui conduit un être humain en prison), l'État belge fait le choix de refuser le débat sur le sens et la légitimité de la peine.

Les libérations conditionnelles trop rares

La libération conditionnelle représente environ 4 % des modes de libération pour les années 2013-2019.⁹⁸

Près de deux tiers des détenus vont à fond de peine sans bénéficier d'une libération conditionnelle. « Il y a une dizaine d'années, on avait environ 60 % des détenus qui pouvaient sortir en libération conditionnelle, ce chiffre est tombé à 28 % », indiquait en novembre 2020 Annie Devos, administratrice générale des maisons de justice en Fédération Wallonie-Bruxelles⁹⁹.

En 2017, selon la DG EPI¹⁰⁰, il y a eu 739 libérations conditionnelles pour 812 libérations en fin de peine.

97 Christian DE VALKENEER, « Vers un “sanction shift” ? Réflexions sur la dissuasion pénale », Les @nalyse du CRISP en ligne, 4 décembre 2015, www.crisp.be.

98 SPF Justice, « Justice en chiffres 2015-2019 », disponible via <https://justice.belgium.be/sites/default/files/jic-fr-2015-2019.pdf>

99 « Près de deux tiers des détenus terminent leur peine de prison », Belga via Le Soir, article mis en ligne le 14 novembre 2020 et disponible sur <https://www.lesoir.be/337830/article/2020-11-14/pres-de-deux-tiers-des-detenus-terminent-leur-peine-de-prison>

100 DG EPI (SPF Justice), rapport annuel 2017, disponible sur https://justice.belgium.be/sites/default/files/rapport_annuel_dg_epi_2017_0.pdf

On observe que près des deux tiers des libérations conditionnelles surviennent après que le détenu a purgé une partie de sa peine sous régime de surveillance électronique.

Les praticiens ont vu se généraliser, au sein des tribunaux de l'application des peines, une utilisation contestable de la surveillance électronique qui est désormais considérée comme un préalable quasi-automatique à la libération conditionnelle.

Cette pratique est regrettable car elle détourne la surveillance électronique de son but initial qui était justement de permettre de libérer des gens qui ne répondaient pas aux critères de la libération conditionnelle.

Désormais, il est rarissime qu'une surveillance électronique soit accordée sans que le détenu n'ait bénéficié au préalable de congés pénitentiaires. Or ceux-ci sont accordés par l'administration, qui accorde rarement ces sorties dès la première demande... Ceci a pour conséquence que toute la procédure d'octroi de libération conditionnelle est de plus en plus longue.

En outre, les libérations conditionnelles sont octroyées de plus en plus tard car leur obtention s'avère de plus en plus ardue. Les conditions imposées à l'octroi d'une telle libération, renforcées en 2019, sont difficiles à remplir (suivi psychologique, suivi social, domicile fixe, situation administrative en ordre, recherche d'un emploi depuis l'intérieur sans connaissance de la date de sortie,...) et les rapports sollicités par le tribunal d'application des peines à l'appui d'une telle libération sont nombreux (étude sociale, criminogénèse, étude psychologique,...), et rarement disponibles à temps, tant les services psycho-sociaux des prisons sont débordés et en sous effectifs.

A cet égard, il est courant que le détenu s'entende dire que le SPS ne peut le recevoir qu'une fois par mois en vue de la rédaction de son rapport psycho-social, pièce majeure du dossier qui sera examiné par le TAP, sachant que bien souvent, quatre rendez-vous sont à prévoir !

L'obtention d'une libération conditionnelle relève donc souvent du parcours du combattant. À ces difficultés récurrentes, il a fallu, en 2020 et 2021, ajouter les complications et retards engendrés par la pandémie. Un détenu de la prison de Marche-en-Famenne racontait en mars 2021 : « Nos permissions de sorties ont été suspendues à cause du Covid, sauf que les avis émis par le Service Psychologique pour nos demandes de libertés conditionnelles dépendent en partie si nos sorties se déroulent bien. Le Tribunal d'application des peines a refusé ma demande de liberté conditionnelle à cause d'un avis négatif du SP, en disant que je n'étais pas sorti depuis octobre. Mais si je ne suis pas sorti c'est à cause du gouvernement... Là les permissions sont à nouveau suspendues jusqu'au 30 juin. »

En réalité, beaucoup de condamnés vont à fond de peine car le manque de moyens en prison entraîne une lenteur dans la procédure qui ne leur donne accès à la libération conditionnelle bien trop tard, quand il ne leur reste que quelques mois à purger.

Notons encore que le législateur a modifié les seuils d'accès à la libération conditionnelle.

D'une part, les condamnés à des peines de 30 ans et plus n'y sont désormais accessibles qu'à la moitié de leur peine seulement, et non plus au tiers comme les autres détenus. Or, rendre la partie de peine incompressible plus longue est contre-productif si l'on veut éviter la récidive. En effet, le taux de récidive est plus important pour les condamnés qui vont à fond de peine que pour les libérés conditionnels. Retarder l'enclenchement de la procédure d'accès à la libération conditionnelle est donc paradoxal lorsqu'on déclare vouloir que davantage de détenus soient preneurs d'une sortie encadrée et d'une réinsertion réussie.

D'autre part, la loi prévoyait une exception pour les condamnés récidivistes. Ils n'étaient autorisés à demander une libération conditionnelle qu'après avoir purgé les deux tiers de leur peine (contre un tiers pour les non-récidivistes). En 2018, la Cour constitutionnelle a considéré que cette situation était contraire à la Constitution et que tous les condamnés devaient être traités à égalité. La condition des deux tiers a donc été supprimée.

En réaction, le ministre d'alors, Koen Geens, avait annoncé préparer un amendement qui rendrait légal ce retour au taux de deux tiers pour les récidivistes. L'OIP sera particulièrement attentif à la mise en place de réformes ultérieures en la matière.

Notons enfin, au chapitre des interruptions de peines, que le refus quasi systématique des grâces collectives ou individuelles, même pour des détenus très malades, a, lui aussi, son impact sur la surpopulation carcérale.

Les conséquences

Les conséquences de la surpopulation sont dramatiques, et ce, à plusieurs niveaux : tensions entre détenus, hygiène problématique, déclin de la santé physique (tuberculose, hépatite...) ou mentale des détenus, manque de suivi par les médecins, assistants sociaux et psychologues, difficultés d'organisation des visites familiales, nombre de douches réduites, pose de matelas par terre, voire absence de matelas, manque de serviettes de bains, d'oreillers, de sous-vêtements, de pantalons ou de chaussures en bon état...

D'après les chiffres communiqués par le ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne, au 1^{er} mars 2021, le nombre total de détenus dormant à même le sol dans les prisons belges s'élevait à 148¹⁰¹. Anvers était alors la prison où le phénomène était le plus important avec 78 détenus concernés.

Dans certaines prisons, les détenus nouvellement incarcérés se sont parfois retrouvés au cachot (parfois même en duo) par manque de place.

Un ancien détenu, incarcéré dans les prisons de Mons et Jamioulx, raconte au micro de la RTBF¹⁰²: « Quand il n'y a pas de place, vous vous retrouvez à trois ou à quatre [par cellule]. On met les jeunes, ceux qui viennent de rentrer, dans les cachots. Si vous mettez quelqu'un, comme un animal renfermé, dans une pièce de 3 mètres sur 4, à deux, 24h/24, 7 jours sur 7, sans douche, sans rien, juste un petit carreau pour respirer et avoir de l'air frais tous les jours... Ce n'est pas humain. »

Le phénomène de surpopulation touche tous les aspects de la gestion des établissements : suppression de la classification des détenus, grande liste d'attente pour l'accès au travail et à la formation, fréquentes mutations et transfèrements, longue attente en maison d'arrêt avant de partir en maison de peine (quand la distinction entre les deux existe encore, ce qui n'est plus le cas à Bruxelles), mesures de sécurité particulières à l'égard des détenus « extra », avec répercussions de ces mesures sur le régime des autres détenus, manque de parloirs pour les visiteurs, douches non quotidiennes, ...

Un détenu de la prison de Leuze dénonçait en décembre 2020 : « *Les chambres duo ('faux duos') font la même taille qu'une cellule individuelle, mais avec un lit superposé. Les cellules ne respectent pas la loi de 2005 car elles font que 10m², y compris les doubles. Les 'faux duos' c'est pour les arrivants normalement, sur une petite période. Moi, j'y suis resté 7 mois.* »

Un autre, toujours à Leuze, un mois plus tard : « *Il y a pas d'air, pas de fenêtre. J'ai la tête qui tourne, des vomissements, des plaques, des boutons... J'ai jamais eu ça avant. Certain sont à 2 dans une cellule de 5m², on sait pas fumer ou respirer.* »

Dans les prisons surpeuplées, les détenus ne se retrouvent jamais seuls, ce qui amène certains à demander à être mis au cachot pour trouver un minimum de solitude. L'introspection et la réflexion, dont les détenus ont souvent grandement besoin tenant compte de leurs conditions de vie, sont mises à mal par l'absence totale d'intimité.

Dans une cellule surpeuplée, tout devient plus difficile : le choix du programme TV peut être source de vives tensions entre trois détenus qui n'ont absolument rien en commun, fumer en présence de non-fumeurs, partager ou non son alimentation lorsque certains détenus n'ont pas de quoi s'acheter le minimum nécessaire, faire ses besoins devant d'autres, à peine séparé d'une paroi, est humiliant, respecter le sommeil de chacun une gageure...

101 Question écrite n° 7-1137 de Mme. Lambrecht du 5 mars 2021 au vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord, et réponse reçue le 18 mars 2021, Sénat, disponible sur <https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=7&NR=1137&LANG=fr>

102 « La surpopulation carcérale atteint un niveau alarmant », RTBF, reportage diffusé le 11 décembre 2019.

Les difficultés du quotidien prennent des proportions dramatiques pour des personnes qui sont parfois enfermées 23h/24h en cellule et peuvent entraîner des comportements violents à l'égard des autres ou de soi-même.

Ces comportements violents prennent également pour cible le personnel pénitentiaire qui, en réaction, devient beaucoup plus tendu et réagit avec plus de virulence, ce qui a pour effet d'augmenter la tension au sein de la prison. La boucle est dès lors bouclée et ce cercle vicieux de l'agressivité ne fait que se renforcer. Nous sommes bien loin de l'objectif de resocialisation que la prison prétend poursuivre !

Le manque d'intimité a aussi le désespoir pour corollaire. N'avoir aucun moment à soi pour réfléchir, écrire à sa famille, faire ses besoins sans être vu des autres implique facilement un état dépressif que nombre de psychologues et psychiatres travaillant en prison observent chez les détenus.

Des détenus se plaignent régulièrement de ne pas recevoir des quantités suffisantes de nourriture.

Les détenus qui n'ont pas les moyens de cantiner de la nourriture supplémentaire se plaignent régulièrement d'avoir faim.

Les activités sont également réduites dans une prison surpeuplée, le flux des détenus devant être contenu par le même nombre d'agents. Le personnel pénitentiaire doit dès lors se concentrer sur les tâches principales (visites au parloir, préaux, douches, ...) et met de côté les activités considérées comme « accessoires » (ateliers, formations, sports, ...). Pourtant, ce sont ces moments de socialisation qui sont nécessaires à la réinsertion et donc à l'évitement de la récidive.

Il en va de même pour le travail en prison qui est extrêmement difficile à obtenir au vu du manque de postes disponibles par rapport au nombre de détenus.

Déjà en temps normal, les prisons belges sont au bord de la rupture. Durant la crise sanitaire en 2020 et 2021, la surpopulation n'a fait qu'aggraver la situation explosive dans les ailes mises en quarantaine et les prisons confinées¹⁰³.

Dans une prison surpeuplée, l'objectif de réinsertion passe au second plan derrière la nécessité de faire « tourner la machine » et de contenir la masse. L'emprisonnement ne devient donc qu'une mise à l'écart de l'individu et n'a plus pour objectif de lui apprendre les codes nécessaires à sa réintégration sociale.

Selon l'ancien directeur de la prison de Forest : « *La surpopulation permet de gérer la prison. On est tous occupés à assurer les missions d'intendance de base sans devoir se fatiguer à faire des choses qui ne rejoignent pas la logique répressive : assurer les services sociaux, les cultes, les cours, laisser les détenus aller se défendre au palais de justice. Quand on décrit la situation cruciale, tout le monde comprend et laisse Forest en paix. Il y a donc finalement un certain confort à travailler dans un contexte de surpopulation, une fois qu'on y est un peu habitué* ». ¹⁰⁴

De nombreuses grèves se sont déroulées au cours des dernières années à travers toutes les prisons du pays, dénonçant de façon récurrente les problèmes de surpopulation. Ces grèves se manifestaient soit par grève du zèle soit par absence totale de travail des surveillants. Ces grèves ont eu des conséquences importantes sur les conditions de vie des détenus : suppression des préaux, des visites, de l'accès au téléphone, des douches, confinement en cellule, impossibilité de rencontrer son avocat, non transfèrement vers le palais de justice pour comparution à l'audience... ¹⁰⁵

La Belgique a été condamnée de façon répétée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (arrêts Vasilescu¹⁰⁶ et Sylla¹⁰⁷) pour violation de l'article 3 de la CEDH en raison de conditions de détention inhumaines et dégradantes. Tout en rappelant à l'Etat belge ses obligations en la matière, la Cour souligne, dans son arrêt du 25 novembre 2014, « que les problèmes découlant de la surpopulation carcérale en

103 Cf. Infra

104 Interview de V. SPRONCK par J-C MATGEN, La Libre Belgique, 25 janvier 2013.

105 Cf. chapitre « Mouvements collectifs »

106 Cour eur. D.H., Vasilescu c. Belgique, 25 novembre 2014.

107 Cour eur. D.H., NOLLOMONT c. Belgique, 16 mai 2017

Belgique, ainsi que les problèmes d'hygiène et de vétusté des établissements pénitentiaires revêtent un caractère structurel ».

Cet arrêt résume de manière exemplaire les conditions de détention intolérables que connaissent les détenus en Belgique. La Cour pose le constat implacable de l'absence de volonté politique d'investir dans l'amélioration des conditions d'existence des détenus.

Le 4 juin 2020, la Belgique était à nouveau condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour les conditions de détention indignes qui règnent dans ses prisons. La surpopulation carcérale ne fait qu'aggraver des conditions matérielles déjà intolérables.

Les instances onusiennes, européennes et nationales mettent en évidence le fait que l'augmentation de la capacité carcérale n'est en rien une solution à la lutte contre cette surpopulation. Le temps est venu d'entendre ces injonctions tant la pandémie actuelle nous a prouvé qu'il ne s'agit que d'une décision politique, qui plus est relativement aisée à mettre en œuvre.

Les mesures annoncées pour lutter contre la surpopulation : les Masterplans successifs et le dernier plan justice du ministre Vincent Van Quickenborne

Les derniers ministres de la Justice, à la suite du fameux Masterplan 2008 intitulé « Pour une infrastructure plus humaine » (remanié et prolongé depuis), auquel s'est rallié le ministre actuel sous les réserves d'usage liées à une réévaluation des besoins, semblent vouloir faire de la lutte contre la surpopulation carcérale une des priorités de la politique criminelle.

Si le titre était prometteur, la lecture du rapport laissait dubitatif quant à la réalisation de l'objectif annoncé. En effet, les 12 pages du plan n'avaient trait qu'à un seul point : l'extension du parc carcéral belge.

Il est frappant de constater qu'alors qu'il pointe la vétusté flagrante des établissements pénitentiaires et les difficultés qui en résultent pour le respect de la dignité humaine, les seules mesures de rénovation envisagées dans ce Masterplan ont trait à une augmentation de la capacité carcérale. Aucun budget n'est dégagé dans le but de doter chaque cellule d'un WC, aucune mesure envisagée pour éradiquer les rats, cafards et autres vermines qui pullulent dans les cellules et cuisines des prisons. Aucun poste n'est prévu pour la rénovation des prisons qui tombent en ruine...

L'audit de la Cour des Comptes rendu en 2011 affirme que même si une stabilisation rapide de la surpopulation est observée, il n'en subsistera pas moins un déficit de 900 places après l'achèvement du Masterplan¹⁰⁸. Notons également que dans les accords de partenariat public privé pour la construction de nouvelles prisons, une clause prévoit une indemnité financière conséquente à payer par l'Etat au consortium privé si la surpopulation de ces établissements dépasse 3%, ce qui sera vraisemblablement très rapidement le cas.

Les autres mesures prises précédemment pour lutter contre la surpopulation carcérale, et notamment examinées par la Cour des Comptes dans ce même audit, sont toutes passées aux oubliettes.

Nous en sommes aujourd'hui au Masterplan III. Approuvé en 2016, ce troisième plan prévoit de poursuivre l'expansion du parc carcéral tout en apportant une différenciation au sein des projets, par exemple via la création de maisons de transition ou l'espace d'accueil pour les personnes internées.

L'objectif des autorités est de mettre à disposition 10.500 places dans les prochaines années, contre 9.200 aujourd'hui¹⁰⁹.

108 « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale », Rapport de la Cour des Comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2011.

109 Question écrite n° 7-758 de M. D'haeseleer du 9 novembre 2020 au vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord, et réponse reçue le 8 décembre 2020, Sénat, disponible sur <https://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=7&NR=758&LANG=fr>

Cet accroissement du parc carcéral va à l'encontre même de l'objectif qu'il poursuit puisque l'étude des précédentes expériences d'élargissement démontre que plus on construit de prisons, plus la surpopulation augmente ! Les chiffres sont sans appel. Durant les 30 dernières années, notre capacité pénitentiaire a connu un accroissement de près de 50% tandis que la population carcérale subissait, elle, une augmentation de 80% !¹¹⁰

L'exemple français devrait conduire le pouvoir politique belge à revoir sa copie en matière de résorption du taux de surpopulation : depuis 1986, les ministres qui se sont succédé à la tête du ministère de la Justice en France ont accru le parc carcéral français sans pour autant résoudre le problème de la surpopulation, qui s'en est même trouvé aggravé !¹¹¹

Plus on crée de places dans les prisons, plus elles se remplissent. La surpopulation peut en effet être perçue de deux façons : soit on considère que les détenus sont trop nombreux, soit que le nombre de places est insuffisant. Cette dernière vision conduit à la construction de nouvelles prisons. Or, comme le relève judicieusement Sonja SNACKEN, criminologue belge et experte au Conseil de l'Europe : « Si aucune action n'est entreprise dans le même temps sur la politique pénale et les facteurs de hausse de la population carcérale, les nouvelles prisons se trouvent tôt ou tard elles-mêmes en situation de surpopulation ». ¹¹²

À ce sujet, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a d'ailleurs expressément énoncé que : « l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement ». ¹¹³

Le CPT, dans son rapport public sur la Belgique de 2018, répète une nouvelle fois que « la lutte contre la surpopulation lutte doit avant tout être axée sur la réduction et la maîtrise de la population carcérale et non sur l'augmentation sans fin du nombre de places, notamment dans les nouveaux établissements, dont la mise en service est souvent assortie de complications. »¹¹⁴ La mise à disposition de places d'emprisonnement supplémentaires, rappelle le CPT, ne constitue pas la réponse la plus adéquate au problème de surpopulation pénitentiaire. Seules des politiques de limitations du nombre de personnes placées en détention et une réforme en profondeur du modèle pénal peuvent avoir pour effet de mettre fin à la surpopulation carcérale et tendre à une incarcération plus respectueuse des droits fondamentaux.

Il serait plus judicieux de s'inspirer de la Finlande qui avait un taux d'incarcération très élevé mais qui, dans les années 1980, a fait le choix politique de faire baisser le taux d'incarcération. Cela a été rendu possible par la mise en œuvre d'une politique volontariste de désincarcération qui s'est traduite par une véritable « fonte pénitentiaire », puisque la population carcérale est passée de 300-400 détenus pour 100.000 habitants à 80 pour 100.000 en l'espace de quatre ans. Il y a eu une décision politique d'utilisation de peines alternatives à l'emprisonnement, de peines de substitution, de peines en milieu ouvert, d'amendes, de travaux d'intérêt général, etc. Cette politique réductionniste a impliqué une action à tous les niveaux de la chaîne pénale : politique d'enregistrement des plaintes au niveau policier, politique de poursuite au niveau du Parquet, politique de sanction au niveau des juges du fond, politique d'insertion et de libération au niveau pénitentiaire. En élargissant leur gamme de peines, en transformant leur politique pénale, les finlandais ont désengorgé leurs prisons très rapidement et sans que cela ait le moindre impact sur la criminalité¹¹⁵.

110 P. MARY, F. BARTHOLEYNS et J. BEGHIN, « La prison en Belgique : de l'institution totale aux droits des détenus ? », *Dév. et soc.*, 2006, vol. 30, n° 3, p. 389.

111 P. V. TOURNIER, « Pourquoi il n'est pas nécessaire de construire de nouvelles places de prison », Section Toulon de la LDH, 28 décembre 2005, disponible sur <http://www.ldh-toulon.net>.

112 Propos de S. SNACKEN recueillis par S. COYE, « Lutte contre la surpopulation : s'attaquer aux causes, plutôt qu'aux symptômes », *Dedans/Dehors*, n°53, p. 25.

113 Comité des Ministres, Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, R(99)22, 30 septembre 1999.

114 CPT, 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, 8 mars 2018, disponible sur <https://rm.coe.int/16807913b1>.

115 L. WACQUANT, « La fonction de la prison », *ifrance*, n°16, disponible sur <http://astree.ifrance.com/num16/entretien.html>

Le projet de loi DUPONT prévoyait à l'origine un quota maximal de détenus à respecter par prison. Malheureusement, cet article n'a pas été adopté, suite à un amendement proposé par le Gouvernement, invoquant des raisons budgétaires. Or, force est de constater que l'invocation des moyens économiques a bon dos. Ainsi, il manque souvent de moyens pour réaliser des politiques pénitentiaires et pénales visant à respecter la dignité humaine. Par contre, on incarcère énormément, alors que l'estimation moyenne du coût d'une journée de détention par détenu est de minimum 140 euros.

Pourtant, des budgets énormes sont dégagés pour construire de nouvelles prisons. Dans son audit de 2018, la Cour des Comptes indiquait que les prisons de Marche-en-Famenne, Leuze et Beveren coûteront au total, après 25 ans d'exploitation, près de 950 millions € à l'Etat ! Construites en partenariat public-privé, l'Etat s'acquittera d'une redevance trimestrielle pour ces trois établissements jusqu'en 2038 et 2039. En 2017, les redevances liquidées pour ces trois prisons s'élevaient au total à 38.995.661 € pour 936 places créées, soit 3.472 €/détenu/mois¹¹⁶.

Qui plus est, la Cour des Comptes souligne que, tant sur le plan de la construction que du financement ou de la maintenance, « la formule DBFM [partenariat public-privé] est plus onéreuse qu'une approche classique [gestion propre] ».

Force est de constater que l'argument financier n'est pas toujours probant en matière sécuritaire. Les orientations en matière pénale et pénitentiaire sont clairement davantage basées sur des choix politiques et émotionnels que sur des contraintes économiques.

Dans les conclusions de son audit réalisé en 2011, la Cour des Comptes avait préconisé les mesures suivantes :

1. La réalisation d'un plan global de lutte contre la surpopulation carcérale axé sur les résultats comportant des recherches scientifiques, des objectifs mesurables et clairs (jusqu'à ce jour, certaines mesures étaient une année présentées comme servant à lutter contre la surpopulation et l'an d'après mentionnées comme mesures sécuritaires) ;
2. Une définition claire et transparente de la capacité carcérale avec des critères standardisés et répondant aux normes internationales ;
3. Augmenter et maximaliser les concertations structurelles entre les différents acteurs et harmoniser les banques de données entre ces différents acteurs (la Justice ne va pas tout résoudre. Elle n'a même que peu de prise sur certains facteurs dont le socio-économique : aide sociale, migration, densité de la population bruxelloise, ...) ;
4. Réaliser un suivi constant de l'incidence des mesures visant à lutter contre la surpopulation carcérale. Cela fait totalement défaut actuellement. Il faut des données empiriques concernant l'impact et les effets secondaires potentiels de ces mesures.

Force est de constater qu'aucun de ces prescrits de la Cour des Comptes n'a été pris en considération, ces préoccupations étant absentes tant de l'exposé d'orientation politique et du plan Justice déposés par le Ministre Vincent Van Quickenborne à la fin 2020 que du Masterplan III qu'il entend poursuivre.

Ces projets, et les mesures qui en découlent, complètent le Masterplan prison I qui, lui, n'était axé que sur l'extension du parc carcéral belge.

Fin 2020, le ministre Vincent Van Quickenborne annonçait un « plan en dix point » visant à résoudre la surpopulation dans les établissements pénitentiaires. Les mesures envisagées par le Gouvernement sont les suivantes :

116 Cour des Comptes, « Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé », Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2018.

- *La construction de nouvelles prisons*

Exécution des Masterplans

En avril 2008, le Conseil des Ministres adopte un Masterplan prison qui vise principalement à accroître la capacité carcérale, d'une part par la rénovation de cellules ou d'ailes de prisons déjà existantes, d'autre part via la construction de sept nouvelles prisons pour 2012. Par la suite, en décembre 2008, le Conseil des Ministres étend son Masterplan (Masterplan bis) en augmentant largement la capacité carcérale prévue, en intensifiant le nombre de nouveaux établissements pénitentiaires à construire, et en allongeant les délais de construction, considérant qu'une rénovation durable de certains vieux établissements n'est pas envisageable, que les premiers sites de prédilection choisis pour les nouvelles prisons posent divers problèmes et que de nombreux retards vont être engendrés.

Avec le deuxième Masterplan est signé le projet additionnel de quatre nouvelles prisons de « remplacement » d'anciens établissements.

La troisième mouture du Masterplan est approuvée en 2016. Ce projet de Masterplan III indique en préambule vouloir ne pas être un calque des deux moutures précédentes mais bien porteur de nouveaux projets et être axé sur la modernisation et l'extension du parc carcéral belge, 2/3 des prisons belges datant de plus d'un siècle.

Pour rappel, trois nouvelles prisons prévues par le Masterplan II, Beveren, Marche-en-Famenne et Leuze-en-Hainaut, ont ouvert en 2014. Contrairement à ce qui avait été annoncé, l'ouverture de Marche-en-Famenne n'a pas entraîné la fermeture des prisons de Namur et de Dinant. La prison de Namur présente pourtant un état de vétusté proche du délabrement...

Deux autres projets du plan bis se poursuivent sous la même législature : la prison de Termonde et le village pénitentiaire à Haren.

Outre Haren (1.190 places) et Termonde (444 places), les projets de nouvelles constructions/rénovations actuellement envisagés sont les suivants :

- L'actuelle maison d'arrêt de Lantin (la « Tour »), fragilisée par des infiltrations d'eau, des affaissements de terrain et un nombre trop important de détenus devrait être détruite et remplacée. Notons qu'elle a été construite il y a à peine 40 ans... Il est prévu de construire un nouvel établissement pénitentiaire (de 312 places au lieu des 343 places actuelles) avec une section de haute sécurité. Son emplacement est actuellement en discussion. La maison de peine subsisterait ;
- La prison de Verviers, actuellement fermée pour cause de délabrement serait remplacée par un nouvel établissement pouvant contenir 240 détenus ;
- La prison de Merksplas serait rénovée et modernisée pour une capacité de 400 places ;
- La construction de la prison d'Anvers devrait commencer dans le courant de la présente législature (440 places) ;
- Avec la construction d'une nouvelle prison à Leopoldsburg (312 places) et Vresse-sur-Semois (312 places), le ministre actuel entend « diversifier la capacité carcérale ». Ces prisons « seront construites en vue d'assurer un régime progressif visant à préparer la réintégration dans la société. »¹¹⁷
- La création de capacité supplémentaire à Ypres (+56 places), Ruiselede (+50 places) et Jamioulx (projet à l'étude).

En tout, 2.122 places seront construites ou rénovées.

Il est également prévu que la capacité d'accueil des personnes internées fasse l'objet d'une extension (620 places) :

117 Vincent Van Quickenborne, Plan pour la Justice, disponible sur <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/02/plan-pour-la-justice-ST.pdf>

- Après Anvers et Gand, deux nouveaux centres de psychiatrie légale seront créés en Wallonie (250 places à Wavre et 250 places à Paifve, l'actuel établissement de Paifve (EDS) devenant un établissement pénitentiaire) ;
- 120 places supplémentaires sont annoncées pour les « long séjour » à Alost ;
- Une série de projets d'extension de taille plus modeste au sein du circuit de soin existant.

Malgré la succession des différents ministres au pouvoir, il apparaît en réalité que ni la première, ni la deuxième, ni même la troisième mouture du Masterplan ne reposent sur quelque étude concrète relative à la capacité du parc carcéral existant et à son état de salubrité et/ou de délabrement, tel que le décrit le rapport très critique de la Cour des Comptes en 2011.

Développement des maisons de transition

Dans un souci de « diversifier la capacité des prisons », le projet politique annonce vouloir faire « appel à des capacités externes dotées d'un niveau de sécurité approprié »¹¹⁸. Ici, sont notamment évoquées les maisons de transition.

En 2018, le législateur a modifié la loi de 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées pour ajouter un nouvel « aménagement de peine » : le « placement en maison de transition ». Il est question de transférer les détenus depuis une prison « classique » vers une structure de petite taille, dite « maison de transition » (+/- 15 places). Cette possibilité est toutefois réservée aux personnes condamnées qui se trouvent à 18 mois de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle et remplissent toute une série de conditions. On peut regretter que le public concerné soit ainsi délimité et que le législateur ne tente pas d'agir en amont, avant que la prison ne produise ses effets néfastes sur la population détenue.

L'idée vantée est d'assurer une meilleure transition entre la prison et la remise en liberté, et ce pour lutter contre la récidive.

Or, ce projet, loin de porter assistance aux personnes libérées, pourrait imposer des conditions supplémentaires à une libération anticipée. Et quand on sait que ces projets sont limités à une poignée de détenus, qui plus est triés sur le volet, on peut douter de l'effet recherché...

Le risque est plutôt un développement inquiétant de l'industrialisation du secteur et un renforcement du contrôle social d'un groupe ciblé de la population. En effet, le ministre a affiché sa volonté de cibler, via ce dispositif, les « jeunes délinquants ».

Si le ministre avait véritablement voulu changer la donne, il aurait remplacé les prisons vieillissantes et renoncé à la construction de nouvelles prisons (freinant la réinsertion par leur grande taille, leur éloignement des villes, etc.) pour favoriser ces maisons de transition.

Ces maisons de transition, telles qu'elles sont conçues, inquiètent l'OIP car elles semblent se présenter comme des zones de non-droit (le Ministre ayant déclaré que la loi pénitentiaire n'y est pas d'application), confiées aux mains d'acteurs privés, hors de tout contrôle.

Une première « maison de transition » a ouvert à Malines le 9 septembre 2019 et une deuxième le 14 janvier 2020 à Enghien¹¹⁹. Ces deux établissements ont fermé leurs portes respectivement en 2021 et 2022. Une évaluation a été menée à l'issue de ces deux projets pilote, évaluation jugée insuffisante par le CCSP : « La réalité de la vie quotidienne au sein des deux maisons de transition n'y est qu'à peine évoquée et les difficultés particulières qui ont jalonné l'implantation à Enghien sont aussi totalement passées sous silence. Une évaluation approfondie et continue doit permettre d'éviter que seule une image positive du fonctionnement des maisons de transition soit véhiculée, sans tenir compte des problèmes et des incidents qui se sont produits, ce qui, finalement, ne renforcerait pas la crédibilité du projet. On peut également regretter que

118 Note de politique générale Justice, Chambre des Représentants, DOC 55 1580/016, 4 novembre 2020

119 Cf. Infra – Chapitre « Hébergement »

parmi les parties prenantes consultées dans le cadre de cette évaluation, les premiers bénéficiaires, soit les détenus 'participants', n'aient pas été entendus. »¹²⁰ L'OIP ne peut qu'appuyer ce constat.

Actuellement, ce sont des acteurs privés qui sont chargés de la gestion des maisons de transition, et donc d'y assurer l'ordre et la sécurité. Il est plus que ces tâches aient été confiées au privé. Les dérives de cette privatisation ont été démontrées en 2022, lorsque G4S a décidé sans crier gare de la fermeture des portes de la maison d'Enghien, après avoir décidé d'autres priorités à son agenda : « Le projet d'Enghien a finalement été arrêté par l'exploitant qui souhaitait se concentrer sur d'autres défis dans le nord du pays »¹²¹.

La même société privée a néanmoins décidé de reprendre du service, au sein d'un consortium appelé « Sterkhuis », puisque deux maisons de transition gérées par G4S ont été ouvertes : l'une à Malines en 2022, et l'autre à Gentbrugge en 2023. L'ouverture d'une troisième maison transition à Leuven est également prévue, mais par une association à but non lucratif, De Kansensfabriek. Plusieurs acteurs se sont cependant interrogés sur la présence de conflits d'intérêt dans le cadre de l'octroi du marché public à cet acteur, puisque cette association est gérée par l'ancienne coordinatrice de fond des maisons de transition au sein de l'administration pénitentiaire¹²². Une maison de transition à Hamme et la réouverture d'une maison de transition à Enghien sont également prévues. Nous ne pouvons que nous inquiéter de cette privatisation de l'exécution pénale – modèle ayant très largement prouvé ses limites chez nos voisins francophones ou au Royaume-Unis par exemple.

Si les principes au fondement de la maison de transition sont plutôt positifs (petites unités, suivi renforcé, plus de contacts avec l'extérieur...), le risque est d'aboutir à une incarcération « double standard » : des maisons de transition pour les détenus « modèles », et des prisons surpeuplées où tout manque pour le reste de la population incarcérée. L'administration semble surtout se racheter une image en créant ces nouveaux établissements, sans remettre en question les fondements structurels qui sont infiniment plus problématiques.

Privatisation des prisons

Toutes les nouvelles infrastructures se réalisent dans le cadre de partenariats public-privé. Cela signifie que des sociétés privées, réunies en consortia de grande taille, s'occupent de la conception architecturale (sur base d'un cahier des charges rédigé par l'Etat), de la construction du bâti, du financement et de la maintenance (entretien de l'infrastructure, gestion de l'alimentation pour et par les détenus ainsi qu'envers le personnel, buanderie, jardinage, nettoyage, gestion des déchets) des dites prisons. C'est ce qu'on appelle le système « DBFM » (Design, Build, Finance, Maintain). La surveillance des détenus continue d'être assurée par les agents pénitentiaires.

Les Masterplans évoquent la création de « places ». Les écrits relatifs au Masterplan (les deux moutures précédentes du Masterplan, les cahiers des charges, les discours politiques) jouent sur les mots et manquent de clarté : on y parle indistinctement de places et de cellules (or, il arrive fréquemment que plusieurs détenus se retrouvent dans une même cellule, le principe d'espace de séjour individuel n'ayant pas été retenu dans la loi DUPONT lors des débats parlementaires). Pourtant, le cahier des charges de l'une de ces prisons mentionne noir sur blanc : « La capacité de la cuisine doit être telle qu'une surcapacité (temporaire) de détenus de maximum 50% par rapport au nombre minimal de détenus mentionné puisse être absorbée ». Encore faut-il s'entendre sur ce qu'on appelle nombre « minimal » : s'agit-il d'une ou de deux personnes par cellule ?

Par ailleurs, de nombreuses inconnues demeurent. Pour les quatre premières prisons réalisées en partenariat avec le privé, le troisième critère d'attribution des marchés relève de la possibilité d'extension de la capacité

120 CCSP, « Visite des maisons de transition à Malines et Enghien, 3 et 7 septembre 2021, 19 novembre 2021 », rapport 2022/01 du 20 janvier 2022, p. 39, disponible en ligne : https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2022/01/CTRG-V2021-1_TH_FR-Final.pdf

121 Question n°1011 de Madame Kattrin Jadin, 7 février 2022, Q.R., Ch., 2021-2022, n°55 078, p.248.

122 C. Vallet, « Maisons de transition : le privé au cœur de la détention », Alter échos, 23 octobre 2023, disponible en ligne : <https://www.alterechos.be/les-maisons-de-transition-ne-remplacent-pas-les-prisons-mais-elles-rapportent-de-largent/>

du dit établissement à venir, après les critères de prix et d'affectation urbanistique. La question s'est d'ailleurs déjà posée pour l'infrastructure carcérale de Leuze-en-Hainaut (capacité prévue : 312 places), que d'aucuns voulaient d'emblée accroître à 500. Cette option a finalement été rejetée car elle aurait posé trop de difficultés juridiques. Qu'en sera-t-il pour les autres prisons ?

L'établissement de Marche était, initialement, pensé pour remplacer les vétustes architectures pénitentiaires de Dinant et Namur. Finalement, ces deux établissements ne fermeront par leur porte. Il est donc impossible d'appréhender la réalité des mesures envisagées, tant les Masterplans semblent évoluer au gré des gouvernements successifs, sans aucune perspective claire à court, moyen et long terme.

En 2011, la Cour des Comptes avait déjà indiqué que la mise en œuvre du Masterplan – tel que prévu dans sa deuxième mouture – impliquerait de toute façon un déficit de 900 places si on ne tient compte que de la population carcérale actuelle et en partant de l'hypothèse que celle-ci n'augmente pas – or, elle augmente d'année en année (alors que la criminalité ne croît pas). Outre ces quatre prisons, l'Etat a choisi de construire, à Haren, un méga-complexe pénitentiaire, tel qu'on peut en trouver aux Etats-Unis¹²³. Il aura une capacité de 1.190 détenus, répartis en huit structures pavillonnaires. Ce mastodonte carcéral vise les hommes en détention préventive, mais aussi les femmes. Ainsi, s'y trouvera également une maison maternelle (de type ouvert).

Depuis la construction de la prison de Hasselt en 2005, toutes les nouvelles prisons sont construites uniquement selon la formule DBFM. C'est le cas de Leuze, Marche, Beveren et Termonde. C'est aussi le cas des projets en cours (Anvers et Haren) et des projets futurs (établissements de Bourg-Léopold, Lantin, Verviers et Vresse-sur-Semois).

Dès la mise à disposition de l'établissement pénitentiaire, l'État paie au consortium privé une redevance trimestrielle pendant les 25 années du contrat. Après quoi celles-ci deviennent la propriété des pouvoirs publics. Ce choix repose principalement sur le fait qu'il permet de ne pas devoir déboursier un montant considérable de dépenses publiques sur une courte période mais de l'amortir sur deux décennies et demie. Mais cette décision entraîne une série de conséquences néfastes, pour les détenus et tous les autres citoyens.

En effet, les Masterplans ne contiennent pas de budgétisation du coût de leurs opérations sur les 25 prochaines années à venir. Le choix du partenariat public-privé (PPP) n'a fait l'objet d'aucune projection et ne repose sur aucun test quant à la plus-value potentielle de l'apport d'une telle formule par rapport à un financement public classique.

Les PPP existent en France depuis 1989. Forte de ses expériences, la Cour des Comptes française a publié, en 2010, un rapport¹²⁴ faisant état d'une comparaison entre les modes de gestion privée et publique des établissements pénitentiaires. Il en ressort les éléments suivants :

- Les indemnités annuelles octroyées par l'Etat aux prestataires privés sont deux à trois fois plus élevées que lorsqu'un établissement carcéral relève entièrement du public ;
- Toute gestion en PPP (ou dite mixte) coûte plus cher qu'une gestion publique : l'Etat fait face à des consortia incontournables, qui détiennent une forme d'oligopole en matière de construction et d'entretien des établissements tels que les prisons. Cela réduit considérablement la marge de manœuvre de l'Etat dans la négociation des contrats avec ces firmes privées en position de leadership sur le marché ;
- Le surcoût de la gestion en PPP a trois causes possibles. Le privé doit amortir ses coûts, assurer ses provisions (il ne peut se permettre une dette publique telle qu'un Etat). Les objectifs de qualité assignés aux prisons mixtes sont plus exigeants. Enfin, les entreprises privées sont présentes en prison pour dégager une marge bénéficiaire et non pour assurer une supposée protection de la

123 Cf. Infra – Chapitre « Parc carcéral »

124 Cour des Comptes française, « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale », Le service public pénitentiaire, juillet 2010, disponible sur www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-service-public-penitentiaire .

société. La présence de Sodexo (qui chez nous assure notamment l'intendance à Marche-en-Famenne) dans 36 prisons françaises sur 8 ans lui aurait ainsi rapporté près d'1 milliard d'euros¹²⁵ ;

- Le rapport français pointe encore un élément important : le manque de contrôle étatique sur les établissements en gestion mixte : « La Cour met l'accent sur les carences de supervision et de mesure de la performance de la gestion « mixte » par rapport à la gestion publique classique ».

Enfin, le rapport français insiste sur le fait que « le recours au partenariat public-privé exige une administration de grande expertise, indépendante et très organisée pour définir, encadrer, contrôler et évaluer les prestations ».

Dans le contexte de flou et d'imprécision largement dénoncé par la Cour des Comptes belge, on peut douter de la capacité de l'Administration pénitentiaire de notre Royaume à se distinguer par les compétences susnommées. En effet, la Cour des comptes a examiné le suivi, par la Régie des bâtiments et le SPF Justice, des activités de maintenance dans les trois premiers établissements pénitentiaires construits selon la formule DBFM (Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut). Inaugurés entre 2013 et 2014, ils peuvent chacun accueillir 312 détenus, soit 936 au total. Dans son rapport remis au Parlement fédéral en 2018, la Cour des Comptes relève les éléments suivants¹²⁶ :

- Suivi de l'État insuffisant sur les activités de maintenance, en raison d'une part de la complexité et de la multiplicité des instruments de contrôle ; et d'autre part d'objectifs de performance « affaiblis par des problèmes d'interprétation » ;
- Les coûts supplémentaires ne sont pas maîtrisés en cas de modifications apportées aux infrastructures, le dispositif les encadrant étant insuffisant ;
- Contrôle insuffisant de la réalisation et de la qualité des activités assurées par le prestataire. Celui-ci réalise des autocontrôles sur lesquels l'État n'a pas une vision claire. En outre, l'État n'a engagé aucune inspection structurée des activités de maintenance ;
- Lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints par le prestataire, la redevance payée par l'État est réduite. Or, l'exécution du mécanisme de correction de la redevance, qui ajuste à la baisse les montants versés au prestataire, est perfectible. « En effet, les informations fournies par le prestataire sont parfois insuffisantes et les dérogations ne sont pas assez encadrées pour permettre un suivi transparent », note la Cour des Comptes ;
- Manque de ressources humaines (notamment de personnel formé) et de coordination (entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice) pour assurer le suivi de ce type de contrat ainsi que le suivi de la maintenance dans ces établissements ;
- L'Etat belge ne dispose d'aucun instrument pour suivre le coût et la qualité des activités de maintenance, ni pour évaluer la formule DBFM. Or, la Cour des Comptes analyse que : « *Sur le plan de la construction et du financement, la formule DBFM est plus onéreuse qu'une gestion propre classique. Pour ce qui est de la construction, sans que cela soit chiffré, des éléments, comme la qualité des matériaux et des infrastructures et les coûts internes et externes propres à ces deux modes de gestion, peuvent expliquer la différence.* »
- Pour la construction, le coût total par mètre carré de la prison de Beveren (gestion DBFM) est de 40 % supérieur à celui de la prison de Hasselt (dernière prison construite en gestion classique). « *Sur le plan de la maintenance, la formule DBFM est globalement plus onéreuse que la formule classique, un constat qu'il faut toutefois nuancer vu les niveaux élevés d'exigence et la rapidité des interventions en cas de dysfonctionnement. La différence varie selon le type d'activités (maintenance, restauration, blanchisserie et traitement des déchets). Par ailleurs, des différences importantes ont également été constatées entre établissements DBFM de même capacité dans le coût des activités de maintenance. Aucune justification spécifique n'a pu être fournie.* »

125 H. DORZEE, « Les repas des détenus sous-traités au privé », Le soir, article mis en ligne le 18 octobre 2012, disponible sur <http://www.veronicacremasco.be/wp-content/uploads/20121018-Prison-Marche.pdf>.

126 Cour des Comptes, « Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé », Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2018.

En temps d'austérité, l'Etat belge investit massivement dans la construction de prisons – ultime maillon d'exclusion sociale – alors que, pour les mêmes raisons d'austérité, les Pays-Bas décidaient il y a quelques années de fermer 26 des établissements pénitentiaires du pays. Il s'agit là de choix politiques de la Belgique : investir dans le répressif plutôt que dans les politiques sociales (scolaires, sportives, culturelles et de santé publique) en amont de ce qui représente leur échec suprême : l'enfermement.

Rappelons également que l'on retrouve, au sein des consortia élus, Future Prisons (particulièrement présents dans les prisons privatisées de Grande-Bretagne), les banques Dexia et BNB Paribas (dont on rappellera combien elles furent refinancées par l'Etat belge qui, aujourd'hui, les revitalise en leur octroyant ce qui semble être un juteux marché carcéral), tandis que Colruyt s'est installé au sein de la prison de Leuze.

Le coût total de la construction de ces établissements est exorbitant. La redevance se compose d'une indemnité forfaitaire fixe pour la construction et le financement et d'une indemnité variable pour la maintenance. Pour 2017, les redevances annuelles payées par l'État pour les trois contrats existants étaient les suivantes :

- Marche-en-Famenne : 12.614.845,00 €
- Leuze-en-Hainaut : 12.415.624,00 €
- Beveren : 13.965.191,00 €

Soit un total de 38.995.660,00 € pour 936 places créées, soit 3.472 €/détenu/mois ¹²⁷.

Comme exposé ci-avant, en fin de contrat, l'infrastructure est rétrocédée à l'État. Après 25 ans d'exploitation, les trois projets auront, sur la base du montant théorique des redevances (c'est-à-dire non réduites, non corrigées et sans modification au contrat) coûté au total à l'État 949.288.920,00 € (307.383.738,00 € pour Marche, 340.356.862,00 € pour Beveren et 301.548.320,00 € pour Leuze)¹²⁸.

Quant à la future méga-prison de Haren (confiée au consortium privé Cafasso), l'État dépensera 40,2 millions d'euros par an sur toute la durée du contrat, soit un total d'un milliard d'euros jusqu'en 2047. Ici encore, la Belgique choisit d'investir une somme astronomique dans le répressif et le tout sécuritaire, en lieu et place d'investir dans la prévention ou la réinsertion.

Le recours aux partenariats public-privé crée en outre un facteur d'inégalité entre personnes incarcérées dans la mesure où tout détenu excédentaire dans une prison PPP ira gonfler les prisons publiques suroccupées puisque tout dépassement de la capacité théorique entraîne une surfacturation dans les prisons gérées par le privé.

Qu'est-ce qui justifie donc le choix d'un PPP pour la construction des nouvelles prisons ? Il nous apparaît clairement que la justification n'est certainement pas la bonne gestion des finances publiques, ni l'amélioration de la qualité de la détention, ni la favorisation de la réinsertion des détenus, ni même la protection de la société. L'implication croissante des entreprises privées dans le secteur carcéral contribue à jeter les bases d'un « business carcéral », où la prison est avant tout considérée comme une source de profits. Plus coûteuses pour le contribuable, ces prisons vont en revanche apporter beaucoup de bénéfices aux sociétés privées. Elles s'inscrivent dans une logique de minimisation des coûts et de maximisation des profits, en totale contradiction avec une politique pénitentiaire et sociale visant à réduire la récidive, favoriser la prévention et la réinsertion des personnes condamnées.

En conclusion, l'OIP s'inquiète de l'ampleur et de l'engouement tant belge qu'européen pour la création de ce nouveau type de détention qui ne fait que légitimer l'institution carcérale. L'OIP condamne le recours toujours plus important au secteur privé pour gérer des pans entiers du système pénal, déresponsabilisant ainsi l'Etat de ses fonctions régaliennes et encourageant par cette industrialisation une expansion du système carcéral.

¹²⁷ Cour des Comptes, « Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé », Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2018

¹²⁸ Ibid.

Quant aux versions successives du Masterplan, l'OIP déplore un manque de vision claire, rationnelle et conséquente. Les Masterplans se caractérisent par leur flou, montrent l'incohérence de la politique pénitentiaire belge sur le long terme, font le choix d'investir dans le répressif ultra-sécurisé plutôt que dans des politiques sociales, font fi de la personne du détenu et, partant, de l'esprit de la loi DUPONT. Enfin – et avant tout – ils manquent totalement l'occasion de s'interroger sur le sens de la sanction au sein de notre société, et plus particulièrement sur le sens de la peine de prison.

Réformes judiciaires

Outre l'extension du parc carcéral, le ministre de la Justice entend adopter différentes réformes judiciaires pour désengorger les prisons.

Sur le papier, nous ne pouvions que nous réjouir de certains objectifs annoncés dans son plan de justice : raccourcir la durée de la détention préventive, mieux accompagner le détenu pour diminuer la récidive, donner du sens à la détention, trouver une alternative à la peine, privilégier globalement les peines moins lourdes... « La peine de prison doit constituer le remède ultime », insistait le ministre Van Quickenborne.

Si l'OIP salue et s'enthousiasme du souhait du gouvernement d'encourager le règlement extrajudiciaire des litiges (entre autres pour les faits liés à la toxicomanie¹²⁹), et notamment la médiation et l'arbitrage, force est de constater qu'à ce stade le plan de justice offre peu de précisions. Il est question de renforcer « toutes les formes de médiation, tant extrajudiciaire qu'au sein du tribunal », et ce « dans tous les secteurs et domaines de la vie sociale et économique »¹³⁰. À cette fin, le plan d'action de la Commission fédérale de médiation sera mis en œuvre.

Du reste, le contenu du projet politique interpelle. Concernant l'exécution des peines, c'est vers un renforcement du modèle punitif que le ministre a choisi de s'orienter. Alors qu'il déclare vouloir vider les prisons, il prévoit de faire exécuter davantage de peines.

En effet, pour enrayer l'inflation de peines, le ministre Van Quickenborne a annoncé sa volonté de faire exécuter les peines courtes, soit inférieures à trois ans. « Afin de pouvoir exécuter les courtes peines, nous prévoyons une capacité supplémentaire avec un niveau de sécurité moindre », annonce-t-il dans son plan de Justice.

Ce projet de loi pourrait être bénéfique si, ayant la certitude que la peine soit exécutée quelle que soit sa durée, les juges prononçaient davantage de peines courtes.

Néanmoins, de son propre aveu, le ministre a reconnu que cette réforme provoquerait une hausse de la population carcérale. Le nombre de détenus ne diminuerait donc que « d'ici cinq à dix ans ». Un mal nécessaire, selon lui, pour diminuer l'inflation de peines¹³¹.

L'OIP tient à rappeler que cela n'est pas une fatalité dès lors que l'on accepte que la réponse pénale puisse être autre qu'une peine privative de liberté.

Rappelons que les prisons, en plus d'être largement sur-occupées, n'ont toujours pas prouvé leur efficacité (bien au contraire) en matière de lutte contre la récidive. Rappelons également que les peines alternatives actuelles n'ont d'alternatives que le mot et sont en réalité développées en marge des prisons, ce que le monde académique a mis en lumière sous le principe d'extension du filet pénal. Or, ce filet pénal risque à nouveau de s'étendre puisque le projet politique annonce un rallongement de la liste des faits pénalement répréhensibles en introduisant les notions d'écocide et de féminicide. Outre la multiplication des peines, le ministre prévoit également d'alourdir certaines peines (par exemple, pour terrorisme, viol ou violence contre la police).

129 Via le projet des chambres de traitement de la toxicomanie

130 Vincent Van Quickenborne, Plan pour la Justice, disponible sur <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/02/plan-pour-la-justice-ST.pdf>

131 Laurence Wauters, « Le nouveau code pénal sera débattu avant l'été », article publié dans Le Soir du 08 mai 2021

Le modèle répressif engagé par le gouvernement semble particulièrement concerné par la « criminalité quotidienne ». Mais, plutôt que d'aller en chercher l'origine et les facteurs, notamment à la lecture de données socio-économiques, le gouvernement fait le choix de systématiser la réaction pénale, et surtout de la rendre plus rapide (« dans les deux mois »), au nom de ce qu'il considère comme son principe : « justice delayed is justice denied ». Une prétendue efficacité plutôt que la pertinence viendra guider l'action judiciaire, en somme. Pourtant, le modèle des comparutions immédiates est très largement critiqué : justice expéditive, sévérité accrue, non-préparation de la défense ... autant de constats qui poussent à la perplexité. Il est frappant de constater que cette « justice plus rapide » est la seule proposition avancée pour réduire la durée de la détention préventive, un problème dont les causes sont pourtant largement connues¹³².

Le gouvernement a, à plusieurs reprises, répété sa volonté de condamner encore plus fermement la récidive, pourtant déjà prise en compte dans le Code Pénal en son chapitre 5. Encore une fois, plutôt que d'engager une réflexion sur les causes de la récidive, on tombe dans le jeu de l'effet d'annonce.

Conclusion

Dans son mémorandum adressé en septembre 2020 au gouvernement fédéral belge¹³³, le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) indiquait :

« Le CCSP recommande au nouveau Gouvernement fédéral et en particulier au Ministre de la Justice, de prendre toutes les mesures nécessaires et suffisantes pour enrayer la croissance de la population pénitentiaire et pour garantir, sans augmentation de la capacité carcérale existante, des conditions de détention humaines et dignes aux personnes privées de liberté.

Le CCSP recommande par ailleurs au nouveau Gouvernement fédéral et en particulier au Ministre de la Justice, en concertation avec les autres acteurs concernés, de prendre les mesures requises en vue d'augmenter le recours aux mesures alternatives à la détention. Il s'agit aussi de mener des réflexions similaires sur les aménagements des peines de prison et de sensibiliser les juges et procureurs à leur rôle dans la lutte contre la surpopulation, tout en veillant à accorder des moyens suffisants aux services de probation. »

Force est de constater que ces recommandations ont été ignorées dans le nouveau projet politique. L'heure n'est donc pas au bilan, ni à la réflexion. L'heure est à la poursuite et au durcissement de méthodes qui n'ont jusqu'ici pas démontré leur efficacité et encore moins permis un apaisement et une prise en compte de la voix des victimes et des auteurs.

Le déni scientifique est particulièrement inquiétant. Dans aucune des réformes annoncées le gouvernement ne semble prendre en compte les observations et recommandations du monde académique : ni sur l'inutilité d'étendre le parc carcéral, ni sur la nécessité de lutter contre l'inflation carcérale (par exemple en limitant les possibilités de placements en détention préventive), ni sur l'absence totale d'objectivation et de mesure de la récidive, et encore moins sur l'importance de réformer en profondeur le système pénal (ce que les experts sollicités dans le cadre de la réforme du Code Pénal avaient particulièrement souligné) voire de l'abolir au profit d'un autre projet de société qui soit réellement en quête de sens.

C. Parc immobilier

Le parc carcéral belge comprend 34 établissements pénitentiaires répartis sur tout le territoire :

- 2 à Bruxelles, reprenant les établissements de Haren et Saint-Gilles ;
- 16 en Flandre : Ypres, Ruiselede, Gand, Anvers, Beveren, Termonde, Malines, Hoogstraten, Wortel, Merksplas, Turnhout, Hasselt, Louvain, Oudenaarde, Bruges, Tongres ;
- 15 en Wallonie : Tournai, Leuze-en-Hainaut, Ittre, Mons, Nivelles, Namur, Jamioulx, Dinant, Andenne, Marneffe, Huy, Lantin, Marche-en-Famenne, Saint-Hubert, Arlon ;

¹³² Cf. Supra

¹³³ Conseil central de surveillance pénitentiaire, Mémorandum à l'attention du Gouvernement fédéral belge, 25 septembre 2020, disponible sur <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/CCSP-Memorandum-FR.pdf>

- ainsi que deux centres de psychiatrie légale (à Gand et Anvers) et un établissement de défense sociale (à Paifve) qui accueillent les internés,
- et deux maisons de détention, à Forest (ancienne prison de Berkendael) et à Courtrai, établissements de petite taille centrés sur un régime plus ouvert et un accompagnement à la réinsertion renforcé, pour des personnes condamnées à des peines de prison de moins de trois ans et sous conditions spécifiques

1. Prisons modernes vs vieilles prisons

Entre les constructions du XIXe siècle et les prisons récentes, les différences en termes d'infrastructures et d'insalubrité sont flagrantes.

Ce qui frappe, lorsque l'on pénètre dans un bâtiment moderne, c'est le caractère froid, lisse et aseptisé de la prison. Les établissements récents souffrent moins de surpopulation. Pourtant, peu de détenus s'enthousiasment à l'idée d'y passer une partie de leur peine. Contrairement aux prisons surpeuplées, dans ces établissements lisses et glacés, les ordres sont plus fermes et les relations entre détenus et surveillants sont souvent plus acerbes.

A contrario, la prison de Namur par exemple, qui est pourtant plus que vétuste, est très prisée par les détenus car l'ambiance y serait plus « familiale », les relations avec le personnel et la direction plus cordiales et l'avancement des dossiers plus rapide.

Si les prisons contemporaines sont plus hygiéniques et spacieuses, leur conception entraîne une déprivation sensorielle et sociale pour les détenus. C'est le paradoxe de la modernisation carcérale : elle entraîne une déshumanisation de la détention.¹³⁴ Dès lors, beaucoup préfèrent les vieilles prisons, plus humaines malgré la vétusté, la pourriture, les cafards et autres vermines qui pullulent dans ces établissements.

Critiquée à maintes reprises par le CPT pour la vétusté de ses établissements pénitentiaires, la Belgique n'a jamais entrepris qu'une rénovation rare et partielle des vieilles prisons. En 2019, l'état belge est contraint, par arrêté royal, de rénover les cellules de ses prisons. Les plans de construction des nouvelles prisons devront quant à eux être adaptés à ces nouvelles normes. L'arrêté prévoit plusieurs mesures, parmi lesquelles une superficie minimale (10m² pour une cellule individuelle) ainsi que des normes en matière de luminosité, de ventilation et d'équipements sanitaires¹³⁵. Pour ce faire, la Belgique dispose d'un délai de 20 ans. Jusqu'en 2039, les détenus devront donc continuer à exécuter leur peine dans des établissements pénitentiaires ne répondant pas aux normes pourtant élémentaires de sécurité et de salubrité.

2. Nouvelles prisons

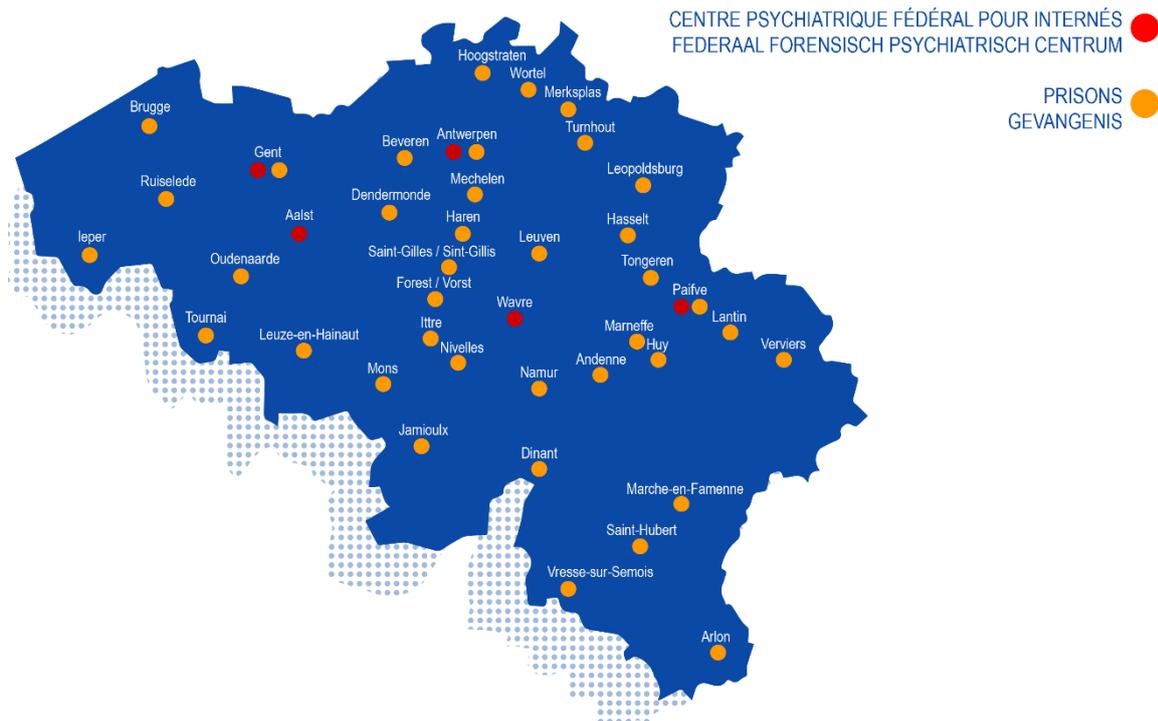
La construction de nouvelles prisons s'inscrit dans le mouvement d'extension auquel est soumis le parc carcéral belge depuis une quinzaine d'années, via les mises en œuvre des Masterplans. Cette extension du parc carcéral est justifiée par les gouvernements successifs depuis 2008 comme une nécessité pour lutter contre le problème de surpopulation carcérale. Or, la construction de nouvelles prisons n'a aucune incidence sur l'inflation carcérale. Au contraire, elle encourage le recours à la détention. De ce fait, elle entre donc en totale contradiction avec le principe d'*ultimum remedium*, pourtant inscrit dans la loi de Principes de 2005.

Tant le monde académique que les instances internationales (CPT, Comité des ministres du Conseil de l'Europe...) et nationales (CCSP, Cour des Comptes, ...) répètent depuis des années qu'une politique pénitentiaire expansionniste est inefficace face à l'inflation carcérale et à la surpopulation¹³⁶. Seule une politique réductionniste cohérente permettrait de répondre à ces problématiques.

¹³⁴ David Scheer, Le paradoxe de la modernisation carcérale, Culture & Conflits 2013/2 (n°90), 2013

¹³⁵ Cf Infra, chapitre « Hébergement »

¹³⁶ Cf Supra, partie « surpopulation »



Projection du Masterplan - Régie des bâtiments

Les nouvelles prisons de Marche-en-Famenne, Beveren et Leuze-en-Hainaut (respectivement mise en service en novembre 2013, mars 2014 et juillet 2014) se veulent être des établissements irréprochables sur le plan de la sécurité et, s'inscrivant dans le cadre des Masterplans, elles sont censées apporter une infrastructure plus humaine aux détenus. Rien n'est pourtant garanti à ce sujet car ces établissements ne sont pas le fruit d'une réflexion profonde sur la nature et le sens de l'enfermement mais résultent d'un processus de partenariat public-privé par lequel l'Etat confie à des entrepreneurs privés le soin de construire la prison, de l'entretenir et d'assurer l'intendance et la propreté¹³⁷. L'intervention d'intérêts économiques privés dans la gestion de ce service public particulier qu'est la privation de liberté ne peut véritablement servir l'intérêt commun.

De ces constructions, il résulte des bâtiments ultramodernes mais pour le fonctionnement l'inquiétude est de mise tant l'accompagnement fait défaut. Ainsi par exemple, le recours à la sous-traitance prive parfois les directions d'avoir un interlocuteur direct et en cas de cessation d'activité d'un des membres du consortium, il faut recourir à la procédure des marchés publics dont les délais sont inadaptés aux urgences de la gestion d'un établissement pénitentiaire.

Le recours au privé assure cependant à la direction que la restauration des détenus sera assurée même en cas de grève du personnel.

Les cellules des nouvelles prisons sont équipées de nouveautés notables : une douche en cellule, le système Prison Cloud¹³⁸ et des fenêtres sécurisées.

Les douches en cellule sont attendues depuis longtemps par les détenus dont l'accès aux sanitaires est trop souvent limité par les contraintes des déplacements dans l'établissement pénitentiaire ou le bon vouloir des agents. Cependant, privés de ce déplacement en compagnie des détenus, les agents perdent aussi un contact précieux avec ceux-ci qui leur permet d'ordinaire de connaître les difficultés sur leur aile, de régler des problèmes, de dénouer des tensions. Plus qu'une restriction des contacts humains, l'installation d'une douche réduit également l'espace de vie en cellule.

¹³⁷ Cf. Supra, chapitre « Population »

¹³⁸ Il n'a pas été mis en place à Marche-en-Famenne.

Le système Prison Cloud permet aux détenus de téléphoner, cantiner, regarder la télévision, d'accéder à un internet sécurisé, à un logiciel de traitement de texte et à une base d'enseignement en ligne. Il se compose d'un écran, d'un clavier et d'un combiné. L'enseignement en ligne est encore extrêmement sommaire. Bien que le système se veuille conçu pour faciliter la vie du détenu, nombre de personnes incarcérées se plaignent de la complexité du système et du manque de contact humain, notamment avec les services administratifs de la prison. La majorité des détenus n'ont connu qu'un cursus scolaire limité qui leur rend ce système très difficile d'accès. Ils ne parviennent pas à formuler correctement leurs questions par écrit ou ne comprennent pas les réponses qui leur sont envoyées.

Quant aux fenêtres sécurisées, elles ne s'ouvrent pas, pour empêcher les yoyos¹³⁹. Seul un petit rectangle s'entrouvre pour assurer un minimum d'air frais. Toute l'aération de la prison repose donc sur un système de ventilation. L'impact sur les détenus de cette impossibilité d'ouvrir la fenêtre n'a pas été mesuré. On peut toutefois déjà redouter les conséquences difficiles pour les détenus fumeurs.

Dans le cachot de la prison de Leuze la fenêtre ne s'ouvre pas du tout et a été voilée par un système opacifiant transparent. Autrement dit, le détenu reçoit de la lumière mais n'a aucune vue vers l'extérieur. C'est également le cas au quartier haute sécurité de Bruges, tout comme ça l'est dans les cellules de sécurité ou de punition à Haren.

À ce sujet, dans son rapport suite à sa visite de la prison bruxelloise, le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) rappelait les standards internationaux du CPT. D'une part « les cellules doivent toujours disposer d'un éclairage artificiel adéquat et les cellules sans accès à la lumière naturelle ne conviennent qu'à de courtes périodes de détention ». Or, l'on peut craindre que les détenus placés dans les sections de sécurité n'y séjournent pas pour « de courtes périodes ». D'autre part, le CPT rappelle que « les vitres opaques (posent) un risque de claustrophobie ». Partant, il « recommande de revoir la conception des fenêtres ».

Cette situation fait craindre que l'on arrive un jour à construire en Belgique des cellules sécurisée sans aucune fenêtre, avec un éclairage totalement artificiel, voire des cellules sous terre comme cela se fait aux Etats-Unis.

Leuze-en-Hainaut est haïe des détenus à cause d'une gestion extrêmement rigide de la détention. Marche est plus appréciée, offrant à maints égards un régime communautaire reposant sur la confiance.

3. Des prisons « haute sécurité »

Comme on peut le lire dans le cahier des charges des infrastructures de Leuze, Marche, Beveren et Termonde, le concept de la nouvelle prison est une unité de gestion des flux (flux de détenus, de marchandises, de personnel) visant des coûts opérationnels minimaux en optimisant le ratio personnel/détenu (il convient d'avoir besoin du moins d'agents pénitentiaires possible pour un maximum de prisonniers), dans un environnement sécuritaire maximal.

Vision managériale et sécuritaire donc, qui fait fi de l'objectif de détention humaine (pourtant nommé tel quel dans le Masterplan) et, surtout, fait totalement l'impasse sur la réflexion relative au sens de la peine de prison.

L'Etat a dès lors opté pour des prisons de grande taille, entre 300 et 450 détenus (1.190 détenus même pour le site de Haren !), alors que toutes les expertises démontrent que les établissements de petite taille (50 détenus) engendrent de meilleures conditions de détention.

L'architecture panoptique des nouvelles prisons déjà construites (prison en étoile, comme celles construites au XIX^{ème} siècle), permet de surveiller l'ensemble des détenus à partir du point carrefour central, nécessitant moins de surveillance humaine.

139 Fils tendus par les détenus entre les fenêtres de différentes cellules pour faire passer des messages ou des objets.

L'accent est mis sur les aspects de surveillance technique : caméras présentes dans tout espace commun (couloirs, ateliers, escaliers, salle de cours, extérieur de l'établissement, etc.), caméra synoptique au centre, caméras dans les cellules disciplinaires ou de haute sécurité, ouverture des portes et des grilles via lecteur digital de badge et non plus par l'intermédiaire de l'action d'un agent, système de détection d'escalade des murs externes, filets anti-hélicoptère, etc. De plus, des locaux réservés à la fouille non seulement pour les détenus mais aussi pour les agents et les visiteurs sont prévus. Autant d'éléments qui constituent un cadre de vie anxigène et entraînent une déprivation sensorielle et sociale ainsi qu'une infantilisation des personnes incarcérées. L'ultra modernisme des conditions de détention, lorsqu'il se traduit par des lieux aseptisés vides de relations et de contacts humains, peut notamment avoir pour conséquence l'augmentation du taux de suicide.

La sécurité est donc uniquement pensée sur l'infrastructure et non sur le relationnel, contrairement à l'idée de sécurité dynamique et active reprise dans la loi de principes.

Sur base des mêmes arguments sécuritaires, des salles sont prévues non seulement pour le Tribunal de l'application des peines, mais également pour la Chambre du conseil et la Chambre des mises en accusation, ainsi qu'un espace polyvalent qui pourrait servir lors de procès nécessitant un dispositif de sécurité particulier. L'Etat propose donc que le pénitencier phagocyte la sphère judiciaire et, partant, son indépendance, ce qui est particulièrement malsain dans un Etat de droit.

L'option choisie de prisons haute sécurité pour la majorité des nouveaux établissements porte préjudice aux détenus : par rapport à la petite minorité de prisonniers considérés par l'administration comme potentiellement dangereux ou « difficilement gérables en détention », c'est l'ensemble des détenus qui devra subir les mesures particulièrement strictes ainsi qu'un régime fermé générant tensions, crispations et frustrations. Le régime (semi)-communautaire est pourtant censé être la règle et non l'exception selon la loi de principes.

La prison de Marche semble faire figure d'exception puisque le régime y est communautaire dans les différentes ailes, les portes des cellules étant la plupart du temps ouvertes.

4. Loin des villes

L'extension du parc carcéral entraîne un éloignement des prisons des centres-villes. Les prisons de Haren, Leuze, Marche, Beveren, Termonde se trouvent toutes en zoning industriels ou agricoles.

D'un point de vue pratique, cet éloignement engendre des problèmes d'accessibilité. Les Masterplans évoquent pourtant une « accessibilité optimale » des bâtiments. Or, mis à part l'évocation de parkings, aucune mesure pour favoriser leur accessibilité n'est annoncée.

Loin de la ville, la prison isole encore davantage les détenus dont les familles bien souvent précarisées se déplacent fréquemment en transport en commun. Cela rend également plus difficile les visites d'avocats, des services d'aide aux détenus et autres associations spécialisées, des personnels des cultes, visiteurs de prison, des enfants, etc.

Cet éloignement des prisons modernes entre en contradiction avec l'esprit de la loi Dupont. Celle-ci est fondée sur les principes de réinsertion et de limitation des effets dommageables de la détention, tant pour la personne incarcérée que pour les tiers. Or, l'éloignement accroît les effets dommageables de la détention tant pour la personnes détenue (moins d'intervenants extérieurs, donc de formations et d'activités, difficultés de contact avec les avocats, maintien des liens sociaux plus complexe...) que pour ses proches (l'accès à la prison étant d'autant plus compliqué, coûteux et chronophage).

Notons encore que les prisons récentes sont toutes établies en dehors des centres-villes, comme si l'on voulait faire oublier au citoyen ce qui est susceptible de l'interpeller. La chape de plomb de la prison demeure plus que jamais régnante.

A contrario, la proximité des établissements pénitentiaires avec les villes, donc avec la société, encourage à la réflexion sur la prison et la peine privative de liberté. C'est ce que l'on a pu constater ces dernières années à Haren : nombre de citoyens et d'associations se sont engagés dans une large mobilisation contre cette maxi-prison.

5. Le « village pénitentiaire » de Haren

L'établissement - dit « village pénitentiaire » - de Haren, inauguré le 30 septembre 2022, est lors de sa mise en fonction la plus grande prison de Belgique, prévue pour accueillir 1190 à 1218 détenus. Etabli sur un total de 18 hectares, le maxi-complexe est localisé au nord de la région bruxelloise, largement excentré par rapport aux anciennes prisons et aux infrastructures de la capitale. Le projet s'inscrit dans le cadre du Masterplan fédéral de 2008-2016 pour la réforme des conditions de détention, nommé « *Détention et internement dans des conditions humaines* »¹⁴⁰, comprenant la transformation ou restauration de certains bâtiments et la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. L'objectif initialement annoncé de la construction de la prison de Haren était de remplacer les prisons de Saint-Gilles et Forest-Berkendael, en regroupant les trois sections au sein d'un même grand complexe. À la suite d'un appel d'offres de la Régie des Bâtiments, la construction de la nouvelle prison a été confiée au consortium privé Cafasso, selon la formule DBFM (*Design, Build, Finance and Maintain*)¹⁴¹.

Principes architecturaux et idéologiques

Avec le terme de « village pénitentiaire » (et tout le florilège douteux de terminologies associées), les concepteurs de Haren entendent métaphoriser les principes directeurs du projet : normalisation, responsabilisation, réintégration et sécurité. Ses justifications, outre la vétusté des anciens établissements bruxellois, reposent principalement sur une conception architecturale « innovante » (qui toutefois semble inspirée d'autres « prisons-modèles » façon village, comme les centres-types espagnols¹⁴²) en une somme de bâtiments séparés. Le principe est de « normaliser » les conditions de vie à travers, notamment, des plus petites unités de vie, une différenciation fonctionnelle des espaces (hébergement, travail, soins, administration, ...) et des déplacements plus nombreux, autonomes et passant par l'extérieur. En résumé : il faut sortir de son lieu de vie et traverser la « rue » pour se rendre sur son lieu de travail, aller chez le médecin, ou assister aux cours. L'idée est donc en rupture avec la structure panoptique classique - dit « Ducpétiaux » en Belgique, le modèle architectural en étoile (chaque couloir est visible et surveillé depuis un point central).

Haren se compose ainsi de 14 bâtiments d'hébergement : une maison d'arrêt pour hommes (6 bâtiments, 612 détenus), une maison de peine pour hommes (2 bâtiments, 224 détenus), un centre fermé pour femmes (100 détenues), une annexe psychiatrique (144 détenu.es), un centre ouvert pour femmes (60 détenues), une unité médicale (24 lits), une unité de psychiatrie aiguë (24 lits) et un centre d'observation et de sécurité 'COCS' (30 détenus). Auxquels s'ajoutent des bâtiments dédiés aux visites et aux services juridiques et sociaux, et des sites administratifs (back office, front office) et logistiques. Chaque bâtiment est relié à la « grand-place » centrale et à l'« Hôtel de ville », qui abrite des salles pour les visites, un hall sportif, des salles d'audience et les locaux des différents services (SPS et externes). Le bâtiment d'entrée abrite également un tribunal de l'application des peines. Le centre faiblement sécurisé pour les femmes, dit « ouvert » se trouve quant à lui en-dehors de l'enceinte sécurisée de la prison et est le seul établissement pénitentiaire ouvert pour les femmes en Belgique. Pour se rendre d'un bâtiment à l'autre, les détenus (sauf exceptions) utilisent un badge électronique¹⁴³.

140 <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/detention-et-internement-dans-des-conditions-humaines>

141 Cf. Supra, partie « Population, privatisation des prisons »

142 Icard, V. (2020) - « Ce n'est pas une prison, ici ! ». Normalisation de l'espace carcéral et maintien de l'ordre au sein des nouvelles prisons en Espagne. <https://journals.openedition.org/champpenal/11699#tocto1n2>

143 Régie des bâtiments

La prison de Haren est organisée en trois échelles fonctionnelles, façon poupée-russe : de la plus petite à la plus grande : unité de vie, cluster et entité. Chaque entité (ex. la maison d'arrêt) est constituée de différents clusters (ex. les 6 bâtiments de la maison d'arrêt), eux-mêmes divisés en unités de vie d'environ 30 personnes. Chaque niveau dispose d'espaces communs. La plus petite échelle, l'unité de vie, a une cuisine et une buanderie collective. A l'échelle supérieure, le cluster (bâtiment) dispose de parloirs, de locaux pour des ateliers, cours et activités, et d'une salle de sport accessibles aux différentes unités de vie. Enfin, l'entité prévoit des espaces partagés pour ses différents bâtiments : espace extérieur (préau), bibliothèque, une pièce pour les services moraux et religieux, et quelques locaux médico-sociaux. Cette organisation en unités de vie est prévue pour favoriser des contacts entre petits groupes de détenus et avec le personnel, et devrait permettre d'avoir des régimes plus flexibles avec certaines unités disposant de plus de temps « hors cellule » pour circuler.

Toutefois, il convient de rappeler que le fait de penser en « petites unités » ne fera pas disparaître le gigantisme de l'ensemble du complexe : il faut gérer 1200 personnes incarcérées, des centaines d'agents et de personnel externe au sein d'un même complexe. Ceci, alors que de nombreuses expertises démontrent que les établissements de petite taille favorisent le contact humain, génèrent de meilleures conditions de détention et moins de tensions.

À noter également que la prison de Haren est la première en Belgique à mettre en place la différenciation professionnelle entre les *agents de sécurité*, chargés davantage du contrôle et de l'observation, et les *accompagnateurs de détention* ayant pour mission « de soutenir et d'accompagner les détenus dans leurs besoins tant au cours de leur détention que lors de la préparation de leur retour dans la société »¹⁴⁴. Les accompagnateurs de détention, qui auront dû suivre des formations complémentaires, doivent en outre remettre des avis concernant les parcours de détention et les plans de réinsertion des détenus.¹⁴⁵

Transformation des prisons bruxelloises

Étant donné la taille du complexe et sa logistique nouvelle, l'ouverture de Haren et le remplacement des bâtiments ont été organisés en plusieurs étapes. Les premiers arrivants, en octobre-novembre 2022, étaient les suspects du procès des attentats terroristes du 22 mars (débuté à l'automne 2022 à Diegem), et les femmes de la prison de Berkendael. La population de la maison de peine de Forest – la plus insalubre – a été transférée en novembre 2022. Quant aux détenus de Saint-Gilles, une partie déménagera au printemps 2023, mais certaines ailes de l'ancienne prison resteront opérationnelles et occupées jusqu'en 2024 voire 2025, avec une capacité réduite. De ce fait, Haren ne remplacera donc pas les trois prisons bruxelloises, contrairement à ce qui avait été annoncé. La prison de Berkendael prendra la forme d'une maison de détention¹⁴⁶ (pour héberger des condamnés à des peines de moins de trois ans), et la porte reste ouverte pour étendre la durée opérationnelle de la prison de Saint-Gilles. Quant à la prison « ouverte » pour les femmes à Haren, sa mise en fonction sera décalée de plusieurs mois à plusieurs années par rapport au reste du complexe.

La construction de cette nouvelle prison s'inscrit ainsi dans le cercle vicieux de l'augmentation de la capacité carcérale, qui a un effet connu « d'appel d'air ». La seule fermeture confirmée est celle de la prison de Forest, trop insalubre. Un collectif d'associations, appelé « 9m² » et composé entre autres de l'OIP et de la Ligue des Droits Humains, s'est constitué pour réaménager l'ancienne prison de Forest en musée pédagogique (à l'image de l'ancien musée de la prison de Tongres avant qu'elle ne soit retransformée en... centre fermé pour mineurs). Ce musée représenterait alors un outil de sensibilisation aux enjeux et conditions de l'enfermement, que l'OIP soutient largement.

144 Question orale (n°V55019322C) de Mme K. Jadin du 30 juin 2021 au ministre de la Justice concernant le futur de l'agent pénitentiaire

145 Cf. Infra, chapitre « Personnel »

146 <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/prison-village-penitentiaire>

Oppositions au projet de la nouvelle prison

Le projet de Haren, qu'on peut qualifier de mastodonte carcéral, a dès son annonce rencontré une opposition massive, en 2008. Un grand mouvement citoyen a vu le jour, qui a pris la forme de divers collectifs militants comme la *Plateforme pour sortir du désastre carcéral*, la ZAD du Keelbeek/Haren (qui a ensuite perduré sous la forme de la CLAC, Collectif de Lutttes Anticarcérales, après son démantèlement) et *Haren Observatory*. Tous ont comme objectif la mobilisation contre la construction de la prison de Haren, mais aussi plus largement une remise en question des politiques pénales belges et du modèle généralisé de l'enfermement. Outre les problématiques inhérentes à la nouvelle prison - faible accessibilité, gestion ultrasécuritaire et privatisée, cadre de vie aseptisé et anxiogène, fausse solution à la surpopulation et à l'inflation carcérale... -, ces collectifs soulèvent des arguments criminologiques, sociologiques et politiques plus larges, mais également environnementaux. En effet, la prison de Haren a été implantée sur une terre en bordure de ville, affectée de fait à l'agriculture et à un espace vert, tandis que l'ancien Keelbeekweg (un sentier vert historique reliant Haren à Diegem) a été remplacé par une route piétonne et cycliste asphaltée. Le site naturel du Keelbeek, qui abritait une biodiversité rare en périphérie bruxelloise, a été détruit par la Régie des bâtiments pour y construire la maxi-prison. Qui plus est, le nouveau complexe multiplie presque par deux la densité et la pression automobile sur ce territoire.

Le coût économique de la nouvelle prison a également de quoi susciter critiques et appréhensions. En effet, pour ce gigantesque complexe pénitentiaire, la Belgique dépensera 40,2 millions d'euros par an pour le remboursement de l'investissement (coût de construction et financement) et pour les frais de fonctionnement et d'entretien des bâtiments. Le contrat liant l'Etat belge à Cafasso s'étend sur une période de 25 ans, après quoi la prison sera ensuite rétrocédée à l'État belge. Sur toute la durée du contrat, soit jusqu'en 2047, la méga-prison de Haren devrait donc coûter *a minima* un milliard d'euros. Ces montants astronomiques, absorbés par la construction de nouvelles infrastructures carcérales, limiteront donc probablement pendant plusieurs années tout investissement conséquent dans d'autres politiques alternatives à la prison, qui auraient pu être tournées vers la prévention ou la réinsertion des personnes condamnées.

Enfin, le manque de transparence et le déficit démocratique dans l'attribution et la mise en œuvre du projet peuvent également être pointés du doigt. Pas de justification sur la pertinence de la formule publique-privée *DBFM* ni sur le choix du consortium retenu (Cafasso), opacité sur les chiffres, indemnités et conditions du contrat, pas de garantie sur les sociétés qui composent le consortium, impossible contrôle parlementaire du dossier... Ce manque de transparence dans les nouvelles constructions se traduit également par le fait que ni les marchés publics, ni les contrats ne sont publiés sur le site de la Régie des Bâtiments. On ne peut en outre que déplorer qu'aucun débat démocratique n'ait eu lieu sur les alternatives à ce projet : *a minima*, au lieu de faire sortir de terre cet immense complexe carcéral, pourquoi ne pas avoir rénové les prisons existantes, bien situées au cœur de la ville et à proximité du Palais de Justice ? Pourquoi ne pas expérimenter le remplacement des grands établissements pénitentiaires par des maisons de détention à petite échelle, et investir l'économie ainsi faite dans des politiques alternatives à la prison ?

Finalement, à force de construire de nouveaux modèles architecturaux pour « transformer nos prisons », on se demande si l'Etat, et plus généralement la tendance internationale à modifier les architectures pénitentiaires, ne se trompe pas de curseur. A toute époque, et sur tous les continents, on a construit des prisons décrites comme des « modèles » qui changeraient la face de la détention. Toutes se sont révélées obsolètes, dès lors qu'un nouveau modèle arrivait. Des prisons aux architectures les plus diverses ont été créées, on a rénové, repensé, reconstruit. Les prisons Ducpétiaux (Forest, St-Gilles, Namur, Mons, ...), celles de Lantin, d'Ittre, ... ont toutes en leur temps été vues comme des modèles qui amélioreraient la qualité de vie des détenus. Et malgré cela, on ne cesse de dénoncer les effets déshumanisants de l'enfermement. La prison de Haren, en misant sur son architecture « innovante », tombe pour nous dans le même travers : celui de croire que transformer l'espace suffirait à transformer l'expérience de la détention, de surestimer totalement le pouvoir de la pierre par rapport aux processus sociaux qu'engendre et qui engendrent la détention, à la fois derrière les barreaux et loin des murs d'enceinte.

6. Diversification des établissements

Outre l'extension du parc carcéral, le projet politique annonce « une plus grande différenciation au sein des projets ». Dans ce cadre, « les régimes de détention seront adaptés au sein des établissements existants ».

La volonté du gouvernement actuel de différencier les établissements pose question, dans la mesure où les seuls critères que l'administration pénitentiaire semble retenir à l'heure de définir une prison de destination sont ceux de la surpopulation (on envoie les détenus « là où il y a de la place ») et du risque de récidive, donc de la sécurité.

Comme l'a souligné un rapport de l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie, la Belgique manque actuellement de critères spécifiques de distinction parmi les détenus et les établissements pénitentiaires¹⁴⁷. Par ailleurs, note l'INCC, le passage d'un régime à l'autre au sein d'une prison est laissé à l'appréciation de la direction locale.

Dans ses recommandations, l'Institut préconise de définir et d'objectiver les critères de classification des détenus et de différencier les régimes au sein du même établissement plutôt qu'entre établissements. Or, l'on voit que la politique pénitentiaire actuelle n'a aucunement pris en compte ces recommandations.

Pour répondre à cet objectif de « différenciation », la dernière version du Masterplan prévoit la création et le développement des maisons de transition¹⁴⁸ et des maisons de détention.

Les maisons de transition

À l'origine, les maisons de détention (« De Huizen », telles que développées par le directeur de la prison d'Audenarde Hans Claus) étaient pensées pour remplacer les prisons actuelles par de petites entités à taille humaine, localisées dans les villes et décroisées de façon à permettre la réinsertion des détenus.

Or, les établissements inaugurés ces dernières années à Malines et Enghien apparaissent en totale contradiction avec l'esprit initial du projet, dont l'OIP regrette la récupération et l'instrumentalisation. Au lieu de remplacer les établissements pénitentiaires existants, ces deux maisons de transition participent à l'extension du parc carcéral. Au lieu de s'inscrire dans la différenciation des établissements, elles sont considérées comme un aménagement de peine supplémentaire, dont seuls une poignée de détenus triés sur le volet peuvent bénéficier.

Si la question de la transition entre le monde carcéral et le monde libre est encore un immense chantier, ce projet n'offre pas suffisamment de garanties pour s'y inscrire.

D'ailleurs, dans un rapport publié à la suite des visites effectuées à Malines et Enghien, le CCSP regrettait qu'il ait été acté d'étendre les maisons de transition malgré l'absence d'une évaluation approfondie et continue de ces structures. En outre, le CCSP soulève que la privatisation de ces établissements, et partant, de la détention, entraîne incertitudes et instabilité¹⁴⁹. Preuve en est : deux ans après son ouverture, la maison de transition d'Enghien a, sans raison objective, fermé ses portes.

Les maisons de détention

En octobre 2021, le gouvernement annonçait la création, dans les trois années à venir, de 15 maisons de détention pour une capacité supplémentaire de 720 places. Pour le ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne, ces nouveaux établissements (au minimum un par province) représentent une solution pour répondre à l'accroissement de la population carcérale résultant de la modification de l'exécution des peines. Ces maisons de détention accueilleront entre 20 et 60 détenus condamnés à une courte peine (moins de

147 Institut national de Criminalistique et de Criminologie, Recherche relative à la classification et à la question des régimes au sein des établissements pénitentiaires, 2011 ; M-S. Devresse, L. Robert et Ch. Vanneste, « Classification et régimes dans les prisons belges », Rev. dr. pén. crim., 2014, pp. 169 – 196

148 Cf. Infra, chapitre « Hébergement »

149 Visite des maisons de transition à Maline et Enghien. Rapport (2021/01), Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire.

trois ans). Selon le projet du gouvernement, ces entités disposeront d'un régime moins strict et d'une offre d'activités étendue de manière à favoriser la réinsertion des détenus. Actuellement seule une maison de détention a été ouverte, à Courtrai. Il est par ailleurs prévu que la prison pour femmes de Berkendael sera transformée en maison de détention.

L'orientation prise avec les maisons de transition et de détention est à saluer à plusieurs égards : des structures à petite échelle, la différenciation dans l'orientation des condamnés, l'accent mis sur la réinsertion et la vie en communauté, la proximité avec le domicile, l'ancrage dans le cadre local, ...

Toutefois, la concrétisation de ces projets comporte de nombreux écueils. À commencer par le cadre juridique qui comporte encore de nombreuses zones d'ombre. La gestion ensuite, confiée au privé, représente un enjeu de taille. À l'heure actuelle, le gouvernement n'a fourni aucune garantie que cette privatisation (et la poursuite d'objectifs lucratifs) ne se fasse pas au détriment des missions sociales de réinsertion et d'accompagnement, ni du bien-être des détenus. Par ailleurs, il nous revient que, au sein des prisons, nombre de détenus ne reçoivent aucune information quant aux conditions d'admission ou aux démarches de placement dans l'un de ces établissements. Il est également à craindre que, dans un cas comme dans l'autre, l'ouverture de telles structures conduise à une expansion incontrôlée de la capacité carcérale. Loin de la politique réductionniste annoncée, ces entités s'ajoutent au parc carcéral existant au lieu de remplacer les prisons traditionnelles. Enfin, l'OIP déplore que ces maisons de transition et de détention soient réservées à des franges spécifiques et délimitées de la population carcérale, créant *de facto* une inégalité entre détenus. Les maisons de détention, axées sur la réinsertion, devraient être accessibles à une majorité et non une minorité de détenus. Jamais le développement de ces établissements n'a été accompagné d'une réforme de la politique pénale ou d'une quelconque réflexion sur le sens et la diversification des peines. Cela montre, une nouvelle fois, l'absence d'une politique pénitentiaire cohérente au sein de l'Etat belge.

D. Personnel pénitentiaire

Au sein des prisons cohabitent deux groupes de personnes majoritaires : les détenus et les agents pénitentiaires (ou assistants de sécurité pénitentiaires – ASP). Trop souvent présentés comme des groupes opposés, ils partagent un quotidien pénible et souffrent de ne pas être entendus dans leurs revendications. Pour reprendre les termes de Michel JACOBS (secrétaire général de la Centrale Générale des Services Publics (CGSP), en charge de notamment des prisons) : « la prison, c'est comme une grande balance avec deux plateaux. Les agents se sentent bien, les détenus se sentiront moins mal »¹⁵⁰.

Compte tenu de l'importance du rôle des agents dans la vie des détenus, il est indispensable d'analyser la formation et le fonctionnement du personnel pénitentiaire pour bien comprendre les logiques à l'œuvre au sein des prisons. C'est ce dont il est question dans ce chapitre.

1. Formation et contrôle professionnel

La formation et le contrôle actuels

La formation des agents pénitentiaires est centrale. Une formation lacunaire peut aboutir à des conséquences dramatiques. Un cas tristement célèbre est celui de Monsieur Tekin, un interné décédé en 2009 lors d'une intervention de plusieurs agents pour le maîtriser. Monsieur Tekin est décédé à la suite d'une clef de bras qui a provoqué son asphyxie. Cette affaire a donné lieu à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a considéré que la formation insuffisante des agents pouvait partiellement expliquer l'utilisation abusive de la force contre Monsieur Tekin¹⁵¹.

150 « 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.

151 Cour eur. d. h., Affaire Tekin et Arslan c. Belgique, 5 septembre 2017, § 107.

Depuis cette affaire, la formation des agents pénitentiaires s'est allongée, mais elle reste relativement courte. Pour postuler, il faut avoir 20 ans accomplis et être de nationalité belge. Un diplôme d'humanités inférieures est requis. Il faut également être d'une « *conduite répondant aux exigences de la fonction* » et jouir de ses droits civils et politiques.

Le candidat doit d'abord passer un test écrit, en ligne. S'il réussit ce test, il a par la suite un entretien oral. En cas de réussite de ces deux tests (le taux d'échec est très important à ces deux premières épreuves), les lauréats font partie d'une réserve de recrutement, en principe pour une année. Avant leur nomination comme fonctionnaire, les futurs agents doivent en principe suivre une formation théorique de trois mois et effectuer un stage d'une année sur le terrain.

La DG EPI compte trois centres de formation : les *Opleidings Centra voor Penitentiair Personeel* (OCPP) de Bruges et de Merksplas pour les formations en néerlandais, et le Centre de Formation du Personnel Pénitentiaire (CFPP) de Marneffe pour les formations en français. Un second centre francophone est également prévu à la prison de Haren.

Pour ce qui concerne le personnel statutaire et pour le personnel contractuel engagé pour plus de six mois, il existe une formation de base de 350 heures qui doit obligatoirement être suivie. Ces heures de formation sont alternées par une formation sur le terrain, en prison, où les stagiaires sont censés être supervisés par un mentor. Néanmoins, ce système de mentorat aurait disparu de la plupart des prisons¹⁵².

À l'issue de l'année de stage, un rapport est rédigé. Si ce rapport est positif, la nomination pourra avoir lieu. Si le rapport est négatif, la nomination peut être reportée et l'agent peut modifier son comportement en vue d'obtenir un rapport positif. Des recours peuvent aussi être introduits pour contester le contenu des rapports de stage. Si le recours est accueilli, l'intéressé sera admissible à la nomination. Il est extrêmement rare que les stagiaires ne soient pas nommés : soit ils arrêtent la formation d'eux-mêmes (mais cela est exceptionnel lorsqu'ils ont accompli leur stage), soit ils prolongent le stage jusqu'à obtenir un rapport positif. Le stage n'est donc pas véritablement éliminatoire, et la difficulté de trouver de nouvelles recrues appelle à être souple dans l'octroi des nominations plutôt que le contraire.

En outre, l'évaluation du nouveau collaborateur sur son stage pèse démesurément lourd dans la balance par rapport à l'acquisition de compétences plus théoriques : « la réussite des épreuves est reprise dans les objectifs de développement à atteindre, mais, si [la personne en formation] n'obtient pas les résultats requis, il appartient à l'évaluateur et à lui seul (le chef fonctionnel ou le supérieur hiérarchique au sein de la prison) d'en déterminer les conséquences. Une évaluation systématiquement négative du centre de formation pourrait donc même rester sans suites en raison de l'avis personnel de l'évaluateur sur le terrain. Les centres de formation signalent d'ailleurs que la façon dont les évaluations tiennent compte des résultats obtenus chez eux diffère considérablement selon les cas »¹⁵³.

Les agents eux-mêmes considèrent que la formation est bien trop courte et manque d'une structure plus importante¹⁵⁴. Ils dénoncent également le fait que des formations complémentaires (ou formations « continuées ») sont offertes aux agents déjà nommés, mais qu'elles ne peuvent être suivies en raison du manque de personnel chronique au sein des prisons (cf. *infra*). Elles sont parfois boycottées par les directions de prison¹⁵⁵ qui ne peuvent se permettre d'avoir des agents indisponibles pendant quelques jours.

Une fois nommés, l'évaluation du travail des agents fait cruellement défaut. Si certains agents développent des relations cordiales, voire de confiance avec les détenus, d'autres ont une attitude axée uniquement sur le

152 Cour des Comptes, « Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance », disponible sous le lien suivant : <https://www.ccrek.be/fr/publication/politique-rh-dans-les-services-penitentiaires>, p. 33.

153 Ibid., p. 34.

154 Entretien du 8 septembre 2021 avec Monsieur G. Wallez, secrétaire général à la C.G.S.P. en charge de la représentation des agents pénitentiaires, voy. aussi : « Regards croisés sur les missions, la formation et le vécu des agents pénitentiaires en Belgique et en Allemagne. Journée d'étude du 20 octobre 2018 », *Trait d'union*, n°15, octobre 2019, p. 10, disponible sous le lien suivant : <http://visiteursdeprison-avfjb.be/index.php/devenir-visiteur/notre-bulletin-traits-dunion/>, consulté le 8 septembre 2021.

155 Ibid., p. 10.

contrôle et la surveillance, avec un recours systématique à l'autorité ou à la violence en cas de difficulté¹⁵⁶. Cette attitude reste très répandue au sein des agents, faute d'une formation plus exigeante en matière de communication et de gestion des conflits.

Une affaire fort médiatisée a mis en lumière l'absence de contrôle efficace sur le comportement du personnel pénitentiaire. En 2019, le tribunal correctionnel de Bruxelles a condamné quatorze agents pénitentiaires pour des faits de traitements inhumains ou dégradants à l'encontre de détenus à la prison de Forest entre 2014 et 2015¹⁵⁷.

Cette absence de contrôle en amont mène à des situations d'abus bien trop fréquentes. À titre d'exemple, le rapport de l'année 2020 de la commission de surveillance de Saint-Hubert rapportait un vol d'un montant de plus de 57 000 euros dans la caisse d'entraide des détenus¹⁵⁸. La Commission de surveillance d'Andenne rapporte quant à elle dans son rapport de 2021 un vol de plus de 20 000 euros dans la caisse des détenus par un agent¹⁵⁹. Le vol des affaires des détenus par certains agents lors de transferts d'une prison à l'autre ou lors d'un changement de cellule est également un phénomène bien connu¹⁶⁰.

La Commission de surveillance de Bruges indique dans son rapport relatif à l'année 2020 que plusieurs agents pénitentiaires tiennent des propos racistes à l'encontre de détenus, les empêchent de communiquer avec les commissaires de surveillance ou ne portent pas leur badge nominatif, empêchant ainsi les détenus de repérer les auteurs d'abus¹⁶¹. D'autres détenus de la prison de Dendermonde, francophones, ont rapporté faire l'objet d'un traitement discriminatoire de la part des agents, qui refusaient de répondre aux détenus s'exprimant dans une autre langue que le néerlandais.

La politique disciplinaire de la hiérarchie à l'encontre du personnel varie très fortement d'une prison à l'autre. Par exemple, les directions réagissent de manière plus ou moins laxiste face à des absences injustifiées de membres du personnel¹⁶².

L'ensemble de ces comportements traduit un manque de formation et de sélection plus exigeante des agents, mais également un manque de contrôle de la qualité de leur travail par des instances externes.

La loi du 23 mars 2019 : modifications en matière de formation

La formation et le statut des agents pénitentiaires devraient connaître des changements importants dans les années à venir.

C'est du moins ce que laisse penser l'adoption de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire¹⁶³, qui prévoit plusieurs modifications significatives.

156 Ibid., p. 16. Voy. aussi le rapport de la prison de Merksplas pour l'année 2019, qui explique l'importance d'un dialogue entre agents et détenus pour éviter des conflits inutiles, « Jaarverslag van de Commissie van Toezicht van Merksplas. Jaar 2019 », pp. 6 et 7.

157 « Des peines de prison légères pour les gardiens 'SS' de la prison de Forest », RTBF, 27 mars 2019, disponible sous le lien suivant : https://www.rtbf.be/info/regions/detail_des-peines-de-prison-legeres-pour-les-gardiens-ss-de-la-prison-de-forest?id=10181951, consulté le 8 septembre 2021. Cette décision a fait l'objet d'un appel, la Cour d'appel de Bruxelles doit encore rendre sa décision au jour de la rédaction de ces lignes.

158 « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Saint-Hubert. Année 2020 », 2021, p. 2 et 4, disponible sous le lien suivant : <https://ccsp.belgium.be/commissions-de-surveillance/>, consulté le 8 septembre 2021.

159 « Rapport annuel de la Commission de surveillance d'Andenne. Année 2020 », 2021, p. 11, disponible sous le lien suivant : <https://ccsp.belgium.be/commissions-de-surveillance/>, consulté le 8 septembre 2021.

160 Voy. notamment : « Jaarverslag Commissie van Toezicht bij de gevangenis te Hasselt. Jaar 2020 », 2021, disponible sous le lien suivant : <https://ccsp.belgium.be/commissions-de-surveillance/>, consulté le 8 septembre 2021.

161 « Jaarverslag Commissie van Toezicht bij de gevangenis te Brugge. Jaar 2020 », 2021, disponible sous le lien suivant : <https://ccsp.belgium.be/commissions-de-surveillance/>, consulté le 8 septembre 2021. D'autres commissions pénitentiaires dénoncent le même problème, par exemple la Commission de Merksplas, voy. « Jaarverslag van de Commissie van Toezicht van Merksplas. Jaar 2019 », p. 9.

162 Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, Ch. Repr., Doc. parl., 2018-2019, n°3351/001, p. 29.

163 M.B., 11 avril 2019.

Cette loi crée un « service pénitentiaire de formation », dont la tâche sera d'organiser l'ensemble des formations dispensées aux agents. Un arrêté royal doit préciser l'organisation et le fonctionnement de ce centre, mais cet arrêté n'a pas encore été adopté. À ce stade, les dispositions de la loi du 23 mars 2019 concernant la formation des agents ne sont donc pas encore entrées en vigueur.

Cependant, rien n'est dit sur la longueur ou le contenu de la formation des agents, dont le contenu ne sera réglé ni par la loi ni par l'arrêté royal, pour conserver une certaine « flexibilité »¹⁶⁴... ou pour conserver l'insuffisance de moyens actuelle ? Cette modification a en tout cas pour avantage d'unifier la formation des agents de tout le pays.

Un Code de déontologie devrait également être adopté, mais les discussions à ce sujet ont peu progressé depuis l'adoption de la loi, et aucun Code n'a vu le jour plus de quatre ans après son adoption¹⁶⁵.

La loi prévoit également la création d'un service d'inspection – les dispositions sur ce point ne sont pas non plus entrées en vigueur à ce jour. Le rôle de ce service sera notamment de vérifier les politiques disciplinaires des directions pénitentiaires envers le personnel, le contrôle du respect des règles statutaires du personnel, le contrôle du respect des dispositions déontologiques par toute personne qui exerce une fonction dans le milieu carcéral, ou encore la vérification de l'effectivité des droits des détenus et des actions mises en place pour promouvoir l'exercice de ces droits au sein de la prison.

Outre le fait que près de cinq ans après l'adoption de la loi du 23 mars 2019, cette partie de la loi n'est toujours pas entrée en vigueur, on peut s'interroger sur l'efficacité réelle qu'aura ce service : la loi ne prévoit que deux personnes pour assurer ce service, composé d'un membre francophone et d'un membre néerlandophone compétents pour l'ensemble du parc carcéral belge.

Une autre modification importante a vu le jour. Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019, le ministre de la justice avait annoncé que la formation d'assistants de sécurité pénitentiaires (ASP – l'appellation actuelle de la fonction d'agent pénitentiaire) serait désormais scindée, pour donner place à une différenciation de la fonction en deux postes : celui d' « assistant de sécurité » et celui d' « accompagnateur de détention »¹⁶⁶. Les assistants de sécurité se concentrent sur les tâches de contrôle et d'observation à distance, ce qui implique une plus grande connaissance sur le plan technique (usage de caméras, des programmes informatiques, etc.). L'accompagnateur de détention, premier point de contact avec les personnes détenues (travail dans les espaces « cellulaires »), devrait quant à lui se concentrer sur l'accueil, l'orientation et l'établissement de relations personnalisées avec celles-ci, avec la volonté de les « motiver » à participer aux activités, leur apporter un soutien et jouer un rôle de médiation dans les conflits. Il était également prévu que les accompagnateurs de détention opèrent un suivi des personnes détenues, en rédigeant des évaluations et en étant en contact avec les services sociaux et externes¹⁶⁷. Annoncée dès 2021, cette réforme a vu le jour dans un arrêté royal du 20 juillet 2022¹⁶⁸. Cet arrêté royal prévoit que les membres du personnel (qu'ils soient stagiaires, contractuels ou statutaires) sont répartis au sein de deux domaines : le domaine « Surveillance et sécurité des bâtiments et des personnes » et le domaine « Contrôle et accompagnement des détenus », ce qui permettrait une « organisation plus performante » d'après le Ministre de la Justice¹⁶⁹.

Selon le rapport du Ministre au Roi, le profil de compétences pour la fonction d'assistant de sécurité resterait en grande partie le même que celui de l'assistant de surveillance pénitentiaire, tandis que la vraie nouveauté

164 Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire précité, p. 32.

165 Cour des Comptes, « Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance ».

166 Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, Doc. parl., Ch., 2018-2019, n° 3351/001, p. 12 ; voy. aussi « Grosse réforme dans les prisons. L'agent pénitentiaire actuel va disparaître », Sudpresse, 24 juin 2021, disponible sous le lien : <https://www.koengeens.be/fr/news/2021/06/24/l-agent-penitentiaire-actuel-va-disparaitre>, consulté le 8 septembre 2021.

167 Ibid. Voir aussi l'appel à candidatures pour la fonction d'accompagnateur de détention à la prison de Haren : <https://travaillerpour.be/fr/jobs/xfc23017-accompagnateur-de-detention-prison-de-haren-mfx>, consulté le 3 juillet 2023.

168 Arrêté royal du 20 juillet 2022 portant exécution de l'article 13, § 2, 5° et 6° de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, M.B., 8 août 2022.

169 Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 20 juillet 2022 portant exécution de l'article 13, § 2, 5° et 6° de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, M.B., 8 août 2022, p. 61554.

résiderait dans la création de la fonction de l'accompagnateur de détention, dont le rôle sera de « motiver et orienter les détenus vers d'autres services », et de « [participer] activement à certaines activités avec les détenus (par exemple en ce qui concerne la mise au travail, le sport, les loisirs, les activités dans l'unité de vie, etc.) »¹⁷⁰. L'accent y serait mis sur les *soft skills* et l'importance d'une « concertation multidisciplinaire » : « Afin d'interagir avec le détenu et de mieux comprendre le (comportement du) détenu, comportement pertinent à la lumière du travail de réinsertion sociale des détenus, l'accompagnateur de détention tire ses missions des résultats de la concertation multidisciplinaire menée en particulier avec les membres des services psycho-sociaux, des équipes soins, des services chargés de l'aide et de l'assistance aux détenus et de la direction. Dans ce domaine, l'accompagnateur de détention devient une figure-clé de la planification de la détention. »¹⁷¹

Outre une différence au niveau du contenu de la fonction, une différence en matière de revenus est prévue : les accompagnateurs de détention touchent une « allocation d'accompagnement » de trois euros par jour presté, en sus de la rémunération salariale. Il est expressément précisé que le jour presté suppose une prestation de travail effective, aucune allocation ne pourra être versée en cas d'absence pour cause de maladie ou quelque raison que ce soit.

L'arrêté royal du 20 juillet 2022, entré en vigueur le 8 août 2022, prévoit une application progressive de cette réforme au sein des prisons belges. Un arrêté ministériel du 29 septembre 2022¹⁷² détermine les prisons au sein desquelles la réforme s'appliquera en premier lieu : les établissements de Haren, d'Ypres et de certaines sections de la prison de Termonde. À terme le ministre de la Justice est tenu d'étendre ces nouvelles fonctions dans toutes les prisons du pays. Selon lui, ces établissements récents présenteraient l'avantage d'un encadrement matériel qui « se prête plus facilement à la différenciation de fonction »¹⁷³. Une évaluation intermédiaire devrait avoir lieu après les premières expérimentations dans ces trois établissements¹⁷⁴. Par après, il a également été décidé d'implémenter la fonction d'accompagnateur de détention dans toutes les maisons de détention et de transition¹⁷⁵.

Néanmoins, à ce stade, les effets de cette réforme sont loin d'atteindre les résultats escomptés, du moins dans la prison de Haren, premier établissement où elle a été implémentée. Un an et demi après son ouverture (en novembre 2022), la notion d'accompagnement semble encore loin des réalités du terrain, voire une « mission impossible » pour beaucoup de membres du personnel. Dans les faits, c'est la fonction d'accompagnateur de détention qui reste presque en tous points semblable à la précédente (centrée sur la surveillance des unités, l'organisation des mouvements, la distribution des repas, la récolte du courrier, ...) tandis que les assistants de sécurité voient leur travail largement transformé, « allégé » des tâches relationnelles, étant très peu en interaction avec les personnes détenues.

La difficulté à mettre en place en pratique un accompagnement résulte à la fois du manque de personnel – particulièrement dans cette fonction – et du contexte de recrutement ; et de l'infrastructure de la prison de Haren. Celle-ci, gouffre à personnel, a requis une campagne de recrutement de masse et accélérée : les formations ont été reportées et les agents stagiaires – essentiellement très jeunes et sans expérience ni formation professionnelle – se sont retrouvés majoritaires (ou presque) par rapport au personnel déjà formé et apte à les encadrer. Au départ, l'arrêté royal du 20 juillet 2022 était également censé rendre obligatoire la réussite des formations de base (cf. supra), mais cela n'a finalement pas été le cas, le centre de formation censé les assurer devant encore être créé. Ce manque d'effectif et d'expérience, couplé aux dysfonctionnements techniques et organisationnels omniprésents, rend difficile la création de liens

170 Ibid., p. 61555.

171 Ibid.

172 Arrêté ministériel du 29 septembre 2022 portant exécution de l'article 1er, 2°, de l'arrêté royal de 20 juillet 2022 portant exécution de l'article 13, § 2, 5° et 6° de loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, M.B., 11 octobre 2022.

173 Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 20 juillet 2022 précité, M.B., 8 août 2022, p. 61556.

174 Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 20 juillet 2022 précité, M.B., 8 août 2022, p. 61556

177

https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons_belges/maisons_de_detention#:~:text=Les%20accompagnateurs%20de%20d%C3%A9tention%20sont,contribuent%20%C3%A0%20un%20environnement%20s%C3%BBFr, consulté le 17 avril 2024.

interpersonnels avec les personnes détenues (cf. infra) : les brefs moments d'interaction entre celles-ci et les accompagnateurs sont consacrés à lister les problèmes et réclamations, plutôt qu'à des conversations individuelles. De plus, la participation aux activités auprès des personnes détenues semble rencontrer de nombreuses résistances de la part des agents plus expérimentés, qui enjoignent leurs collègues à se tenir à distance pour des raisons sécuritaires – une « culture » professionnelle ne change pas du jour au lendemain... Quant aux suivis individuels et à la concertation pluridisciplinaire avec les services sociaux, ils sont à ce jour inexistantes. Ensuite, les interactions agents-détenus sont largement limitées, notamment par l'implémentation des badges cellulaires dans un régime qui reste fermé (malgré l'appellation de « régime ouvert », les temps portes-ouvertes sur les unités de vie sont d'une à deux fois 1h30 par jour) : les personnes détenues se déplacent et vont chercher leur repas via leur badge, et ont désormais la douche et le téléphone en cellule, ce qui diminue largement les opportunités de contact avec le personnel.

L'architecture sécuritaire limite encore ces interactions. Elle impose par exemple un blocage électronique des portes entre les bureaux du personnel et les unités de vie : les agents doivent faire le choix entre rester dans le bureau, sans contact avec les personnes détenues (ou communiquant par interphone avec les cellules), ou rester sur les unités, sans garantie de pouvoir rejoindre rapidement leur bureau en cas de problème (le déverrouillage se fait par validation électronique, par des assistants de sécurité à distance). C'est le plus souvent cette deuxième option qui l'emporte, par présomption d'insécurité du personnel, surtout quand celui-ci ne se sent pas suffisamment formé pour gérer des situations de crise.

Enfin, le quadrillage sécuritaire et la taille de la prison rendent presque impossible la coopération entre les accompagnateurs de détention et les assistants de sécurité, qui ne se rencontrent presque plus – les premiers ne pouvant quitter les unités de vie et les seconds travaillant dans des postes souvent distants des unités¹⁷⁶.

Si nous n'avons pas encore de recul sur la mise en place de la fonction d'accompagnateurs au sein des maisons de détention, l'on peut déjà pointer le caractère inadapté des grandes structures et du renforcement technologique pour la mission d'accompagnement. La différenciation des fonctions révèle ses failles, présentant un projet ambitieux sur le papier, intéressant dans la valorisation du lien social entre le personnel et les personnes détenues, mais sans qu'il ne soit donné les moyens effectifs de sa mise en place.

Notons finalement que le terme « d'accompagnateur » de détention laisse songeur sur le contenu réel de la fonction : du gardien de prison à l'accompagnateur, en passant par les assistants de sécurité pénitentiaire, les termes utilisés par l'exécutif semblent vouloir avant tout édulcorer la réalité d'une fonction qui reste extrêmement éprouvante sur le plan humain. Il y a tout de même lieu de saluer l'augmentation de budget allouée à la formation des agents : Le budget de 500.000 euros en 2021 a été porté à 1.000.000 euros en 2022 et 2.000.000 euros en 2023¹⁷⁷.

2. Manque d'effectifs et statut du personnel

Les précédentes notices de l'OIP posaient déjà un constat persistant : le nombre d'agents pénitentiaires au sein des prisons est largement insuffisant.

¹⁷⁶ Données récoltées par la chercheuse Delphine Pouppez. « Des prisons bruxelloises à la maxi-prison : des cultures professionnelles sous tensions ». Colloque Jeunes Chercheurs et Chercheuses sur la Privation de Liberté – Les populations de la privation de liberté. Paris, La Sorbonne, 14-15 mars 2023.

¹⁷⁷ Question n°07162 de Madame C. TAQUIN du 31 mars 2022, Q.R., Ch., 2021-2022, n°55-086, p. 39, disponible sous le lien suivant : <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B086-1188-1128-2021202214941.xml>

Les derniers rapports rendus par le CPT sur les prisons belges (rapports de 2012¹⁷⁸, 2013¹⁷⁹, 2016¹⁸⁰, 2017¹⁸¹ et 2021¹⁸²) mentionnent tous un absentéisme très important du personnel (10 à 15 % en moyenne¹⁸³), couplé à un cadre non rempli, ce qui a des conséquences catastrophiques sur les conditions de détention. En outre, même complet, le cadre prévu pour certaines prisons reste en deçà des réalités du terrain. Face à cette absence de moyens chroniques, Koen Geens, alors ministre de la justice, a estimé que la solution ne résidait pas dans une augmentation du personnel ou un changement des conditions de travail des agents, mais dans la mise en œuvre d'un « projet de rationalisation 'travailler autrement' ».

L'adoption de ce projet, annoncé en 2015 dans le rapport de la DGEPI¹⁸⁴, s'inscrivait dans la décision du gouvernement Michel de réduire le personnel de la fonction publique fédérale de plus de 10 %, en ce compris le département de la justice¹⁸⁵. En résumé, faire plus avec (encore) moins. Cette annonce a mis le feu aux poudres au sein du personnel pénitentiaire. Ce projet a abouti à des grèves d'une longueur et d'une ampleur historique : du côté francophone du pays, ces grèves ont duré deux mois complets (du 25 avril au 22 juin 2016).

Le 30 mai 2016, un protocole d'accord a été signé entre le ministre Geens et quatre des syndicats du pays (les trois syndicats néerlandophones et le Syndicat libre de la fonction publique, la CSC et la CGSP ayant refusé de signer). Cet accord comportait entre autres un engagement de la part du ministre à augmenter le personnel à 7075 ETP (équivalent temps-plein) au lieu des 6825 ETP de l'époque. L'accord prévoyait l'engagement de 480 personnes statutaires¹⁸⁶ et la diminution de la population carcérale en-dessous de la barre des 10.000 détenus. Cependant, l'accord comprenait une précision selon laquelle « en tout état de cause, le cadre de chaque établissement [serait] maintenu au niveau du cadre 'travailler autrement' ». L'accord prévoyait également qu'il serait procédé à la mi-2017, « établissement par établissement, à une évaluation du cadre, et en concertation sociale, en fonction du résultat des différents processus convenus (recrutement, impact des départs d'ici 2019 sur le cadre, surpopulation carcérale, état des lieux des travaux d'infrastructure, état des lieux de Travailler autrement) ».

Le 9 juin 2017, le protocole d'accord n°455 a été signé par les syndicats (y compris la CGSP et la CSC). En annexe de cet accord figure le cadre « travailler autrement » sur lequel se sont accordés syndicats et exécutif, qui est de ... 6825 ETP. Les grèves de 2016 n'ont donc mené à aucune augmentation réelle du personnel.

178 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 et dégradants du 23 au 27 avril 2012, pp. 14 et 25, disponible sous le lien suivant <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2012-36-inf-fra.pdf>.

179 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 (CPT) du 24 septembre au 4 octobre 2013, 2016, p. 46, disponible sous le lien suivant : <https://www.coe.int/en/web/cpt/belgium>, consulté le 8 septembre 2021.

180 « 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 (CPT) du 7 au 9 mai 2016 », 2016, p. 10, disponible sous le lien suivant : <https://www.coe.int/en/web/cpt/belgium>, consulté le 8 septembre 2021.

181 « 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017 », 2018, disponible sous le lien suivant : <https://www.coe.int/en/web/cpt/belgium>, consulté le 8 septembre 2021.

182 Rapport au Gouvernement de 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 (CPT) du 2 au 9 novembre 2021, disponible sous le lien suivant : <https://rm.coe.int/1680a922ac>.

183 Ce chiffre varie d'une prison à l'autre. À titre d'exemple, le rapport de la Commission de surveillance de Forest – Berkendael pour l'année 2021 rapporte une absentéisme moyen de 30 à 35 %, cf. « Rapport annuel 2021 de la Commission de surveillance de Forest-Berkendael », p. 9, disponible sous lien suivant : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2022/04/CdS-Forest-Berkendael-Rapport-annuel-2021.pdf>, consulté le 20 septembre 2022. Le cas de Lantin est également illustrateur : « La prison de Lantin n'échappe pas au problème d'un manque récurrent de personnel. Pour les agents pénitentiaires, par exemple, en 2016, leur nombre est passé de 625 effectifs à 601 dans le cadre du projet « Travailler autrement » et ce, contre promesse d'un cadre complet. Aujourd'hui, le cadre opérationnel à Lantin est de 582 au lieu de 601. De plus, parmi ce cadre, plusieurs agents sont absents pour des raisons diverses (maladie, accident de travail, détachement, ...). Selon la direction, au moins 25 % des personnes prévues dans le cadre ne sont pas sur le terrain. », Rapport annuel 2021, Commission de surveillance de Lantin, p. 3. Même constat à la prison de Marche : « A l'ouverture en 2013, le cadre du personnel de surveillance était de 224 ETP (équivalents-temps plein). La rationalisation de 2016 l'a ramené officiellement à 200 ETP. En fait, tous grades confondus, il y a 188 agents (au personnel de surveillance) affectés à la prison de Marche sur papier. De ces 188 personnes, il faut déduire toutes les personnes malades de longue ou de courte durée (4 de longue durée depuis 3 ans) ou en congé légal de courte durée, de telle sorte qu'en moyenne, le personnel de surveillance est approximativement de 155 personnes en période normale (soit du 1er septembre au 30 juin). », Rapport annuel 2021 de la Commission de surveillance de Marche en Famenne, p. 6.

184 Rapport annuel 2015 de la Direction générale des établissements pénitentiaires, pp. 20-21.

185 O. NEDERLANDT, 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., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, Rev. tr. dr. h., 2020, p. 191.

186 Plus précisément : 386 ASP, 9 psychologues, 13 assistants sociaux, 4 médicaux, 31 administratifs, 26 corps de sécurité, 11 niveaux A.

La CGSP a précisé, au moment de la signature de cet accord, que c'était « contrainte et forcée » qu'elle s'était prêtée à l'exercice de définir ces nouveaux cadres, avec comme point de départ une exigence gouvernementale « d'efforts budgétaires démesurés ». *In fine*, les agents ont le sentiment qu'on leur a imposé une diminution des cadres en tentant de les amadouer avec d'autres engagements (notamment, la diminution de la surpopulation carcérale), engagements qui n'ont pas été rencontrés.

Quelques années après les grèves de 2016, le manque d'effectifs au sein des prisons ne s'est pas amélioré. Certains agents considèrent même que la situation a empiré. Les rapports des commissions de surveillance pour les années 2019, 2020, 2021 et 2022 sont unanimes : à peu près toutes soulignent un absentéisme chronique et un manque d'effectifs¹⁸⁷. Le ministre a indiqué en réponse à une question parlementaire qu'au 4 mai 2022, 6455,05 équivalents temps plein (ETP) travaillaient sous l'uniforme, et que 1250 recrutements étaient prévus¹⁸⁸.

Le législateur n'est pourtant pas resté inactif : la loi du 23 mars 2019 prévoit une réforme importante du statut du personnel pénitentiaire. Néanmoins, la loi ne constitue que le cadre, et ce sont des arrêtés d'exécution qui devront déterminer le contenu concret de ce statut. Ce contenu dépend de la progression de la concertation sociale, qui a mis du temps à démarrer (elle a débuté deux ans après l'adoption de la loi), et n'a pas encore permis d'adopter les arrêtés nécessaires.

Le recrutement, la formation et le statut du personnel pénitentiaire ont fait l'objet d'un examen approfondi de la Cour des comptes, qui a publié un rapport intitulé « Politique RH dans les services pénitentiaires organisation et performance »¹⁸⁹. Ce rapport comporte de précieuses informations sur les pratiques et les chiffres relatifs au personnel pénitentiaire.

La Cour a relevé un taux d'absentéisme anormalement élevé (près de 10 % du temps de travail en 2020) au sein du personnel pénitentiaire, et particulièrement chez le personnel de niveau C, auquel appartient la majorité des ASP. Le taux d'absentéisme varie aussi très fortement d'une prison à l'autre : de 5,33 % à 14,20 % dans certains établissements, mais près de neuf prisons sur dix souffrent d'un absentéisme chronique.

La Cour épinglait aussi un autre problème récurrent : le personnel pénitentiaire doit souvent effectuer des heures supplémentaires, en raison de la pénurie de personnel et de l'absentéisme. Ces prestations supplémentaires sont censées leur valoir des jours de repos compensatoire, mais les heures sont accumulées sans que le personnel ne puisse effectivement jouir de ces jours de repos. En 2020, l'arriéré de congés au sein du personnel était équivalent à... 2800 années.

Pour pallier le manque d'effectifs, l'administration pénitentiaire engage des agents sous des contrats « régime de premier emploi », plus communément appelés « plans Rosetta ». Ces contrats visent un public de jeunes de moins de 26 ans, qui sont mis rapidement sur le marché du travail pour une courte période (six mois). Leur formation est à peu près inexistante : elle dure 15 jours et ne comprend pas les prérequis fondamentaux à l'exercice du métier. Dans son rapport, la Cour des comptes a même indiqué que certains contractuels arrivaient sur le terrain sans avoir reçu *aucune* formation¹⁹⁰.

187 Voy. notamment : « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Leuze-en-Hainaut. Année 2020 », p. 3 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Nivelles. Année 2020 », p. 4 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Mons. Année 2020 », p. 4 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Saint-Hubert. Année 2019 », p. 4 ; « Jaarverslag van de Commissie van Toezicht van Merksplas. Jaar 2019 », p. 5 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Huy/Marneffe. Année 2019 », p. 7 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance d'Andenne. Année 2019 », p. 6 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Jamioulx. Année 2020 », p. 11 ; « Jaarverslag van de Commissie van toezicht bij de gevangenis te Brugge. Jaar 2020 », p. 13 ; « Rapport annuel de la Commission de surveillance de Tournai. Année 2020 », p. 16 ; « Rapport de la Commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles. Année 2019 », p. 23, Rapport annuel 2021 de la Commission de surveillance de la prison d'Arlon, année 2021, p. 3 ; Rapport annuel 2021 de la Commission de surveillance de Huy, p. 6, Rapport annuel 2021 de la Commission de Jamioulx, p. 11., etc. Voy. aussi les sources citées précédemment pour les prisons de Lantin et Marche en Famenne.

188 Question n°07162 de Madame C. TAQUIN du 31 mars 2022, Q.R., Ch., 2021-2022, n°55-086, p. 39, disponible sous le lien suivant : <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B086-1188-1128-2021202214941.xml>

189 Ce rapport est disponible sur le site de la Cour des comptes

190 Voy. la synthèse du rapport, disponible sous le lien suivant : <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?pid=2366c36a-24f5-4f63-b638-5de78f163fa5>

Résultat : les agents statutaires doivent composer avec des jeunes non formés, sommés de se former sur le tas, qui n'ont aucune idée du fonctionnement et des règles pénitentiaires. Leur absence de formation est très dommageable pour les détenus, qui se voient parfois privés de leurs droits en raison de l'ignorance des agents « plans Rosetta ». À titre d'exemple, la Commission de surveillance d'Anvers indique dans son rapport pour l'année 2020 avoir constaté que des agents engagés sous « plan Rosetta » (mais aussi des agents statutaires...) ignoraient le rôle et les compétences de la Commission de surveillance. Elle soulignait également que certains adoptaient des comportements inadaptés envers les détenus, par manque de compétences en matière de communication et psychologie¹⁹¹. En outre, les agents statutaires ne disposent ni du temps ni des compétences pour former ces jeunes qui arrivent très démunis sur leur lieu de travail.

Le recours à ces agents contractuels permet à l'administration pénitentiaire d'affirmer que le cadre est rempli à 95 %, en minimisant ainsi le problème du manque d'effectifs. Mais selon certains, si les « plans Rosetta » n'étaient pas comptés dans ces chiffres, le pourcentage serait bien en-deçà. Le rapport de la Cour des comptes reprend des chiffres inquiétants, qui montre que cet engagement type « premier emploi » est important :

« En 2019, 342 recrutements ont été effectués, dont 222 statutaires et 120 contractuels (exclusivement sous convention de premier emploi). Ces derniers représentent donc 35 % des recrutements. En 2020 (jusqu'au 17 juin), les recrutements se chiffraient à 224 statutaires et 227 contractuels. Au total, les recrutements contractuels sont donc plus nombreux en 2020 que les recrutements statutaires et les conventions de premier emploi représentent 43 % de tous les recrutements. »¹⁹²

Le phénomène est donc loin d'être marginal. La Cour des comptes a d'ailleurs constaté une tendance croissante au recours contractuel plutôt que statutaire, et a vertement critiqué cette pratique. Elle a insisté sur la spécificité de la fonction du personnel pénitentiaire, et a souligné que les recommandations du Conseil de l'Europe et du CPT sur le recrutement et la formation du personnel pénitentiaire vont à l'opposé d'un recrutement contractuel de type Rosetta.

La politique pénitentiaire actuelle met l'accent sur le recours aux moyens techniques pour assurer la sécurité, et limite un maximum les contacts entre détenus et gardiens (par exemple via le recours au *cloud* dans les nouvelles prisons). Les agents eux-mêmes dénoncent ce parti-pris, expliquant que cela empêche d'établir des contacts humains avec les détenus, ce qui est dommageable à toutes les personnes présentes dans la prison.

En raison du manque d'effectifs, les agents sont contraints de travailler dans des conditions qui ne leur permettent pas d'assurer de bonnes relations avec les détenus : ils doivent parfois assurer seuls la surveillance de plus d'une cinquantaine de détenus. Une telle situation augmente le risque d'incidents, que ce soit entre détenus ou entre détenus et gardiens. De telles conditions de travail ne permettent pas de dialoguer, d'expliquer, ce qui permettrait d'éviter des conflits ou des sentiments d'injustice ou de frustration chez certains détenus. Pourtant, la loi de principes du 12 janvier 2005 prévoit que « 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 »¹⁹³.

Le manque d'effectifs des gardiens se couple à d'autres problématiques, qui leur donnent le sentiment de n'être pas respecté ni entendus par les instances politiques. Par exemple, ils rencontrent des difficultés

191 « Commissie van toezicht van de gevangenis te Antwerpen. Jaar 2020 », pp. 8 et 28.

192 Rapport de la Cour des comptes précité, p. 17.

193 Loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, M.B., 1er février 2005, art. 105, § 1er, al. 1.

importantes pour recevoir du matériel et des équipements indispensables à l'exercice de leur profession. Des éléments aussi simples que l'uniforme ne sont parfois pas fournis dès l'entrée en fonction¹⁹⁴.

3. Grèves et service minimum

Des mouvements de contestation de la part du personnel pénitentiaire ont régulièrement lieu en Belgique. Les conditions de travail au sein des prisons sont dures : surpopulation, vétustés des bâtiments, manque d'effectifs... De très nombreuses grèves se sont répétées dans l'histoire carcérale belge, avec un point culminant en 2016, année qui a connu la plus longue grève des agents pénitentiaires (deux mois).

Durant ces grèves, les détenus étaient pris en otage : les prisons, désertées de leur personnel, étaient temporairement gérées par des directions à bout de nerfs, quelques gardiens irréductibles et des policiers qui ne pouvaient faire beaucoup plus qu'ouvrir et fermer des portes. Les détenus étaient privés de préau, de douche, de soins, de visites, d'activités, de se défendre en justice, ... L'inhumanité de ce traitement était totale et des événements dramatiques ont eu lieu au cours de ces grèves. À titre d'exemple : un détenu interné a poignardé à mort un autre détenu à l'annexe psychiatrique de la prison de Lantin pendant la grève de 2016¹⁹⁵.

Depuis 2005, le CPT ne cessait de réclamer à l'Etat belge la mise en place d'un service minimum garanti pendant les grèves, en soulignant l'inhumanité des traitements subis par les détenus pendant les grèves¹⁹⁶.

En 2014, le CPT a décidé d'ouvrir une procédure exceptionnelle¹⁹⁷, pouvant aboutir à une déclaration publique à l'encontre de l'Etat belge. Il a donc adressé un courrier aux autorités belges, l'informant de l'ouverture de cette procédure et demandant à être informé des démarches du gouvernement pour pallier ce problème.

Des propositions de loi ont été déposées mais n'ont pas abouti¹⁹⁸, de sorte que le CPT a fait une déclaration publique le 13 juillet 2017¹⁹⁹, dont le contenu était éloquent :

« 1. Le CPT a effectué dix visites en Belgique depuis 1993. A bien des égards, la coopération dont a bénéficié le Comité de la part des autorités belges dans le cadre de ces visites et dans la mise en œuvre de ses recommandations est un réel motif de satisfaction. Le Comité tient à saluer les efforts consentis au fil des ans pour renforcer la protection des personnes privées de liberté dans le pays. La dernière visite périodique qui s'est déroulée du 27 mars au 6 avril 2017 a été l'occasion d'observer de nouvelles avancées, y compris dans le secteur pénitentiaire, qui seront relatées dans le futur rapport du CPT relatif à cette visite.

2. Toutefois, depuis douze ans, le CPT n'a eu de cesse de faire part de ses vives préoccupations quant aux lourdes conséquences que peuvent avoir les actions collectives des agents pénitentiaires en Belgique. Ces conséquences affectent directement, pour des périodes prolongées, les conditions de détention, la santé et la sécurité des personnes placées sous leur responsabilité. Elles se traduisent notamment par un confinement quasi-permanent des détenus en cellule dans des conditions considérées comme étant déjà intolérables, des perturbations majeures dans la distribution de leurs repas, une forte dégradation de leurs conditions d'hygiène personnelle et des conditions d'hygiène dans les cellules, une fréquente annulation des promenades quotidiennes, de

194 Question n°310 de Madame la députée S. ROHONYI, 9 février 2021, Q.R., Ch., 2020-2021, n°55-040, p. 155. Un arrêté royal a cependant été adopté en 2021 pour tenter de mettre fin aux problèmes d'approvisionnement et de renouvellement des uniformes : arrêté royal du 2 décembre 2021 déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique, M.B., 7 décembre 2021.

195 « Lantin : la grève dans les prisons est-elle la cause du décès d'un détenu ? », RTBF, 18 mai 2016, disponible sous le lien suivant : https://www.rtbf.be/info/regions/liege/detail_prisons-un-detenu-decede-a-la-suite-d-une-bagarre-survenue-a-lantin?id=9300648 , consulté le 9 septembre 2021.

196 Voy. l'inventaire des rapports du CPT sur la question dans O. NEDERLANDT, L. DESCAMPS, op. cit., p. 189.

197 L'article 10, §2 de la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants régit la mise en œuvre de cette procédure : si l'Etat « 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 ».

198 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 F. Krenc (dir.), Droit de grève et questions choisies, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 117-122, cité par O. NEDERLANDT, L. DESCAMPS, op. cit., p. 193.

199 CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, 13 juillet 2017, disponible sous le lien suivant : <https://rm.coe.int/pdf/1680731787> , consulté le 9 septembre 2021.

sérieuses restrictions quant à leur accès aux soins de santé et une quasi-rupture de leurs contacts avec le monde extérieur (y compris avec des avocats).

De telles actions collectives, générées parfois sans préavis, sans limite ni dans le nombre d'agents pénitentiaires impliqués ni dans la durée, contribuent généralement à un fort accroissement des tensions au sein des établissements concernés. En outre, la survenance de plusieurs incidents graves ayant dans certains cas conduit à des décès en détention au moment de grèves en milieu pénitentiaire pose sérieusement la question de la capacité des autorités et des acteurs de tels mouvements sociaux à en maîtriser les conséquences.

Au cours de ses multiples visites dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ces 27 dernières années, le Comité n'a jamais observé de phénomène analogue, tant au niveau de la portée du phénomène en question que des risques encourus. »

À cette déclaration s'ajoutaient les nombreuses prises de positions du monde politique, académique, associatif et judiciaire au moment des grèves de 2016 pour dénoncer l'inaction de l'Etat belge par rapport au service minimum. L'Etat belge s'est trouvé véritablement acculé et contraint d'agir, ce qu'il a fait en déposant un projet de loi le 31 octobre 2018²⁰⁰.

Ce projet a abouti à l'adoption de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. Les articles 15 à 20 de cette loi concernent « la continuité du service pénitentiaire durant une grève », et prévoient la mise en place d'un service garanti.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Elles prévoient qu'en cas de grève, le chef d'établissement doit immédiatement s'assurer de la présence suffisante de membres du personnel selon un plan, qui fixe le nombre de membres du personnel nécessaire pour assurer les services essentiels. Ce plan a été établi pour chaque prison, en concertation avec les syndicats²⁰¹.

Le chef d'établissement doit constituer une liste des membres du personnel qui ont confirmé leur intention de ne pas participer à la grève. Les membres du personnel doivent informer le chef d'établissement de leur intention de participer à la grève au plus tard 72 heures avant le début de celle-ci.

Si la grève dure plus de deux jours et que la liste des membres du personnel qui ne participeront pas à la grève ne couvre pas les besoins pour assurer les services essentiels, le chef d'établissement contacte les syndicats pour trouver une solution. En l'absence de solution, le chef d'établissement doit se tourner vers le gouverneur de province, qui pourra réquisitionner des membres du personnel en grève. Si les membres réquisitionnés ne se présentent pas, leur rémunération est suspendue et ils sont considérés comme étant en absence injustifiée.

Les services essentiels devant être garantis aux détenus sont les suivants :

- la distribution de trois repas par jour, dont au moins un repas chaud,
- en cas de grèves de plus de deux jours, la possibilité de se doucher au moins deux fois par semaine,
- l'accès aux soins médicaux et de bien-être,
- la possibilité d'avoir accès à l'air libre pendant une heure par jour au minimum,
- la visite de proches au moins une fois par semaine,
- l'accès au téléphone,
- le respect de l'exercice des droits de la défense, en ce compris la visite de son avocat,
- pouvoir recevoir la visite d'un agent consulaire ou diplomatique,
- pouvoir entrer en contact avec un représentant de son culte ou de sa philosophie,
- pouvoir quitter l'établissement pénitentiaire en cas de libération par un tribunal ou autrement en cas de droit de quitter le territoire.

200 Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire précité.

201 Arrêté royal portant application 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 juillet 2019.

L'accès à la prison pour les médecins, avocats, commissions de surveillance, représentants de culte, magistrats, etc. doit également être garanti pendant toute la durée de la grève.

L'OIP a salué l'entrée en vigueur de ces dispositions, ainsi que le fait que les services essentiels visés dans la loi couvrent l'ensemble des recommandations du CPT. Il a cependant émis des réserves sur certains points :

« [...] Bien qu'il comprenne le respect de l'exercice des droits de la défense, le texte ne garantit pas expressément la continuité des mouvements, tels que les transferts jusqu'au Palais de Justice. En outre, l'OIP regrette que le texte n'aille pas plus loin et qu'il ne garantisse pas un minimum d'activités, comme l'accès à la bibliothèque, au sport, aux ateliers, au travail, etc. »²⁰² En outre, la distribution de « trois repas par jour » sans plus de précision permet la distribution de trois repas en un seul passage. C'est ce qui a souvent eu lieu pendant les grèves de 2016 : les détenus recevaient leurs trois repas au même moment, généralement le soir. Lorsqu'ils devaient manger, les aliments étaient donc froids et parfois impropres à la consommation, vu les heures écoulées depuis leur distribution.

L'adoption de cette loi a rallumé le feu - jamais vraiment éteint – de la contestation au sein des agents. Les engagements de l'Etat à la suite des grèves de 2016 n'avaient pas été respectés (la surpopulation et le manque de personnel n'ayant pas changé), mais on leur refusait à présent le moyen le plus spectaculaire pour faire valoir leurs droits : la grève.

Face à cette nouvelle loi, la stratégie de contestation a changé. Les agents font désormais des grèves du zèle, lors desquelles ils appliquent à la lettre les dispositions réglementaires, prouvant ainsi que le cadre normatif qu'on veut leur imposer est intenable. A la prison de Saint-Gilles, pendant des mois, le personnel a refusé aux services sociaux d'occuper plus de cinq tables de parloir au lieu des vingt tables habituelles²⁰³. En pratique, les services sociaux ont donc bien souvent été empêchés de rencontrer les détenus, ou devaient se rendre à la prison une heure avant le début des visites pour être sûr de se voir octroyer une table. Les grèves dites « émotionnelles » (grève de 24 heures faisant suite à un événement marquant, par exemple l'agression d'un gardien) ont également fleuri. En outre, malgré l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, les absences un jour de grève sont imprévisibles : la participation à la grève est censée être prévue dans la liste transmise à l'avance, mais de nombreux agents se déclarent « en maladie » les jours de grève, de sorte qu'il est difficile, voire impossible de maintenir les activités quotidiennes²⁰⁴.

La grève n'a pas disparu mais a changé de forme. Désormais, les grèves durent 48 heures ou moins (pour éviter l'application du régime garanti), mais sont plus récurrentes. À la prison de Saint-Gilles, en 2022 et 2023, une « grève du mercredi » s'est instaurée. Une grève a régulièrement lieu le mercredi, ce qui est particulièrement dur pour les détenus, le mercredi étant le jour de visite des enfants...

Le CPT a indiqué dans son dernier rapport²⁰⁵ que le ministre et les fonctionnaires du SPF Justice avaient affirmé que la mise en œuvre des dispositions relatives au 'service garanti' était en cours de révision, pour éviter cette « faille des 48 heures » et permettre une réquisition dès le début de la grève. Il reste à voir si cette réforme verra le jour.

Un recours a été introduit contre la loi du 23 mars 2019 devant la Cour constitutionnelle, mais cette dernière a confirmé la légalité de toutes ses dispositions par un arrêt du 15 juillet 2021²⁰⁶. Les syndicats ont tout fait pour éviter la mise en œuvre du régime garanti.

202 « Service minimum : indispensable, mais insuffisant », La Brèche, journal de l'ASBL GENEPI Belgique, 2020, n°2, p. 56.

203 « Carte blanche : il faut, d'urgence, permettre aux services psycho-sociaux externes de travailler en prison. A Saint-Gilles comme ailleurs... », La Libre, 18 septembre 2019, disponible sous le lien suivant : <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2019/09/18/il-faut-durgence-permettre-aux-services-psycho-sociaux-externes-de-travailler-en-prison-a-saint-gilles-comme-ailleurs-EBK4HFKDHVAFPEG2W3QK7VH4VA/>, consulté le 9 septembre 2021.

204 Voy. notamment le Rapport de l'année 2021 de la Commission de surveillance d'Ittre, p. 23.

205 CPT, Rapport au Gouvernement de 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 (CPT) du 2 au 9 novembre 2021, p. 27, disponible sous le lien suivant : <https://rm.coe.int/1680a922ac>

206 Arrêt n°107/2021, disponible sous le lien suivant : <https://www.const-court.be/public/f/2021/2021-107f.pdf>.

Si l'OIP se félicite qu'une loi réglementant la poursuite du service pénitentiaire en cas de grève ait enfin été adoptée, il déplore cependant que cette mesure n'ait pas été accompagnée de toute une série d'autres : diminution drastique de la population carcérale, augmentation des effectifs, meilleur contrôle et formation des agents, permettre à ces derniers de conserver des contacts humains avec les détenus, augmentation des régimes ouverts au sein des prisons, etc.

En l'occurrence, l'Etat s'est contenté de cadenciser le recours à la grève des gardiens, sans pour autant écouter leurs revendications et les prendre au sérieux.

Pour certains²⁰⁷, le soutien de l'instauration d'un service minimum n'était pas stratégique, pour plusieurs raisons : premièrement, la grève reste le seul levier suffisamment puissant des travailleurs pour protester contre l'effritement de leurs droits sociaux, en particulier lorsqu'il est question des prisons, peu connues de la société civile. La grève permet d'attirer l'attention sur une problématique qui intéresse peu le grand public. Deuxièmement, le recours à des grèves émotionnelles ou des grèves du zèle est tout aussi problématique pour les conditions de détention. Troisièmement, la mise en place d'un service minimum a accentué le clivage entre les détenus et les personnes qui défendent leurs droits, d'une part, et les agents, d'autre part.

Enfin, il convient de noter que les carences en matière de personnel ne touchent pas que les agents : l'ensemble des cadres ne sont pas rencontrés. Ainsi, les directeurs de prison se plaignent régulièrement de ne pas être assez nombreux²⁰⁸, de même que le personnel des greffes.

L'OIP a toujours soutenu la mise en place d'un service minimum. La détresse et la souffrance des détenus durant les grèves dépassait de très loin les limites du supportable, et il était nécessaire de mettre fin à ces situations intenable. Il n'en demeure pas moins que l'OIP constate que cette souffrance est également présente au quotidien dans les prisons. De manière moins extrême, mais elle est bien là.

Comme le soulignent Olivia Nederlandt et Louise Descamps : « il est certain que cette mesure [la mise en place d'un service minimum] 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 »²⁰⁹.

207 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, pp. 63 et s.

208 À titre d'exemple : à la prison d'Ittre, en décembre 2021, la prison ne comptait que 5,5 temps plein pour un cadre de 7, voy. Rapport annuel 2021 de la Commission de surveillance d'Ittre, p. 23.

209 O. NEDERLANDT, L. DESCAMPS, op. cit., p. 209.

V. GARANTIES

A. Intégrité physique

1. Le décès en détention

Il est particulièrement difficile d'obtenir des informations relatives aux nombres de décès en détention, dans la mesure où ces informations sont souvent couvertes par le secret médical et ne sont dès lors pas divulguées par l'administration pénitentiaire.

Il en va de même pour les causes de décès, qui sont couvertes par le secret médical.

Sauf les suicides, qui font l'objet de statistiques, il est très rare qu'il soit communiqué à propos d'autres cas de décès.

Le nombre annuel moyen de décès en prison est globalement stable et avoisine les cinquante décès chaque année²¹⁰. Ce nombre comprend les détenus décédés en détention, que ce soit en établissement pénitentiaire même ou dans un hôpital dans lequel, le cas échéant, ils ont été transférés.

Bien qu'aucune statistique n'existe à ce sujet, les décès post carcéraux sont également fréquemment rapportés.

En effet, la détresse dans laquelle se retrouvent beaucoup de personnes libérées est souvent sous-estimée. Les suicides et overdoses sont fréquents dans les mois qui suivent la libération et peuvent être mis sur le compte de l'absence totale de politique de réinsertion cohérente (manque de préparation de la libération, conditions irréalistes de libérations conditionnelles, absence de continuité des suivis sociaux, psychologiques et médicaux, liens sociaux inexistantes ou délétères, délais pour percevoir une allocation, etc.).

Le suicide, les tentatives de suicide et l'automutilation

La prison engendre un isolement affectif et social des détenus. Ils doivent apprendre à s'adapter à un univers dur, hiérarchisé et autoritaire, dont le plus souvent les règles de fonctionnement sont indéfinies, floues et changeantes, l'arbitraire, le favoritisme ou au contraire l'exclusion étant en outre fréquents.

Les détenus doivent également apprendre à gérer l'éloignement familial et l'isolement social et souvent l'ignorance du délai dans lequel leur libération interviendra.

La position de dénuement du détenu, vulnérable, dépendant des autres, confiné dans un espace restreint implique parfois le sentiment que le suicide reste le seul moyen de redevenir maître de son destin. Certains détenus tentent de se suicider pour se prouver qu'ils sont encore bien vivants.

Le suicide n'est pas le seul problème en prison, mais il en révèle d'autres : la surpopulation, les violences physiques et morales, la difficile application des droits fondamentaux, le désespoir, etc.

De manière générale, on relève une « sur-suicidité » carcérale. Le taux de suicide est sept à onze fois plus élevé en prison que dans la population générale qui est de deux suicides pour dix mille personnes²¹¹.

210 Selon les rapports d'activités de la direction générales des établissements pénitentiaires, 51 décès dont 15 suicides ont eu lieu en 2008; 43 décès dont 12 suicides en 2009 ; 2010 a connu 46 dont 19 ; 49 décès dont 12 suicides pour 2011 ; 47 décès dont 13 suicides en 2012 ; 56 décès dont 14 suicides en 2013, 59 décès dont 18 suicides en 2014 ; 44 décès en 2015 dont 16 suicides ; 53 décès en 2016 dont 12 suicide ; 44 décès dont 13 suicide en 2017 ; 42 décès en 2018 dont 16 suicides ; 39 décès en 2019 dont 12 suicides ; 42 décès en 2020 dont 16 suicides.

211 http://www.lavenir.net/cnt/dmf20140929_00535960

Selon les chiffres de la DG EPI²¹², quatorze personnes se sont suicidées en détention durant l'année 2020. Ces hommes et femmes étaient détenus dans les établissements pénitentiaires de : Arlon (1), Anvers (1), Bruges (1) Berkendael (1), Saint-Gilles (2), Dendermonde (1), Hasselt (2), Hoogstraeten (1), Namur (1), Paifve (1), Saint-Hubert (1), Turnhout (1).²¹³

Les données de mortalité par suicide sont probablement sous-estimées car beaucoup de détenus sont transférés à l'hôpital pour y mourir. De même, de nombreuses morts subites et overdoses sont parfois des suicides qui ne sont pas considérés comme tels.

On constate que 45% des suicides ont lieu durant le premier mois de détention et 23% durant les deux premières semaines de l'incarcération avec une prévalence lors des quatre premiers jours. Le taux de suicide est également important chez les personnes en attente d'un jugement, chez les détenus au cachot ou qui ont fait l'objet d'un récent transfert²¹⁴. Parmi les condamnés, les personnes qui se suicident le plus sont les condamnés à de très longues peines.

Il est constaté que les détenus commettant des actes de suicide sont le plus souvent des hommes, se trouvent dans une tranche se situant entre 25 et 40 ans et ont tendance à davantage le faire le samedi, lorsqu'ils sont seuls en cellule et au début de leur détention. Le samedi est en effet le jour où les visites sont les plus nombreuses. Les suicides sont plus fréquents le samedi car les codétenus sont parfois absents de la cellule et l'intéressé a donc le champ libre pour tenter l'irréparable. De même, le personnel étant réduit et les visites étant fréquentes ce même jour, les personnes n'en recevant aucune réalisent l'ampleur de leur isolement, ce qui alimente leur désespoir et pousse au passage à l'acte.

L'expérience montre également que les détenus ayant achevé un cycle scolaire supérieur ont plus tendance à se suicider que ceux ayant une formation moins poussée.

Enfin, les détenus en couple ou ayant des enfants se suicident davantage en prison, contrairement à ce qui se passe à l'extérieur des prisons.

Les causes les plus fréquentes de suicides sont la mort par pendaison, l'overdose, l'utilisation d'objets tranchants pour se couper les veines ainsi que la défenestration.

Les détenus croyants ont moins tendance à mettre fin à leurs jours que les autres.

Il existe une corrélation forte et positive entre le taux de suicide et la population moyenne des détenus.

Le suicide intervient majoritairement dans des contextes sécuritaires plus strictes. On constate, en effet, une diminution des tentatives dans les établissements pénitentiaires accordant davantage d'importance, de reconnaissance et de respect à la condition humaine ainsi qu'aux relations entre détenus. De même, il a été constaté que les personnes ayant mis fin à leurs jours comptent plus d'incidents disciplinaires que les autres.

Le suicide est souvent un sujet tabou en prison. En effet, pour les autres détenus, le suicide de leur codétenu leur donne l'impression que la prison les a terrassés et leur donne un sentiment de culpabilité souvent renforcé par le fait qu'ils sont auditionnés comme témoins ou suspects lors de l'enquête. Les codétenus d'un suicidé ne sont pas systématiquement pris en charge d'un point de vue psychologique ce qui entraîne pour certains un traumatisme important.

Pour le personnel pénitentiaire, le suicide d'un détenu est extrêmement traumatisant et le renvoie à un sentiment de responsabilité et de mauvaise surveillance.

Pour la société, enfin, le suicide est tabou car il pose la question de la responsabilité de l'institution carcérale dans le processus ayant conduit au décès.

212 https://justice.belgium.be/fr/publications/chiffres_annuels_2020_etablissements_penitentiaires

213 En Belgique, le centre de prévention du suicide estime que le nombre de suicide pour l'année 2019 était de 18,3 pour 100.000 habitants. <https://www.preventionsuicide.be/fr/je-cherche-des-infos/chiffres-belgique.html>

214 http://www.rtb.be/info/societe/detail_le-taux-de-suicide-sept-a-onze-fois-plus-eleve-en-prison?id=9015220

La famille n'est pas toujours avisée de la tentative ou du suicide de son proche. Le CCSP a enjoint la DG EPI à veiller plus systématiquement à une communication rapide avec la famille du détenu tant lors d'un suicide, que lors d'une tentative de suicide. Le CCSP recommandait également, dans son rapport de 2020 et de 2022, que le nombre de suicides et tentatives de suicide fassent l'objet d'un suivi annuel et transparent²¹⁵. En mars 2023, la Direction général a transmis des instructions à l'ensemble des directions des prisons visant à mettre sur pied une politique interne en matière de suicide. En mars 2019, à l'initiative de l'OIP, d'Avocats.be et de Advocaat.be, le Directeur général EPI avait déjà pris une note de service pour demander qu'en cas de suicide d'un détenu, son avocat en soit immédiatement avisé.

La DG EPI ne recense pas le nombre de tentatives de suicides. Les commissions de surveillances font quant à elles état d'au moins 17 tentatives de suicides dans différents établissements, en 2020. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec une certaine prudence, car ils font une distinction entre les tentatives de suicides et les automutilations²¹⁶.

Il nous est revenu que les tentatives sont parfois vécues par le personnel et la Direction comme une forme de chantage de la part des détenus, au point que les assistants sociaux, les psychologues, les psychiatres n'en sont pas toujours avisés. Certains psychologues considèrent à tort qu'il ne leur appartient pas de prendre en charge les auteurs de ces tentatives.

On peut difficilement accepter la réaction habituelle à ce type de problématique.

En effet, lors de tentative de suicide, le détenu est, en général, placé en cellule nue parfois sans ses vêtements ou transféré. La tentative de suicide est davantage interprétée comme une atteinte à la sécurité (celle du détenu et, à travers elle, celle de l'ordre public de l'établissement) que comme un appel à l'aide nécessitant une prise en charge et un accompagnement psychologique. La preuve en est la non-systématisation de la visite du psychiatre dans la cellule nue ou, si elle a lieu, sa brièveté.

Il arrive par ailleurs fréquemment que des détenus soient sanctionnés disciplinairement suite à leur tentative de suicide.

L'OIP estime qu'il est urgent de prendre en compte la détresse psychologique des détenus et de sélectionner un personnel pénitentiaire ayant un profil susceptible de faire face avec promptitude et délicatesse aux situations psychologiques difficiles des détenus.

De même, une meilleure coordination des assistants sociaux, médecins, psychologues, dont les données seraient mises en commun, permettrait d'évaluer les profils à risque.

Il nous a été rapporté à plusieurs reprises que l'efficacité d'un agent pénitentiaire a permis de sauver un détenu qui avait fait une tentative de suicide par pendaison.

Enfin, une réflexion sur une possible reprise en main active de sa détention par le détenu pourrait éviter le sentiment de perte totale de contrôle de son autonomie.

Enfin, sans qu'il ne s'agisse nécessairement de tentatives de suicide, il faut relever l'énorme prévalence des comportements d'automutilation en prison (bras tailladés, ingestion de lame de rasoir, mutilations diverses, ...). Souvent par manque d'exutoire pour toutes les frustrations qu'ils ressentent, certains détenus se défoulent sur eux-mêmes. Ces comportements sont bien souvent minimisés par le personnel qui les prend surtout comme une forme de chantage pour obtenir des faveurs. Ces comportements ne sont pas toujours relayés ni à la direction ni aux équipes soin. Difficile donc de produire des chiffres représentatifs de l'ampleur de ce phénomène au sein des établissements pénitentiaires.

215 CCSP, Rapport annuel 2022, p.132, https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2019/08/CCSP-Rapport-Annuel_2022_FR_DEF.pdf

216 Les rapports des commissions de surveillance sont disponibles sur le site du Conseil central de surveillance pénitentiaire www.ccsp.belgium.be

Morts suspectes

Les morts suspectes sont fréquentes en prison, mais les chiffres y afférents ne font l'objet d'aucune publicité, de sorte que c'est au cas par cas qu'elles peuvent être analysées.

Des proches de personnes décédées en prison suspectent régulièrement le manque de réactivité du personnel, le manque de soins, ou d'autres réponses inappropriées qui auraient empêché de sauver l'intéressé.

En 2020, les commissions de surveillance de Leuven Centraal et de Beveren ont attiré l'attention sur la nécessité d'avoir une réelle permanence médicale durant la nuit. Ils estiment que cela permettrait d'éviter de nombreux décès.

Souvent les proches de personnes décédées dans des conditions suspectes n'entameront toutefois aucune procédure à l'encontre de l'administration pénitentiaire et ceci pour différentes raisons : pas le courage de s'attaquer à une administration de cette envergure, pas d'argent pour entamer la procédure, manque d'information sur les possibilités de plainte, manque d'accès aux informations médicales concernant le décès, ...

Pour certains décès suspects une instruction judiciaire est ouverte mais, à notre connaissance, ça n'est pas systématique.

2. Violences entre détenus

Les incidents entre détenus sont fréquents mais sont rarement dénoncés par peur de représailles et donc difficilement quantifiables.

Des violences entre détenus sont à signaler dans chaque établissement. L'agressivité manifestée par certains combinée à une détention en lieu clos dans le cadre d'un système autoritaire constitue un terrain propice à la violence.

Dans les maisons d'arrêt, on retrouve essentiellement des problèmes de mauvaise cohabitation en cellule (duo ou trio). La problématique de la surpopulation, particulièrement présente dans ces lieux, associée à un confinement en cellule à plusieurs, n'est évidemment pas sans influence sur les relations entre détenus.

Dans les maisons d'arrêt également, le manque voire dans certains cas l'absence totale d'activités tant physiques qu'intellectuelles pour des périodes prolongées contribue à augmenter l'agressivité des détenus.

Dans les maisons de peine, les règlements de comptes liés à des dénonciations ou à une problématique d'endettement surviennent de manière régulière. La principale source d'endettement résulte de l'incapacité qu'ont certains détenus consommateurs de drogue à faire face à leurs créanciers.

Si les drogues sont relativement faciles à acquérir en prison, elles sont aussi plus onéreuses du fait des risques importants que courent les personnes impliquées dans le trafic. L'endettement est rapide et les menaces voire les règlements de compte deviennent monnaie courante pour certains détenus. Un grand pourcentage de la population carcérale est touché par ce phénomène de la drogue. Celle-ci est aussi à l'origine de véritables trafics dans lesquels sont parfois impliqués certains agents pénitentiaires.

De plus en plus souvent, des détenus se plaignent de menaces lors qu'ils obtiennent leur première permission de sortie. Certains sont tenus de ramener des stupéfiants sous menace de représailles à leur retour sur eux ou sur leurs proches. Ce type de chantage est à l'origine d'un certain nombre de non-réintégrations de permissions de sortie.

Dans la plupart des établissements, lorsque les détenus se plaignent de ce type de faits, ils font l'objet d'un placement dans une section spéciale, souvent avec les délinquants sexuels.

Les détenus soupçonnés ou condamnés pour des infractions à caractère sexuel sont parfois exposés à l'agressivité des autres détenus. Certains n'osent plus quitter leur cellule et vivent dans un état de réclusion totale sans toujours oser se plaindre à la Direction ou aux agents pénitentiaires.

Les délinquants sexuels subissent souvent des passages à tabac. Pour les protéger, ils sont, dans certains établissements, placés dans des ailes spécifiques. Ces détenus n'auraient pas non plus accès aux activités de la même façon que les autres.

Un débat existe sur la meilleure façon de protéger ces délinquants : faut-il mieux les mélanger avec les autres ou les regrouper dans un lieu à part ?

Différentes agressions sexuelles à l'encontre de détenus nous ont été rapportées et ce, particulièrement dans des endroits moins surveillés (douche, etc.). Mais, de manière générale, les détenus se plaignent peu des faits de mœurs dont ils sont victimes, souvent par honte.

Parfois, ce sont des injures qui sont à l'origine de duels, de bagarres ou d'agressions collectives.

Remarquons également que des violences entre détenus éclatent au nom d'un certain code d'honneur ou suite au vol de code de téléphone, ou encore d'autres biens rares et précieux en prison. Dans certaines prisons, les nouveaux détenus se voient souvent escroqués par d'autres plus anciens qui leur demandent leur code de téléphone « en dépannage » à prêter et voient ensuite leur crédit d'appel complètement épuisé. Il nous a également été rapporté que lors de transferts, certains détenus emportent des affaires de leur codétenu.

Certains cherchent la bagarre pour démontrer qu'ils sont les plus forts, dans le but de se faire respecter par les autres détenus.

Parfois aussi certains menacent, persécutent et harcèlent leur(s) codétenu(s) avec l'espoir qu'il(s) demandera(ont) à changer de cellule et qu'ils se retrouveront ainsi enfin seuls.

D'autres causes de conflits et de violence sont le racket avec menaces et ou chantage, les prêts non remboursés, etc.

Parfois des rixes éclatent entre les membres de bandes rivales.

Par ailleurs, la haine raciale existe. Des détenus d'origines différentes connaissent des problèmes de haine ancestrale ou de différences de cultures tels qu'en l'absence de capacité ou de structure pour communiquer et régler leurs problèmes, la situation ne peut que dégénérer.

Parfois, même des détenus partageant la même langue et la même culture en sont réduits à résoudre leurs conflits par la violence parce qu'ils ne connaissent pas d'autre mode de règlement des conflits et parce qu'ils sont incapables d'exprimer leurs émotions verbalement et de façon assertive et non violente.

En outre, être incarcéré dans certaines prisons implique le passage obligatoire par un bizutage organisé par d'autres détenus plus anciens et consistant en un passage à tabac.

Enfin de nombreux détenus se trouvant en prison souffrent de problèmes psychiatriques graves qui devraient être pris en charge. Or ces problèmes peuvent constituer une autre source de violences entre détenus.

Cependant, il existe aussi des actes de violence entre détenus qui ne semblent pas attribuables à un motif déterminé.

Parfois les actes de violence servent d'exutoires à la rage, à la tension, au ressentiment, à la colère et à la haine qui habitent certains détenus.

D'une façon générale, en l'absence de structure permettant de régler les conflits, la violence semble être un moyen récurrent de régler ses conflits en prison, en particulier dans un univers essentiellement masculin qui favorise une vision violente de la virilité.

Enfin, il faut également noter que les agents pénitentiaires interviennent rarement ou tardivement pour éviter ces violences entre détenus. Cette attitude a parfois des conséquences dramatiques.

L'OIP déplore l'absence de stratégie de réduction de la violence au sein des prisons qui serait intégrée de manière plus globale alors que celle-ci est dénoncée depuis de très nombreuses années. En effet, hormis d'occasionnelles journées de formation ou d'activités organisées par des services extérieurs pour un établissement spécifique, peu d'initiatives à portée générale en matière de prévention de la violence sont déployées.

Cette carence a pourtant été rappelé à plusieurs reprises, notamment par le CPT lors de ses différentes visites, y compris celle de novembre 2021²¹⁷.

217 Voy. Not . : - CPT, 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 du 28 septembre au 7 octobre 2009, CPT/Inf (2010) 24, Strasbourg, 23 juillet 2010, p. 91. ; - CPT, 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 du 23 avril au 27 avril 2012, CPT/Inf (2012) 36, Strasbourg, 13 décembre 2012, CPT, 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 du 2 au 9 novembre 2021, p. 3. <https://www.coe.int/fr/web/cpt/belgium>

B. Droit de plainte

Le droit de plainte pour les détenus s'est longtemps fait attendre.

Si la loi de Principes instaurait des organes de surveillance pénitentiaires déjà en 2005, avec en leur sein une commission des plaintes et une commission d'appel, ce n'est que le 1^e octobre 2020²¹⁸ que les personnes détenues se sont effectivement vu offrir la possibilité de se plaindre devant une instance juridictionnelle instituée au sein de la prison.

Le droit de plainte a été instauré parce que les recours classiques, devant le Conseil d'Etat ou les cours et Tribunaux, étaient peu appropriés pour apporter des réponses rapides et efficaces aux multiples conflits entre les détenus et les directions des prisons²¹⁹.

De par leur détention et leur situation souvent précaire, les détenus étaient confrontés à d'importants obstacles tant matériels, que juridiques²²⁰ qui rendaient l'existence des recours inefficaces.

En outre, l'absence d'organe juridictionnel expressément compétent pour examiner la régularité des décisions des directions rendait les recours judiciaires et administratifs particulièrement incertain.

Il était nécessaire que le droit de plainte soit adapté à la réalité carcérale et à l'espace des prisons.

Depuis le 1^e octobre 2020, tout détenu a le droit de se plaindre des décisions prises à son encontre par la direction ou en son nom (cfr. *infra*) devant la Commission des Plaintes de sa prison, ou de son établissement de défense sociale fédéral.

Cette commission est composée d'un président (titulaire d'un master en droit²²¹), ainsi que de deux membres de la commission de surveillance.

Il s'agit de juges non professionnels et bénévoles²²².

Si l'on peut se réjouir que les membres de la Commission des plaintes soient des acteurs particulièrement familiarisés avec la pratique pénitentiaire et avec le monde carcéral, la composition des commissions des plaintes a toutefois fait l'objet de reproches.

En effet, au lendemain de l'entrée en vigueur du droit de plainte, on a pu entendre s'élever des voix relatives au manque de formation des membres de la commission des plaintes.

On a aussi entendu s'élever des voix par rapport à l'absence d'apparence d'impartialité et d'indépendance en raison du cumul des fonctions de membre de la commission des plaintes étant chargé d'une mission juridictionnelle, et celui de membre de la commission de surveillance chargé d'une mission de surveillance ou de médiation. Le conseil central de surveillance pénitentiaire considère toutefois que le cumul du traitement des plaintes avec la fonction de surveiller l'établissement pénitentiaire est au contraire une plus-value.

« Ces missions sont étroitement liées. Il s'agit toujours de la protection juridique des détenus. La connaissance et l'expérience acquises dans le cadre de la mission de surveillance sont essentielles pour pouvoir exécuter correctement la compétence juridictionnelle. (...) L'indépendance de la commission des plaintes est garantie par la possibilité de :

- *Récusation d'un membre de la commission des plaintes*
- *Recours de la décision de la commission des plaintes devant la commission d'appel du CCSP*

218 Pour l'entrée en vigueur du droit de plainte, deux lois successives ont modifié les dispositions relatives au droit de plainte. Il s'agit de la loi dite « Pot-Pourri IV » du 25 décembre 2016 et la loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale. Un arrêté d'exécution avait initialement fixé l'entrée en vigueur du droit de plainte au 1^e avril 2021, mais cela a été retardé au 1^e octobre 2021.

219 M.A. BEERNAERT, Manuel de droit pénitentiaire, 3^e éd. Limal, Anthémis, 2019, p. 435.

220 O. NEDERLANDT, L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », H. Bosly et Ch. De Valkeneer (dir.), Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 87.

221 Art. 31, §1^e, al. 2 de la loi de principes.

222 Ils sont défrayés pour leurs tâches, à raison de 90 EUR indexés par journée de huit heures.

- *Introduction d'un recours devant le conseil d'état (contre une décision de la commission d'appel* ²²³)

En son art. 148 al. 2, la loi de principes confère au droit de plainte un objet particulièrement large²²⁴ : un détenu peut désormais se plaindre de toute décision prise à son égard par le directeur ou en son nom. La loi assimile à la notion de décision, l'absence de décision ou le refus de prendre une décision dans un délai légal ou, à défaut de délai légal, dans un délai raisonnable.

A titre d'exemple, on peut citer notamment :

- Toutes les sanctions disciplinaires
- Les décisions relatives à la fouille des détenus ou de leur cellule
- La privation de téléphone, de visites...
- Les mesures de sécurité particulières imposées etc.

Les actes ou négligences de fait sans rapport avec une décision de la direction (ex : se plaindre que le préau n'est pas propre etc.) ou les décisions pour lesquelles le directeur n'est que l'exécutant (ex : une interdiction de visite suite à une mise au secret par le juge d'instruction) ne sont pas susceptibles d'être attaquées devant la commission des plaintes. Il en va de même pour les actes pris par le personnel pénitentiaire agissant hors lien de la hiérarchie²²⁵.

A ce stade, le conseil central et la commission d'appel ont décidé que les décisions prises par le directeur dans le cadre du statut juridique externe des détenus ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une plainte, ce qui est à notre sens regrettable.

Les mesures d'ordres d'intérieur, ou les décisions organisationnelles et non individualisées n'entrent pas davantage dans le champ d'application de la commission des plaintes.

Le formalisme requis pour l'introduction d'une procédure devant la commission des plaintes est assez souple, afin de permettre un accès le plus large possible à la commission des plaintes et en tenant compte de la précarité de la situation des détenus.

Cela étant, certains avocats déplorent le fait que, manifestement, la décision prise par la Direction ne leur soit jamais communiquée malgré les demandes explicites, ce qui rend compliqué l'exercice, par eux, des voies de recours.

Dans de nombreux cas, cela abouti, au mieux, à exercer un recours à un moment où la sanction aura été intégralement purgée.

La plainte doit être exprimée par écrit auprès de la commission des plaintes de la prison où la décision contestée a été prise. Elle doit mentionner – ou permettre d'identifier – la décision sur laquelle porte la plainte et les motifs de celle-ci.

La plainte doit être introduite dans un délai de sept jours à partir du moment où le détenu prend connaissance de la décision sur laquelle porte la plainte. Ce délai sera apprécié de façon souple. On demande au détenu d'avoir agi aussi rapidement que ce qui pouvait être exigé de lui.

Elle doit respecter la loi sur l'emploi des langues. Dans les prisons situées en Wallonie, la langue de la plainte devra être le français. Dans les prisons en Flandre, la langue sera le Néerlandais. Dans les prisons Bruxelloises, le choix est laissé au détenu.

223 Documentation inédite du CCSP, citée dans S. BERBUTO, « Le droit de plainte des détenus, faut-il s'en plaindre », Le pli juridique, n° 52, juin 2020, p. 53 et s.

224 O. NEDERLANDT, L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », H. Bosly et Ch. De Valkeneer (dir.), Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 102.

225 S. BERBUTO, « Le droit de plainte des détenus, faut-il s'en plaindre », Le pli juridique, n° 52, juin 2020, p. 53 et s.

Pour les personnes qui ne maîtrisent aucune langue nationale, ou pour les illettrés, ils pourront avoir recours à l'aide d'un autre détenu parlant la langue, à une application d'interprétation (bien que cela semble compliqué en pratique) ou à un interprète désigné par le bureau d'aide juridique.

La plainte est introduite par le détenu, son avocat ou une personne de confiance choisie par lui. La plainte est envoyée à la commission des plaintes soit via la poste, soit via la plateforme numérique *prison-cloud*, soit par e-mail ou encore via la boîte aux lettres de la commission de surveillance.

La commission des plaintes est un organe juridictionnel qui va examiner la plainte d'un détenu et décider d'une part si elle est compétente pour statuer sur la demande et d'autre part si la demande est justifiée.

La procédure n'est pas suspensive. Toutefois, le président de la commission des plaintes peut, après avoir entendu le directeur, décider de suspendre, entièrement ou partiellement, la décision prise dans l'attente de la décision de la commission des plaintes.

La plainte du détenu est examinée par la commission réunie en organe plénier. Il est possible que le président prenne le dossier en tant que juge unique, lorsque la plainte est manifestement non recevable, manifestement non fondée ou qu'il s'agit d'une affaire particulièrement urgente.

Dès réception de la plainte, elle est transmise à la direction qui peut formuler ses observations endéans les 48H et transmettre le dossier à la commission des plaintes. La direction peut aussi marquer son accord sur une éventuelle médiation.

L'OIP constate qu'en pratique, la médiation n'est que rarement préconisée par certaines directions qui ne semblent pas ouvertes à un dialogue et qui ont souvent très mal accueilli la mise en place du droit de plainte.

De nombreuses décisions de la commission des plaintes, notamment de la prison de Saint-Gilles à Bruxelles, font d'ailleurs état de leur incompréhension face au refus quasi systématique de la direction d'avoir recours à la médiation.

Certaines Directions poursuivent par ailleurs certaines « pratiques carcérales », en dépit de nombreuses condamnations par la Commission des plaintes ou par les commissions d'appel du conseil central.

Ainsi, la Prison de Saint-Gilles a continué à sanctionner disciplinairement les détenus internés, en dépit de très nombreuses décisions constatant l'illégalité de cette pratique.

La récurrence de ce type de comportement ne manque pas d'interpeller, en particulier dans le chef d'une administration sensée assurer la répression en cas d'irrespect de la loi.

La commission des plaintes siège, sauf exceptions, en séance plénière et offre au détenu et au directeur la possibilité de formuler des observations verbales.

Le détenu peut se faire assister ou représenter par un avocat ou une personne de confiance devant la commission des plaintes.

La loi prévoit qu'il doit être statué sur la plainte le plus rapidement possible et au plus tard endéans les 14 jours après le dépôt de la plainte ou après l'échec de la médiation. Ce délai n'est, cependant, pas sanctionné.

La décision doit être motivée et faire état de la possibilité de former appel auprès de la commission d'appel du conseil central de surveillance pénitentiaire.

La plainte sera déclarée irrecevable si elle n'est pas claire au sujet de la décision contestée, lorsqu'elle n'est pas introduite dans la bonne langue, lorsqu'elle est introduite trop tardivement ou lorsqu'elle concerne une décision qui n'est pas susceptible de plainte.

La plainte sera déclarée non fondée, si la commission des plaintes estime que c'est à bon droit que la direction a pris la décision contestée.

La plainte peut être déclarée entièrement ou partiellement fondée si la décision est ²²⁶:

- Illégale : Contraire à une règle de droit applicable à la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique (ex : la Convention européenne des droits de l'homme)
- Injustifiée : Déraisonnable ou inéquitable

Lorsque la plainte est fondée, la décision est alors annulée et la commission peut :

- Ordonner au directeur de prendre une nouvelle décision qui tient compte de sa décision
- Déterminer une décision qui se substitue à la décision annulée
- Se limiter à une annulation complète ou partielle de la décision

En cas d'annulation de la décision, les conséquences de la décision annulée doivent être supprimées dans la mesure du possible. A défaut, la commission des plaintes détermine s'il y a lieu d'accorder au détenu une compensation non-financière.

Il s'agit fréquemment de douches supplémentaires, visites supplémentaires etc.

La décision de la commission des plaintes est exécutoire mais le président de la commission d'appel peut toutefois suspendre l'exécution de ladite décision conformément à l'art. 158§5 et l'art. 160 de la loi de principes.

Un recours peut être introduit contre les décisions de la Commission des Plaintes devant la Commission d'Appel. Ce recours doit être introduit au plus tard 7 jours après que la personne détenue a reçu copie de la décision de la Commission des plaintes.

Aux termes d'une procédure écrite, la Commission d'appel rendra une décision.

La Commission d'appel est également compétente pour statuer contre les décisions prises par le Directeur général suite à la réclamation introduite contre une décision de placement ou de transfèrement et contre la décision du Directeur général d'instituer, de renouveler ou de maintenir un régime de sécurité particulier individuel (RSPI).

Là aussi, le recours doit être introduite au plus tard 7 jours après que la personne détenue a reçu copie de la décision attaquée. La procédure est également une procédure écrite.

Quelques chiffres relatifs aux plaintes déposées ont été examinés « Pour la période du 1^e octobre 2020 au 15 janvier 2021 388 plaintes ont été déposées, dont 242 en région flamande, 113 en région wallonne et 33 en région de Bruxelles-Capitale.

Au Nord du pays, les plaintes ont majoritairement été déposées devant la commission des plaintes de Louvain-Central (qui compte 37 plaintes) et au Sud, devant celle de Marche-en-Famenne (26 plaintes).

Les commissions de Ruiselede et de Tongres n'avaient encore reçu aucune plainte au 15 janvier 2021.

Sur le total de 388 plaintes, 131 plaintes ont été déclarées irrecevables, 42 plaintes fondées et 65 plaintes non fondées. Nous en déduisons que 150 plaintes relèvent d'une autre catégorie.

Au 15 janvier 2021, les commissions d'appel francophone et néerlandophone ont eu à connaître respectivement de 47 et de 48 recours. 11 appels ont été interjetés par des chefs d'établissements pénitentiaires contre des décisions des commissions des plaintes. 32 appels ont été interjetés par des détenus

226 S. BERBUTO, « Le droit de plainte des détenus, faut-il s'en plaindre », Le pli juridique, n° 52, juin 2020, p. 53 et s.

contre des décisions des commissions des plaintes et 52 recours introduits par des détenus contre des décisions de transfèrement »²²⁷.

Après six mois d'existence du droit de plainte, une après-midi de réflexion a été organisée afin de faire le premier bilan d'application du droit de plainte.

L'ensemble des acteurs du droit de plainte étaient représentés : présidents de commission de plaintes, avocats, directeurs de prisons, membre du conseil d'état, président du conseil central de surveillance pénitentiaire. Les seuls manquants à l'appel étaient les détenus eux-mêmes.

Lors de ce premier bilan, l'OIP a été interpellé par l'attitude des directeurs de prisons qui étaient présents et qui voient d'un mauvais œil le fait pour les détenus de disposer d'un recours effectif contre les décisions de la direction.

Les directeurs se plaignent non seulement de la surcharge de travail que cela implique pour eux, estimaient que ce droit était utilisé de manière excessive par les détenus – ce qui est contredit par les premières chiffres reçus par le CCSP – et semblaient surtout fermement opposés à ce qu'un contrôle de légalité et de fondement soit effectué par rapport à leurs décisions.

L'OIP estime au contraire qu'il était impératif que des recours effectifs soient mis en place pour que les décisions prises à leur encontre soient susceptibles de recours effectifs.

Le CCSP a mis en place une base de données reprenant la jurisprudence des commissions de plaintes et de la Commission d'appel du CCSP²²⁸. Un examen des décisions publiées semble indiqué que ce droit n'est pas utilisé de manière excessive par les détenus et qu'il n'y a pas de flagrante disproportion entre les plaintes fondées et non-fondées, de sorte qu'on peut en déduire que la commission des plaintes est effectivement indépendante et impartiale.

C. Mécanisme national de prévention, conseil central de surveillance pénitentiaire et commission de surveillance

La prison est un lieu en vase clos. Les détenus vivent dans une entière dépendance envers l'administration pénitentiaire, ce qui ouvre la porte à toutes sortes d'abus.

Pour contrer ceux-ci et garantir les droits des détenus, l'existence d'un contrôle externe est indispensable. Le présent chapitre traite des organes chargés d'exercer cette surveillance : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après : « CCSP ») et les commissions de surveillance. Il apparaît néanmoins que ce contrôle est insuffisant sous plusieurs aspects, qui seront détaillés.

1. Bref résumé historique

À l'image du droit pénitentiaire dans son ensemble, le régime de contrôle externe des prisons belge a connu un chemin tortueux.

Dès 1850, des commissions administratives ont disposé de compétences en matière d'administration des prisons et ont été chargées de donner des avis en matière de recours en grâce et libération conditionnelle. En 1920, le Conseil supérieur des prisons a fait son apparition, pour être remplacé ensuite par le Conseil supérieur de politique pénitentiaire. Ce Conseil était chargé de donner des avis en matière de politique pénitentiaire. Les Commissions administratives et le Conseil Supérieur des prisons sont ensuite régis par l'Arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires.

227 O. NEDERLANDT, L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », H. Bosly et Ch. De Valkeneer (dir.), *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 123

228 <https://jurisprudence.cbsp.belgium.be/>

Les travaux de la commission Dupont (cf. supra) ont débuté en 1997, du temps du Conseil supérieur des prisons. Dans son rapport remis au Parlement le 2 février 2001, la Commission Dupont recommandait une réforme du régime de surveillance pénitentiaire. Il conseillait l'instauration d'un Conseil central de surveillance pénitentiaire et de commissions de surveillance, dont les missions étaient décrites comme suit :

« Dans l'avant-projet de loi de principes, les commissions administratives sont, même si cela se fait sous la dénomination actuelle de « commissions de surveillance », confirmées de façon plus explicite que par le passé dans leur tâche qui consiste à fonctionner localement comme l'un des organes de surveillance et de contrôle indépendants de l'administration judiciaire, dont la mission prioritaire est d'exercer une surveillance sur la manière dont sont traités les détenus dans l'établissement pénitentiaire et dont sont respectées les prescriptions relatives aux détenus (art. 27, 1°). A cette tâche de surveillance est associée celle de fournir, soit d'office, soit sur demande, des avis et des informations au Ministre et au Conseil central en des matières qui, dans les établissements pénitentiaires, ont un rapport direct ou indirect avec le bien-être des détenus (art. 27, 2°).

En outre, les commissions de surveillance sont explicitement chargées d'exercer la tâche importante qui consiste, en cas de plaintes, à servir de médiatrices entre le directeur et les détenus (art. 23, §3), grâce à quoi il sera possible d'éviter, lorsqu'un conflit peut être résolu de façon informelle, de faire appel à une procédure officielle de plainte - qui reste à examiner plus loin - dans laquelle la Commission des plaintes, qui doit être nommée au sein de la Commission de surveillance, joue le rôle principal. Dans cette procédure officielle de plainte, il existe par ailleurs la possibilité de diriger le règlement du litige vers le niveau informel de la médiation (art. 148, §2). Une issue favorable de celle-ci peut entraîner la fin de la procédure de plainte [...]. »

Les travaux de la commission Dupont ont abouti à l'adoption de la loi de principes le 12 janvier 2005. Sans attendre la fin des travaux parlementaires qui étaient en cours, le ministre de la Justice Verwilghen prit la décision de créer, par arrêté royal, dès 2003, des commissions de surveillance et un conseil central de surveillance pénitentiaire. Ces institutions ont donc vu le jour dès 2003, mais avec la particularité qu'ils dépendaient administrativement, budgétairement et juridiquement du Ministre de la justice. Le contrôle exercé ne pouvait donc être considéré comme un contrôle indépendant et impartial. En 2005, la loi Dupont a été adoptée. Comme prôné dans le rapport de la Commission Dupont, elle prévoyait la création d'un CCSP et de commissions de surveillance. Malgré l'adoption de cette loi, la ministre de la Justice de l'époque, Laurette Onkelinx, a fait le choix de ne pas faire entrer en vigueur les articles de la loi Dupont relatifs à la surveillance par le CCSP et les commissions. Elle s'est contentée de modifier l'arrêté royal en reprenant les termes de la loi de 2005. De facto, le CCSP et les commissions de surveillance restaient dans le giron du ministère de la Justice, sans réelle indépendance.

Dans sa notice précédente (2016), l'OIP dénonçait les nombreux dysfonctionnements du système de surveillance en place :

« Les Commissions de surveillance sont censées exercer de façon professionnelle, indépendante et autonome le contrôle de la société civile sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Or après plusieurs années de fonctionnement, beaucoup de leurs membres s'insurgent contre le fait que leurs interventions, remarques, demandes et propositions soient si rarement et si peu suivies d'effets. Dans son rapport 2011-2014, le conseil central rapporte que seulement deux recommandations parmi les nombreuses faites dans le rapport 2008-2010 ont été suivies d'effet. Le Conseil Central se plaint de ce que le directeur général de la Direction Générale Détenus ne répond pas à ces interpellations. Pire, suite à une interpellation du Conseil Central, le directeur général a donné instruction aux directeurs de prison de ne pas répondre aux demandes du conseil.

[...]

Il faut déplorer l'absence totale et persistante de moyens humains, financiers et matériels mis à la disposition des commissions :

- *absence de budget pour acheter du papier, des timbres, pour photocopier, pour téléphoner, pour obtenir une connexion à l'intranet et à internet ;*
- *absence de budget pour disposer de matériel informatique ;*
- *absence de secrétaire ;*

- *absence de budget pour s'informer et se former (abonnement à une revue, achat d'ouvrages, participation à des colloques, journées d'études, formations diverses, ...)* ;
- *incertitude quant à l'indemnisation qui interviendrait en cas d'accident, de blessure ou de maladie que subirait un membre dans l'exercice de sa mission ou du fait de cet exercice.* »

De nombreuses commissions n'étaient pas valablement constituées (certaines ne comportaient qu'un seul membre), ne publiaient pas de rapports annuels, certaines refusaient également de transmettre des informations, considérant que leur mission se limitait à faire rapport au ministre, etc.

En 2014, près de 10 ans après l'adoption de la loi Dupont dont les dispositions sur le CCSP et les commissions de surveillance n'étaient toujours pas entrées en vigueur, le gouvernement Michel a déclaré vouloir mener la réforme des organes de surveillance pour les professionnaliser et leur accorder une plus grande indépendance.

Le 15 juillet 2016, le projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice (la loi « pot-pourri IV ») a été déposée à la chambre. Le but de ce projet de loi était de modifier les dispositions de la loi Dupont relatives au CCSP et commissions de surveillance (qui n'étaient toujours pas en vigueur à l'époque) pour rendre ces organes plus indépendants de l'exécutif et les doter de plus de moyens.

Une grande majorité des commissions de surveillance s'est cependant inquiétée de la direction que prenait le travail législatif et a publié une carte blanche à ce sujet le 28 novembre 2016. La critique principale résidait dans le fait que le législateur souhaitait confier aux commissions de surveillance la triple mission d'assurer la surveillance des prisons, mais également un rôle de médiateur entre détenus et direction et de décideur en matière de traitement des plaintes. La plupart des commissions estimaient que ce mélange des genres serait ingérable en pratique et dommageable à tous les acteurs.

Le CPT a d'ailleurs relayé ces critiques dans le rapport qu'il a rédigé à la suite de sa visite en 2017 :

« Afin d'assurer une meilleure indépendance des organes externes de surveillance des établissements pénitentiaires, une nouvelle loi de 2016 institue le Conseil central de surveillance pénitentiaire auprès de la Chambre des représentants. En parallèle, les membres du Conseil central et les membres des commissions de surveillance sont appelés à jouer des fonctions supplémentaires.

Il est en effet demandé à chaque commission de constituer parmi ses membres une commission des plaintes en son sein afin d'examiner les plaintes officielles des détenus et il est demandé au Conseil central de constituer parmi ses membres des commissions d'appel chargées d'examiner, le cas échéant, ces plaintes en appel, ainsi que les requêtes contre les décisions de placement en RSPI [régime de sécurité particulier individuel] et les décisions de placement ou de transfèrement dans un établissement pénitentiaire.

Par ailleurs, il est apparu au cours de la visite de 2017 que, de manière générale, les moyens humains (basés sur le bénévolat) venaient sérieusement à manquer au sein des commissions de surveillance qui, pour certaines, n'étaient pas au complet. »

Si le transfert des organes de surveillance et de plainte au parlement a été accueilli, à juste titre, favorablement, les nouvelles attributions du Conseil central et des commissions de surveillance étaient loin de faire l'unanimité. De nombreux interlocuteurs de la délégation s'interrogeaient non seulement sur la compatibilité des fonctions de surveillance, de médiation et de traitement des plaintes officielles et des requêtes contre des décisions de l'administration pénitentiaire par les membres d'une même commission, mais également sur leur capacité réelle à effectuer l'ensemble de ces tâches. »

Malgré ces critiques, la loi adoptée le 25 décembre 2016 a maintenu cette triple mission dans le chef des commissions.

Une seconde loi a vu le jour en 2018 pour régler les derniers détails en vue de rendre ces institutions de surveillance indépendantes sur le plan organique. Ainsi, les commissions de surveillances et le Conseil central de surveillance pénitentiaire ne dépendent plus du ministre de la Justice mais sont placés sous le contrôle de la Chambre des représentants.

Les modifications législatives étaient désormais prêtes à entrer en vigueur.

2. Le régime de surveillance actuel

Le nouveau régime de surveillance des prisons est entré en vigueur le 1er janvier 2019 pour les dispositions relatives au CCSP. Un appel à candidatures avait déjà été publié au Moniteur belge en septembre 2018. Le Conseil « version 2.0 » a pris ses fonctions le 24 avril 2021, date à laquelle les membres qui avaient été nommés par la Chambre ont prêté serment.

Le CCSP est composé de 12 membres effectifs et d'autant de membres suppléants. Quatre d'entre eux sont nommés à temps plein et forment le Bureau. La composition du Conseil et du Bureau respecte la parité linguistique. Les membres effectifs exercent un mandat de cinq ans, renouvelable deux fois. Le Bureau est assisté dans l'exercice de ses fonctions par une équipe permanente dirigée par son président et composée paritairement au niveau linguistique. Cette équipe permanente se divise en plusieurs services : un directeur, une équipe administrative, deux coordinatrices des Commissions de Surveillance et 10 juristes qui assistent les Commissions des plaintes et d'appel.

Dès son entrée en fonction, le CCSP a dû décider de son organisation interne et des moyens humains qui seraient consacrés aux futures commissions de surveillance, lesquelles ont vu le jour sous leur nouvelle mouture le 1er septembre 2019. Le CCSP est chargé de sélectionner les membres des commissions. Un appel à candidatures a été publié et plus d'un millier de personnes se sont présentées pour obtenir la fonction de commissaires de surveillance – un véritable succès qui tend à démontrer l'intérêt des citoyens pour un contrôle effectif des institutions carcérales. Le Conseil central a établi 33 commissions de surveillance pour les 34 établissements pénitentiaires du pays, en nommant 480 nouveaux commissaires.

L'ensemble des membres de commissions de surveillance sont bénévoles. Ils peuvent être indemnisés par jour de travail moyennant des jetons de présence, mais il s'agit de montant très faibles par rapport au travail réellement presté.

3. Missions des organes de surveillance

Les missions de CCSP telles que définies par la loi sont les suivantes :

« Le Conseil central a pour mission :

1° d'exercer un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant ;

2° de soumettre à la Chambre des représentants, au ministre qui a la Justice dans ses attributions et au ministre qui a les soins de santé pénitentiaires dans ses attributions, soit d'office, soit à la demande de ceux-ci, des avis sur l'administration des établissements pénitentiaires et sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté ;

3° de créer des Commissions de surveillance [...] et en assurer l'appui, la coordination et le contrôle de fonctionnement ;

4° de rédiger pour la Chambre des représentants et le ministre qui a la Justice dans ses attributions et le ministre qui a les soins de santé pénitentiaires dans ses attributions un rapport concernant les prisons, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant. [...]

Le rapport est public.

Le projet de rapport est transmis avant la publication au ministre qui a la Justice dans ses attributions et au ministre qui a les soins de santé pénitentiaires dans ses attributions, lesquels communiquent leurs éventuelles remarques dans un délai de deux mois à compter de la date de réception ».

À ce jour, le CCSP a publié quatre rapports annuels, dix rapports de visites, ainsi qu'une trentaine d'avis. Le fait que le CCSP ait effectué des visites dans une dizaine d'établissements est un point positif par rapport

aux CCSP précédents, qui ne se rendaient presque jamais dans les établissements pénitentiaires et qui ne publiaient quasi aucun rapport.

L'action du CCSP a permis des avancées très concrètes sur certains points. À titre d'exemple, le CCSP a interpellé le ministre et le Collège des procureurs généraux sur une problématique qui concernait 58 internés détenus illégalement dans des années psychiatriques de prisons, alors qu'ils auraient dû se trouver dans des établissements de soins. À la suite de cette interpellation, des discussions ont eu lieu et les intéressés ont tous été transférés dans des lieux adaptés.

On relèvera également la publication d'un rapport sur le contrôle des cellules de punition qui met en évidence le fait que, dans de nombreux cas, ces cellules présentent de nombreuses insuffisances en termes de salubrité et de respect de la dignité humaine.

Le CCSP a également organisé des colloques sur des thèmes centraux. Le plus récent portait sur la surpopulation (novembre 2023).

Les commissions de surveillance sont quant à elles composées de 12, 15 ou 18 membres en fonction de la taille de l'établissement qu'elles surveillent et d'un secrétaire. Au sein de chaque commission, trois membres ont été détachés pour former la commission des plaintes. Des membres suppléants sont également désignés au sein de la commission des plaintes, en cas d'indisponibilité d'un membre de la commission des plaintes.

Les commissions de surveillance ont pour missions :

1° d'exercer un contrôle indépendant sur la prison pour laquelle elles sont compétentes, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant ;

2° de soumettre au Conseil Central, soit d'office, soit sur demande, des avis et des informations concernant des questions qui, dans la prison, présentent un lien direct ou indirect avec le bien-être des détenus, et de formuler les propositions qu'elles jugent appropriées ;

3° d'assurer la médiation entre le directeur et les détenus concernant des problèmes qui sont portés à la connaissance des membres ;

4° de rédiger un rapport annuel concernant la prison, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant.

L'entrée en vigueur de la mission de traitement des plaintes des détenus est une véritable révolution dans le monde pénitentiaire. Attendue depuis plus de 15 ans, cette procédure a enfin vu le jour le 1er octobre 2020 (cf. supra).

La mise en place et la préparation des commissions de surveillance à l'exercice de cette mission a demandé énormément de temps et d'énergie au CCSP, qui y a consacré une bonne partie de sa première année de mandat.

Le CCSP a également mis en place des outils de formation pour les commissions de surveillance, afin de s'assurer que leurs membres aient le minimum de connaissances requis pour endosser leur fonction. Il s'agit également d'une avancée très positive : auparavant, les commissaires ne recevaient aucune information, aucune formation lors de leur entrée en fonction, les commissions ne bénéficiaient d'aucun soutien et devaient faire face à des démissions en cascade ou à la démotivation de leurs membres. Cela nuisait à leur crédibilité, tant auprès des détenus que de l'administration pénitentiaire. Le travail des commissions manquait également de cohérence : chacune développait sa pratique selon ce qui lui paraissait le plus adapté.

En pratique, les membres de commissions de surveillance assurent chacun à leur tour une permanence mensuelle pendant laquelle ils se rendent à la prison plusieurs fois par semaine. Lors de leurs passages, ils relèvent les boîtes aux lettres qui se trouvent dans les différentes ailes de la prison et dans lesquelles ils trouvent les rapports ou lettres des détenus qui souhaitent communiquer avec la commission. Les membres de la commission veillent également à rendre visite aux détenus se trouvant au cachot, à prendre connaissance du registre des sanctions disciplinaires, à se rendre au centre médical, à constater l'état de la

cuisine, des douches, etc. Au début de chaque mois, la commission se réunit et le commissaire du mois fait rapport, en partageant avec les autres membres les constats qu'il a réalisés. Des solutions sont alors recherchées pour être ensuite proposées par le Président de la Commission à la direction. Il faut cependant noter que les avis des commissions ne sont pas contraignants.

Une avancée positive à relever : les commissions ont aujourd'hui accès à la base de données pénitentiaires Sidis suite, dans laquelle figurent les dossiers pénitentiaires des détenus. Ces dossiers contiennent des informations très diverses (dossier disciplinaire, comportement en prison, noms des visiteurs, titres de détention, situation de séjour, avis et décisions pour congés pénitentiaires et permissions de sortie, etc.). L'accès au dossier leur est autorisé à condition que le détenu ait marqué son accord, ce qui en pratique peut compliquer les choses (il faut parfois revenir ou faire plusieurs tentatives pour avoir à la fois l'accord du détenu et l'accès à Sidis, puisque les visites des commissaires du mois se font souvent le soir ou le week-end).

Sous leur ancienne mouture, les commissions de surveillance ne publiaient que très rarement des rapports annuels, pourtant précieux pour obtenir des informations concrètes. Aujourd'hui, un rapport est systématiquement publié par chaque commission de surveillance. Ces rapports sont disponibles sur le site du CCSP (<https://ccsp.belgium.be/>). La qualité de ces rapports et le nombre d'informations qui y figure est inégale. Le CCSP a mis à dispositions des commissions de surveillance un modèle de rapport, permettant ainsi d'uniformiser les pratiques. Cependant, force est de constater que certaines informations ne sont pas complétées par certaines commissions, soit parce que ces informations ne leur ont pas été transmises par l'établissement, soit parce qu'elles estiment que ces informations ne sont pas pertinentes.

Le rôle du CCSP, qui « chapeaute » les commissions de surveillance, laisse cependant espérer que ces divergences s'estomperont au fil du temps. Le système de surveillance est encore jeune et les membres des commissions pourront développer plus de connaissances et de bonnes pratiques avec l'expérience. Quoi qu'il en soit, ces rapports sont des indicateurs précieux du climat qui règne dans les établissements pénitentiaires et des principales difficultés rencontrés par les détenus.

La mise en place du CCSP et des commissions de surveillance est une avancée majeure, que l'OIP soutenait de longue date.

Le fait que le CCSP soit désormais composé pour partie de membres permanents, spécialisés dans le domaine du droit pénitentiaire, est une importante plus-value. Cependant, la tâche des commissions de surveillance (y compris dans leur mission de traitement des plaintes) repose encore entièrement sur les épaules de citoyens bénévoles. Il est regrettable que la réforme des organes de surveillance n'ait pas abouti à créer au moins un membre professionnel permanent par commission de surveillance.

Fort heureusement, à partir de mai 2020, deux criminologues ont été engagées pour assurer l'appui et la coordination des commissions de surveillance. Selon le rapport du CCSP pour l'année 2020, « [e]lles veillent à participer de manière régulière aux réunions mensuelles des Commissions, leur apportent soutien et conseils dans l'exercice de leur mission de surveillance et de médiation, identifient les besoins d'appui ou de renforcement plus spécifiques de certaines Commissions, notamment dans le cadre du recrutement et/ou de la formation de leurs membres. Elles développent ainsi une vision transversale du travail réalisé par les commissions qu'elle coordonne au nord et au sud du pays puisqu'elles se réunissent avec deux des membres du Bureau lors d'une réunion hebdomadaire de coordination ». Il n'empêche que l'exercice de la fonction de commissaire suppose un engagement parfois difficilement conciliable avec une vie professionnelle et familiale.

Le rôle de commissaire suppose d'assurer au moins une permanence de commissaire du mois par an, de participer à la rédaction du rapport annuel, aux réunions mensuelles ainsi que d'être disponible et réactif lorsque des problématiques spécifiques se présentent. À cet égard, les nombreuses évolutions réglementaires liées à la crise sanitaire ont constitué une masse de travail importante. Il faut également participer à des formations et rester informé sur les évolutions législatives et réglementaires. En pratique, certains membres consacrent peu de temps à la commission, ce qui oblige d'autres à compenser et à assurer plusieurs

permanences par an. En outre, certains membres se sentent frustrés de ne pouvoir travailler correctement vu le peu de temps qu'ils ont à consacrer à leur tâche (la plupart des commissaires travaillent à temps plein). Cette frustration finit par créer une démotivation et mène parfois à des démissions.

Il y a également lieu de noter que la loi ne prévoit aucune réunion obligatoire avec la direction de la prison, ce qui aurait pourtant permis de mettre en place un travail entre commission et administration pénitentiaire. En pratique, des réunions entre le commissaire du mois et la direction ont lieu chaque mois. Si le rapport entre commissions et directions est parfois bon, il peut également être exécrable. En particulier, depuis l'introduction du droit de plainte, l'attitude de certaines directions envers les commissions a été très agressive.

Plusieurs commissions se plaignent également du fait qu'elles ne reçoivent pas un suivi systématique des situations et problématiques qui ont été discutées avec la direction. Cela implique une charge supplémentaire de devoir envoyer parfois des rappels ou d'aller « à la pêche aux informations ».

Il faut aussi composer avec les réticences des agents pénitentiaires et des directions des établissements pénitentiaires qui invoquent régulièrement des considérations administratives ou sécuritaires pour compliquer ou empêcher la tâche des membres des différentes commissions, parfois par volonté d'entraver leur travail. Certains détenus craignent également de porter plainte par peur de « représailles » de la part des agents ou de la direction. L'OIP n'a pas relevé d'informations indiquant que ces craintes étaient fondées, mais il est certain qu'il devra être tenu compte de cet aspect pour s'assurer d'une application correcte de la loi.

Des tensions ou incompréhensions entre les commissions et l'administration pénitentiaire ont été rapportées à propos de divers sujets. Un *memorandum of understanding* a été conclu entre l'administration et le CCSP, pour s'accorder sur une série de points, notamment : la possibilité pour les membres des commissions d'entrer en prison avec leur smartphone, tablette ou ordinateur, l'utilisation d'un appareil photo au sein de la prison, l'accès à Sidis, Epicure, au dossier pénitentiaire, la manière de communiquer après un événement marquant au sein de la prison (par exemple : un décès ou un suicide), l'information sur le rôle des commissions et la manière dont les détenus en sont informés, etc.

De manière générale, les commissions de surveillance sont vues avec méfiance par le personnel pénitentiaire, qui semble avoir tendance à les considérer comme acquises à la cause des détenus. Cette position n'est pas surprenante dans la mesure où elle semble trouver écho auprès de certaines directions qui semblent peu apprécier la remise en question de leurs décisions. En outre, trop d'agents sont ignorants ou peu informés du rôle de la commission, malgré l'envoi de directives à ce sujet par l'administration pénitentiaire.

Enfin, l'OIP reste prudent sur le choix du législateur de faire des commissions de surveillance à la fois un organe de contrôle, de médiation et de traitement des plaintes. Certes, la loi prévoit que les commissaires membres de la commission des plaintes sont « uniquement chargés du traitement des plaintes ». Cependant, la porosité entre ces fonctions en pratique est présente. Le CCSP a indiqué aux commissions de surveillance que les membres de la commission des plaintes pouvaient être présents aux réunions mensuelles lors desquelles le commissaire du mois fait rapport. Lors de ces réunions, des cas individuels sont discutés, susceptibles d'aboutir à des plaintes dont la commission aura à connaître. Le CCSP a également indiqué qu'il était préférable d'éviter qu'un membre de la commission des plaintes ne soit commissaire du mois, sans toutefois exclure cette possibilité, invoquant le fait qu'en pratique, certaines commissions n'ont que peu de membres et doivent parfois faire appel à un membre de la commission des plaintes.

À ce stade, les commissions de surveillance ne rapportent pas de problèmes de fonctionnement chroniques en raison de cette double casquette. Néanmoins, cela fait beaucoup de tâches à gérer avec peu de moyens. La mise en place par le CCSP d'un secrétariat juridique qui assure le traitement, le suivi et la rédaction des décisions en matière de plainte est un atout majeur. Cependant, la charge de travail est importante et il faudra voir dans quelle mesure le système actuel permettra un traitement des plaintes dans un délai rapide. La loi prévoit en principe une prise de décision dans les 14 jours, mais actuellement l'arrivée d'une décision peut se faire attendre pendant plusieurs semaines.

4. Mécanisme national de prévention

Dans l'élan des travaux de la commission Dupont et des réflexions de l'époque, la Belgique a signé l'OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture, en français le Protocole facultatif à la Convention contre la Torture) le 24 octobre 2005. Ce Protocole prévoit l'instauration d'un double contrôle de tous les lieux de privation de liberté : un contrôle international, assuré par le sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture, et un contrôle national, censé être assuré par un mécanisme national de prévention (ci-après : MNP), composé d'un ou plusieurs organes.

Le Protocole laisse une large liberté aux Etats quant à la forme de ce contrôle. L'organe (ou les organes) constituant le MNP doit (doivent) pouvoir visiter tout lieu de privation de liberté. La privation de liberté selon l'OPCAT vise « toute forme de détention ou d'emprisonnement, ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé de surveillance dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonné par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique » : cellule de commissariat, IPPJ, centres fermés, prisons, maisons de retraite... À ce jour, il existe en Belgique plusieurs acteurs susceptibles d'inspecter ou contrôler les prisons, mais aucun ne dispose d'une compétence de visite telle que l'entend l'OPCAT.

En effet, le CCSP et les commissions de surveillance exercent leurs missions aux côtés d'autres acteurs, à qui la loi confère également une compétence pour contrôler ou inspecter les prisons. La plupart de ces acteurs ne font que très rarement usage de la possibilité de visiter les prisons, cette compétence ne faisant pas partie de leurs missions principales. À titre d'exemple une juge d'instruction bruxelloise a visité la prison de Saint-Gilles au moment des grèves de 2016.

À cet égard, la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire prévoit la mise en place de deux organes qui auront un rôle à jouer dans la surveillance des prisons : d'une part, un service d'inspection interne, d'autre part, un Conseil pénitentiaire (à ne pas confondre avec le CCSP).

Le service d'inspection interne sera chargé d'une série de missions (cf. partie personnel notice), notamment le contrôle du respect des règles de déontologie par le personnel pénitentiaire et le suivi de la politique en matière disciplinaire dans les prisons. Pour ce faire, la loi prévoit que les inspecteurs auront librement accès aux prisons et à tout document relatif à l'administration pénitentiaire, en ce compris les images caméras existantes, et auront le droit de s'entretenir librement et sans témoin avec les détenus, les membres du personnel et des tiers qu'ils souhaitent rencontrer.

Quant au Conseil pénitentiaire, la loi prévoit qu'il sera formé par le ministre de la Justice dans les trois mois de sa nomination. Parmi ses membres, la loi prévoit notamment la présence d'un magistrat, d'un avocat, mais également d'un représentant du monde académique. Ce Conseil aura pour mission de rendre des avis et de formuler des recommandations en matière de politique pénitentiaire. Lors des travaux parlementaires, la question de l'éventuelle confusion entre les missions du CCSP et Conseil pénitentiaire ont été soulevées. Il y a été répondu que le Conseil pénitentiaire jouerait un rôle proactif, de préparation du travail législatif et réglementaire en matière de privation de liberté. Le CCSP a quant à lui un rôle plus réactif, puisqu'il assure une fonction de surveillance. Certes, il a également pour mission de donner des avis, mais il ne s'agit pas d'une préparation du travail législatif comme devra le faire le Conseil pénitentiaire. En pratique, il apparaît cependant que le CCSP joue un rôle actif sur le plan législatif également, en attirant l'attention du législateur sur certains points et en adressant des notes aux ministères compétents.

A l'heure de rédiger ces lignes, le Conseil pénitentiaire va bientôt voir le jour. L'arrêté royal du 7 avril 2023 concernant le Conseil pénitentiaire (*M.B.*, 7 juin 2023) est entré en vigueur le 17 juin 2023. Un appel à candidature a été publié au Moniteur belge le 19 septembre 2023. La liste des membres n'a pas encore été publiées.

Enfin, un Institut fédéral de protection et de promotion des droits humains a également été créé, institution dont l'une des prérogatives sera d'assurer un contrôle du respect des droits humains sur l'ensemble du territoire national, en ce compris les lieux de privation de liberté. L'IFDH peut fournir des avis, des recommandations et des rapports.

Depuis des années, de nombreux acteurs appellent à la mise en place d'un MNP en Belgique. Une plateforme « Coalition OPCAT », dont l'OIP fait partie aux côtés d'autres associations et ONG, a vu le jour pour tenter de donner l'attention requise à cette problématique. Malheureusement, durant plus d'une quinzaine d'années, ces appels sont restés lettre morte. Le sujet a connu un regain d'attention en 2018 : une loi portant assentiment à l'OPCAT a été adoptée. Il a fallu attendre six années supplémentaires pour que cette loi soit enfin publiée au Moniteur belge, et qu'un mécanisme national de prévention soit créé. Le 28 mars 2024, le Parlement fédéral a adopté une loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (*Doc. Parl.*, 55-3736/001).

Le texte de loi adopté prévoit la création d'un mécanisme national de prévention au sein de l'Institut fédéral des droits humains (IFDH), qui collaborera étroitement avec trois institutions spécialisées : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), le centre fédéral Migration Myria et le Comité P. Ces trois organismes spécialisés pourront donc apporter leurs compétences spécifiques pour la visite des lieux qui entrent dans le champ de leurs missions. En revanche, ce mécanisme n'est prévu qu'au niveau fédéral. Les lieux de privation de liberté qui ressortent de la compétence des communautés et des régions ne seront donc pas concernés par ce mécanisme (notamment, les IPPJ ou institutions publiques de protection de la jeunesse).

Le mécanisme national de prévention aura un but préventif. Les visites auront donc lieu en vue, notamment, de renforcer la protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et en vue de formuler des recommandations à destination des autorités compétentes.

Les visites pourront se faire de façon inopinée, et la loi prévoit également que le mécanisme national de prévention est responsable de l'information des citoyens.

Malgré la trop longue attente qui a précédé l'adoption de ce texte, l'OIP considère que la création d'un mécanisme national de prévention est une avancée majeure. Il reste à espérer que sa mise en place puisse se faire de façon harmonieuse entre les acteurs concernés. Il est cependant regrettable qu'un mécanisme compétent pour l'ensemble des entités du pays - fédérales et fédérées - n'ait pas pu être mis en œuvre. Le morcellement des compétences pour ce type de mission risque d'aboutir à des pratiques et évaluations différentes en fonction des communautés et régions, ce qui serait dommageable pour la transparence et la cohésion qui doit résulter de la mise en place d'un mécanisme de ce type. En conclusion, l'OIP salue les importantes réformes qui ont eu lieu : création du CCSP et de commissions de surveillance dignes de ce nom, entrée en vigueur du droit de plainte, mais il reste très attentif à la mise en place effective du mécanisme national de prévention, ainsi qu'à l'entrée en vigueur du service d'inspection pénitentiaire et du Conseil pénitentiaire.

L'OIP constate qu'en matière pénitentiaire, les lois votées mettent souvent plusieurs années avant d'entrer en vigueur (loi Dupont, loi du 23 mars 2019, ...). Ce différé nuit à la lisibilité de la réglementation en la matière : lorsque l'entrée en vigueur est envisagée, de nouvelles modifications sont nécessaires pour adapter la loi au contexte actuel, ce qui reporte encore la mise en place concrète de ce qui a été voulu par le législateur.

Il est temps que le contrôle des lieux de privation de liberté reçoive toute l'attention qu'il mérite.

D. Aménagements de peine

1. Généralités

Aujourd'hui coexistent différents modes de libération des personnes condamnées.

Comme il n'y a plus de grâce collective depuis 1993 et que les grâces individuelles semblent avoir un impact relativement marginal sur la non-exécution des peines privatives de liberté (7 grâces ont été accordées par le Roi en 2019, 6 en 2021), les principales mesures de libération anticipée sont la libération conditionnelle et la libération provisoire.

La DGEPI ne publie de rapports d'activité que de façon irrégulière, et il n'est pas simple de retrouver et analyser les chiffres relatifs à la population pénitentiaire. La DGEPI a publié un rapport d'activité en 2017, puis plus aucun jusqu'en janvier 2024²²⁹. Nous ne pouvons que regretter ce constat à l'heure où les enjeux de transparence démocratiques poussent nos administrations à publier leurs données de façon transparente et continues.

Force est de constater que les aménagements de peine sont rarement pensés dans un objectif de constituer de réelles alternatives à la peine de prison, mais plutôt comme des peines nouvelles venant s'ajouter aux existantes ou comme des outils de régulation de la surpopulation carcérale. En témoigne par exemple, la faible proportion des libérations conditionnelles (qui constituent des modalités d'exécution d'une peine de prison), par rapport aux libérations provisoires (qui constituent des modalités de suspension de la peine de prison dont l'objectif premier est la régulation de la population pénitentiaire). En 2020, dans toute la Belgique les 6 871 libérations provisoires (générales) représentaient 41,65 % des libérations des condamnés et prévenus, tandis que les 592 libérations conditionnelles ne représentaient que 3,6 % de ces libérations.

En 2020, il y avait 592 libérations conditionnelles, pour 567 libérations à fond de peine. Le pourcentage de détenus bénéficiant de la libération conditionnelle est en baisse continue (de 4,10% des détenus en 2016, on est passé à 3,59% des détenus en 2020). Entre 2016 et 2020, le nombre de détenus libérés en fond de peine a oscillé autour de 4,3% des libérations annuelles. Depuis 2007 et la création des tribunaux d'application des peines, le nombre de détenus qui ont été à fond de peine a doublé.

D'après le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la libération conditionnelle constitue l'une des mesures « *les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société* »²³⁰.

En effet, les libérations conditionnelles sont des mesures évaluées positivement car elles facilitent la réinsertion. Le risque de retour en prison est plus faible pour les détenus qui ont bénéficié de ces libérations.

Il faut rappeler que la population carcérale, dans sa très grande majorité, est composée de représentants des couches les plus défavorisées de la société. Le rapport de la CAAP de 2015 a relevé le faible niveau d'éducation de la population détenue :

« En effet, environ 75 % des détenus sont très peu instruits ou qualifiés : la plupart des détenus n'ont pas de diplôme ou disposent seulement d'une formation de base. 30% seraient analphabètes (contre 10 % dans la population belge), 45% n'auraient que leur CEB et 19% leur diplôme de secondaire inférieur. Seuls 4% auraient obtenu leur diplôme de fin de secondaire (contre 28% dans la population belge) et 2% un diplôme de l'enseignement supérieur (contre 42% dans la population belge) ».

En outre, ce même rapport de la CAAP de 2015 a mis en évidence les lacunes et les disparités de l'offre de services faite aux détenus au sein des établissements pénitentiaires belges et les nombreuses difficultés rencontrées par les associations actives en prison pour mettre en place des activités psychosociales, de formation, culturelles, sportives, de promotion et de prévention de la santé et de préparation à la sortie de prison. (cfr supra)

Or, il est impossible pour les détenus, en l'absence d'une aide spécifique et déterminée, de pouvoir préparer leur sortie.

²²⁹ Pour les années 2021 ([Chiffres annuels 2021 Etablissements pénitentiaires | Service public federal Justice \(belgium.be\)](#)) et 2022 ([Chiffres annuels 2022 Etablissements pénitentiaires | Service public federal Justice \(belgium.be\)](#)).

²³⁰ Recommandation Rec(2003)22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la libération conditionnelle.

Après presque quinze ans, le volet relatif à la réinsertion compris dans la loi DUPONT votée en 2005 est finalement entré en vigueur le 29 avril 2019 (suite à la promulgation de l'arrêté royal du 5 avril 2019). Depuis cette date, les prisons sont tenues d'élaborer un plan de détention individuel pour chaque détenu condamné (ainsi que pour les personnes internées condamnées), sauf si ce dernier indique expressément qu'il n'en veut pas. Dorénavant, chaque détenu condamné doit recevoir une esquisse de son parcours de détention, avec mention des programmes d'enseignement ou d'encadrement éventuels, les options de travail, les activités de formation, les traitements médicaux et les activités axées sur la réparation.

Le plan de détention individuel est le résultat d'une enquête approfondie sur les antécédents et la situation personnelle de l'individu emprisonné. Elle débute dès que l'intéressé a été incarcéré.

En principe, une telle enquête est donc toujours réalisée. En pratique, ce plan n'est jamais réalisé et, à notre connaissance, aucune prison n'en a jamais élaboré (cf partie sur la loi Dupont).

Il peut être décidé d'y renoncer si la peine privative de liberté est de très courte durée. Le condamné doit toutefois consentir à cette décision.

En outre, la loi autorise les condamnés à refuser le plan de détention. Ce refus est acté dans leur dossier et peut être révoqué à tout moment. Si un condamné ne veut pas de plan de détention, en toute logique, il ne faut pas non plus réaliser d'enquête.

En théorie, l'élaboration du plan de détention doit toujours se dérouler en concertation avec le condamné et avec la participation de celui-ci. Ce plan reprend une description de son parcours de détention, ainsi qu'un aperçu des activités éventuelles axées sur la réparation du tort causé aux victimes. Il contient en outre des avis éventuels concernant des transferts, les possibilités de travail, les programmes de formation, les programmes d'encadrement, etc. Bien entendu, il sera toujours tenu compte des possibilités du détenu et de l'administration pénitentiaire.

Le plan est, autant qu'il en est besoin, complété, concrétisé et adapté en cours de détention.

Le plan de détention est repris dans un accord de collaboration signé par le condamné et par le directeur de la prison.

Ces éléments restent, à ce jour, purement théorique, vu l'absence de mise en place de ces plans dans la réalité.

L'OIP recommande que l'élaboration de plans de détention soit effective pour l'ensemble des détenus condamnés tel que prévu par la loi de principes qui a fêté ses 17 ans au moment où nous écrivons ces lignes.

2. Un peu d'histoire

De 1888 (loi Lejeune) à 1998, le Ministre de la Justice pouvait octroyer une libération conditionnelle, et ce de manière fort arbitraire.

Suite à l'affaire DUTROUX, cette matière a été réformée et des Commissions de libération conditionnelle (juridictions administratives) ont vu le jour en 1998.

Cette réforme devait être provisoire, dans l'attente de la création d'un tribunal d'application des peines, étudiée plus tard au sein de la Commission HOLSTERS. Plusieurs problèmes sont cependant apparus, en particulier l'insécurité juridique qui découlait de l'absence de définition légale de la libération conditionnelle ainsi que les retards importants accumulés par les Commissions de libération conditionnelle. Ces problèmes ont suscité de nombreuses critiques Et la réforme devenait indispensable.

La Commission HOLSTERS, installée en février 2000, s'est occupée de la problématique du statut externe des détenus. Outre la question de l'implication du pouvoir judiciaire (les tribunaux de l'application des peines), elle a travaillé sur la fixation de la peine, sur les différentes modalités d'exécution de la peine, de libération anticipée et sur le statut de la victime.

Suite aux travaux de cette commission et au rapport final qu'elle a remis au ministre de la Justice en mai 2003 (qui reste à ce jour non publié), 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 peine a été adoptée.

L'avancée majeure de ce texte réside d'une part, dans la volonté de remplacer un régime de faveur en la consécration de véritables droits auxquels peuvent prétendre l'ensemble des condamnés, et d'autre part, dans la "judiciarisation" de l'exécution des peines, confiée au tribunal de l'application des peines pour les peines dont la partie à exécuter est supérieure à trois ans, et au juge de l'application des peines, si cette partie à exécuter est égale ou inférieure à trois ans.

Le Conseil Supérieur de la Justice a rappelé à ce propos que « l'instauration d'une meilleure protection juridique pour les détenus offre non seulement des avantages pour les détenus eux-mêmes, mais également pour les victimes de la société. Elle crée en effet une plus grande transparence dans les objectifs, les procédures et l'exécution des peines dans notre pays ».

L'ancienne ministre de la Justice, dans l'allocution d'ouverture prononcée à un colloque tenu le 28 mai 2004 concernant le Tribunal d'Application des Peines, soulignait : « *La création d'un tribunal d'application des peines (TAP) me paraît essentielle dans notre Etat de droit. L'enjeu de cette réforme me paraît au moins double. Il s'agit de remédier à l'opacité qui entoure la réglementation du statut juridique externe des détenus : les modalités d'exécution de la peine doivent être définies dans la loi et non par circulaires ministérielles. Il s'agit par ailleurs de rendre au pouvoir judiciaire les compétences qui sont les siennes : c'est lui qui peut adapter la peine à l'évolution de la situation du condamné et ce, dans le cadre d'un débat contradictoire qui permet l'exercice des droits de la défense* ».

Tout comme la loi de principe du 12 janvier 2005, la loi du 17 mai 2006 est entrée en vigueur très progressivement. Le juge d'application des peines est entré en vigueur au 1er septembre 2022 pour les peines comprises entre deux et trois ans, puis au 1^{er} septembre 2023 pour les peines comprises entre six mois et deux ans.

Comme la loi du 12 janvier 2005, avant même d'être entrée en vigueur complètement, elle a subi de nombreuses modifications, par l'adoption successive de différentes lois, (notamment deux lois du 17 mars 2013, la loi du 15 décembre 2013, la loi du 5 février 2016, la loi du 30 juillet 2022 et la loi du 31 juillet 2023.

3. Répartition des compétences

Si les tribunaux de l'application des peines ont vu le jour dès 2007, le juge de l'application des peines n'a été pleinement institué²³¹ qu'en septembre 2022 et uniquement pour les peines de prisons dont la partie à exécuter excède deux années de détention dans un premier temps, puis six mois de détention depuis septembre 2023. Cela signifie donc que toutes les personnes condamnées à une peine privative de liberté de moins de trois ans devront passer nécessairement par la case prison et devront demander au juge de l'application des peines (le JAP) les modalités d'exécution de la peine. La libération de ces personnes ne sera plus automatique après l'exécution d'une partie de la peine mais fera l'objet d'une décision du JAP. Cette situation va entraîner automatiquement une inflation de la population carcérale déjà importante. Au moment d'écrire cette notice, nous ne disposons pas assez de temps de recul pour évaluer le niveau d'impact de l'entrée en vigueur du JAP. Toutefois, différents acteurs ont alerté sur la situation critique que cela pourrait produire. C'est notamment le cas de l'association des directeurs de prisons francophones, qui, par l'intermédiaire de son président, Vincent Spronck a sollicité – en vain – auprès du Premier ministre un report de l'entrée en vigueur du JAP pour les condamnés à des peines inférieures à deux ans au nom d'un véritable risque d'inflation carcérale, et de toutes les conséquences attendues (insalubrité, violence, impact sur la santé mentale ...)

²³¹ Le JAP a été institué avant septembre 2022 pour d'autres aspects, qui ne représentaient qu'une compétence très restreinte par rapport au rôle que lui conférait le texte légal.

A l'heure actuelle, c'est donc encore le Ministre de la Justice et, plus particulièrement, la Direction Gestion de la Détenue (ci-après DGD) et les directeurs des établissements pénitentiaires qui sont compétents pour octroyer aux condamnés à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter est égale ou inférieure à six mois les différentes modalités d'exécution de la peine, soit la surveillance électronique et la libération provisoire, qui sont réglementées par la voie de circulaires ministérielles.

Ces circulaires ministérielles, extrêmement nombreuses et non publiées (donc peu accessibles), ne forment pas un ensemble logique et cohérent et sont dès lors sources de grande insécurité juridique pour les détenus. Il est donc difficile, tant pour les détenus que pour le pouvoir décisionnel, d'avoir une vision claire et globale des règles en vigueur.

En outre, certaines mesures, essentielles à la préparation d'une demande de libération conditionnelle, continuent à relever du SPF Justice - Direction Gestion de la Détenue. En pratique, cela signifie que l'octroi de ces mesures dépend de l'administration, sans que le détenu ni son conseil n'aient pu faire valoir leurs arguments dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Il en va ainsi de l'octroi des congés pénitentiaires, des permissions de sortie périodiques et des permissions de sortie spéciales. Ces mesures sont destinées à permettre au condamné de retrouver sa famille, rencontrer un éventuel employeur, s'inscrire à la commune de son futur domicile, rencontrer un psychologue, préparer sa future formation, tester le milieu d'accueil...

Elles sont donc essentielles au détenu dans l'élaboration de son projet de réinsertion.

La répartition des compétences peut donc se résumer comme suit :

Directeur de prison	<ul style="list-style-type: none"> • Libération provisoire et surveillance électronique pour les personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter est <u>inférieure ou égale deux ans</u>, sauf pour faits de mœurs commis à l'égard de mineurs dont le total des peines excède un an de ferme²³².
DGD (ministre de la justice)	<ul style="list-style-type: none"> • Permissions de sortie et congés pénitentiaires pour tous les détenus. • Libération provisoire et surveillance électronique pour les personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter est <u>inférieure à six mois</u>, • Interruption de l'exécution de la peine pour tous les détenus.
TAP	<ul style="list-style-type: none"> • Détention limitée / surveillance électronique / libération conditionnelle / libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise pour les personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter est <u>supérieure à trois ans / permissions de sortie et congés pénitentiaires (dans des cas exceptionnels)</u>
JAP	<ul style="list-style-type: none"> • Détention limitée / surveillance électronique / libération conditionnelle pour les personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter est <u>supérieure ou égale à six mois</u> et inférieure ou égale à trois ans. • Libération provisoire pour raisons médicales pour tous les détenus qu'ils se trouvent en phase terminale d'une maladie incurable ou que sa détention soit devenue incompatible avec son état de santé.

²³² Cette mission incombera au juge d'application des peines à partir du 1er décembre 2021 – et sous couvert que son entrée en vigueur ne soit pas de nouveau reportée.

4. Aménagements de peines de la compétence des directeurs de prison ou de la DGD

Congé pénitentiaire

Pratiquement, le congé pénitentiaire permet au détenu de quitter la prison pendant une durée de quatre fois 36 heures par trimestre réparties selon un plan établi avec la Direction. Ces congés peuvent être accordés aux détenus au plus tôt un an avant leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle. L'objectif des congés pénitentiaires est de préserver et favoriser les contacts familiaux, affectifs et sociaux et préparer la réinsertion sociale.

Permissions de sorties

Les permissions de sortie périodiques permettent au détenu de :

- Quitter la prison pour défendre des intérêts sociaux, moraux, juridiques, familiaux, de formation ou professionnels nécessitant une présence à l'extérieur (peut être octroyé à tout moment de la détention),
- Subir un examen ou un traitement médical en dehors de la prison l'extérieur (peut être octroyé à tout moment de la détention),
- Ou préparer sa réinsertion sociale (peut être octroyé deux ans avant son admissibilité à la libération conditionnelle) Les permissions de sortie permettent au condamné de quitter la prison au cours d'une seule et même journée pour une durée ne pouvant excéder seize heures.

Congés prolongés

Les congés prolongés sont des congés exceptionnels de longue durée qui ont été octroyés en dehors de toute cadre légal. Par exemple :

- Lors de la grève des agents pénitentiaires au printemps 2016 (14 jours)
- En 2017, lors de problèmes de surpopulation carcérale (abandon au bout d'un an en 2018)
- Lors de la crise du Coronavirus, durant la pandémie,
- En mars 2024, en raison de l'explosion de la surpopulation carcérale.

Ces congés exceptionnels ont été accordés à certaines catégories de condamnées (ceux ayant déjà bénéficié de congés pénitentiaires, disposant d'une adresse et de moyens d'existence suffisants, absence de contre-indications, ne pas avoir été condamné à des peines de plus de 10 ans et ou des infractions terroristes ou faits de mœurs).

Les congés octroyés en mars 2024 sont particuliers en ce qu'ils prévoient pour la première fois que certains détenus peuvent effectuer leur peine de façon alternée, en restant un mois en prison puis en sortant de prison durant un mois²³³.

Interruption de l'exécution de la peine

Le Ministre de la justice est également compétent pour octroyer une interruption de l'exécution de la peine pour une durée de trois mois au maximum, mais renouvelable, au condamné en raison de motifs graves et exceptionnels à caractère familial et s'il n'existe pas de contre-indications à son octroi.

²³³ Le choix de la mise en œuvre de cette formule est d'ailleurs hautement critiquable, voy. « Le système carcéral belge : anatomie d'une chute », 21 mars 2024, Communiqué de la Ligue des droits humains, de la Fidex et de la Fédération Bico, [Le système carcéral belge : anatomie d'une chute - Bienvenue sur le site de la Ligue des droits humains \(liguedh.be\)](https://www.liguedh.be/) .

5. Le Tribunal de l'Application des Peines (TAP)

Généralités

Deux lois furent votées le 17 mai 2006, l'une relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus aux victimes dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, et l'autre instaurant les Tribunaux de l'Application des Peines (TAP). Elles devaient répondre au vide législatif en matière d'exécution des peines, critiqué par les instances tant nationales qu'internationales.

Le 1er février 2007, les TAP ont remplacé les anciennes Commissions de libération conditionnelle.

Les TAP font partie de l'ordre judiciaire belge et forment une section des tribunaux de première instance du siège d'une cour d'appel (Bruxelles, Liège, Mons, Anvers et Gand).

Chaque tribunal est présidé par un magistrat professionnel, assisté de deux juges assesseurs, l'un spécialisé en matière pénitentiaire, l'autre en réinsertion sociale. Ils prennent leur décision à la majorité.

Le TAP est compétent pour octroyer les modalités d'application des peines suivantes lorsque le détenu subi une ou plusieurs peines dont le total à exécuter est supérieure à 3 ans d'emprisonnement :

- la détention limitée : le détenu sort de prison le matin afin de se rendre à ses cours ou son travail et revient dormir à la prison ;
- la surveillance électronique : mesure plus communément appelée «bracelet électronique» ;
- la libération conditionnelle ;
- la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise.

Concrètement, la procédure débute avec une demande formulée par la personne condamnée en prison. Le directeur de la prison va rendre un avis sur l'aménagement de peine demandée. Puis, en fonction des compétences, il va renvoyer la demande au TAP si c'est une libération conditionnelle et à la DGD si c'est une permission de sortie par exemple. Pour s'aider à rédiger son avis, le directeur de la prison demande généralement un rapport au SPS de la prison et une enquête sociale aux assistants de justice. Si le TAP prend une décision d'octroi d'une modalité, alors la personne condamnée suit une guidance d'un assistant de justice une fois sortie de prison.

Une fois que la personne condamnée a fait sa demande, l'audience a lieu dans les six mois de la demande en prison si la personne est en prison ou au palais de justice si elle n'est pas incarcérée. Les audiences ont lieu à huis clos.

Des droits sont reconnus à la victime. Ainsi, lorsque le juge correctionnel prononce une peine d'emprisonnement, la victime peut être prévenue si elle s'est préalablement constituée partie civile ou si elle a complété la fiche victime. Elle sera informée à cette occasion de la possibilité d'être entendue dans le cadre de l'exécution de la peine, relativement aux conditions qu'elle voudrait voir fixées au condamné. La victime sera également informée de l'octroi du premier congé pénitentiaire, de la détention limitée et de la libération conditionnelle. Elle peut être entendue à sa demande par le Tribunal d'Application des Peines. Elle peut également discuter de certaines conditions.

Suite à la libération de Michelle Martin par le TAP de Mons durant l'été 2012 et les vives réactions que cette libération a suscitées, les parlementaires ont décidé de revenir en arrière par rapport aux objectifs qu'ils s'étaient fixés dans la loi du 17 mai 2006 en adoptant deux lois : celle du 17 mars 2013 modifiant le Code judiciaire et 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 peine et la loi du 17 mars 2013 modifiant l'article 344 du Code d'instruction criminelle (publiées au moniteur belge le 19 mars 2013).

Il convient de souligner que cette réforme législative a été opérée en dépit de l'opposition unanime de nombreux acteurs à cette réforme : professeurs d'université, avocats, magistrats, Conseil supérieur de la justice, ligue des droits humains, ...

Ces derniers ont demandé à l'unisson aux assemblées législatives de ne pas adopter dans la précipitation et sans réflexion substantielle préalable, une réforme qui risquait d'avoir des conséquences dramatiques. Dans son avis du 16 octobre 2012, la section législation du Conseil d'Etat a souligné le manque de précision des notions utilisées, la discrimination entre différentes catégories de condamnés et la violation des principes de sécurité juridique, de séparation des pouvoirs et de non-rétroactivité. Ces critiques n'ont cependant pas été entendues.

Cette réforme a entraîné un durcissement des conditions d'admissibilité, des conditions d'octroi ainsi que de la procédure d'octroi des différentes modalités d'exécution de la peine auxquelles les condamnés peuvent prétendre (*infra*).

Ainsi, pour les condamnés à une peine privative de liberté de 30 ans ou à une peine privative de liberté à perpétuité, assortie d'une mise à disposition du TAP, le TAP sera composé de cinq juges (deux juges issus du tribunal correctionnel s'ajoutent aux trois juges du TAP) et sa décision d'octroyer une mesure devra être prise à l'unanimité. Les conditions de temps pour l'admissibilité à la libération conditionnelle de ces condamnés ont également été durcies passant de 14 à 23 ans pour certains types de récidivistes.

Par ailleurs, la loi du 15 décembre 2013 a modifié le code judiciaire pour apporter une uniformisation quant au lieu où se tiennent les audiences du TAP. Elle prévoit que les TAP siègent dans la prison à l'égard des condamnés détenus, et au palais de justice (tout tribunal de première instance situé dans le ressort de la cour d'appel) à l'égard des condamnés non détenus, à l'égard des condamnés détenus qui se sont vu accorder une audience publique, ainsi que pour le prononcé des jugements.

Le fait de tenir des audiences au sein de la prison fait débat. D'un côté, le détenu ne doit pas subir les lourdeurs des transferts vers le palais de justice et les aléas qui en découlent ni se retrouver dans le même lieu que celui dans lequel il s'était vu infliger sa peine, et cela permet en outre que son directeur référent puisse être présent lors de l'audience. D'un autre côté, le détenu doit bien souvent être tout de même transféré, vers une autre prison où se tient le TAP, entraînant l'absence de son directeur référent à l'audience, et il est permis de se demander si la prison est un endroit propice à un débat judiciaire serein. La Cour constitutionnelle n'y a toutefois vu aucune inconstitutionnalité.

Il faut souligner que depuis l'entrée en vigueur en 2016 de la loi du 5 mai 2014, les personnes internées ne dépendent plus des commissions de défense sociale, mais de la « chambre de protection sociale » du TAP.

Par ailleurs, la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite « pot-pourri 2 » et publiée au Moniteur belge le 19 février 2016 a encore durci la matière de l'exécution des peines.

Le changement important que cette loi a apporté au niveau de l'exécution des peines est d'exclure les étrangers qui n'ont pas de titre de séjour en Belgique du bénéfice de pratiquement toutes les modalités d'exécution des peines (*infra*). Ces dispositions ont cependant été jugées anticonstitutionnelles et ont été annulées par la Cour constitutionnelle.

Cette loi étend également les possibilités de révocation des permissions de sortie périodiques et des congés pénitentiaires. Elle donne aussi davantage de pouvoirs au TAP et au JAP (juge de l'application des peines) en introduisant des possibilités de révision de ses décisions dans différentes procédures (libération pour raisons médicales ; mise à disposition du TAP) et en lui permettant, lorsqu'il souhaite réviser une de ces décisions, d'octroyer une autre modalité plutôt que de révoquer. La loi a également réduit le délai pour se pourvoir en cassation contre un jugement du TAP de 15 à 5 jours.

Enfin, il convient de souligner que le ministre de la Justice prépare à l'heure actuelle une réforme d'ampleur de la matière de l'exécution des peines. A l'heure actuelle, les résultats de cette réforme ne sont pas connus mais une réécriture des différents livres est en cours.

6. Libération conditionnelle

Généralités

La différence notoire entre le nouveau système et le précédent est qu'aujourd'hui, la libération conditionnelle n'est plus une faveur mais un droit, dont le détenu peut bénéficier si aucune contre-indication n'est relevée par le tribunal. Malheureusement, ce principe semble rester théorique. En effet, on ne peut parler de droit face à des contre-indications aussi larges et subjectives.

Il semble pourtant difficile d'analyser la situation comme étant la simple substitution du droit à la faveur : « *des privilèges sont transformés en droits mais les exceptions légales à leur revendication les retransforment en privilèges* ». Le constat de l'effet mystificateur du langage juridique se révèle toujours un outil d'analyse efficace : l'objectif de normalisation est toujours un résultat à atteindre (puisque dépend de ce résultat la jouissance effective du droit) sans que l'on puisse efficacement critiquer le système en le qualifiant de « faveur ». Cette affirmation du droit à la libération conditionnelle témoigne d'un « *recours au discours pour masquer des faits qui en contredisent le contenu* ».

La libération conditionnelle peut donc être octroyée au détenu condamné à une peine de plus de trois ans d'emprisonnement, qui a purgé un tiers de celle-ci, ou deux tiers en cas de récidive (sauf exceptions), et qui présente un plan de reclassement, en l'absence des contre-indications relevées supra.

Le condamné est remis en liberté et doit répondre à une série de conditions comme ne plus fréquenter d'anciens détenus, ne plus fréquenter de débits de boisson, etc. Il est suivi par un assistant de justice et doit répondre à toutes les convocations.

La libération est définitive à la fin du délai d'épreuve, si aucune révocation ou suspension n'est intervenue.

Evolution et analyse critique

Durcissement des conditions d'octroi

La mesure est octroyée souvent alors que le détenu est proche du fond de peine, ce qui n'est pas encourageant. En effet, la période minimum de délai d'épreuve en Belgique (2 ans, 5 ans, voire 10 ans selon les cas) est particulièrement importante dans le paysage européen. Ceci peut pousser certains détenus à refuser une libération conditionnelle et préférer une liberté plus grande et une absence de contrôle après leur fond de peine. La libération de Michèle Martin a suscité nombres de réactions et l'émotion a laissé peu de place à la réflexion. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 17 mars 2013 qui est venue durcir sensiblement ce dispositif (supra). Or, il appartenait au gouvernement, dans un souci de pédagogie, d'expliquer au citoyen, qui légitimement se pose des questions, le fonctionnement du système mis en place et voulu par lui-même, et non de le décrier pour des motifs électoralistes. Il lui incombait de rappeler que ce système n'a pas été construit « contre » les victimes, dont la douleur appelle tout notre respect, mais bien pour préserver l'équilibre d'une société toute entière, et que la libération conditionnelle reste le meilleur frein à la récidive.

Les lignes directrices de la réforme introduite par la loi du 17 mars 2013, qui vont toutes dans le sens d'un frein à la libération conditionnelle, sont les suivantes :

- Suppression de l'automatisme de l'examen des libérations conditionnelles : cette disposition est peut-être la plus choquante dans la mesure où l'automatisme de l'examen des demandes permettait à une série de détenus mal informés ou plus fragiles (illettrés, ne parlant pas la langue, ne disposant plus d'avocat, ...) de ne pas devenir les « oubliés du système ».
- Rehaussement des seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle pour les condamnés à une peine de réclusion perpétuelle ou de 30 ans assortie d'une mise à disposition du TAP. En outre, pour que le TAP octroie une modalité d'exécution de la peine à ces condamnés, la décision doit être prise à l'unanimité de cinq juges (au lieu d'une majorité de trois juges pour les autres condamnés : supra). Outre le fait que cette disposition crée une discrimination entre les condamnés, il s'agit

encore de l'expression d'une méfiance vis-à-vis des juges, dans la mesure où cette réforme diminuerait le pouvoir d'appréciation du TAP. Dans un arrêt n°10/2015 du 28 janvier 2015, la Cour constitutionnelle a considéré cette composition élargie et cette règle de l'unanimité comme des mesures "pertinentes au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, consistant à mieux protéger la société à l'égard des risques que peut présenter pour elle l'octroi de modalités d'exécution des peines précitées, prononcées à l'égard des délinquants les plus dangereux".

- Pour les condamnations à une peine privative de liberté de trente ans ou à une peine privative de liberté à perpétuité, assortie d'une mise à disposition du TAP : la décision devra être prise à l'unanimité et non plus à la majorité, par un tribunal composé non plus de trois mais de cinq juges (alors que le manque de magistrats est criant !). Le traitement inégal entre deux catégories de détenus ne peut se concevoir et le principe de l'unanimité rend toute possibilité de libération conditionnelle très théorique.
- Pouvoir d'injonction du Ministre sur le Parquet pour l'obliger à se pourvoir en cassation quand il le souhaite.

L'ensemble des praticiens (magistrats, avocats, Conseil d'Etat, Conseil supérieur de la justice, associations d'aide aux justiciables, conseil central, associations de défense des droits humains, ...) et du monde académique ont demandé aux assemblées législatives de ne pas adopter ce projet irréfléchi dans la précipitation.

En vain, puisque le 19 mars 2013, ont été publiées au Moniteur belge deux lois : la loi du 17 mars 2013 modifiant le code judiciaire et 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 peine et la loi du 17 mars 2013 modifiant l'article 344 du Code d'instruction criminelle, qui mettent en place un durcissement des conditions d'admissibilité, des conditions d'octroi ainsi que de la procédure d'octroi des différentes modalités d'exécution de la peine.

Dans le cadre de la réforme pot-pourri II, la possibilité de libération conditionnelle et le bracelet électronique ont été supprimés si le détenu est en séjour illégal.

L'étude des débats parlementaires est à ce titre affligeant tant les échanges ne concernent que des situations individuelles et ne font jamais mention d'un débat plus large sur le sens et la pratique de la libération conditionnelle.

Annie Devos, directrice des maisons de justice, a souligné que, bien qu'il n'existe pas de chiffres fiables en matière de récidive, la libération conditionnelle n'en demeure pas moins un dispositif qui a fait ses preuves. Pourtant, force est de constater que cette mesure reste trop peu utilisée, de moins en moins d'ailleurs, les détenus allant de plus en plus à fond de peine, comme le montre ce tableau dont les chiffres sont issus des rapports annuels de la Direction générale des établissements pénitentiaires :

	Libérations conditionnelles			Fins de peine		
	Détenus	Sous SE	Total	Détenus	Sous SE	Total
2009	349	362	711	500	43	543
2010	322	366	688	590	48	638
2011	343	437	780	568	52	620
2012	281	432	713	648	61	709
2013	277	389	666	676	85	761
2014	297	420	717	689	102	791

2015	276	463	739	698	130	828
2016	259	477	736	702	130	832
2017	272	467	739	692	120	812

Différentes raisons peuvent expliquer cette sous-utilisation de la LC. Nous avons souligné que les détenus comparaissent devant le TAP pour la LC avec un retard certain. Le fait que certains TAP exigent le passage par d'autres modalités avant d'octroyer la LC retarde encore plus l'octroi de celle-ci. Finalement, quand le détenu comparaît devant le TAP pour sa LC, il est souvent proche de son fond de peine et n'est alors plus preneur, en raison du délai d'épreuve qui peut être long de maximum deux années après le fond de peine.

L'OIP recommande donc de prévoir que la date d'admissibilité à la LC soit fixée au tiers du total des peines. Retarder la date d'admissibilité ne ferait qu'accentuer ces problèmes.

L'OIP recommande que dès son entrée en prison, le détenu ait connaissance de la date d'admissibilité de sa LC et les conditions à respecter pour en bénéficier afin qu'il puisse préparer son plan de détention et son plan de réinsertion.

Calcul des dates d'admissibilité

A l'heure actuelle, le calcul de la date d'admissibilité à la LC n'est ni clair ni transparent. En effet, chaque détenu dispose d'une fiche d'écrou qui reprend les dates d'admissibilité aux différentes modalités d'exécution des peines. C'est l'administration pénitentiaire qui réalise ces calculs, le condamné et son avocat s'en remettant bien souvent les yeux fermés aux dates indiquées. C'est la circulaire ministérielle n°1798 du 23 avril 2007 qui a élaboré les règles pour déterminer, dans des situations parfois très complexes, les règles qui permettent d'une part, de déterminer quand un condamné doit être considéré en état de récidive et d'autre part, de calculer la hauteur de la peine restant à exécuter et la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Les professeurs Marie-Aude BEERNAERT et Damien VANDERMEERSCH se sont attelés à détricoter cette circulaire. Leurs conclusions sont alarmantes : « *il nous a fallu l'aide d'un interprète autorisé en la personne d'un conseiller du SPF Justice pour commencer à y comprendre quelque chose ; et le peu que nous en avons compris nous a passablement horrifiés, tant les résultats auxquels le texte conduit peuvent parfois paraître aberrants. (...) L'élément le plus crucial, le plus central en tout cas, dans l'exécution de la peine privative de liberté est aussi le moins transparent* ». Alexia Jonckeeere et Eric Maes ont récemment consacré un ouvrage entier sur cette question.

L'OIP demande donc, et la transparence exige, que ces règles soient reprises dans la loi de façon claire afin qu'elles puissent être comprises par le détenu, ses avocats et les juges.

Difficulté d'accès au dossier et aux rapports

Les avocats n'ont accès au dossier que quatre jours avant le passage du condamné devant le TAP. Il est difficile de conseiller une personne sans avoir eu accès aux différents rapports du SPS (service psychosocial), à l'enquête sociale externe effectuée au domicile de la personne, aux différents avis rendus par le directeur, la DGD et le ministère public, ...

Les problèmes pratiques apparaissent souvent trop tard pour être solutionnés. Par exemple, l'assistant social de la prison ne dira pas toujours au détenu que l'enquête sociale externe est négative car le domicile est jugé trop petit.

Les contre-expertises sont également rendues très difficiles par cette absence de transparence dans les dossiers de détention.

Or, donner la possibilité au détenu de consulter son dossier à la prison lui permettrait de comprendre les contre-indications envisagées par le service psycho-social et d'y remédier avant l'audience devant le TAP (par exemple, si le rapport SPS souligne que le détenu ne fait aucun effort par rapport aux victimes, celui-ci

pourrait songer à entamer une médiation ou commencer l'indemnisation de celles-ci). Permettre à l'avocat de consulter le dossier de son client au greffe du TAP dès son intervention dans la procédure rendrait son rôle plus effectif et n'engendrerait aucun coût supplémentaire.

Conditions irréalisables sollicitées pour la mise en liberté

Les conditions mises à l'octroi d'une libération conditionnelle posent toute une série de problèmes. En effet, pour que la mesure de libération conditionnelle soit accordée, il faut que le tribunal constate l'absence de contre-indications.

Ces contre-indications sont définies par la loi et portent sur :

- un risque de perpétration de nouvelles infractions graves ;
- un risque que le condamné importune les victimes ;
- l'attitude du condamné à l'égard des victimes ;
- l'absence de perspectives de réinsertion sociale du condamné ;
- les efforts consentis par le condamné pour indemniser la partie civile, compte tenu de la situation patrimoniale du condamné telle qu'elle a évolué par son fait depuis la perpétration des faits pour lesquels il a été condamné.

La loi prévoit qu'en l'absence de contre-indications, la libération doit être accordée.

Dans l'esprit de la commission Holsters, ces contre-indications devaient servir de garde-fou et ne devaient pas être soulevées à la moindre occasion.

Ainsi, quant au risque de récidive, la commission écrivait :

"Cette contre-indication ne signifie donc pas qu'il faille évaluer précisément le risque de récidive du condamné, entreprise hasardeuse s'il en est, mais au contraire qu'il s'agit de déterminer les causes du comportement qualifié d'infractionnel, ainsi que les conditions dans lesquelles ce comportement devrait ne plus se répéter. Il s'agit donc non pas de faire disparaître le risque de récidive, mais plutôt d'entourer la libération conditionnelle de garanties suffisantes, qui sont représentées par les conditions particulières. Et ce n'est que si aucune condition particulière ne permet de rendre le risque de récidive acceptable, que la libération conditionnelle ne pourra être octroyée. La notion de risque de récidive seule ne suffit pas : le risque doit porter sur la commission de faits graves punissables pénalement. Par conséquent, la seule constatation que le condamné pourrait commettre de légères infractions ne suffit pas à refuser l'octroi de la libération conditionnelle."

Sur l'absence de perspectives de réinsertion sociale du condamné, la commission indiquait :

« L'absence d'un plan de reclassement n'est plus une contre-indication absolue à la libération conditionnelle, mais sa présence comme pièce du dossier reste importante, quoique pas prescrite à peine de nullité. Sinon, le condamné se verrait sanctionné par une absence de plan de reclassement sans faute de sa part. En effet, même si l'élaboration du plan de reclassement est de la responsabilité du condamné, celui-ci doit pouvoir se faire assister des services compétents. Implicitement, en cas d'absence de plan de reclassement, l'administration pénitentiaire porte une part de responsabilité ».

Cependant, la réalité est que les exigences du TAP sont bien plus grandes.

Ces exigences peuvent parfois être qualifiées de « fantaisistes », compte tenu du profil socio-économique de la majeure partie de la population carcérale, d'une part, et de l'insuffisante collaboration des services compétents à la réunion de toutes ces conditions, d'autre part.

Il est demandé au détenu de trouver du travail alors que : le marché de l'emploi est saturé, il postule depuis la prison et ne pourra rencontrer son futur employeur qu'en fonction du bon vouloir de l'administration pour l'entretien d'embauche, il ne connaît pas sa date de libération (et donc la date de sa disponibilité pour le travail), il a un casier judiciaire qui arrête certains employeurs potentiels, il a un niveau peu élevé de formation. Nombreux sont les détenus qui présentent un projet de formation.

Il en est de même pour le logement : quel bailleur attendrait indéfiniment ? De plus, les centres d'hébergement sont saturés et les places sont précieuses.

Le suivi des libérés pose une série de questions, comme par exemple la tentative d'imposer aux services non judiciaires qui interviennent dans le cadre de la guidance ou du traitement de signaler les « clients » potentiellement dangereux au détriment du secret professionnel.

Une autre question est celle de la pertinence d'imposer un suivi psychologique à un condamné, peu preneur à la base de ce type de mesure. Un tel suivi peut-il donner des résultats s'il est entamé et poursuivi sous la contrainte ? Le TAP a tendance, comme les anciennes Commissions de libération conditionnelle, à imposer ce suivi alors qu'il n'est pas toujours nécessaire ou que le détenu n'est pas toujours preneur mais se sent bien obligé de consentir à la mesure, espérant ainsi bénéficier d'une mesure favorable.

En outre, pour les condamnés qui sollicitent une libération en vue de l'éloignement du territoire, les contre-indications sont identiques à celles mentionnées ci-dessus, à l'exception de la contre-indication d'"absence de perspectives de réinsertion sociale", qui est remplacée par "*la possibilité d'avoir un logement*". Les dossiers de ces condamnés ne doivent pas contenir un plan de réinsertion sociale. En effet, dans l'esprit du législateur, il n'y a pas lieu de prévoir une condition de réinsertion sociale en raison de l'absence de suivi à l'étranger des personnes qui se voient octroyer une libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire. Il faut toutefois constater que le TAP pose parfois d'autres exigences que celle du logement.

Ainsi, un TAP exige par exemple d'un détenu ayant la nationalité néerlandaise de trouver du travail et un logement aux Pays-Bas avant de lui octroyer une mesure de suspension de peine en vue d'expulsion. Cependant, ses demandes de congés sont rejetées car il n'a pas d'attaches en Belgique. Il est donc impossible de préparer quoique ce soit au Pays-Bas. Depuis la prison de Saint-Gilles, il est impossible pour lui de répondre aux attentes du TAP, le tribunal refusant de se satisfaire de la possibilité qui lui est donnée d'être hébergé dans un premier temps par l'armée du salut et d'être suivi par le service de reclassement social néerlandais.

Dans une autre affaire (2014), un détenu de nationalité française a présenté au tribunal une possibilité de logement et de travail en France. Le TAP de Bruxelles a toutefois déclaré dans son jugement "*le plan de reclassement n'indique l'existence d'aucun cadre structurant en cas de libération*". Le tribunal exigeait notamment la preuve d'un accompagnement psychologique, et vu l'absence de celui-ci, a refusé d'accorder la libération en vue de l'éloignement, alors qu'il était impossible pour ce détenu de pouvoir se rendre en France pour faire des démarches en ce sens.

La pratique montre que la jurisprudence varie très fortement d'un TAP à l'autre, comme c'était déjà le cas avec les anciennes Commissions de libération conditionnelle.

Absence d'un degré d'appel

Les personnes détenues et les avocats déplorent l'inexistence d'une instance d'appel des décisions du TAP.

Cette absence de recours empêche également le développement d'une jurisprudence uniforme.

Ce droit d'appel avait été prévu dans le projet initial mais a été supprimé pour des questions budgétaires.

Le 1er septembre 2014, une proposition de loi modifiant la législation relative à l'application des peines, l'emploi des langues, ainsi que le Code judiciaire, concernant l'appel en matière d'application des peines, a été déposée à la Chambre par Christian Brotcorne (Doc. Parl., Ch., n°54-0196/001).

Début 2016, des auditions ont eu lieu concernant ce sujet.

Retard dans l'examen des dossiers

En principe, les dossiers doivent être examinés au plus tard deux mois après que le rapport du Procureur du Roi a été rendu.

Lorsque les TAP ont été instaurés, un arriéré de trois à quatre mois a été constaté pour la plupart des TAP. Fin 2015, au TAP de Bruxelles ce délai est de plus ou moins six mois pour une demande de libération conditionnelle.

Les détenus dépendant du TAP de Bruxelles comparaissent donc très souvent pour la première fois devant le TAP alors qu'ils sont admissibles depuis bien longtemps à la surveillance électronique ou la libération conditionnelle.

De plus, une étude réalisée par Eric MAES et Carrol TANGE montre que les détenus qui bénéficient d'une libération conditionnelle se la voient octroyer en moyenne 431,7 jours (plus ou moins 14 mois) après leur date d'admissibilité à celle-ci. Les chercheurs ont aussi mis en évidence que le temps d'attente dépend de la hauteur de la peine : les condamnés à une peine de 3 à 5 ans attendent en moyenne 268,8 jours tandis que les condamnés à perpétuité attendent 1467,6 jours après leur date d'admissibilité.

Quelles sont les causes de ce retard ?

- L'absence de sanction du non-respect des délais :

Pour que le TAP soit saisi, il faut d'abord que le directeur de la prison ait rendu son avis sur la modalité d'exécution de la peine sollicitée par le détenu. Pour une demande de libération conditionnelle, le directeur a quatre mois pour rédiger son avis, pour une surveillance électronique ou une détention limitée, il a deux mois.

Nous ont été signalées de graves carences de la part de directions de certaines prisons qui ne rendent pas les avis nécessaires à l'initiation de la procédure à temps (notamment Mons, Jamioulx, Saint-Hubert, Lantin, Marche-en-Famenne, Saint-Gilles).

En juillet 2022, l'OIP a publié un communiqué sur le blocage des permissions de sorties, demande de surveillance électronique et libération conditionnelle à la prison de Marche-en-Famenne. En effet, plusieurs détenus et avocats ont fait remonter devoir parfois attendre jusqu'à cinq mois avant que leur demande de sortie ne soit traitée par la direction de l'établissement pénitentiaire. Ces délais d'attente auraient d'ailleurs causé l'annulation de plans de reclassement, y compris dans des situations où les personnes incarcérées disposaient d'un contrat de travail.

Un détenu a même rapporté que son directeur avait envoyé son avis à un TAP incompétent. Il avait en effet adressé son avis au TAP d'Anvers alors que le TAP de Bruxelles était compétent. Le détenu a été jusqu'à Anvers pour une audience où le TAP s'est déclaré incompétent et l'audience a été reportée. Ce détenu a perdu énormément de temps dans sa procédure et a décidé de renoncer à toute libération conditionnelle étant proche du fond de peine.

Certains Directeurs ont été jusqu'à indiquer clairement qu'ils ne rendraient plus d'avis du tout parce qu'ils n'en avaient plus le temps.

En outre, la qualité des avis des Directions varie fortement en fonction des prisons. Si certains avis sont fouillés, d'autres semblent avoir été rédigés en cinq minutes. La plupart se contentent d'ailleurs de renvoyer aux conclusions du rapport psycho-social.

Dans ces situations, il est possible pour l'avocat d'introduire une procédure devant le président du tribunal de première instance pour faire condamner le ministre sous peine d'astreinte à rendre son avis par l'intermédiaire du directeur dans un certain délai déterminé par le tribunal – ce qui peut cependant entraîner par la suite une relation tendue entre le détenu et son directeur. En outre, il est permis de se demander quel type d'avis rendrait un Directeur qui a refusé de rendre volontairement un avis.

Le ministère public a un mois pour rédiger son avis, à dater de la réception de l'avis du directeur. Toutefois, s'il ne respecte pas ce délai, l'audience peut être fixée et il peut alors donner son avis oralement à l'audience.

La loi prévoit que l'audience n'ait pas lieu plus de six mois après la demande du condamné.

Toutefois, si les avis ne sont pas rendus à temps ou si le TAP ne statue pas dans les six mois de la demande, aucune sanction n'est prévue.

- Le manque d'information des détenus :

Il existe aujourd'hui deux mesures particulières (détention limitée, surveillance électronique). Les détenus remplissent une demande par procédure sur laquelle ils souhaitent voir le tribunal statuer. En l'absence d'information quant à la réelle portée des mesures, on observe que les détenus remplissent les demandes relatives à toutes les mesures pour lesquelles ils sont dans les conditions de temps, alors que ces mesures ne sont pas spécialement adaptées à leur situation.

En outre, certains détenus arrivent à l'audience sans avoir formulé de demande de permissions de sortie ou de congés, ou en ayant introduit une telle demande peu de temps avant l'audience. Or, le TAP, pour octroyer une mesure, exige en règle générale que le détenu ait déjà bénéficié de permissions de sortie ou de congés, ou à tout le moins puisse montrer qu'il a déjà essayé plusieurs refus de la DGD, mais ne statue pas quand une demande est en cours.

- L'exigence de la progressivité :

Le TAP exige souvent que le détenu ait d'abord fait ses preuves sous la modalité de la surveillance électronique ou de la détention limitée avant de lui octroyer une libération conditionnelle (cf. infra). Cela a pour effet de fortement encombrer le tribunal et de retarder les octrois de libération conditionnelle.

Cette exigence de progressivité est une pratique judiciaire qui n'est pourtant imposée par aucune disposition légale.

- Le manque de personnel SPS :

Une fois la demande du détenu introduite, le service psychosocial de la prison (SPS) procède à une étude psychologique du détenu et à l'établissement de sa criminogénèse (c'est-à-dire une analyse très poussée du parcours du détenu, son profil psychologique/psychiatrique, les causes de son passage à l'acte délinquant, ...).

Nous avons constaté depuis plusieurs années que l'aspect sécuritaire déteint sur les acteurs du processus qui en viennent à adopter des pratiques de contrôle au détriment d'une réelle philosophie de réinsertion pour le détenu. Le travail d'« expertise » (sur les risques de récidive) réalisé par les membres des SPS est tellement important que ces derniers ne sont pas disponibles pour leur travail d'accueil et d'accompagnement, pourtant essentiel. Ces avis d'expertise mobilisent un temps considérable, et le SPS prend beaucoup de retard dans la rédaction de ces rapports.

De plus certains membres de SPS refusent, par manque de temps, de rencontrer le détenu avant qu'il ne soit effectivement admissible à une modalité d'exécution de la peine. Cet état de fait retarde donc tout le processus de plusieurs mois.

La présence du rapport SPS au dossier est cependant cruciale : en son absence, tant la DGD pour décider d'octroyer des permissions de sortie ou des congés que le TAP pour décider d'octroyer une détention limitée, une surveillance électronique ou une libération conditionnelle, s'estimeront incapable d'évaluer les contre-indications (et notamment le risque de récidive) et reporteront leur prise de décision de plusieurs mois, afin d'attendre que le rapport SPS soit versé au dossier.

Le risque est alors une perte de motivation des détenus face à un droit qui devrait leur être reconnu et cela les conduit à préférer aller « à fond de peine », ce qui n'est dans l'intérêt ni du détenu, ni de la société. En effet, le détenu qui exécute sa peine jusqu'à son terme sortira de prison sans bénéficier de l'aide d'un assistant de justice et sans être soumis à aucun contrôle. Il n'aura en outre parfois aucun projet ni point de chute.

Ces retards dans la procédure entraînent une grande frustration pour les détenus. Que dire à un détenu qui, à cause de l'absence d'un rapport, voit son audience reportée de quelques mois alors qu'il sait que son potentiel employeur, qui n'a pas été facile à dénicher, ne l'attendra pas ?

En outre, s'ils décident de renoncer à demander leur libération conditionnelle, ils peuvent devenir difficilement gérables, dès lors qu'ils n'ont plus de motivation à fournir des efforts en termes de comportements en vue d'une bonne évaluation de la direction pour leur dossier.

Le manque de personnel au sein des SPS est criant. Une des plaintes les plus récurrentes des détenus est qu'ils ne voient jamais le SPS, que le SPS ne répond pas à leurs rapports, etc.

Dans les travaux préparatoires de la loi, il est demandé au SPS d'adopter une attitude proactive et de travailler avec le condamné à la préparation d'un plan de réinsertion. C'est à ces services (SPS ou services extérieurs) que reviendra l'initiative de réaliser un plan de réinsertion sociale, et non pas uniquement de faire de l'expertise et du contrôle.

Il est donc largement temps de résoudre le problème de personnel et de développer encore l'aide aux détenus par des services externes (qui dépendent des Communautés ou des régions).

Certains détenus ont également rapporté avoir rencontré de grandes difficultés de communication avec le psychologue ou l'assistant social en charge de leur dossier (notamment à Nivelles). En cas de mésentente grave et d'absence de relation de confiance, aucun changement d'interlocuteur n'est possible.

- Des dossiers incomplets :

En plus des rapports manquants, sera bien souvent constatée l'absence des fiches victimes, des jugements ou arrêts fondant les condamnations, etc., ce qui contraint à un report de l'affaire au TAP.

Par exemple, un détenu de la prison de Ittre a attendu un an pour que son dossier soit transféré de la cour d'appel de Gand à la prison d'Ittre afin que le SPS puisse en prendre connaissance et établir sa criminogénèse.

Si l'avocat pouvait avoir accès au dossier dès que son client est admissible aux permissions de sortie, il pourrait constater que des documents essentiels manquent, et mettre le dossier en ordre bien avant l'audience TAP, afin d'éviter une perte cruciale de temps.

Pratique de fixation

Il semblerait que certains TAP aient décidé de ne pas fixer les demandes de surveillance électronique dans les deux mois du dépôt de la demande ou de l'avis du Directeur (art 52 § 1er) lorsqu'ils constatent que le condamné sera dans les prochains mois admissible à la libération conditionnelle et supputent qu'un avis du Directeur devrait bientôt être rédigé.

Ils souhaitent ainsi ne pas multiplier les audiences et pouvoir examiner les deux modalités en même temps. Ils invoquent le fait que les délais ne sont pas fixés à peine de nullité.

Cette décision engendre une discrimination entre les condamnés selon la date à laquelle ils ont introduit la demande de surveillance électronique ou selon la prison depuis laquelle ils introduisent leur demande.

Prenons un exemple pour illustrer les effets de cette pratique.

Exemple : A est admissible à la surveillance électronique (SE) le 1.10.2012 et à la libération conditionnelle (LC) le 1.4.2013.

Le condamné fait la demande de SE le 1.7.2012, l'avis du Directeur est déposé au greffe le 1.8.2012, le dossier devrait être fixé au plus tard le 1.11.2012. Il se pourrait que la SE lui soit accordée à cette date (ou après une remise proche). Quand il comparaitra en avril 2013 pour la LC, il aura pu prouver que sa réinsertion se passe bien et pourrait obtenir la LC dès avril-mai 2013.

S'il fait sa demande de SE le 1.1.2013 (voire le 1.12.2012), les Présidents vont observer qu'un avis du Directeur sur la LC devrait bientôt leur arriver et qu'il vaudrait mieux attendre cet avis pour fixer ensemble les deux modalités. Dans ce cas, le condamné comparaitra pour les deux modalités en avril 2013 (au plus tôt). On lui accordera peut-être la SE en remettant l'examen de la LC en septembre 2013 (on demandera l'accord du condamné et de son conseil qui acquiesceront pour ne pas entrer en conflit avec le TAP). Et si

le dossier n'est pas complet (ce qu'on aurait pu constater si le dossier SE avait été fixé dans les deux mois), les remises se cumuleront de telle sorte que le condamné restera plus longtemps en détention pour des motifs liés au confort du tribunal.

7. La surveillance électronique

Un peu d'histoire

L'histoire de la surveillance électronique est assez récente. En Belgique, sa première mention dans le champ pénal remonte à seulement 25 ans : dans la Note d'orientation de politique générale et de politique pénitentiaire écrite par le Ministre De Clerck en 1996. A ce stade, elle ne fait l'objet d'aucune considération concrète mais relève seulement d'une potentielle solution qui pourrait être envisagée. Au même moment, une recherche menée par l'Institut national de criminalistique et de criminologie sur l'assignation à résidence électroniquement surveillée souligne des avantages, mais aussi des points d'attention à prendre en compte dans le déploiement de la surveillance électronique. La lourdeur que cela peut par exemple représenter pour les hébergeants, souvent les familles, est notamment évoquée. C'est dans ce contexte qu'une première expérience-pilote se met en place en 1997 auprès des personnes incarcérées à la prison de Saint-Gilles. Et, c'est à partir de cette expérience que la surveillance électronique va peu à peu s'imposer dans l'arsenal pénal, au point de devenir le « couteau suisse de la pénalité » au regard des objectifs pénologiques qu'elle pourrait prétendre remplir, et de ses multiples déclinaisons, pour atteindre aujourd'hui huit modalités différentes.

Il faudra attendre dix ans plus tard pour que la surveillance électronique bénéficie d'une reconnaissance légale. La loi du 17 mai 2006 vient en effet élaborer une structure légale à une mesure qui était pourtant déjà prononcée auprès de nombreux détenus. Cette loi vient présenter et définir explicitement la surveillance électronique comme « un mode d'exécution de la peine privative de liberté », au même titre que la libération provisoire ou la libération conditionnelle, « par lequel le condamné subit l'ensemble ou une partie de sa peine privative de liberté en dehors de la prison selon un plan d'exécution déterminé, dont le respect est contrôlé notamment par des moyens électroniques », sans autres indications.

L'assignation à résidence sous surveillance électronique va permettre au détenu de subir tout ou partie de sa peine chez lui, en respectant des horaires stricts. Il devra être présent à son domicile et ne pas le quitter à certains moments de la journée, en fonction de ce qui a été prévu avec son assistant de justice. L'organe responsable de l'installation du matériel et du contrôle des condamnés sous surveillance électronique est le Centre de surveillance électronique (et non plus le Centre national de surveillance électronique car cette compétence relève à présent des Communautés et non plus du pouvoir fédéral).

En pratique, un bracelet sera apposé à sa cheville, relié à un émetteur-récepteur local, qui émet un signal d'alarme auprès du Centre de surveillance électronique si le condamné retire son bracelet ou s'il ne se trouve pas à domicile dans les heures convenues. Signalons que les détenus peuvent être questionnés s'ils sont à leur domicile à un moment où ils ne devraient pas y être.

Le système actuel nécessite que le condamné dispose soit d'un téléphone fixe, soit d'un GSM. Le rayon de détection peut être réglé sur trois positions, en fonction de la configuration de l'habitation du condamné. Le service de monitoring reçoit et gère sur écran les messages envoyés par l'émetteur via un logiciel informatique (EMS).

Concernant la détention préventive sous surveillance électronique, contrairement aux autres modalités, sa déclinaison répond à un régime plus strict. L'inculpé a l'obligation de rester en permanence à l'adresse que le mandat précise et ne peut quitter cette adresse que pour certains déplacements, décrits dans un arrêt royal, soit :

- Des nécessités de l'enquête (par exemple, une audition par le juge d'instruction),
- Des nécessités de la procédure en cours (comparutions, consultation du dossier...) ou d'une autre procédure judiciaire,

- Des urgences médicales,
- Des cas de force majeur (par exemple, si un incendie venait à se déclarer, l'inculpé aurait bien entendu le droit de sortir du lieu auquel il est assigné à résidence).

Pour chacune de ses sorties, l'inculpé est suivi par un système de GPS contrôlé par les agents du Centre de Surveillance Electronique.

La surveillance électronique s'est donc considérablement densifiée sous sa forme, mais également d'un point de vue quantitatif. En ne prenant que les données du Centre de Surveillance électronique de la Fédération Wallonie Bruxelles, on observe qu'entre 2015 et 2019, le nombre d'activations de surveillance électronique est passé de 2509 à 3135, soit une augmentation de 25%. Néanmoins, tous les types de peines ou mesures n'ont pas connu la même évolution. En excluant les peines ou mesures qui rencontrent peu de cas (par exemple l'internement sous surveillance électronique), on peut observer que les surveillances électroniques dépendant du directeur de prison, de la Direction générale de la Détention et du Tribunal de l'application des peines ont respectivement diminué de 28%, 73% et 10% entre 2015 et 2019. De leur côté, la détention à domicile et la détention préventive sous surveillance électronique ont augmenté de 69% et 311%. En somme, toutes les peines et mesures qui ne nécessitent pas l'intervention d'un assistant de justice ont augmenté, alors que les autres ont diminué. La logique de gestion des flux pénitentiaires voulue par la surveillance électronique semble peu à peu prendre le dessus sur les enjeux de réinsertion sociale.

Territoires	Communa utés francopho ne et germanop hone	Commun auté flamande	Communa utés francopho ne et germanop hone	Commun auté flamande	Communa utés francopho ne et germanop hone	Commun auté flamande
	2017		2018		2019	
Détention préventive	403	460	724	495	724	945
Peine de surveillance électronique	6	NC ²³⁴	8	NC	8	NC
Détention à domicile (modalité d'exécution d'une ou plusieurs peines de prison dont le total à exécuter est inférieur à 1 an)	645	NC	873	NC	873	NC
Surveillance électronique dépendant du directeur de prison (modalité d'exécution d'une ou plusieurs peines de prison dont le total à exécuter est compris entre 1 et 3 ans)	1324	NC	1039	NC	1039	NC
Surveillance électronique dépendant de la Direction générale de la détention	5	NC	4	NC	4	NC

234 Depuis la communautarisation, les données sont présentées différemment entre la communauté française et la communauté flamande et ne permettent pas de disposer de la même présentation.

Surveillance électronique dépendant du Tribunal de l'application des peines (modalités d'exécution d'une peine de prison de + de 3 ans)	377	NC	315	NC	315	NC
Mise à la disposition du Tribunal d'application des peines	3	NC	1	NC	1	NC
Internement sous surveillance électronique	0	NC	1	NC	1	NC
Total	2763	3833	2965	3995	2965	4107

Hypothèses d'application

Le champ d'application de la surveillance électronique n'a cessé de croître. Aujourd'hui, les neuf modalités suivantes peuvent ou se font par le biais d'une surveillance électronique :

Six mesures dont le placement est complété d'une guidance orchestrée par un assistant de justice :

- L'internement sous surveillance électronique,
- La mise à disposition du tribunal de l'application des peines,
- La surveillance électronique dépendant du tribunal de l'application des peines (modalité d'exécution d'une peine de prison de plus de trois ans),
- La surveillance électronique dépendant sur la Direction générale de la détention,
- La surveillance électronique dépendant du directeur de prison (modalité d'exécution d'une peine de prison dont le total à exécuter est compris entre un et deux ans)
- La surveillance électronique dépendant du juge de l'application des peines (modalité d'exécution d'une peine de prison dont le total à exécuter est compris entre deux et trois ans)

Et trois mesures pour lesquelles le justiciable n'est pas suivi par un assistant de justice :

- La détention à domicile (modalité d'exécution d'une ou plusieurs peines de prison dont le total à exécuter est inférieur à un an),
- La peine de surveillance électronique,
- La détention préventive sous surveillance électronique.

Pour ces trois dernières mesures, du côté de la Communauté Française, des assistants sociaux ont récemment rejoint le Centre de surveillance électronique afin de pouvoir accompagner des justiciables en demande.

Les condamnés à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter excède trois ans se voient octroyer la possibilité d'exécuter leur peine sous surveillance électronique par le TAP (supra).

Les conditions sont les suivantes (en plus des conditions à respecter pour l'octroi de la libération conditionnelle) :

- le condamné doit disposer d'un titre de séjour légal en Belgique ;
- il doit être dans les conditions de temps (six mois avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle) ;

- il doit disposer d'un domicile ou d'une résidence fixe en Belgique ainsi que d'un téléphone fixe ou d'un GSM ;
- il doit être prêt à élaborer un emploi du temps ;
- les personnes majeures domiciliées avec lui doivent marquer leur accord sur la mesure.

Les condamnés à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter est égale ou inférieure à deux ans quant à eux, peuvent exécuter leur peine sous surveillance électronique avec l'accord de la direction de l'établissement pénitentiaire. Si le condamné est libre au moment où il est condamné, il est alors mis en "interruption de peine" en attendant que le Centre de Surveillance Electronique vienne installer le matériel à sa résidence, le temps d'attente pouvant atteindre plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Les conditions sont identiques à celles mentionnées ci-dessus à plusieurs exceptions près.

Pour les personnes condamnées à une peine entre un et deux ans, le directeur vérifie l'absence des contre-indications suivantes : impossibilité de subvenir à ses besoins matériels ou risque manifeste pour l'intégrité physique de tiers.

La procédure diffère aussi pour les personnes condamnées du chef de faits de mœurs commis à l'encontre de mineurs. Ceux-ci devront faire l'objet d'un avis spécialisé du service psycho-social qui peut proposer la mise en place d'une guidance. Le directeur examine les éventuelles contre-indications à une libération provisoire susmentionnées ainsi qu'une contre-indication supplémentaire : le risque d'importuner la victime. Des conditions individualisées peuvent être imposées afin de limiter le risque de récidive. Pour cette catégorie de condamnés, la décision d'octroi de la libération provisoire est prise par la DGD, sur base de l'avis émis par le directeur, et non par le directeur lui-même. En cas d'octroi, mandat sera donné au service des maisons de justice qui sera chargé du suivi de la mesure et du contrôle des conditions imposées pour une durée de deux ans.

Cette situation est toujours régie par des circulaires ministérielles, ce qui est source de grande insécurité juridique.

L'OIP déplore que cette matière reste régie par des circulaires difficilement accessibles et peu claires.

Depuis septembre 2023, les personnes condamnées à des peines dont le total est supérieur ou égal à six mois dépendent du Juge de l'application des peines.

Il est prévu que les personnes condamnées à des peines inférieures ou égales à 2 ans d'emprisonnement dépendront également du Juge d'application des peines à partir de septembre 2023.

Mise en œuvre pour les personnes condamnées et sortants de prison

La surveillance électronique en tant que mesure d'exécution d'une peine de prison peut être octroyée si le condamné remplit les conditions suivantes :

- Avoir un titre de séjour en Belgique,
- Avoir une résidence en Belgique adaptée à l'exécution de cette surveillance électronique et un numéro de téléphone,
- Ne pas être condamné du chef d'une infraction terroriste et ne pas exécuter une peine d'emprisonnement alors qu'on subit une mesure de mise à disposition du TAP
- Ne pas subir une peine d'emprisonnement subsidiaire à une peine autonome de surveillance électronique.

Pour les personnes condamnées à moins de six mois de prison, la décision appartient au directeur de prison ou à la DG. Pour les peines comprises entre six mois et trois ans, c'est le juge d'application des peines depuis le 1^{er} septembre 2022 (pour les peines de plus de 2 ans jusqu'à 3) et 1^{er} septembre 2023 (pour les peines de 6 mois à 2 ans).

- Le condamné peut être suivi par un assistant de justice. Cependant, le condamné reste inscrit au rôle de la prison d'attache, ce qui a une incidence, notamment en matière d'allocations sociales. Les condamnés sous bracelet électronique étant assimilés à des détenus, ceux-ci ne peuvent disposer de revenus de remplacement (CPAS, chômage...). Pour limiter à minima les risques de grande précarisation que représentent cette absence de possibilité de recourir aux minimas sociaux, une circulaire ministérielle datant du 1^{er} décembre 2007 a mis sur pied une allocation financière de substitution. Néanmoins, cette aide financière, en plus de ne pas avoir fait l'objet d'une quelconque réévaluation depuis son entrée en vigueur, est bien loin d'atteindre les montants des minimas sociaux (elle est de 20,85 euros par jour pour une personne isolée et de 13,90 euros par jour pour les cohabitants). Deux cas de recours contre les CPAS ont été gagnés par des justiciables qui ont obtenu de recevoir le RIS. Des associations, et notamment le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté ont plusieurs fois dénoncé auprès des autorités publiques la grande précarité dans laquelle ce système enferme les justiciables sous surveillance électronique, véritable « pousse-au-crime » tant les montants octroyés ne permettent pas de subvenir aux besoins du quotidien (logement, nourriture ...). Le niveau actuel de l'inflation et l'augmentation considérable des prix de l'énergie ne vont faire qu'empirer la précarisation de ces justiciables. A l'heure où nous écrivons, aucune réaction politique ne va dans le sens d'une valorisation décente de cette allocation.
- L'emploi du temps du condamné se subdivise en plusieurs parties : temps passé à la maison, travail et/ou formation, activités psychosociales (suivi psychologique, ...) et loisirs. Sept heures de loisirs par semaine au minimum sont accordées au condamné.

Les conditions d'exécution pourront être adaptées si nécessaire soit par le TAP, soit par le JAP, soit par la DGD.

Les condamnés sous surveillance électronique peuvent également bénéficier de congés pénitentiaires.

- Révocation de la mesure : si le condamné ne respecte pas les conditions mises en place dans le cadre de la surveillance électronique, le centre de surveillance électronique prévient la juridiction compétente ou le directeur de la prison qui peuvent décider de révoquer la mesure.
- Fin de la mesure : la surveillance électronique s'achève lorsque le détenu a atteint la date de sa libération provisoire.

Une des grandes modifications de la matière réside dans le fait que le Centre de Surveillance électronique, qui avait sa propre spécificité et dépendait de l'administration pénitentiaire, a été intégré par décision ministérielle à la Direction Générale des Maisons de Justice le 1^{er} septembre 2007.

Concrètement, il s'agissait pour l'ex-Ministre de la Justice de rationaliser le travail et d'en diminuer les coûts.

Le travail des assistants de justice s'en est trouvé profondément modifié. La surveillance électronique sollicite une étude particulièrement attentive de la situation concrète du condamné sous tous ses aspects. L'élaboration du plan d'exécution de la mesure de bracelet demande un réglage fin en fonction des besoins et des possibilités du condamné mis en rapport avec les exigences de la justice, sous peine d'échec de la mesure.

Les maisons de justice, qui ont en principe comme rôle de vérifier le respect des conditions imposées par une autorité mandante (aujourd'hui le TAP la DGD et le JAP), n'ont jamais eu comme mission l'élaboration du contenu d'une mesure. Cette mission des maisons de justice va à l'encontre de la circulaire précisant les principes déontologiques de l'assistant de justice. La communautarisation des maisons de justice est venue amener une dimension nouvelle à la surveillance électronique : le déploiement d'instructions et de pratiques différentes entre communauté flamande et communauté française. Face à la latitude laissée aux communautés pour exécuter les surveillances électroniques et bien que des instances de régulations intercommunautaires existent, des disparités s'observent d'une communauté à une autre (souplesse vis-à-vis des horaires, délimitation des périmètres ...) qui posent question dans une perspective d'égalité de traitements des citoyens belges.

Les maisons de justice se plaignent de manière récurrente du manque de personnel pour faire face à l'ensemble de leurs missions.

Analyse : le bracelet électronique est-il la panacée ?

Il convient de prendre en considération les observations suivantes :

- Mesure « test »

Comparativement à d'autres mesures, comme la libération conditionnelle ou la libération provisoire, il s'agit d'une mesure plus coûteuse et nettement plus contraignante. Par contre, elle est beaucoup moins coûteuse que l'emprisonnement. Toutefois, rien n'est clair en matière de chiffres. Annie Devos estime le coût d'un jour sous surveillance électronique à environ 8,5€ contre environ 150,00€ en prison. Toutefois, ce montant ne tient pas compte des coûts latéraux engendrés par les échecs de la mesure et les réincarcérations.

Si l'un des buts de la surveillance électronique est la limitation des effets dommageables de l'emprisonnement (on pense par exemple au détenu ayant de jeunes enfants, un travail...), il s'agit en réalité d'un compromis « sécuritaire » entre un objectif systémique de régulation de la population pénitentiaire et un objectif pédagogique de réinsertion sociale des détenus. Et force est de constater que l'augmentation considérable des surveillances électronique dépourvues d'accompagnement social vient mettre à mal ce compromis.

Ainsi, si cette mesure peut se comprendre pour la catégorie des condamnés à des peines de moins de trois ans, elle est souvent vue comme un obstacle supplémentaire à l'octroi d'une libération conditionnelle dans les cas des condamnés à une peine de plus de trois ans.

En effet, l'arriéré dans l'examen du fond des dossiers devant le TAP conduit les personnes ayant formulé une demande de bracelet électronique six mois avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle à comparaître devant celui-ci alors que la libération conditionnelle pourrait leur être accordée. Or on constate que les TAP sont de plus en plus frileux à octroyer au condamné une libération conditionnelle sans que celui-ci ne soit passé par une autre mesure (surveillance électronique ou détention limitée). Ces mesures sont cependant fort contraignantes pour des personnes ayant passé de longues années en prison, et peuvent échouer alors qu'une libération conditionnelle aurait été réussie. Elles entraînent également un retard de l'octroi de la libération conditionnelle.

Par exemple, on impose à des personnes des horaires stricts conditionnant le résultat de la mesure, alors qu'il n'en est rien pour la libération conditionnelle.

Incarcéré, le condamné est dépossédé de sa propre vie. Tout est organisé pour lui. On lui dit quand manger, quand se doucher, quand dormir. Comment attendre de personnes ayant subi une longue détention d'être capable à leur sortie de prison de prendre à bras le corps le déroulement d'une vie minutée et particulièrement structurée par eux-mêmes ?

Ces injonctions à la responsabilisation sont souvent très difficiles à vivre pour les détenus, elles sont mêmes perverses lorsqu'elles ne servent qu'à « couvrir » les instances du système pénal en cas d'échec de la mesure. Le détenu va alors se voir confronté à un discours du *type* « *on vous a fait confiance, vous nous avez déçu* ». L'échec d'une des mesures imposées comme « mise à l'épreuve », comme véritable test, condamnera quasiment automatiquement la personne à purger sa peine jusqu'au bout.

En conclusion, la surveillance électronique comme modalité d'exécution de la peine a pour conséquence un élargissement du filet pénal puisque si la mesure est une réussite, elle conduit à retarder une mesure plus favorable comme une libération conditionnelle ; si la mesure est un échec, elle conduit à augmenter le risque d'un fond de peine.

- Les buts poursuivis sont contraires à ceux atteints

Les contraintes horaires imposées à la personne sous bracelet électronique sont souvent un empêchement au reclassement de celui-ci, alors même que ce reclassement est l'un des buts de la mesure. Comment expliquer à son patron qu'on ne peut prester d'heures supplémentaires, ou prendre le temps de terminer un

travail commencé, dans des secteurs tels que l'horeca, le bâtiment, les transports, grands pourvoyeurs d'emplois pour des personnes peu qualifiées ?

De plus, il est exigé du condamné qu'il obtienne des attestations pour toutes les activités qu'il entreprend : *"Dans quelle position place-t-on un justiciable qui doit demander chaque jour une attestation prouvant qu'il a bien participé à la séance d'entraînement de son équipe sportive, ou à tel cours du soir, ou telle répétition de chorale, parce qu'il faut justifier l'horaire accordé ? Dans une telle perspective en effet, l'inscription au club sportif, au cours du soir ou à la chorale ne suffit pas, car elle ne prouve pas la participation effective à chaque activité. Ce "harcèlement" est propre à la surveillance électronique et n'existe dans aucune autre modalité d'exécution de la peine. Or il peut produire des effets paralysants et aboutir ainsi à la désinsertion, voire l'exclusion".*

De même, le but de contrôle et de réduction des risques n'est en rien atteint puisque le condamné peut aller et venir à sa guise dans les heures permises, sans que l'on sache où il est exactement.

Selon M.-S. DEVRESSE, c'est la multiplicité des objectifs assignés à cette mesure qui semble aujourd'hui poser problème. La plupart des textes politiques lui donne en effet un nombre incalculable d'objectifs, souvent complètement contradictoires, comme par exemple réduire les coûts de la pénalité et lutter contre le sentiment d'impunité ou assurer la réinsertion.

En outre, il est avancé que la surveillance électronique a l'avantage de permettre au condamné de vivre au sein de sa famille et empêche la rupture du lien social. Cependant, l'INCC avait mis en évidence les problèmes que peuvent poser la présence d'un condamné en bracelet au sein d'un logement, dans son étude sur la surveillance électronique de février 1996 :

La surveillance électronique peut avoir des effets psychologiques néfastes car la famille toute entière est de facto condamnée à vivre avec quelqu'un qui ne peut quitter la maison, ni même faire de commissions et qui parfois est extrêmement frustré. Il semble que ces facteurs accroissent la pression sur la famille et engendrent des conflits familiaux. Il s'ensuit une dégradation du contexte social dans lequel vit le condamné et en définitive une augmentation du risque de récidive. Il existe suffisamment d'alternatives aux peines privatives de liberté qui ont déjà fait leurs preuves, notamment le travail d'intérêt général, la médiation pénale et la libération conditionnelle. La question cruciale est ici de savoir si la surveillance électronique est une mesure appropriée et efficace pour la sécurité du citoyen et la réinsertion sociale du délinquant. Dans la pratique, la surveillance électronique semble d'ailleurs se limiter généralement à un simple contrôle sans que l'on attende du délinquant une quelconque collaboration active et volontaire et suscite la question de l'efficacité de la méthode quant à son influence sur le comportement du délinquant ou sur l'élimination des éléments criminogènes. Ce système donne naissance à une justice de classes si l'on considère que les personnes qui vivent dans des habitations spacieuses et confortables sont favorisées. De plus, cette mesure ne saurait s'appliquer aux personnes sans domicile fixe. En guise de conclusion, l'étude met en garde contre l'introduction hâtive d'un système de surveillance électronique. Un tel système pourrait accentuer l'effet d'aspiration du système de l'administration de la justice pénale et intensifier la répression.

Enfin, le matériel de surveillance électronique (le prix du box et le bracelet s'élève à 4.800 €) n'appartient pas au centre de surveillance électronique, il est loué à des firmes privées.

L'OIP ne peut que déplorer cette privatisation croissante de la justice, qui aura, entre autres, comme conséquence que les acteurs de justice auront moins de liberté dans la priorité de l'affectation des ressources.

- Monde virtuel

La réinsertion envisagée n'est pas celle d'un libéré à l'essai qui aurait le loisir d'organiser son temps en fonction de ses priorités. Tout est organisé par rapport aux horaires de travail, ou de formation professionnelle, laissant peu de place aux loisirs et au temps libre. Ce temps libre sera la plupart du temps utilisé pour assouvir des besoins matériels tels que faire les courses. On peut se poser la question de la place laissée aux relations familiales. Un jeune enfant comprendra-t-il l'absence de son papa à une fancy-fair ?

Les personnes sous surveillance électronique sont également censées évoluer dans un monde parfait, sans grève surprise, sans embouteillages, sans enfant malade à aller chercher à la garderie, ... Le système de

surveillance reste très rigide et a toute opportunité pour refuser la crédibilité d'une excuse alléguée par la personne qui n'a pas pu respecter un horaire.

- Le corps et le téléphone

Certains condamnés vivent cette mesure comme un véritable « marquage au corps ».

Les lésions physiques occasionnées par le bracelet ne sont pas rares. Les condamnés doivent apprendre à supporter ce nouvel élément de leur corps, aussi bien physiquement que mentalement.

Il existe un risque de dépendance au bracelet pour la personne l'ayant porté de nombreuses années, qui n'arrivera pas à reprendre sa vie en main en dehors des carcans horaires stricts qu'on lui a imposé.

Le téléphone, organe de contrôle, devient le contact du condamné avec la mesure, ce qui a pour conséquence de rendre celle-ci complètement impersonnelle.

En outre, il n'est pas rare de voir des détenus solliciter une remise sous bracelet pour éviter d'avoir à justifier leurs activités auprès de leur assistant de justice lorsqu'ils bénéficient d'une libération conditionnelle. En effet, certains détenus considèrent qu'au moins, sous surveillance électronique, leur parole n'est pas constamment remise en doute.

- Sélection des personnes pouvant bénéficier du bracelet électronique et effets sur leurs tiers

Il n'est procédé à aucune évaluation approfondie quant à la capacité de la personne et de ses proches à être soumis à une telle mesure.

Le condamné peut très bien éprouver des difficultés importantes à se soumettre à des horaires stricts, surtout s'il est particulièrement désaffilié ou précarisé, tout en ne représentant pas ou plus un danger pour la société. A titre d'exemple, bien que les cas soient heureusement rares, la mise sous surveillance électronique de personnes internées pose largement question.

Si l'on demande l'avis des personnes majeures résidant avec le condamné par rapport à la mesure, celles-ci sont rarement informées des tenants et aboutissants.

Les assistants de justice rencontrent le plus souvent possible les familles, mais ceux-ci ne sont pas équipés pour travailler ces questions en profondeur. Un ras-le-bol des familles est fréquemment constaté. Et que fait-on des familles dans lesquelles les rapports humains complexes sont à l'origine, en tout ou partie, de la problématique du condamné ? Comment un condamné va-t-il gérer sa « dette » par rapport au(x) parent(s) qui l'accueille(nt) ? Comment va-t-il gérer le contrôle familial supplémentaire qui s'exerce parfois (certaines familles n'hésitent pas à téléphoner elles-mêmes au centre pour dénoncer les éventuels manquements) ? Comment pourra-t-il gérer un désaccord avec le milieu accueillant s'il sait qu'en cas de désaccord persistant, il prend le risque de compromettre son accueil et donc sa surveillance électronique ?

- Fiabilité limitée du système

Des circonstances particulières réduisent la fiabilité du système (parois de baignoire en fonte, épaisseur des murs, domiciles isolés géographiquement...). De plus, le système peut connaître des ratés technologiques (pannes informatiques...) ou humains (erreurs d'encodage,...). Qui croira-t-on ? La technique ou le condamné ?

Cette fiabilité limitée peut également entraîner chez le condamné une perte de confiance dans le système, s'il est sanctionné à tort.

Il faudra être vigilant quant à la tentation du condamné de tout abandonner.

- Mode de renforcement de l'importance de la peine de prison au sein de l'arsenal des mesures pénales

La prison est la sanction du non-respect des conditions posées à la surveillance électronique. Elle existe donc comme menace constante.

Un bref retour à la prison est parfois utilisé à titre disciplinaire, pour rappeler au condamné qu'il est en train d'exécuter une peine.

Pour M.-S. DEVRESSE, cette logique repose sur un principe d'escalade et de gestion par la peur du pire qui, selon certains, a ses limites. Ainsi, un Directeur de prison lui a rapporté devoir gérer le quotidien sans menacer les détenus pour qu'ils se conduisent bien. Pourquoi ne pas l'envisager dans le cadre de la surveillance électronique ?

Pour conclure, force est de constater que la surveillance électronique n'a pas réalisé ses promesses en termes de diminution de la population carcérale, puisque celle-ci ne cesse d'augmenter.

La surveillance électronique semble n'avoir que contribué à l'extension du filet pénal et à la volonté de contrôle des populations à risque.

En droit pénitentiaire, elle prend la place de la libération conditionnelle, en retardant ou faisant obstacle à celle-ci, alors la libération conditionnelle est une mesure qui a fait ses preuves en termes de prévention de la récidive. Elle prend la place de la peine de prison pour l'exécution des peines de moins de trois ans, mais n'est-elle pas justement à l'origine du prononcé de ces peines ? Le juge sachant que la peine sera exécutée sous bracelet, risque de prononcer une peine d'emprisonnement plutôt qu'une peine alternative.

En matière de détention préventive, elle prend la place de la libération sous condition ou sur l'absence de mandat d'arrêt. L'inflation galopante du nombre de détenu sous surveillance électronique est, à cet égard, particulièrement révélatrice.

En matière de détention préventive, on est passé d'environ 1.500 personnes en 1980 (pour 9.850.000 habitants selon eurostat – soit 15 personnes sous mandat pour 100.000 habitants) à 3.600 personnes en 2014 (pour 11.180.000 habitants selon eurostat – soit 32 personnes pour 100.000 habitants).

Parallèlement à cette augmentation, 600 mandats de justice ont été décernés en 1990 contre 5.000 en 2014.

Loin d'avoir remplacé la détention préventive, les contrôles antérieures de suspects ont été renforcés et augmentés.

Comme peine autonome, le risque est flagrant qu'elle soit imposée à des condamnés qui auraient pu bénéficier d'une peine de travail, d'un sursis ou d'une suspension du prononcé.

8. Permissions de sorties et congés pénitentiaires : compétences résiduelles du Ministre de la Justice et de la Direction Gestion de la Détention (DGD)

L'octroi des permissions de sortie et des congés pénitentiaires est loin d'être automatique.

Le condamné formule d'abord une demande. Son directeur référent rédige ensuite un avis portant sur l'existence ou non de contre-indications quant à l'octroi de la mesure sollicitée et le transfert à la DGD.

Il nous a été rapporté par certains détenus que les rapports de la Direction étaient adressés trop tard à la DGD, et notamment – en ce qui concerne les permissions de sortie spéciales – après l'évènement qui était à la base de la demande.

Ainsi, en juin 2014, un détenu de la prison de Saint-Gilles s'est vu octroyer une sortie spéciale par la DGD pour passer un examen, mais la décision lui a été transmise par la prison 5 jours après et il n'a pas pu sortir à temps pour passer son examen.

Il n'est pas rare de voir des détenus solliciter des PS pour se présenter à un entretien d'admission pour une formation ou un emploi et ne recevoir la réponse que postérieurement.

La décision définitive doit être prise par la DGD dans les 14 jours ouvrables de la réception de l'avis du directeur. Il convient à cet égard de relever que le samedi est un jour ouvrable ce qui, jusqu'il y a peu n'était pas pris en compte par l'administration.

Il nous a été rapporté qu'il arrivait que la DGD "enregistre" la réception d'un avis de la direction quelques jours après avoir reçu cet avis, afin de gagner du temps.

Le problème est que le non-respect de délais n'est pas sanctionné. Toutefois, si la DGD ne prend pas de décision dans le délai prévu alors que l'avis de la direction quant à l'octroi d'un congé ou d'une permission de sortie était positif, alors ce congé ou cette permission sera réputé octroyée (article 10, § 4 de la loi du 17 mai 2006).

Si la décision de la DGD est négative, le détenu devra attendre trois mois avant de pouvoir réintroduire une demande.

Il est rare qu'une première demande de permissions de sortie ou de congés aboutisse. Bien souvent, la DGD multiplie les refus.

Le rapport DGEPI 2017 indique que sur un total de 5243 décisions sur les permissions de sortie, 1967 étaient négatives et 3214 positives. Autrement dit, 38% des détenus – plus d'un tiers - se voient refuser l'octroi de sortie !

Ce constat est affolant quand on sait que les permissions de sortie et les congés représentent le point de départ de la réinsertion sociale des détenus.

Cette manière de fonctionner de la DGD est également en contradiction avec l'esprit de la loi et le système tel qu'il avait été pensé. En effet, la Commission Holsters considérait que l'octroi des permissions de sortie et des congés était la règle, consistait en un plan de détention "normal", et que ce n'est qu'en présence de véritables contre-indications que ces mesures pouvaient être refusées.

Une telle situation de blocage, peut, dans des conditions très strictes, être "débloquée" par le TAP qui octroie, à titre exceptionnel, des permissions de sortie ou des congés au détenu. Cela signifie toutefois une grande perte de temps, puisque le détenu comparait devant le tribunal au plus tôt une fois qu'il est admissible à la surveillance électronique, soit des années après qu'il a été dans les temps pour bénéficier de permissions de sortie ou de congés. Il ne s'agit en outre pas d'un recours organisé et systématique mais d'une possibilité tout à fait exceptionnelle.

Une possibilité de recours existe : saisir en urgence le Président du Tribunal de première instance selon la procédure du référé, afin de demander l'annulation des décisions de refus de la DGD et d'enjoindre sous astreinte l'Etat belge à organiser une permission de sortie ou un congé, ou, à tout le moins, d'enjoindre l'Etat à prendre une nouvelle décision.

En effet, il est aujourd'hui établi que les personnes condamnées disposent d'un droit subjectif à obtenir des permissions de sortie et congés pénitentiaires. En effet, la Cour de cassation a rappelé dans un arrêt du 15 novembre 2013 que lorsque toutes les conditions prévues par la loi sont réunies, le ministre de la justice ou son délégué est tenu d'accorder la permission de sortie ou le congé et que le ministre ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire en la matière mais qu'au contraire, sa compétence est liée.

Toutefois, un tel recours est loin d'être aisé et les conditions sont encore plus strictes.

Souvent, la motivation des décisions de refus est incomplète. Un détenu qui disposait d'un rapport positif de la Direction se voit par deux fois refuser ses congés par le Ministère au motif que les faits commis sont graves. Cette motivation faisant fi de l'évolution de la personne est complètement inadaptée, d'autant plus que la troisième demande de congés a été accueillie (alors que les faits commis restent bien entendu les mêmes !).

Cette façon de rédiger les décisions est contre-productive, car en ne pointant que les éléments négatifs, elle finit par décourager le condamné qui renoncera à introduire de nouvelles demandes à la DGD et sera dès lors incapable de présenter un plan de réinsertion devant le TAP, et ira à fond de peine.

Le maintien du pouvoir décisionnel entre les mains de l'administration quant à ces mesures a été dénoncé par le CPT.

Une plus grande automaticité dans l'octroi des permissions de sortie ou des congés devrait être envisagée.

9. La détention limitée

La détention limitée remplace les anciennes mesures dénommées arrêts de fin de semaine, semi-détention et semi-liberté pour les condamnés à une peine de plus de trois ans d'emprisonnement.

Il s'agit de permettre au condamné de quitter la prison de manière régulière (pendant maximum 16 heures par jour). Cette mesure permet au détenu d'entamer une formation, de travailler, de retrouver sa famille, tout en se rendant chaque soir à la prison pour y dormir.

Elle peut être octroyée au détenu six mois avant son admissibilité à la libération conditionnelle.

Le TAP qui accorde une telle mesure va définir les principales lignes de force du plan d'exécution de la mesure. Le contenu concret du plan, et notamment l'emploi du temps précis, sera défini avec l'assistant de justice.

En 2017, une population journalière moyenne de 75,8 détenus a bénéficié d'un régime de détention limitée. Ce chiffre est faible pour une population des condamnés dépassant les 10.000 détenus.

10. Les détenus sans titre de séjour

La loi du 5 février 2016, dite « pot-pourri 2 » avait fondamentalement changé l'exécution des peines pour les détenus sans titre de séjour, en prenant le parti de les exclure du bénéfice de pratiquement toutes les modalités d'exécution des peines.

Les modalités suivantes ne pouvaient en effet plus être accordées aux étrangers sans titre de séjour :

- la permission de sortie en vue de réinsertion sociale ;
- le congé pénitentiaire ;
- l'interruption de l'exécution de la peine ;
- la détention limitée ;
- la surveillance électronique ;
- la libération conditionnelle.

Le législateur justifiait cette mesure d'exclusion des modalités en expliquant que l'objectif de celles-ci est de favoriser la réinsertion, qui serait impossible dans le chef de ces condamnés.

Or force est de constater que bon nombre de détenus sans titre de séjour vivent depuis de nombreuses années sur le territoire belge, disposent d'attaches familiales solides en Belgique, n'ont plus aucune ressource dans leur pays d'origine et n'ont par conséquent aucune intention d'y retourner.

De plus, une situation d'absence de titre de séjour n'est pas toujours définitive et peut évoluer. Comme le souligne Marie-Aude Beernaert : « *les situations peuvent être diverses et évolutives : condamné ayant introduit un recours contre la décision de renvoi ou d'expulsion prise à son encontre, condamné ayant introduit une demande de regroupement familial ou de régularisation, condamné ayant un projet de mariage avec une Belge...* ».

Par ailleurs, l'interruption de l'exécution de la peine est une modalité permettant de suspendre l'exécution de la peine pour des raisons exceptionnelles et graves à caractère familial, pendant une période déterminée de maximum trois mois, renouvelable.

Or, une situation telle qu'un détenu sans titre de séjour ayant un enfant belge ou une compagne belge à l'hôpital en phase terminale d'une maladie, devrait pourtant pouvoir justifier que ce détenu se rende à son chevet en bénéficiant d'une interruption de peine.

Ces détenus peuvent par contre demander une liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise. Le TAP ne pouvait accorder cette mesure au condamné que si ce dernier était en mesure

d'apporter la preuve qu'il disposait d'un logement dans son pays d'origine et s'il n'existait pas de contre-indications liées au risque de récidive, au risque d'importuner les victimes et aux efforts réalisés par le détenu pour indemniser les victimes (supra). Toutefois, la loi du 5 février 2016 dite pot-pourri 2 supprime cette exigence d'apporter la preuve d'un logement.

Quant aux détenus sans titre de séjour condamnés à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter est égale ou inférieure à trois ans, ils peuvent bénéficier de la libération provisoire (infra), étant entendu qu'à leur libération, ils seront mis à la disposition de l'Office des Etrangers.

En outre, les détenus étrangers peuvent aussi faire l'objet d'une libération en vue d'un éloignement ou d'un transfert vers un lieu qui relève de la compétence du Ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement d'étrangers en vue de leur éloignement imminent. Cette mesure est prise à l'encontre du condamné qui fait l'objet d'un arrêté royal d'expulsion exécutoire, d'un arrêté ministériel de renvoi exécutoire ou d'un ordre de quitter le territoire exécutoire avec preuve d'éloignement effectif à partir de deux mois avant la fin de la partie exécutoire de la ou des peines privatives de liberté auxquelles il a été condamné, le ministre ou son délégué autorisant sa libération à cette fin.

La loi du 5 février 2016 dite pot-pourri 2 a modifié ce délai de deux mois si bien que les étrangers peuvent maintenant être transférés vers un centre déjà six mois avant la fin de leur(s) peine(s) d'emprisonnement effectif.

La circulaire ministérielle n°1815 du 7 mars 2013 relative aux étrangers détenus prévoit les modalités pratiques de cette mesure.

Le directeur de la prison informe l'Office des étrangers de l'imminente fin de peine du condamné sans droit de séjour valable, et ce, 195 jours avant la fin de sa ou ses peines. Si l'Office des étrangers décide d'éloigner ou de transférer le condamné vers un centre, le directeur procède à sa libération. Cette libération intervient au plus tôt à partir des six mois qui précèdent la fin de la partie exécutoire de la ou des peines privatives de liberté et est assimilée à une libération en fin de peine. Si le détenu étranger relève de la compétence du TAP, ce dernier sera informé du transfert du condamné vers le centre.

Si le détenu étranger arrive en fin de peine sans avoir été éloigné ou transféré vers un centre, il est tout simplement libéré.

En conclusion, il faut constater que le droit de l'exécution des peines a évolué de manière à ne répondre à la problématique des détenus sans titre de séjour que par l'exclusion. Il y a également une volonté claire que ces détenus ne dépendent plus que du pouvoir de l'Office des étrangers et du Ministre de l'Intérieur.

La Cour constitutionnelle est venue tempérer cette ferveur discriminatoire du législateur en annulant les dispositions de la Loi Pot Pourri II qui excluaient les étrangers des modalités externe d'exécution des peines. Cela étant la Cour a précisé que s'il ne pouvait y avoir une interdiction de principe, les Tribunaux d'application des peines restaient compétents pour apprécier l'impact de cette absence de droit au séjour sur les éventuelles contre-indications justifiant un refus d'octroyer la modalité sollicitée.

En pratique, l'espoir pour une personne sans papiers de bénéficier de l'une des modalités externes d'exécution de peine est donc assez maigre.

11. La libération provisoire et le JAP

À l'heure actuelle, la libération provisoire concerne les détenus à des peines égales ou inférieures à deux ans. Elle est décidée par le Directeur, et dans certains cas, par le Ministre de la justice, et plus particulièrement la Direction Gestion de la Détention, et intervient selon des modalités fixées par des circulaires. La dernière circulaire a été prise juste après le mouvement de grève qui a secoué Bruxelles et la Wallonie en mai-juin 2016.

La libération provisoire est octroyée de façon automatique pour les peines de moins d'un an. Pour les peines qui dépassent un an, le directeur de la prison et la DGD vont vérifier si la personne peut subvenir à ses

besoins ou s'il y a un risque manifeste pour l'intégrité physique des tiers. Pour les personnes concernées par certains faits de mœurs commises sur ou avec mineurs ou pour des faits terroristes, c'est la DGD qui décide l'octroi de la libération provisoire. Une fois dehors, il n'y a généralement pas de conditions à part ne pas recommettre d'infractions. Il arrive de temps en temps qu'une guidance par un assistant de justice soit imposée.

Pour rappel, la période de détention avant d'accéder à la libération provisoire peut être exécutée soit en détention soit sous surveillance électronique (supra).

Il est important de souligner que la libération provisoire n'est pas considérée comme un mode d'exécution de la peine mais comme une modalité de suspension de celle-ci.

En d'autres termes, il ne faut pas considérer que ces "reliquats de peine(s)" qui n'ont pas été exécutés ne le seront jamais.

Il est en effet possible qu'ils doivent être exécutés dans l'hypothèse où le parquet décide (cela reste une possibilité) de révoquer la libération provisoire en raison d'une condamnation définitive qui tombe pour un crime ou un délit commis dans les deux ans suivant la libération provisoire.

En outre, si ces reliquats de peine(s) se sont cumulés dans le temps jusqu'à dépasser le couperet des trois ans et sont mis à exécution suite à la révocation de la libération provisoire, les peines devront être purgées en prison, dans l'attente d'une libération conditionnelle éventuellement octroyée par le tribunal de l'application des peines. Cet "effet boomerang" est très néfaste car il survient parfois pour des faits anciens (en raison du retard de la justice pénale à traiter les affaires "sans détenus") et après une période de resocialisation de la personne condamnée, qui va alors perdre tout ce qu'elle avait mis en place (travail, logement, etc.).

Par exemple :

En janvier 2021, X est condamné à une peine de 4 mois : il ne l'exécute pas et est libéré provisoirement → reliquat de 4 mois

En janvier 2022, il est condamné à une peine de 24 mois, il exécute 4 mois et sort en libération provisoire → reliquat de 20 mois

Il commet un nouveau fait dans le mois de sa libération en avril 2022 puis il vit quelques années sans commettre aucune infraction.

En février 2024, une condamnation pénale tombe pour le fait commis en avril 2022 après sa libération- donc endéans le délai de deux ans après la libération de janvier 2021 et de février d'avril 2022 - et il est condamné à une peine de 15 mois. Les deux libérations provisoires sont révoquées, et il devra exécuter les reliquats de 4 mois et de 20 mois.

Donc $20 \text{ mois} + 4 \text{ mois} + 15 \text{ mois} = 39 \text{ mois}$, donc au-dessus de 3 ans. Il devra être incarcéré et dépendra du TAP pour toute modalité externe d'exécution de sa peine.

Par contre, tous les reliquats de peine(s) ne sont pas mis à exécution en raison d'une révocation d'une libération provisoire. Seul le reliquat de la peine pour lequel la libération provisoire est révoquée sera mis à exécution.

Une autre conséquence est que le délai pour introduire une demande de réhabilitation (effacement du casier judiciaire) ne commence à courir qu'à la prescription de la peine. Cela allonge considérablement les délais et aggrave également la situation des récidivistes (qui pourront être condamnés comme récidivistes légaux pendant une période beaucoup plus longue avec toutes les conséquences qui en découlent en matière d'exécution de la peine et de possibilité pour le juge de prononcer des peines plus sévères).

La situation serait différente avec l'entrée en vigueur complète de la loi relative au statut externe, où le système de juge d'application des peines et de libération conditionnelle pour les peines égales ou inférieures

à trois ans ne poserait pas ces problèmes car il s'agirait bien d'une modalité d'exécution de la peine et non de suspension de celle-ci.

La mise en place du JAP depuis septembre 2022 pour les détenus condamnés à des peines supérieures à 2 ans d'emprisonnement puis des peines supérieures à six mois depuis septembre 2023 ne nous donne pas encore suffisamment de recul pour en tirer des premières conclusions.

La crainte est cependant importante que la judiciarisation des libérations avant fond de peine et le manque de moyens financiers ne permettent pas au système de fonctionner correctement et risquent d'aggraver encore les problèmes d'arriéré judiciaire et de surpopulation.

De plus, les magistrats intéressés par l'exécution des peines et par la formation particulière requise pour pouvoir siéger comme JAP ou au TAP semblent peu nombreux.

12. Révocation, révision et suspension des mesures et arrestation provisoire

La révocation des mesures octroyées entraîne la réincarcération du condamné.

Cette révocation est décidée par le TAP (s'il est à l'origine de l'octroi de la mesure) lorsque :

- Le condamné a une nouvelle fois été condamné pour un crime ou un délit. Ce crime ou ce délit doit avoir été commis postérieurement à l'octroi de la mesure. Une avancée importante réside dans le fait qu'une mesure d'exécution de la peine ne peut plus être révoquée sur base d'une simple inculpation du condamné pour d'autres faits. En effet, la présomption de l'innocence n'était pas sauvegardée par la législation précédente. Toutefois, force est de constater que le ministère public, en cas d'inculpation du condamné dans un nouveau dossier, pourra procéder à l'arrestation provisoire de celui-ci et saisir le TAP d'une demande de suspension pour non-respect de conditions particulières telles que le fait de ne pas fréquenter certains endroits ou des personnes ayant été condamnées ;
- Le condamné met gravement en péril l'intégrité physique ou psychique de tiers ;
- Le condamné ne respecte pas les conditions particulières imposées ;
- Le condamné ne répond pas aux convocations du TAP, du Ministère Public ou de l'assistant de justice ;
- Le condamné n'a pas communiqué son changement d'adresse ;
- Le condamné ne se trouve plus dans les conditions de temps (en raison d'une nouvelle condamnation) ;
- Le condamné à qui on a accordé une libération provisoire en vue de l'éloignement ou de la remise omet ou refuse de quitter effectivement le territoire ou ne coopère pas à l'exécution de la mesure ou revient en Belgique sans l'autorisation du TAP.

Dans le cadre du bracelet électronique, cette mesure prendra également fin :

- en cas de non-respect de la convention signée ;
- en cas de non-respect du schéma de la surveillance ;
- si la mesure n'est plus compatible avec le milieu d'accueil.

Concernant la libération conditionnelle, le TAP fixera la partie de la peine qui doit encore être purgée en fonction des efforts fournis par le condamné. Une partie de la période passée à l'extérieur dans le respect des conditions pourra donc être déduite du solde de la peine d'emprisonnement existant au moment de l'octroi de la mesure. Il n'existe pas de règles uniformes quant au calcul de cette partie pouvant être déduite du solde de la peine puisque c'est laissé à l'appréciation du TAP.

Cette déduction est automatique dans le cadre de la détention limitée ou de la surveillance électronique.

Le TAP peut également réviser les conditions imposées si elles ne paraissent plus adéquates. La loi du 5 février 2016 dite pot-pourri 2 a ajouté la possibilité pour le TAP dans le cadre d'une procédure en révision de renforcer les conditions imposées, d'imposer de nouvelles conditions ou d'octroyer une autre modalité d'exécution de la peine.

Le TAP peut encore suspendre la mesure pendant un délai d'un mois. La loi du 5 février 2016 dite pot-pourri 2 permet au TAP d'accorder une permission de sortie ou un congé pénitentiaire en cas de suspension de la modalité d'exécution de la peine.

Le suivi des décisions est exercé par le ministère public et les maisons de justice.

Les assistants de justice des maisons de justice assurent une mission de suivi et de guidance. Ils rencontrent les condamnés en surveillance électronique, détention limitée et libération conditionnelle et rédigent des rapports, qu'ils envoient au tribunal de l'application des peines et au ministère public.

Quant au ministère public et aux services de police, ils assurent également le contrôle du respect des conditions de la modalité octroyée. C'est le ministère public qui prend l'initiative d'une procédure en suspension, révision ou révocation de la modalité octroyée. Cette mission de contrôle dans le chef du parquet pose question quant à son impartialité dès lors qu'il a été partie au procès.

On aurait pu prévoir que ces rapports soient transmis directement au TAP qui conserverait toute compétence pour faire revenir l'affaire, à l'image d'un juge de la jeunesse.

13. Le suivi des mesures et les maisons de justice

Les maisons de justice, composées d'assistants de justice, se voient confier un rôle essentiel quant au suivi des détenus libérés ou laissés en liberté sous conditions.

Leurs missions sont très vastes.

En matière pénale, les assistants de justice remplissent deux fonctions :

- La fonction de guidance et de contrôle à l'égard de personnes libérées sous conditions (dans le cadre de la détention préventive ou de la peine) faisant l'objet d'une médiation pénale, condamnées à une peine de travail, mises sous bracelet électronique, ...
Ils sont alors mandatés par les autorités judiciaires et/ou administratives en vue de réduire le risque de récidive ;
- La fonction d'information des autorités via notamment les enquêtes sociales qui ont pour but de donner une vue globale au contexte psychosocial du justiciable.

Le manque de personnel se fait là aussi cruellement sentir.

Les assistants de justice sont débordés et en nombre bien trop réduit, ce qui a parfois pour conséquence qu'ils doivent privilégier la mission de contrôle par rapport à la mission d'aide et de guidance.

Cela n'est aussi pas sans conséquence sur les décisions judiciaires. Face à l'arriéré cumulé des maisons de justice, les juges rechignent à prononcer des peines ou mesures qui impliquent un suivi par un assistant de justice (peine de travail, suspensions ou sursis probatoires ...). Ils tendent alors à prononcer des peines d'incarcération.

14. Conclusion

En conclusion, le juge d'application des peines après de nombreux reports est enfin entré en partie en vigueur le 1^{er} septembre 2022 et le 1^{er} septembre 2023. A l'heure où nous écrivons, il est trop tôt pour en tirer des conclusions. Son entrée en vigueur tardive a toutefois maintenu pendant longtemps une situation floue et arbitraire pour les condamnés à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter est égale ou

inférieure à trois ans. Pour les condamnés à des peines inférieures à six mois leur situation est toujours réglée par des circulaires ministérielles, nombreuses, inaccessibles, parce que la loi n'est pas entrée en vigueur.

Il convient de souligner la différence importante de régime qui sépare ces condamnés de ceux qui sont condamnés à une peine dont la partie à exécuter est supérieure à trois ans. Pour ces derniers, il existe une base légale qui régit leur situation, et ils dépendent du TAP.

Si l'on peut se réjouir du fait que le judiciaire est aujourd'hui partiellement compétent en matière d'exécution des peines, force est de constater que cette réforme n'a pas fondamentalement bouleversé les mentalités. Au contraire, cela a peut-être d'avantage rigidifié le système. Il en va ainsi par exemple des conditions irréalisables imposées au détenu avant d'octroyer une libération.

Rappelons aussi cette situation kafkaïenne : le plan de reclassement est censé être l'aboutissement du « plan de détention », plan dont il est question dans la loi de principes, dont les articles ne sont pas entrés en vigueur.

La prise en compte de la personnalité du détenu est réduite à évaluer la dangerosité d'un individu sur la base de critères purement juridiques, telle la nature des faits ayant entraîné la condamnation ou l'existence de condamnations antérieures. Ceci donne l'impression au détenu d'être jugé une seconde fois et d'être définitivement étiqueté au vu de son passé judiciaire.

En outre, si le détenu conteste les faits pour lesquels il a été condamné, le TAP rejettera majoritairement sa demande de libération.

La prise en compte du dossier disciplinaire est également problématique car de nombreuses études mettent en évidence l'absence de lien entre le comportement en détention et la récidive.

En effet, les conditions de détention conduisent à une accumulation de frustrations pouvant dégénérer en comportements violents chez certains détenus qui n'adopteraient pas de tels comportements en-dehors de l'univers carcéral. Ainsi, dans un jugement du 30 septembre 2014, le TAP de Mons, face à un détenu ayant fait l'objet de nombreux rapports disciplinaires, a jugé que le comportement de celui-ci *"pourrait s'expliquer en partie par le fait que celui-ci vit difficilement son emprisonnement"*, et lui a accordé trois congés par application de l'article 59 malgré l'avis négatif du directeur. Cette jurisprudence, trop rare, doit être saluée. Dans un jugement du 20 septembre 2021 du Tribunal de Première Instance francophone de Bruxelles, il ressort que le détenu, qui a été condamné à de nombreuses reprises pour des faits commis lors de son incarcération (à noter que son casier judiciaire était vierge avant le fait qui l'a conduit en prison) subit des *« tensions intenses »* liées à *« la frustration, au sentiment d'injustice, et d'humiliation »* inhérents à l'incarcération. Ces décisions s'accordent par ailleurs avec le rapport Holsters qui considérait comme "peu pertinent" le critère du comportement en détention, plus spécifiquement le comportement à l'intérieur même de la prison, dans l'évaluation des contre-indications à la libération conditionnelle.

Concomitamment à cette tendance à durcir les possibilités de libération constatée depuis plusieurs années, le juge correctionnel, quant à lui, tend également à allonger les peines en perspective de cette possible modalité d'exécution de la peine. La conséquence est donc un allongement des peines venant amplifier la surpopulation carcérale au lieu de la résorber.

Les longues peines sont en effet responsables, au même titre que les détentions préventives, de la surpopulation carcérale.

Croire que la situation s'améliorera avec la construction des nouvelles prisons est un leurre. Les études criminologiques démontrent que plus on construit de prisons, plus elles se remplissent.

Elles démontrent également que la durée moyenne d'emprisonnement a augmenté au fil du temps.

L'OIP déplore les manœuvres consistant à augmenter dans la population le sentiment d'insécurité, en utilisant des moyens populistes dans l'unique but de récolter des voix sur base d'un programme sécuritaire. La désinformation politique reste fort inquiétante, d'autant qu'elle semble relayée par une certaine presse. Les lois sont trop souvent dictées par l'émotionnel et l'événementiel, sans réflexion de fond. L'OIP regrette

que les notes d'orientation politique successives des Ministres de de la Justice n'envisagent que le tout-répressif en guise de solution.

L'OIP dénonce le maintien de compétences aussi essentielles que les permissions de sortie ou congés pénitentiaires entre les mains de l'administration, sans qu'aucun recours efficace ne soit possible.

L'OIP dénonce l'absence de personnel suffisant, notamment au sein des services psycho-sociaux des prisons, avec pour conséquence le fait que la priorité est toujours donnée à la rédaction de rapports d'expertise au détriment des missions d'écoute, d'aide et de soutien aux détenus.

L'OIP dénonce l'attitude de la communauté française et de la région qui ne mettent pas tout en œuvre pour exercer pleinement leur compétence d'aide aux détenus.

L'OIP déplore que le plan individuel de détention qui doit permettre au détenu de travailler, depuis le premier jour de son incarcération, à sa libération, n'existe que sur papier. Une fois de plus, il faut faire le constat dramatique que le tout au carcéral reste la priorité et que le carcéral se réduit à l'enfermement, sans visée téléologique ni réflexion sur le sens de celui-ci. À tout le moins, si cette réflexion existe (ou a existé) il n'en reste que des déclarations d'intentions.

VI. POPULATIONS SPÉCIFIQUES

A. Femmes

Au regard de la loi, un principe d'égalité prévaut pour les hommes et les femmes : la justice et le système carcéral belge sont supposés s'appliquer de la même manière pour tout le monde. On prévoit seulement deux exceptions : l'interdiction du placement en cellule de punition pour les femmes enceintes et pour les mères avec leur enfant. Mais dans les faits, il existe des différences marquées dans l'enfermement des hommes et des femmes.

Le système pénitentiaire belge entretient un principe de séparation selon les sexes (article 15 de la loi de principes), les hommes et les femmes incarcérés sont donc affectés dans des établissements différents, ou à minima des quartiers distincts.

Actuellement, en Belgique, neuf prisons hébergent des femmes : Mons, Marche-en-Famenne, Anvers, Bruges, Gand, Lantin, Hasselt, Hoogstraten et Haren. Suite à la fermeture de la prison pour femmes de Berkendael, dont la population a été transférée à la nouvelle prison de Haren, il n'existe plus d'établissement exclusivement réservé aux femmes : elles sont donc toujours incarcérées dans des sections spéciales (les « quartiers femmes ») au sein de prisons majoritairement composées d'hommes.

On explique généralement cette situation par le « petit » nombre de femmes incarcérées en Belgique : au 12 octobre 2022, elles étaient 493 femmes pour 10.543 hommes, soit 4,5% de la population carcérale totale. On retrouve cette faible proportion, relativement stable dans le temps, de façon généralisée à l'échelle de l'Europe.

Selon Prison Insider, les femmes représentent :

- 4,2% en France (2021)
- 5,7% en Allemagne (2021)
- 7,1% en Espagne (2021)
- 4,2% en Italie (2022)
- 6,8% au Portugal (2021)
- 4% au Royaume-Uni (2022)
- 5,5% aux Pays-Bas (2018)
- 4,7% en Pologne (2022)
- 5,4% en Norvège (2022)

Ce statut minoritaire implique des conséquences directes, « matérielles », en termes d'offre et d'accès aux services, activités et soins dans la prison ; et des conséquences indirectes, sociales, liées notamment à des stéréotypes de genre.

1. Moindre offre d'activités et de services intra-muros

Pour le système pénitentiaire, cette proportion autour des 4% justifie généralement un moindre investissement dans l'offre de travail, les activités et infrastructures à leur disposition – notamment concernant leur prise en charge médicale.

Souvent petits et excentrés, sorte de « prison dans la prison », les quartiers femmes (QF) sont souvent isolés du reste de la détention, avec leur propre préau, leur propre personnel et leurs propres ateliers de travail – évitant le plus possible les contacts avec les hommes détenus.

Par exemple, le QF de la prison de Marche-en-Famenne, qui représente 11 cellules – pour environ 300 chez les hommes – était initialement prévu pour de la détention limitée (régime « ouvert » où la personne quitte la prison en journée et est incarcérée la nuit), avant d’y placer les femmes. Ce quartier est donc à l’extrémité totale du bâtiment, avec un tout petit préau (puisque non prévu pour une détention permanente), alors que les lieux d’activités et le service médical sont annexés au quartier des hommes. A Mons, il faut traverser l’une des longues ailes des hommes pour rejoindre le tout petit QF en demi-lune, annexé à l’extrémité du bâtiment. Son préau y fait quelques mètres carrés, et les infrastructures sportives y sont presque inexistantes. A Hoogstraten, le QF se situe même dans un autre bâtiment, de l’autre côté des douves de l’ancien château où sont incarcérés les hommes.

Outre son côté enfermant, voire étouffant, cet éloignement a tendance à complexifier l’accès aux soins, en raison des complications logistiques qu’implique le déplacement du personnel médical, ou des femmes vers les structures de soin. Comme elles sont moins nombreuses et plus éloignées, bien souvent, elles « passent après » et les délais d’attente s’allongent. Il arrive aussi que certains membres du personnel médical délèguent certaines de leurs fonctions (transférer des informations, ...) à des agents, en violant le secret médical. En outre, le personnel soignant en prison est insuffisamment formé aux besoins spécifiques des femmes en matière de santé, notamment la santé sexuelle et gynécologique (fibromes, endométriose, suivis post-accouchement ou post-IVG, ...). A ce niveau, certains acteurs externes jouent alors un rôle-clé, comme l’asbl I.Care, qui mène des actions de terrain quotidiennes de promotion à la santé, et fait un travail de plaidoyer politique sur les besoins de santé des personnes incarcérées.

Le nombre de femmes en prison est également estimé insuffisant pour mettre en place des régimes de détention spécifiques, conduisant à incarcérer ensemble des femmes en détention préventive, condamnées et internées, sans pouvoir adapter leur prise en charge selon leur profil et leurs besoins particuliers. Une situation particulièrement critique concernant les femmes atteintes de troubles mentaux, qui ne peuvent bénéficier des structures psychiatriques adaptées – toutefois largement carencées également – existant pour la population masculine (annexes psychiatriques, Centres de Psychiatrie Légaux, établissements de défense sociale), pouvant impliquer en outre des conséquences négatives et un sentiment d’insécurité pour les autres femmes incarcérées et pour le personnel.

Enfin, à ce jour, les femmes détenues ne peuvent bénéficier de régimes de détention « ouverts » à l’image du centre pénitentiaire école de Marneffe ou le centre de détention de Saint-Hubert. Une section ouverte pour femmes est toutefois annoncée et construite dans la prison de Haren (la première en Belgique), mais aucune information n’a été communiquée sur l’avancement du projet.

2. Une toute petite minorité : des explications culturelles

4,5%, avec une variation jusqu’à 7% en Europe : les chiffres renforcent l’idée que les femmes seraient « naturellement » moins dangereuses, une propension presque biologique des femmes à être moins violentes ou des hommes à commettre davantage de crimes... C’est évidemment une erreur d’interprétation ! Ces chiffres peuvent être expliqués par les biais de genre, culturels, qui traversent tout le processus judiciaire menant à l’incarcération.

En effet, on observe que s’opère une sorte de filtre genré tout au long de la chaîne pénale, qui conduit à ce qu’il y ait de moins en moins de femmes à chaque étape du processus : moins de femmes interpellées et arrêtées par la police, moins de femmes inculpées en justice, et encore moins de femmes condamnées à des peines de prison. A côté de ce « filtrage » genré, on retrouve le même type de mécanisme sur base de représentations de race et de classe : un triple filtre qui mène in fine à une population carcérale en immense majorité composée d’hommes non-blancs issus de milieux précarisés. On se retrouve alors avec un « profil-type du détenu » qui participe à renforcer des représentations stéréotypées de la déviance, alimentant les amalgames.

Cette faible proportion de femmes derrière les barreaux est donc le reflet d’une conception sociale de la déviance qui s’applique différemment aux hommes et aux femmes. Etant culturellement vues comme moins

violentes, ou non-responsables de leurs actes délinquants, les femmes (surtout blanches) « bénéficient » d'un a priori positif de la police et la justice, qui conduit à moins les contrôler et les condamner. Ce qui ne veut pas dire que les femmes seraient moins contrôlées en général... au contraire. Si les femmes sont moins sanctionnées en justice, on peut considérer qu'elles sont davantage contrôlées au quotidien, dans la sphère familiale, scolaire, ... Dès l'enfance, les pratiques déviantes ou violentes des femmes – non-conformes aux attentes de la « féminité » – sont plus souvent sanctionnées socialement, alors qu'elles peuvent être valorisées auprès des hommes, renvoyant à un registre de masculinité « virile ». Ces normes de genre découragent donc les femmes à s'engager dans des pratiques délinquantes, ce qui peut expliquer pourquoi elles ont moins tendance à commettre des délits. D'autre part, lorsqu'elles en commettent, leur traitement judiciaire peut impliquer d'autres normes. Bien que cela ne figure pas dans les textes de loi belges, on peut estimer que le statut de mère est pris en compte dans le prononcé d'une sanction : le rôle traditionnel attendu des femmes – s'occuper du foyer et des enfants – influencerait les juridictions à moins écrouer les mères, là où pour les hommes, la paternité est peu prise en considération dans leur jugement.

3. Stigmatisation amplifiée, peines plus lourdes et traitement pénitentiaire genré

Face à ces constats, résumés ici aux facteurs du genre, on pourrait conclure hâtivement à un traitement préférentiel de la justice envers les femmes. Mais ce principe est à double tranchant. On a déjà vu qu'il y a des conséquences matérielles directes pour celles qui sont incarcérées, mais il y a aussi des conséquences indirectes et sociales. Pour les femmes qui, à l'issue de ce « filtrage », se retrouvent en prison, la stigmatisation est d'autant plus forte. Elles sont en effet vues comme doublement déviantes : au regard de la loi et de leur genre (des normes qui sont attendues d'elles en tant que femmes).

Si l'influence des stéréotypes de genre dans l'attribution de la peine conduit à un plus faible taux d'incarcération, les peines prononcées tendent en revanche à être plus lourdes. Bien qu'on ne dispose pas pour la Belgique de chiffres à ce sujet, on observe que les profils délictueux des femmes incarcérées sont spécifiques : à l'issue de ce « filtrage », on retrouve beaucoup de femmes condamnées pour des infractions très graves (notamment des meurtres intrafamiliaux) – en proportion beaucoup plus importante que chez les hommes. Il y a aussi une tendance plus prégnante chez les femmes que chez les hommes à préparer et commettre à plusieurs leurs infractions, ce qui constitue dans la loi belge des circonstances aggravantes. La littérature suggère également que les autrices dont l'attitude ou l'infraction sont vues comme déviantes par rapport aux stéréotypes féminins (carrière de crime organisé, performances de « virilité », violences sur enfants, ...) sont sanctionnées plus sévèrement que les femmes « plus conformes », ou que les hommes : le mécanisme amplifie donc à la fois les inégalités entre hommes et femmes, mais également entre femmes. Enfin, en étant généralement prise en charge par d'autres instances que le pénal (ce qui en soi est plutôt positif, mais alimente nos représentations), la délinquance des femmes est invisibilisée et donc vue comme anormale, stigmatisant d'autant plus les femmes violentes ou déviantes.

Une double stigmatisation, et une double peine, extra et intra-muros. Les femmes détenues se retrouvent plus souvent isolées et abandonnées par leur entourage, durant et après l'incarcération, ce qui outre le poids moral, complexifie leurs procédures de réinsertion : moins de soutien logistique pour les démarches à l'extérieur de la prison, perte de l'adresse de résidence, moins de congés pénitentiaires (pris en compte par le tribunal de l'application des peines lors des évaluations pour les aménagements de peine), discrimination à l'emploi amplifiée, ... En outre, le faible nombre d'établissements pour femmes (en raison de leur population restreinte) implique que celles-ci soient souvent incarcérées dans des localisations plus éloignées de leur lieu d'appartenance, renforçant encore davantage leur isolement social.

Enfin, le cœur de la vie en détention est également influencé par des stéréotypes de genre : si le traitement social dans les prisons de femmes peut être moins strict, les femmes étant perçues comme peu dangereuses (notamment en raison du parcours de violences dont elles sont elles-mêmes souvent victimes), un contrôle social accru leur est appliqué, et les comportements moins dociles – moins conformes aux normes de genre – ont tendance à être plus fortement réprimés, voire pathologisés. L'ambiance de « discipline » souvent décrite dans les quartiers femmes est généralement réduite à un stéréotype de genre (« les femmes seraient

naturellement plus obéissantes et compréhensives »), qui normalise ces attitudes, et conduit donc à plus de sévérité envers les femmes qui ne s’y conforment pas ; alors que chez les hommes, les contestations sont vues comme habituelles et donc moins sanctionnées. Ceci, sans prendre en compte les multiples autres facteurs qui peuvent influencer le fait de plus ou moins obéir au règlement, comme le risque en termes de sanctions (perte de privilèges, transfèrement, éloignement, évaluations négatives en vue des aménagements de peine, ...), plus important dans le cas de longues peines ou lorsque les établissements sont moins nombreux, donc plus éloignés géographiquement.

B. Mineurs

1. Les enfants nés en détention ou avant celle-ci

Les enfants peuvent être admis et séjourner avec leur parent en prison jusqu’à l’âge de 3 ans²³⁵. Dans les faits, seules les mères sont concernées par cette disposition. Aucune demande à ce jour n’a été faite par des pères et les établissements pénitentiaires pour hommes ne disposent pas des conditions minimums requises pour l’accueil d’un enfant.

Il est difficile de trouver des chiffres officiels « à jour » quant au nombre de naissance dans les prisons belges.

Des principes généraux ont été fixés en accord avec l’État fédéral, la Communauté française et l’Office de la Naissance et de l’enfance afin de définir les conditions d’accueil de ces mineurs en 2014, mais depuis aucune nouvelle disposition n’a été prise.

Ces accords prévoient : l’encadrement de la grossesse, la mise à disposition d’une cellule aménagée pour chaque enfant, la création d’unités de vie mère-enfant, l’accompagnement des mères et de leurs enfants par un intervenant éducatif spécialisé de l’Aide à la jeunesse, l’affectation et la formation du personnel pénitentiaire, la mise en place d’un budget spécifique. Les accords fixent les principes d’organisation de l’accueil des enfants.

L’article 1 de cet accord dispose que « *la présence d’un enfant en bas âge auprès de son parent détenu se justifie par l’importance de créer des liens d’attachement indispensables à la construction même de chaque individu.* »²³⁶. L’article 11 indique notamment que L’ONE doit notamment assurer « un suivi pré- et postnatal et des conditions de vie ».

Si la création et le maintien du lien d’attachement entre la mère et son enfant, au cours de premiers de vie semblent primordiaux, le fonctionnement carcéral est particulièrement inapproprié au développement de l’enfant (espaces inadaptés, carence de stimuli visuels, olfactifs et auditifs, etc.)²³⁷. Le manque d’agents pénitentiaires, le turn-over et les formations rapides qui leur sont dispensées laissent dubitatifs quant à leur capacité à prendre en charge de manière adaptée et bienveillante les mères accompagnées de mineurs qui n’ont pas le statut de prisonnier.

Certaines prisons (Lantin, Haren, Bruges et anciennement Berkandael) disposent de cellules spécialement prévues pour accueillir ces nourrissons et leur mère.

D’autres établissements ont déjà hébergé des nourrissons bien qu’ils n’aient en rien développé un cadre spécifique à cet effet.

235 Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l’administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus. (2005). Moniteur Belge, 1 février.

236 Protocole d’Accord relatif à l’accueil d’enfants en bas âge auprès de leur parent détenu et l’accompagnement des femmes enceintes en détention. (2014).

237 OIP, L’enfermement des mères et de leurs enfants : comment ça se passe ? (2018)

Si certaines prisons disposent d'un régime spécifique approprié pour les mères, celui-ci n'est cependant régi par aucune norme légale. En cas de surnombre, l'enfant et la mère se retrouvent dans une cellule normale, qui peut être occupée par une autre détenue²³⁸.

Même si un protocole d'Accord indique qu'au sein de l'unité mère-enfant, la cellule doit être de « +15 m² »²³⁹, celui-ci ne prévoit pas de normes minimales lorsque l'établissement n'est pas composé d'une unité mère-enfant/nursérie.

L'accouchement menotté d'une prisonnière de Lantin en juin 2022 rappelle que le respect des droits des mères et de l'intérêt de l'enfant sont souvent bafoués²⁴⁰. À la suite de cet événement, l'ONE a dû exiger avec le délégué général une évaluation du protocole pour rappeler les conditions des accords aux signataires. Des conventions ont été signées avec les hôpitaux de proximité (Citadelle, Saint-Pierre) pour réaliser les accouchements et les suivis d'urgence.

Au sein des prisons d'Haren et Lantin, les sorties à la crèche sont vivement encouragées. Jusqu'en 2021 c'est la Croix-Rouge qui s'occupait des sorties des enfants. Mais les difficultés à recruter des bénévoles pour assurer le suivi ainsi que la crise du covid et la gestion des inondations en 2021 en Wallonie ont conduit l'association à arrêter ses missions. L'ONE a dû prendre le relai afin d'assurer l'accompagnement des enfants de la prison à la crèche.

Bruges dispose, quant à elle, d'un service de crèche au sein de l'établissement, mais qui pose question quant au développement de l'enfant dans l'enceinte carcérale.

L'ONE réserve une place en milieu d'accueil pour chaque enfant en détention (à Haren et Lantin) afin de pouvoir pallier toute situation compliquée.

L'amélioration des conditions d'accueil des enfants et de leur mère dépend majoritairement d'initiatives individuelles des travailleurs de l'ONE par exemple, dépassant largement les attributions de ces derniers.

L'administration prend peu en charge les politiques d'amélioration des conditions d'incarcération de ce public²⁴¹.

Les situations des enfants en termes de droits sociaux ne sont pas claires (prime de naissance, allocations...). Il n'existe pas de procédures préétablies pour garantir l'accès à ces droits.

Lorsque pendant une certaine période, il n'y a plus eu de mères avec enfants au sein d'un établissement, il est parfois compliqué de mettre en place un nouveau suivi dans l'urgence et travailler avec des agents pénitentiaires non habitué à ce public spécifique.

Les nombreuses incertitudes quant à l'accompagnement des mères et de leur enfant (temps de la peine, maintien ou non en détention) entraînent des fins de suivi souvent brutaux.

Ce fonctionnement interroge sur la pérennité des démarches et des prises en charge proposées, notamment en cas de changement d'équipe.

Par ailleurs, la prise en charge des enfants et de leur mère varie d'une prison à l'autre.

Le cadre légal reste donc peu précis et clair. Comme l'indique Corinne Rostaing, « il n'existe pas de cadre légal défini pour l'accueil des enfants, laissant une part d'improvisation dans la gestion matérielle des enfants, ou sécuritaire des mères »²⁴².

238 Rapport annuel Relais Enfants-parents 2021 <https://www.relaisenfantsparents.be/sites/default/files/2022-08/RA%202021%20-%20Relais%20Enfants-Parents.pdf>

239 Protocole d'Accord relatif à l'accueil d'enfants en bas âge auprès de leur parent détenu et l'accompagnement des femmes enceintes en détention. (2014). Retrieved from https://www.one.be/fileadmin/user_upload/siteone/PRESENTATION/aspects_juridiques/divers/Protocole_accord_ONE.PDF

240 <https://www.rtb.be/article/une-detenu-de-lantin-a-ete-forcee-a-accoucher-menottee-11025354>

241 in Desmet, Mahé. La maternité derrière les barreaux. Comment les mères incarcérées gèrent-elles la détention accompagnées de leur enfant ? op cit

242 Rostaing, C. (2019). Des mères incarcérées avec leur enfant : un statut suprême, mais paradoxal. *Enfances & Psy*, 83, 59.

Depuis 1995 déjà, le Délégué général aux droits de l'Enfant prône une meilleure considération pour l'intérêt supérieur de l'enfant dans les décisions judiciaires et administratives. Il convient que les nourrissons intramuros bénéficient d'un suivi et d'un accompagnement. Il est nécessaire que ces enfants aient accès aux aides médicosociales et que l'ensemble de leurs droits soit respecté.

L'incarcération d'un enfant auprès de sa mère continue à faire débat. Dans ce contexte, il serait plus judicieux d'envisager une alternative. En effet, on constate dans d'autres pays d'Europe, comme en Italie ou encore en Espagne, la création d'Unités mères-enfants ou encore des maisons plus adaptées pour accueillir les mères détenues et leurs enfants.

La Belgique a voté une loi pour la création d'une section spécifique, mais en pratique rien n'est encore prévu. À l'heure actuelle aucune étude n'a été réalisée sur le sujet ni dans l'optique de créer une telle alternative.

Lorsque la limite d'âge est atteinte (3 ans), l'enfant est recueilli chez un membre de la famille de la prisonnière ou du père, ou se trouve placé dans une famille d'accueil ou en institution. Il convient de souligner qu'une fois l'enfant retiré à la garde de sa mère, les conditions de visite peuvent être vécues de manière difficile, pénible ou laborieuse.

L'après-prison est souvent peu anticipé et peu adapté aux situations des personnes. Il existe des visites spécialement organisées, tant à l'égard des pères ou des mères, pour les enfants par l'ASBL Relais Parents-enfants. Par ailleurs, la visite hors surveillance peut aussi être utilisée pour que la mère et l'enfant se retrouvent dans des circonstances moins rigides que lors de visites usuelles. Certaines associations et l'ONE font preuve de beaucoup d'initiatives et de dynamisme, en aménageant des espaces de jeux pour les enfants lors des visites ou pour apporter des jouets et des livres au sein de la détention, et ce, grâce à des fonds propres, et non pas avec le concours de l'administration pénitentiaire.

2. Les mineurs auteurs de faits qualifiés infraction

Nous ne nous exprimerons pas de manière exhaustive sur la situation de ces mineurs et nous ne parlerons pas de la question de l'enfermement des mineurs en établissement spécialisés (IPPJ, hôpital psychiatrique...).

Les mineurs incarcérés sont :

- des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), pour lesquels un test osseux a été pratiqué les déclarant majeurs, malgré leurs dires. La fiabilité de ces tests osseux est très contestée. Ceux-ci peuvent être incarcérés dans n'importe quelle prison.
- des jeunes de 16 ans ou plus pour lesquels le Juge de la Jeunesse estime qu'il convient d'appliquer la législation des majeurs : ce sont les mineurs dessaisis.²⁴³

Le dessaisissement est condamné par les instances internationales, comme étant une mesure contraire aux droits de l'enfant. Malheureusement cette mesure fait toujours partie intégrante de notre droit de la jeunesse.

Le Délégué général aux droits de l'enfant rappelait ainsi, parmi d'autres :

« Pour rappel, l'article 37 c) de la CIDE dispose que « tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles ».

L'observation générale n°10 du Comité des droits de l'enfant sur la justice des mineurs consacre que « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions prises au titre de l'administration de la justice pour mineurs. Les enfants diffèrent des adultes par leur degré de développement physique et psychologique, ainsi que par leurs besoins

²⁴³ En vertu de l'article 57 bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, et 125 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la Jeunesse et de la protection de la Jeunesse.

affectifs et éducatifs. Ces différences constituent le fondement de la responsabilité atténuée des enfants en conflit avec la loi. Ces différences, et d'autres, justifient l'existence d'un système distinct de justice pour mineurs et requièrent un traitement différencié pour les enfants²⁴⁴. »

C'est en faisant référence à cette observation générale que le Comité des droits de l'enfant a, dans ses observations finales adressées à la Belgique le 28 février 2019, demandé instamment à celle-ci « d'éliminer toute possibilité qu'un enfant soit jugé par un tribunal pour adultes ou détenu avec des adultes ». »²⁴⁵

Les jeunes encore mineurs mais ayant fait l'objet d'un dessaisissement se voient obligatoirement incarcérés au centre communautaire fermé de Saint-Hubert, section dessaisis.

Cette section, qui comporte 12 places, a été ouverte en juin 2010. Le code d'instruction criminelle prévoit cette obligation également pour les majeurs qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement, sauf manque de place à Saint-Hubert, ou trouble grave à l'ordre.²⁴⁶

Saint-Hubert contient en moyenne 4, 2 jeunes entre 16 et 23 ans (2022), contre 11 en moyenne en 2017.

Il faut rappeler que Saint-Hubert est à la base une prison pour majeurs, qui accueille une section pour dessaisis et un ancien centre fédéral fermé pour mineurs (non dessaisis) transformé en IPPJ depuis la communautarisation des compétences. Elle a donc l'aspect d'une prison : grillage, lourde porte, barreaux aux fenêtres. Le centre pour mineurs dessaisis est devenu une compétence communautaire depuis la dernière réforme de l'Etat.

Le régime de détention s'est amélioré de ce fait, également compte tenu du petit nombre de détenus.

On regrette le choix du lieu, très éloigné de Bruxelles, dont sont pourtant issus la majorité des « pensionnaires », qui complique la vie des familles, l'organisation de leur défense, le travail de réinsertion...

Enfin, des mineurs auteurs de faits de roulage peuvent se retrouver en prison.²⁴⁷

Ils sont exclus du champ d'application de l'article 606 du code d'instruction criminelle et seront donc détenus dans des prisons pour majeurs.

Cet état de fait implique une sérieuse différence de traitement entre les mineurs.²⁴⁸

C. Étrangers

Les détenus étrangers représentent une large part de la population carcérale.

En effet, selon les informations recueillies auprès du SPF Intérieur (Bureau Détenus de la DG Office des Etrangers), le nombre de détenus étrangers (avec ou sans titre de séjour) se présente comme suit :

- 2019 : 9696 détentions (dont 1762 encore en détention aujourd'hui + 7934 libérations), 3597 avaient droit au séjour, 5775 n'avaient pas droit au séjour, 312 avec une demande en cours + 12 indéterminés.
- 2020 : 10 176 détentions (dont 2705 détenus encore en détention aujourd'hui + 7471 libérations), 3901 avaient droit au séjour, 5933 n'avaient pas droit au séjour, 340 avec une demande en cours + 2 indéterminés.

244 Observation générale n°10 (2007) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs, § 10.

245 DGDE, Avis sur le dessaisissement, 6.10.2020

246 Art 606 CICr

247 En vertu de l'article 36 bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, et 56 al 2 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la Jeunesse et de la protection de la Jeunesse.

248 Sur la question, voyez E. DELANGH, « Accident mortel, la détention préventive pour un mineur âgé entre 16 et 18 ans », JDJ, septembre 2023, p.3 et s.

- Pour 2021 : 10409 détenus étrangers (dont 2733 encore en détention + 7676 libérations). 6135 n'avaient pas droit au séjour. 3966 avaient droit au séjour. 302 avaient une demande à l'enquête. 6 ont une situation indéterminée.
- Pour 2022 : 10436 détenus étrangers (dont 5364 actuellement en détention + 5072 libérations). 6341 n'ont pas droit au séjour. 3782 ont droit au séjour. 295 ont une demande à l'enquête. 18 ont une situation indéterminée.

Parmi les détenus étrangers, bon nombre sont des étrangers en séjour illégal. Par « étrangers en séjour illégal », il y a lieu d'entendre toute personne qui ne possède pas la nationalité belge et qui ne remplit pas ou qui ne remplit plus les conditions d'accès au territoire ou de séjour²⁴⁹.

Cela ne signifie pas pour autant que les étrangers en séjour illégal délinquent davantage que les personnes qui ont la nationalité belge ou un titre de séjour légal sur le territoire.

La surreprésentation de cette partie de la population peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- Les étrangers sont davantage contrôlés en rue et plus vite arrêtés par les forces de police.
- Les étrangers qui commettent une infraction pénale vont se voir plus facilement placés sous mandat d'arrêt. En effet, l'un des critères à évaluer pour placer une personne sous mandat d'arrêt est le risque de fuite. Face à une personne sans résidence officielle en Belgique, le Magistrat instructeur va plus rapidement estimer qu'il existe un risque de fuite, même lorsqu'elle vit en Belgique depuis un certain nombre d'années et qu'elle a toutes ses attaches sociales et familiales sur le territoire belge.
- Les étrangers vont plus souvent être condamnés à une peine d'emprisonnement, éventuellement assortie d'un sursis simple. En effet, les tribunaux refusent parfois, à tort, d'octroyer une peine alternative à la peine d'emprisonnement comme la peine de travail ou la peine de probation autonome à une personne en séjour illégal au motif qu'il ne dispose pas de domicile officiel en Belgique. Pourtant, le Code pénal ne prévoit nullement l'exclusion des étrangers en séjour illégal pour ce type de peines.
- Les étrangers qui exécutent leur peine d'emprisonnement vont rarement pouvoir sortir avant leur fond de peine.

Si, le 21 décembre 2017, la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions de la loi Pot-Pourri II qui empêchait les détenus en séjour illégal de bénéficier du bracelet électronique et de la libération conditionnelle, force est de constater qu'en réalité, les étrangers en séjour illégal se verront refuser ces aménagements de peine.

En effet, en pratique, les détenus qui sollicitent un bracelet électronique ou une libération conditionnelle vont devoir présenter au tribunal de l'application des peines un plan de reclassement solide afin de démontrer qu'il n'existe pas de contre-indications à leur sortie. Cependant, en raison de l'illégalité de leur séjour, beaucoup de détenus²⁵⁰ ne pourront pas sortir de l'établissement pénitentiaire pour faire des démarches administratives ou entamer un suivi psycho-social. Leur situation administrative les empêchera également d'avoir accès à des formations, à un travail. Faute d'un plan de reclassement concret, le tribunal de l'application des peines va rejeter les demandes faites par les détenus en séjour illégal, les contraignant à devoir rester en détention jusqu'à la fin de leur peine.

La vie en prison est souvent encore plus difficile pour les détenus étrangers.

²⁴⁹ Article 1, §1er, 4° de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

²⁵⁰ Attention, certains détenus en séjour illégal bénéficient de permission de sortie et de congés pénitentiaires. Ceci est cependant assez rare et ne concerne que des détenus qui ont des possibilités de régulariser leur situation (par exemple les détenus pour lesquels une procédure de regroupement familiale est en cours).

Certains sont confrontés à des obstacles linguistiques qui limitent les interactions avec les autres détenus mais également avec l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire et les services extérieurs.

En l'absence de traducteurs, les détenus qui ne parlent pas les langues nationales sont également dans l'impossibilité d'obtenir des informations quant aux procédures, quant aux différents recours possibles. Ils ne sont pas non plus en mesure de comprendre des documents qui sont pourtant très utiles.

A titre d'exemple, le règlement d'ordre intérieur de la prison de Saint-Gilles est rédigé uniquement en français et en néerlandais, de sorte que le détenu qui ne parle pas l'une de ses langues doit compter sur le bon vouloir d'un agent pénitentiaire ou d'un autre détenu pour traduire ce document. Il est pourtant essentiel que tous les détenus puissent comprendre ce règlement d'ordre intérieur afin de s'y conformer et d'éviter toute sanction disciplinaire.

Outre ces difficultés, certains détenus en séjour illégal sont très isolés socialement : famille à l'étranger, absence de contacts sociaux en Belgique, méconnaissance du système belge. Cet isolement peut parfois provoquer un repli sur soi, augmenter le sentiment d'injustice et de colère et engendrer des tensions avec les agents pénitentiaires.

Cet isolement social s'est particulièrement accentué avec la crise sanitaire. Les visites physiques ayant été supprimées, un système de « visite » virtuelle par vidéo-conférence a été mis en place en mai 2020 dans les établissements pénitentiaires. Ce système n'a pas tardé à faire l'objet de critiques : manque de matériel informatique (six ordinateurs pour la prison de Saint-Gilles, quatre ordinateurs pour la prison de Jamioulx, un ordinateur pour la prison de Berkendael, trois ordinateurs à la prison de Forest), limitation du temps de visite à 20 minutes (contre une heure de visite à table), manque de confidentialité (pour des raisons d'hygiène, ces visites se déroulent sans micro et sans écouteurs), difficultés de connexion, etc.

Les détenus dont les familles n'avaient pas de connexion internet ou d'adresse e-mail ou qui se trouvaient dans des pays avec un décalage horaire important se sont ainsi retrouvés privés de visites virtuelles.

L'OIP rappelle à cet égard qu'une visite virtuelle ne pourra jamais remplacer valablement une visite classique (cfr. partie visites).

Les détenus étrangers sont également confrontés au problème épineux de la double peine.

Deux situations peuvent se présenter pour les détenus étrangers :

1. L'étranger en séjour illégal avant son incarcération : avant de libérer un détenu étranger en séjour illégal, la direction de l'établissement pénitentiaire va en informer l'Office des étrangers et l'interroger sur ses intentions à l'égard de ce détenu.

L'Office des étrangers a plusieurs possibilités :

- Ne prendre aucune mesure à l'égard de ce détenu. Il sera alors libéré purement et simplement ;
- Lui notifier, le jour de sa libération, un ordre de quitter le territoire et éventuellement une interdiction d'entrée, principalement pour des motifs d'ordre public ;
- Lui notifier un ordre de quitter le territoire avec décision de maintien en vue de l'éloignement pendant son séjour en prison ou lors de sa sortie. Concrètement, le détenu sera maintenu au sein de l'établissement pénitentiaire en attendant d'être transféré dans un centre fermé en vue de son éloignement du territoire belge.

2. L'étranger en ordre de séjour au moment de son incarcération : l'Office des étrangers peut, sur base des dispositions de la loi du 15 décembre 1980, mettre fin au séjour des personnes ayant un titre de séjour en Belgique et ayant par conséquent toutes leurs attaches sur le territoire.
Il peut être mis fin au séjour d'un étranger ressortissant d'un pays tiers autorisé au séjour pour une durée limitée ou illimitée pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.
Pour les étrangers qui ne bénéficient pas du statut de résident de longue durée en Belgique et pour ceux qui ont été admis à séjourner depuis dix ans au moins et qui séjournent sur le territoire de manière ininterrompue, l'Office des étrangers pourra mettre fin au séjour pour des raisons graves d'ordre public et de sécurité.
Le détenu qui se voit notifier une décision de fin de séjour va, du jour au lendemain, se trouver en séjour illégal avec toutes les conséquences que cela entraîne sur le plan de l'exécution de la peine et avec un risque d'éloignement du territoire au moment de sa libération.
La notion de « raisons d'ordre public ou de sécurité nationale » n'est pas définie par la loi. Même si elle a fait l'objet de contours jurisprudentiels, force est de constater que l'Office des étrangers a toute latitude pour apprécier le critère d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Ceci avait déjà été dénoncé par l'OIP en 2016.
Malgré les critiques, l'entrée en vigueur de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale a considérablement renforcé les pouvoirs de l'Office des étrangers.

D. Personnes en détention provisoire

1. Les chiffres

Le nombre de personnes placées en détention préventive suit la même évolution que la population pénitentiaire : il n'a cessé de croître.

Entre 1980 et 2010, cette population a plus que doublé passant de 1.500 détenus en préventive en 1980 à 3.600 en 2010²⁵¹. En 2020, 35,40% des personnes incarcérées n'avaient pas encore été jugées (sur les 10 381 personnes détenues, 3.673 étaient prévenues)²⁵². Ce qui fait de la Belgique un des pays européens où le ratio détenus préventifs/détenus condamnés est le plus important²⁵³. Le taux de prévenus varie d'une prison à une autre. En 2017, Anvers, Dinant, Mechelen, et Saint Gilles présentaient un nombre de prévenus supérieurs à 70%²⁵⁴.

A Dinant, le taux important de prévenus pose divers problèmes : la question linguistique (plus grand nombre de détenus ne parlant pas l'une des langues nationales, traduction via un autre détenu), l'absence de contact familial (l'instauration de la visioconférence a pu permettre de solutionner ce problème dans certains cas), le travail au sein de l'atelier est compliqué avec sans cesse de nouveaux travailleurs à qui il faut continuellement réexpliquer le travail (les sociétés qui collaborent sont donc réticentes, pas assez de travail qui entraîne pas de assez de moyens financiers pour acheter des outillages perfectionnés).

Le législateur a, à diverses reprises, tenté d'inverser cette tendance. Il a adopté la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et l'a modifiée à plusieurs reprises. Cette loi prévoit une série de conditions qui

251 TANGE C., DIETER B., MAES E., (2019) « La détention avant jugement en Belgique. Étude empirique des facteurs explicatifs du recours au mandat d'arrêt et de sa durée », Champ pénal, n°16

252 https://justice.belgium.be/fr/statistiques/dg_etablissements_penitentiaires.

253 TANGE C., DIETER B., MAES E., (2019) « La détention avant jugement en Belgique. Étude empirique des facteurs explicatifs du recours au mandat d'arrêt et de sa durée », Champ pénal, n°16

254 Rapport annuel de la DGEPI, 2017 : https://justice.belgium.be/fr/publications/rapport_annuel_de_la_direction_generale_etablissements_penitentiaires_2017

doivent être remplies pour qu'un mandat d'arrêt puisse être délivré (risque de fuite, de collusion avec des tiers, de disparition des preuves et de récidive).

2. Règles d'application

Plusieurs mesures dites alternatives à la détention préventive ont aussi été déployées :

- L'inculpé peut être libéré sous caution, bien que cela ne concerne souvent pas des justiciables qui peuvent financièrement se le permettre.
- L'inculpé peut également être libéré sous conditions. Ces conditions relèvent généralement d'une combinaison de conditions classiques (ne pas commettre d'infractions par exemple, ou avoir une adresse fixe), et spécifiques (suivre une formation, entamer une cure de désintoxication, ne pas entrer en contact avec la victime ...). Un assistant de justice de la maison de justice de l'arrondissement judiciaire du justiciable est alors désigné pour l'accompagner dans le respect de ces conditions et globalement, dans plusieurs domaines (lien social, travail et revenu, santé et addictions, logement, éducation ...).
- Et enfin, la détention préventive sous surveillance électronique a été instaurée par la loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice. Cette loi est venue modifier la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive en ajoutant la possibilité d'exécuter le mandat d'arrêt sous la forme d'une détention sous surveillance électronique. En bref, les juridictions d'instruction ont désormais le choix entre la privation de liberté en prison ou sous surveillance électronique. La loi du 27 décembre 2012 a uniquement ajouté cette possibilité. La circulaire ministérielle du 31 décembre 2013²⁵⁵ précise bien que les conditions qui régissent la détention préventive restent d'application y compris pour la détention préventive sous surveillance électronique : le délai, le contrôle par les juridictions d'instruction, les recours ou encore les droits à la défense pour les représentations par un avocat. En ce qui concerne le calcul de la peine, chaque journée passée sous mandat d'arrêt en surveillance électronique est assimilée à un jour de détention préventive.

3. En pratique

Toutefois, on constate que les juges et juridictions d'instruction donnent une interprétation très large de ces conditions, ce qui permet la mise sous mandat d'arrêt d'un très grand nombre d'inculpés. Les alternatives à la détention préventive n'ont pas fait diminuer le nombre de personnes placées en détention préventive, mais sont au contraire venues s'y ajouter, faisant augmenter le nombre de personnes soumises à une privation de liberté ou à des conditions.

À titre d'exemple, l'inculpé qui ne dispose pas d'un titre de séjour se voit pratiquement systématiquement placé sous mandat d'arrêt, même pour les infractions de moindre gravité (vol par exemple).

Ainsi, les maisons d'arrêt situées dans des villes à haut taux migratoire, comme Bruxelles ou Anvers, connaissent un accroissement constant de détenus préventifs.

Le législateur a introduit, en 2005, une disposition qui permet au juge d'instruction de lever le mandat d'arrêt à tout moment, sans que le Parquet ne puisse interjeter appel de cette décision.

Malheureusement, les juges d'instruction ne font que fort peu application de ce droit en comparaison du nombre de mandats d'arrêt qu'ils délivrent.

L'évolution de la jurisprudence européenne qui impose la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue et la loi SALDUZ qui en découle n'ont pas non plus exercé une influence significative sur le nombre de mandats d'arrêt.

Concernant le principe du bracelet électronique, il ne faut pas perdre de vue les deux points suivants :

255 Circulaire ministérielle ET/SE-3 du 31/12/2013 relative à la détention préventive sous surveillance électronique

- Il faut avoir un domicile et une ligne téléphonique pour bénéficier de ce dispositif. Les populations les plus précarisées (qui représentent pourtant la majorité de la population carcérale), et notamment les personnes sans domicile fixe, sont donc exclues de ce système.

- L'« extension du filet pénal », phénomène bien connu des criminologues. Un magistrat qui aurait auparavant libéré purement et simplement ou sous conditions pourraient désormais être tenté de faire passer le détenu par une période, plus ou moins longue, de surveillance électronique avant d'envisager la libération. En Belgique, aucune recherche n'a semble-t-il à ce jour calculé un potentiel effet de substitution des détentions préventive en surveillance électronique sur le nombre de détentions préventives²⁵⁶. Une chose paraît néanmoins sûre : l'augmentation du nombre de détention préventive sous surveillance électronique a été tel qu'il a plus que certainement dépassé le nombre de personnes qui n'ont finalement pas été incarcérées en préventive. Entre 2015 et 2021, le nombre de personnes placées en détention préventive sous surveillance électronique sur le territoire de la communauté française a augmenté de 618% (passant de 161 placements annuels à 1 191 aux derniers relevés)²⁵⁷. « *Il apparaît (...) très clairement que les alternatives à la détention préventive ne semblent pas prendre la place des détentions en prison sous mandat d'arrêt* »²⁵⁸. Ce constat est bien la preuve que, comme la plupart des mesures dites alternatives entretient le phénomène de « net-widening » (Cohen, 1958) : il s'agit avant tout de mesures pour sanctionner des nouvelles situations qu'une mesure de substitution.

E. Personnes LGBTQ+

Les personnes LGBTQ+ représentent une minorité de la population carcérale. Leurs protections et leurs besoins spécifiques sont ainsi trop souvent négligés ou ignorés.

De plus, le milieu carcéral est marqué par de fortes valeurs hétéronormatives. La vulnérabilité des personnes LGBTQ+ s'en trouve exacerbée.

Plusieurs hommes détenus se sentent obligés de cacher leur homosexualité par peur de représailles des autres codétenus et des agents pénitentiaires. D'après les témoignages recueillis, la découverte de leur orientation sexuelle peut mener à des faits de violence verbale, psychique ou même sexuelle à leur égard. Dans les sections pour hommes des prisons, de nombreux codétenus et agents perçoivent l'homosexualité comme une attitude déviante. Elle ne doit pas être assumée tant elle blesserait l'homme incarcéré dans son identité masculine. L'homosexualité est considérée comme contagieuse et dangereuse²⁵⁹. Sa seule acceptation se manifeste par des rapports sociaux de domination²⁶⁰. Ainsi, des violences et des agressions sexuelles se retrouvent très souvent au cœur des relations vécues entre les personnes incarcérées²⁶¹.

Certains hommesdétenus demandent alors à être transférés vers une autre prison afin d'éviter d'être victimes d'intimidation et d'humiliation. D'autres parviennent à vivre ouvertement leur homosexualité, notamment dans certaines maisons de peine ou dans des quartiers plus protégés (par exemple, des quartiers où les participants doivent signer une charte de respect mutuel pour bénéficier d'un régime plus favorable). Dans les prisons pour femmes, l'homosexualité et la bisexualité semble généralement mieux tolérée.

La question des risques de transmission de maladies sexuellement transmissibles comme le VIH est aussi particulièrement importante en prison, d'autant qu'il existe un manque accru de protection, tel le préservatif.

256 DEVRESSE, M-S., (2015), « La détention préventive sous surveillance électronique : vraie ou fausse bonne idée ? », Conférence : « Détention préventive : comment sans sortir ? Colloque du Centre de recherches criminologiques de l'ULB, du SAD et de l'ASM », ULB, Bruxelles

257 <https://statistiques.cfwb.be/maisons-de-justice/direction-de-la-surveillance-electronique/nombre-de-nouvelles-activations-par-la-direction-de-la-surveillance-electronique-et-duree-effective-de-la-mesure/>

258 TANGE C., DIETER B., MAES E., (2019) « La détention avant jugement en Belgique. Étude empirique des facteurs explicatifs du recours au mandat d'arrêt et de sa durée », *Champ pénal*, n°16

259 G. Ricordeau, « Les détenus et leurs proches : solidarités et sentiments à l'ombre des murs », Paris : Autrement, 2008, p.154 ; J.P., Gaillard « Le couple contemporain : entre institution et connexion », *Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux*, de Boeck Supérieur, 2008, p.161-162.

260 P. Bourdieu, « La domination masculine », Paris : le Seuil, 1998, p.37

261 F. Axelle, « Étude sur la sexualité en milieu carcéral belge de l'enfermement de la sexualité à la liberté d'adaptation des comportements sexuels », Université de Liège Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie, février 2015.

Les risques sont ainsi décuplés. Il est impératif de pallier ce manque d'information, de prévention et d'éducation concernant les MST et la sexualité en prison pour toutes les personnes détenues.

1. Choix de la section des hommes ou des femmes pour les personnes trans

Le 28 février 2011, le Ministre de la Justice alors en fonction s'était prononcé sur la méthode utilisée pour classer les détenues trans²⁶² dans une section pour hommes ou pour femmes.

« De manière générale, les prisons sont peu confrontées à des détenues trans. La règle générale quant au choix de la section (section hommes ou femmes) est l'état civil de cette personne. Néanmoins, dans les cas précis de transsexuelles²⁶³ cela peut poser des difficultés. L'identité sexuelle réelle de la personne est alors le critère de 'classification interne'. Une opération éventuelle, la prise d'hormones, l'apparence physique et le comportement sur le plan sexuel peuvent également aider à déterminer l'identité sexuelle réelle de cette personne. Un éclairage psychiatrique est systématiquement demandé. La gestion au quotidien de ces détenues et leur acceptation par les codétenues ne sont pas nécessairement évidentes ; des précautions sont dès lors prises pour éviter tout incident. Néanmoins, lorsque cela se passe bien, il n'y a pas de raison d'isoler ces détenues. La situation est analysée au cas par cas et le régime de détention adapté si nécessaire à la situation. En règle générale, ces détenues sont placées seules en cellule et font l'objet d'une surveillance particulière. En fonction de l'état de leur transformation sexuelle modifications corporelles, certaines activités comme l'accès à la douche par exemple, se feront de manière isolée pour éviter toute difficulté. »²⁶⁴

Malgré cette réponse, en Belgique, il arrive encore que des détenues trans²⁶⁵ soient incarcérées dans des prisons qui ne correspondent pas à leur identité de genre. Récemment, différents témoignages attestent de l'absence de réponse convaincante en ce qui concerne le placement des détenues trans dans une section pour hommes ou pour femmes.

Le 18 mars 2021, le ministre de la Justice a répondu à la question parlementaire suivante posée par Madame la Députée Karin Jiroflée en date 02 mars 2021 :

« Comment et où s'opère la classification des personnes transgenres et des personnes en quête de leur genre ? Disposez-vous de chiffres concernant le nombre de détenus transgenres ou en quête de leur genre en Belgique ? »²⁶⁶

Le ministre de la Justice a répondu que :

« 1. [...] Les personnes transgenres détenues sont en principe incarcérées dans une section correspondant à leur identité de genre vécue intimement, quels que soient leurs caractéristiques sexuelles ou leur sexe enregistré, mais il doit naturellement toujours être tenu compte du maintien de l'ordre au sein de la prison et de la sécurité de la personne détenue même et de son entourage. Cela implique toujours un compromis délicat. [...] »²⁶⁷

Pratiquement, cela signifie qu'aujourd'hui, il n'existe pas de chiffres concernant le nombre de détenus transgenres ou en quête de leur genre en Belgique et qu'en 2021, aucune loi n'encadre clairement la classification des personnes trans dans la section pour hommes ou pour femmes des prisons.

262 Pour rappel, une personne trans, ou transgenre, est une personne dont l'expression de genre et/ou l'identité de genre s'écartent des attentes traditionnelles reposant sur le sexe assigné à la naissance.

263 Relevons que le terme transsexuel est très peu inclusif. Comme son étymologie l'indique, ce terme se réfère littéralement à un « changement de sexe » (trans = « de l'autre côté » + sexuel). Or toutes les personnes trans ne prennent pas d'hormones ou ne font pas d'opération génitale. Employer le mot transsexuel pour désigner l'ensemble de la communauté trans oublie la diversité des parcours.

264 Question n° 155 de Madame la Députée Zoé Genot du 13 octobre 2010 (Fr.) au ministre de la Justice : DO 2010201101044, disponible sur : <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/53/53K0020.pdf>.

265 Pour cette partie, il sera discuté spécifiquement du cas des femmes trans étant donné qu'elles sont l'objet de la question parlementaire et que l'intégralité des témoignages récoltés concerne des femmes trans. Notons aussi qu'il y a un manque de données sur les hommes trans, ce biais est à prendre en considération.

266 Question n° 367 de madame la députée Karin Jiroflée du 02 mars 2021 (N.) au Vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord, DO : 2020202108459, disponible sur <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/55/55K0044.pdf>, p. 234-236.

267 Question n° 367 de madame la députée Karin Jiroflée du 02 mars 2021 (N.) au Vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord, DO : 2020202108459, disponible sur <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/55/55K0044.pdf>, p. 234-236.

Pourtant, le principe de Jogjakarta ²⁶⁸ numéro 9, c), demande aux États de : « *Garantir, dans la limite du possible, que tous les prisonniers puissent participer à la prise de décisions concernant le lieu de détention le plus approprié à leur orientation sexuelle ou à leur identité de genre.* »²⁶⁹

Rappelons que les différentes régions du Royaume ont adopté des décrets, proclamant la primauté des Principes de Jogjakarta et leurs engagements à les suivre²⁷⁰.

2. Besoins particuliers des personnes trans

En Belgique, aucune norme contraignante ne définit les besoins particuliers des personnes trans, ni les obligations à mettre en place par les établissements pénitentiaires pour subvenir à leurs besoins. Néanmoins, le SPF Justice a émis des directives/recommandations internes relatives à la prise en charge des personnes trans détenues en 2023²⁷¹. Ces directives n'étant pas encore connues de tous les services concernés, les personnes trans détenues dépendent en grande partie de l'appréciation discrétionnaire de la prison où ils ont été incarcérés.

Cette absence de cadre est déplorable au vu des risques pour les personnes trans d'être exposées à des violences de la part des codétenus et des agents pénitentiaires.

De manière générale, les détenues trans interrogées déplorent un manque de prise en considération de leur identité de genre et/ou de leur expression de genre.

Plusieurs témoignages alertent sur le manque de formation des membres du personnel en ce qui concerne les questions de transidentité. Les détenues trans se sentent généralement mal comprises, même par le service psychosocial des établissements pénitentiaires.

Certaines déplorent également l'acquisition difficile d'accessoires qui leur permettent d'affirmer leur identité de genre. Elles nous informent que leurs plaintes en interne auraient du mal à aboutir.

Par ailleurs, une enquête a examiné si la vulnérabilité des personnes transgenres est prise en compte lors des fouilles à nu et si les méthodes de fouille sont adaptées à leur situation. L'enquête a révélé des réponses variées.

D'une part, l'administration indique que les détenus sont fouillés comme les autres membres de la section dans laquelle ils sont incarcérés. En précisant cependant que « *si le haut du corps est une femme et le bas un homme, un agent de surveillance féminin fouille le haut et, ensuite, on change d'agent pour le bas* »²⁷². D'autre part, dans cette même enquête, une personne trans a précisé qu'aucune méthode particulière de fouille n'était utilisée par les agents pour la fouiller²⁷³.

Le 18 mars 2021, le ministre de la Justice exposait que :

*« La politique actuelle est à définir comme **une politique de cas par cas**, qui part du vécu individuel de l'identité de genre de la personne [...] Un document contenant des recommandations et des lignes directrices pour le*

268 Ces principes sur l'application du droit international des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre établissent des normes fondamentales sur la manière dont les États devraient lutter contre les discriminations faites aux personnes LGBT et intersexuées.

269 Les Principes de Jogjakarta, Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, 26 Mars 2007, Jogjakarta.

270 Proposition de résolution relative à la reconnaissance des principes de Yogyakarta sur l'application des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015- 2016, n° A318/1 ; Proposition de résolution relative à la reconnaissance des principes de Yogyakarta sur l'application des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 3/602 ; Voorstel van resolutie betreffende een geïntegreerd gelijke kansen beleid voor holi'b's en het actiefuit dragen van de Jogjakarta principes op internationaal niveau, Doc., Parl. fl., 2007- 2008, n° 1/1685.

271 Recommandations / directives internes concernant la prise en charge des personnes transgenres détenues, SPF Justice, 2 mars 2023, 14 pages.

272 le Médiateur fédéral, « fouilles à nu, l'équilibre entre la sécurité des prisons et la dignité des détenus, enquête / 04 », disponible sur : http://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/rapport_enquete_fouilles_a_nu_-_mediateur_federal.pdf.

273 Ibidem.

traitement des détenues transgenres est en cours de préparation. En février 2021, un groupe de travail a été créé au sein de la DG EPI avec la collaboration de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes en vue d'actualiser le document. »²⁷⁴

L'OIP suivra attentivement les suites données à ces lignes directrices de même que leur contenu.

3. L'isolement des personnes LGBT+

Dans une volonté dite de protection des personnes LGBT+, les autorités ont parfois recours à l'isolement pour éviter que de mauvais traitements ne soient commis.

Bien que cette mesure se veuille protectrice, cet isolement peut lui-même être constitutif de mauvais traitements lorsqu'il est pratiqué sur le long terme²⁷⁵.

S'il est vrai qu'une attention particulière doit être portée à la sécurité des personnes trans en prison, il est impératif que les risques de stigmatisation et d'exclusion de ces personnes soient pris en compte.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme a d'ailleurs rappelé que l'isolement cellulaire de longue durée fondé sur l'orientation sexuelle est discriminatoire, même si la mesure se veut protectrice.²⁷⁶

F. Personnes âgées

Au 31 janvier 2020, la Belgique comptait 293 détenus de plus de 65 ans. Les personnes âgées représentent 2,7 % de la population pénitentiaire²⁷⁷. Depuis, ce chiffre est en constante augmentation.

Actuellement, il n'existe pas de quartier totalement adapté aux personnes âgées dans les prisons belges. Les espaces ne sont pas conçus pour leur faciliter l'accès aux douches, aux lits ou aux préaux ni pour le passage d'un fauteuil roulant. De même, la nourriture n'est pas adaptée aux personnes présentant des problèmes aux dents.

Les directeurs des prisons doivent prendre des mesures au cas par cas, en fonction des besoins du détenu âgé. Les équipes médicales, bien souvent surchargées et en sous-effectifs, ne peuvent répondre à leurs nécessités spécifiques. C'est seulement lorsque que l'état de la personne se détériore que des mesures sont prises à son égard.

Il est possible, pour cette catégorie de personnes détenues, d'obtenir une libération anticipée pour des raisons de santé. Par contre, il est plus compliqué d'obtenir une libération conditionnelle, celle-ci étant soumise à des critères difficiles à remplir lorsque la personne exécute une longue peine : trouver un logement, une occupation/profession et des moyens de subsistances²⁷⁸.

Il faut noter que lorsqu'une personne pensionnée est incarcérée, elle continue de percevoir sa pension pendant les 12 premiers mois. L'allocation de pension est payée sur le compte à vue personnel du détenu ou sur le compte du directeur de la prison. Après ce délai, le paiement est suspendu. Pour le paiement de l'allocation de pension, la surveillance électronique est assimilée à la détention²⁷⁹.

274 Réponse du Vice-premier ministre et ministre de la Justice, chargé de la Mer du Nord du 18 mars 2021, à la question n° 367 de madame la députée Karin Jiroflée du 02 mars 2021 (N.), disponible sur <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/55/55K0044.pdf>, p. 234-236

275 Report of the UN Special Rapporteur on Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment to the UN Human Rights Council, A/HRC/31/57, 24 February 2016, para. 35, p. 10.

276 European Court of Human Rights, X. v. Turkey, (Application Number: 24626/09), 2012

277 Council of Europe Annual Penal Statistics – SPACE I 2020

278 Prison Insider, informations sur la Belgique, disponible sur <https://www.prison-insider.com/articles?page=1&country%5B0%5D=BE>

279 Paiement à des tiers | Service fédéral des Pensions (fgov.be)

Sans une aide familiale ou de l'entourage, les personnes âgées qui sont incarcérées se retrouvent bien souvent indigentes et ne peuvent, en pratique, pas sortir de prison. La pauvreté et la précarité qui en résultent ne sont pas sans préjudice. Ceci implique que ces personnes choisissent souvent d'aller « à fond de peine ».

Il faut également noter que la majorité des personnes âgées incarcérées le sont pour des faits graves tels que des assassinats ou meurtres ou pour des infractions à caractère sexuel, infractions qui sont souvent punies plus lourdement et dans un délai plus important²⁸⁰.

À l'heure actuelle, les seules prisons présentant un bloc ou un pavillon dédié aux séniors sont Saint-Hubert et Merksplas. À Saint-Hubert, cet espace accueille 30 détenus en fin de peine. Les conditions générales de détention restent les mêmes que dans les sections normales mais l'accès au bloc se fait plus facilement, la prison étant de plain-pied.

Rassembler les détenus âgés dans une même section leur apporte un peu de sérénité. En effet, les aînés ont besoin de calme et subissent parfois des moqueries ou humiliation de la part des plus jeunes²⁸¹. La construction de trois nouveaux pavillons est prévue à la prison de Merksplas et devrait démarrer en 2023. Ces pavillons pourront accueillir une centaine de personnes²⁸².

G. Personnes en situation de handicap

De manière générale, l'agencement des différents établissements pénitentiaires n'est pas adapté aux personnes à mobilité réduite. Ils ne peuvent circuler de manière autonome entre les cellules, les douches, les toilettes, les réfectoires, les unités de soins... Cette inaccessibilité complique les visites des proches et l'accès à un travail ou une formation en prison. Cela augmente l'isolement de la personne détenue.

Certains établissements pénitentiaires comportent toutefois des cellules adaptées aux personnes à mobilité réduite.

À Namur, des travaux de rénovation sont en cours. Deux ailes ont été renouvelées entre 2017 et 2019 dans chacune desquelles une douche et une cellule PMR (personnes à mobilité réduite) ont été aménagées. Une rampe d'accès entre l'aile D et le préau a été construite. De plus, un ascenseur a été installé dans chaque aile²⁸³.

À Andenne, une seule cellule est aménagée au rez-de-chaussée permettant d'accueillir une personne à mobilité réduite avec des sanitaires appropriés²⁸⁴.

La future prison de Sugny, dont la construction devrait commencer en 2024, comportera sept cellules pour personnes à mobilité réduite²⁸⁵. À Marche-en-Famenne, chaque aile dispose d'une cellule PMR²⁸⁶.

Bien que ces efforts méritent d'être soulignés, on est encore loin d'une solution structurelle aux problèmes généraux que rencontrent les personnes handicapées en prison.

Or, il revient à l'Etat belge de mettre en place ce qui est nécessaire pour éviter des conditions de détention inadaptées à l'état de santé ou au handicap d'une personne. Ces conditions constituent finalement en une double peine, ce qui peut équivaloir à un traitement inhumain et dégradant.

280 S. Pourveur, « Vieillir dans un lieu privatif de liberté : un nouveau défi pour nos prisons », disponible sur www.justice-en-ligne.be, le 19 octobre 2015/

281 S. Pourveur, op. cit.

282 Première en Belgique : une aile pour séniors à la prison de Merksplas | VRT NWS: le site d'information de référence

283 « Prison de Namur : deux ailes totalement renouvelées » disponible sur : <https://www.regiedesbatiments.be/fr/telechargements/prison-de-namur-deux-ailes-totalement-renovees>

284 https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges/prisons/plus_d_infos/andenne

285 https://www.rtb.be/info/regions/namur/detail_une-nouvelle-prison-a-sugny-dans-le-sud-de-la-province-de-namur-le-marche-public-est-lance-debut-des-travaux-dans-trois-ans?id=10615052

286 https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges/prisons/plus_d_infos/copy_of_dinant

La Convention relative aux droits des personnes handicapées²⁸⁷ est l'instrument de référence dans le domaine du handicap. Cette Convention, non contraignante²⁸⁸, prévoit une base de protection commune quant aux droits fondamentaux des personnes handicapées et fournit un cadre politique, juridique, et des lignes directrices de mise en œuvre.

Le concept d'« aménagements raisonnables » y est introduit. Ce concept implique l'obligation pour un Etat de réaliser des modifications nécessaires aux procédures et aux établissements pénitentiaires afin que le respect des droits des personnes handicapées soit garanti.

La même disposition se retrouve dans les règles Nelson Mandela (l'Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus – Règle 5.2.). Renier ces aménagements raisonnables peut déboucher sur des conditions de vie équivalentes à de la torture ou des traitements inhumains et dégradants. Pour les personnes souffrant de handicap physique, un aménagement raisonnable peut consister en la disposition d'un équipement (appareil auditif, fauteuil roulant, béquilles...) ou d'autres services spéciaux. Les personnes détenues ayant des troubles auditifs ou visuels doivent pouvoir bénéficier d'interprètes en langue braille ou en langue des signes. Il est à déplorer que dans la pratique, les détenus en fauteuil roulant n'ont pas les mêmes accès aux douches ou aux activités en commun. De même, ces détenus sont plus enclins à être blessés lors des transferts²⁸⁹.

En octobre 2022, l'Etat belge a été condamné par le tribunal de première instance de Namur en raison du traitement réservé à une personne détenue sourde et muette, et notamment l'absence d'interprète en langue des signes lors des entretiens avec les différents services de la prison dans le cadre de demandes d'aménagement de la peine.

287 Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006, approuvée par la loi du 13 mai 2009, M.B., 22 juillet 2009.

288 Il est donc nécessaire, outre la ratification, du soutien et de la bonne volonté de l'Etat de se conformer aux obligations prévues par la Convention puisqu'aucune sanction n'est attachée au non-respect de ces obligations.

289 Centre de connaissance de l'association pour la prévention de la torture, disponible sur Personnes handicapées | Association for the Prevention of Torture (apt.ch)

VII. CONDITIONS MATÉRIELLES

A. Hébergement

1. L'infrastructure générale

Les constats relatifs aux conditions de salubrité et d'hygiène faits par l'OIP en 2016 et lors des précédentes communications restent malheureusement d'actualité. De manière générale, les lieux de détentions belges ne sont toujours pas conformes aux règles d'hygiène et de salubrité les plus élémentaires.

L'OIP constate depuis des années l'état de délabrement général du système carcéral belge, délabrement auquel les autorités publiques restent en défaut de remédier.

À titre d'exemple, dans son dernier rapport de 2016, l'OIP évoquait un rapport du CPT de 2012 dans lequel étaient dénoncées les infrastructures carcérales délabrées et complètement vétustes de la prison de Forest. Le CPT dénonçait notamment l'utilisation de seaux hygiéniques par les détenus. Les constatations faites par le CPT n'ont pas entraîné de changements significatifs puisque les derniers rapports de la commission de surveillance de la prison de Forest²⁹⁰ rappelaient systématiquement que les cellules des ailes A et B de la prison n'étaient pas équipées de point d'eau ni de WC et que les détenus étaient contraints d'utiliser encore des seaux hygiéniques qu'ils doivent vider chaque matin lors de la réouverture des cellules. Il faut toutefois noter qu'en ce qui concerne la prison de Forest, elle n'abrite désormais plus aucun détenu, ceux-ci ayant tous été transférés à Haren fin 2022.

De même, en 2014, la Belgique avait été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme²⁹¹ qui a estimé que les conditions matérielles de détention des détenus dans les prisons d'Anvers et de Merksplas, prises dans leur ensemble (surpopulation carcérale, cellules sans toilettes, sans accès à l'eau courante, matelas posés à même le sol, etc.) avaient atteint le seuil minimum de gravité requis par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et s'analysaient en un traitement inhumain et dégradant.

Les rapports annuels rédigés par la commission de surveillance d'Anvers démontrent que cette condamnation n'a pas incité les Ministres de la justice successifs à effectuer les rénovations nécessaires et conformes aux exigences minimales de salubrité et d'hygiène garanties par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la commission de surveillance de la prison d'Anvers dénonce chaque année l'état de délabrement de l'établissement. Malgré des rénovations, les plaintes reçues par la commission concernent la présence de moisissure dans certaines douches, dans les cellules collectives, les canalisations bouchées, etc.

La plupart des établissements pénitentiaires qui datent du XIX^{ème} siècle sont vétustes et totalement délabrés. Il n'est pas rare que certaines parties des bâtiments s'effondrent.

A Merksplas, en 2019, un plafond s'est effondré dans le pavillon 5. Depuis cet incident, 200 détenus ne peuvent plus utiliser la salle de fitness. Comme la nouvelle salle ne sera terminée que dans cinq ans, la direction a introduit une demande afin de disposer de conteneurs dans lesquels les activités de fitness pourraient être provisoirement organisées.

²⁹⁰ Ces rapports sont disponibles sur le site du CCSP : <https://ccsp.belgium.be/>.

²⁹¹ Cour Eur. D.H., Vasilescu c. Belgique, 25 novembre 2014, §127.

A Forest, il fallait jusqu'au transfert des dernier détenus fin 2002, passer sous des échafaudages pour accéder à l'intérieur de la prison.

A Huy, compte tenu de l'état de vétusté et d'insalubrité de l'infrastructure (amiante dans les douches notamment), un programme de rénovation a été mis à l'étude. Ce programme semble aujourd'hui être complètement perdu de vue.

La situation de la maison d'arrêt de Lantin demeure également préoccupante vu l'état de dégradation du bâtiment et de son infrastructure. La commission de surveillance reçoit régulièrement des plaintes relatives à des nombreux problèmes d'humidité et de moisissures dans les cellules dans les douches.

La prison de Mons est également vétuste et présente de nombreux problèmes liés à son insalubrité (rats, punaises de lit, cafards, humidité). Il n'y est pas remédié de manière structurelle et ces conditions inhumaines de détention affectent les relations entre les personnes détenues et les relations avec le personnel pénitentiaire. Même si des travaux d'aménagement ont été entrepris ces dernières années, l'état général du bâtiment reste très préoccupant.

La prison de Nivelles présente de nombreux problèmes (électricité, évacuation des eaux, chauffage, châssis, caméras de surveillance, etc) résultant de l'ancienneté de certaines parties du bâtiment et des délais d'intervention (pouvant aller jusqu'à plusieurs années) de la Régie des Bâtiments. La prison dans son ensemble n'a pas été chauffée en octobre et décembre 2019 lors des premiers grands froids.

La prison de Saint-Gilles ne fait pas exception à ce constat d'insalubrité et de délabrement. L'ensemble de l'infrastructure est vieillissant. Les problèmes sont multiples : problèmes d'électricité, présence de nuisibles (certains détenus se plaignent de la présence de pigeons qui viennent s'installer entre leur fenêtre et les barreaux, certains y restant coincés, contraignant alors les détenus à assister à leur mort), moisissure dans les douches, toilettes des préaux inutilisables, etc.

Le CPT, en 2018, soulignait encore une fois que le maintien de bonnes conditions d'hygiène constituait un des défis de la prison de Saint-Gilles²⁹².

Il n'y a pas de générateur partout dans la prison en cas de panne électrique. En 2018, la commission de surveillance a constaté qu'il y avait eu plusieurs pannes d'électricité au cours des derniers mois et des dernières années. L'état obsolète du système électrique est en partie responsable.

En 2020, lors d'un incendie à l'annexe psychiatrique de la prison de Saint-Gilles, de sérieux manquements à la sécurité en matière d'incendie, et notamment l'absence de détecteurs de fumée, ont été mis en évidence.

La construction de la prison de Haren devait, selon le Ministre de la Justice, remédier à la question de l'insalubrité des bâtiments de Forest, Saint-Gilles et Berkendael, le nouveau « village pénitentiaire » étant supposé remplacer les anciennes prisons bruxelloises.

Il apparaît pourtant, comme expliqué ci-avant dans le chapitre sur le parc carcéral, que contrairement à ce qui avait été annoncé, la prison de Berkendael sera réutilisée en maison de détention, et la prison de Saint-Gilles ne sera pas vidée avant l'année 2025.

292 Rapport du CPT, 2018, disponible sur <https://rm.coe.int/16807913b1>, p. 34.

2. Cellules et cellules de punition

Cellules

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà exposé à plusieurs reprises ne pas être en mesure de chiffrer l'espace personnel qui doit être octroyé à un détenu pour que ses conditions de détention puissent être jugées compatibles avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle considère cependant que plusieurs autres facteurs, tels que la durée de la privation de liberté, les possibilités d'exercice en plein air ou l'état de santé physique et mentale du détenu, jouent un rôle important dans l'appréciation des conditions de détention au regard des garanties de l'article 3.

Néanmoins, dans un arrêt *Mursic c. Croatie* de 2016²⁹³, elle a confirmé que la norme prédominante dans sa jurisprudence, à savoir 3 m² de surface au sol par détenu en cellule collective, est la norme minimale applicable au regard de l'article 3.

La plupart des cellules du système carcéral belge présentent une superficie allant de 9 à 12m². En raison de la surpopulation carcérale, les cellules sont occupées par plusieurs détenus. Il n'est pas rare de voir parfois trois détenus occuper une cellule de 9m², obligeant un des trois détenus à dormir sur un matelas posé à même le sol.

C'est ce qui a d'ailleurs été relevé par le CCSP dans une tribune du 24 mars 2022 relative à la surpopulation en prison dans laquelle on peut lire : « *Fin février, alors que pas moins de 194 lits supplémentaires avaient été installés, il y avait toujours 214 détenus contraints de dormir à même le sol. Voyez ces détenus à Anvers. 23h sur 24, à 3 dans 8m². À l'origine, la cellule était prévue pour un seul détenu. Un lit superposé y a été placé et un matelas au sol est à présent venu s'y ajouter* »²⁹⁴.

En effet, la commission de surveillance de la prison d'Anvers a soulevé dans son rapport annuel de 2021 qu'en raison de la surpopulation, il y a eu environ 90 personnes dormant à même le sol au cours de l'année 2021. Il convient de souligner que ces détenus faisaient des demandes pour avoir un deuxième matelas mais que bien souvent il n'y en avait pas de disponible.

Le 20 octobre 2022, le CCSP a reçu une mise à jour du nombre de matelas au sol ainsi que du nombre de détenus entrants placés directement en cellule de punition à leur arrivée :

« A la date du 13 octobre 2022 : 184 matelas au sol, répartis dans 6 établissements côté nord du pays. La répartition est la suivante : 81 à Anvers, 54 à Gand, 20 à Turnhout, 19 à Bruges, 6 à Audenarde et 4 à Malines. Du côté wallon, il n'y a pas de matelas au sol pour l'instant.

Le 12 octobre 2022, par manque de place, un détenu entrant a été placé en cellule de punition à la prison de Marche-en-Famenne. »

La plupart des cellules sont composées de la manière suivante : un lit ou un lit superposé s'il y a deux détenus, une table, une chaise ou deux en fonction de la présence d'un codétenu, une armoire, un tableau d'affichage, un seau, une poubelle et un frigo.

La plupart de ces équipements sont souvent cassés, dégradés et il n'est pas rare que deux détenus doivent se partager en réalité une chaise. Cette situation contraint donc l'un des détenus à s'asseoir toute la journée sur son lit.

Dans la majorité des établissements pénitentiaires, ce sont les détenus qui doivent nettoyer leur cellule. Cependant, les produits d'entretien ne sont pas toujours fournis en quantité suffisante et les agents pénitentiaires ne les distribuent pas toujours quotidiennement.

293 C.E.D.H., *Mursic c. Croatie* (GC), n° 7334/13, 20 octobre 2016,

294 <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2022/03/Allez-visiter-les-prisons-.pdf>.

À titre d'exemple, la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles a constaté au cours de ces dernières années qu'il y avait beaucoup de plaintes concernant le manque de produit d'entretien. En raison du budget limité, le strict minimum est fourni. Il est arrivé que certains agents ramènent du produit de chez eux pour maintenir les ailes propres. Il n'est pas rare qu'un détenu doive utiliser la même éponge pendant des semaines pour récurer sa cellule et ses sanitaires.

La plupart des règlements d'ordre intérieur prévoient que les draps doivent être changés toutes les deux semaines. Or il s'avère qu'en pratique ce délai n'est pas respecté. La literie est souvent sale et les commissions de surveillance reçoivent beaucoup de plaintes relatives à la saleté des matelas, des oreillers, des draps et au fait qu'ils ne sont pas suffisamment changés.

À Mons, les punaises de lit sont d'ailleurs un problème récurrent.

Le 14 avril 2019, un arrêté royal portant exécution des articles 41, § 2, et 134 § 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus a été adopté.

Cet arrêté prévoit la mise en conformité du parc carcéral avec les exigences internationales en matière de conditions de détention. A titre d'exemple, cet arrêté prévoit plusieurs mesures pour les dimensions des cellules : 10m² pour une cellule individuelle, 12m² pour une cellule avec deux détenus, une hauteur de plafond de 2,5m et une fenêtre d'1m² au moins.

L'OIP regrette que l'arrêté royal prévoit que l'Etat belge dispose d'une période de 20 ans pour adapter le parc carcéral à ces exigences...

Cellules de punition ou « cachots »

La cellule de punition ou « cachot » est une cellule où le détenu séjourne seul en raison d'une sanction disciplinaire. Autrement dit, il s'agit d'une prison dans la prison.

L'article 134, §2 de la loi de principes précise que la cellule de punition doit satisfaire aux exigences de sécurité, de santé et d'hygiène et doit être pourvue d'un système d'appel.

En principe, le détenu qui se trouve au cachot doit pouvoir consommer ses repas dans des conditions décentes. Il doit pouvoir recevoir des vêtements et doit pouvoir soigner son apparence et son hygiène corporelle.

Le détenu qui se trouve au cachot doit bénéficier de suffisamment de lecture et il doit pouvoir sortir au moins une heure par jour en plein air. Il doit pouvoir poursuivre les activités de formation personnelle qui ne sont pas incompatibles avec l'enfermement en cellule de punition. Le détenu doit pouvoir contacter son avocat, pratiquer sa religion et faire appel à l'aide psychosociale et médicale.

En pratique, le cachot est une cellule nue, équipée d'une banquette en béton avec un matelas en plastique. La housse de draps est manquante dans la plupart des cachots. Les couvertures distribuées aux détenus sont rarement lavées entre leurs passages.

Il y a une toilette dans la cellule mais la chasse ne peut être activée que de l'extérieur. Il n'est donc pas rare que les détenus doivent attendre la visite de la direction, du médecin ou d'un membre de la commission de surveillance pour que l'agent pénitentiaire daigne tirer la chasse.

L'état général des cachots varie d'une prison à l'autre mais il ressort des différents rapports des commissions de surveillance que les conditions matérielles sont indignes de la dignité humaine.

À Saint-Gilles, la question de l'état des cachots est une problématique qui dure depuis des années. Les cachots sont dans un état déplorable : traces d'excréments et de sang sur les murs, matelas déchirés et imprégnés d'urine, absence d'aération et de lumière naturelle. La température est totalement inadaptée : il fait une chaleur insupportable dans les cachots et lorsque le chauffage est coupé, les températures chutent brusquement.

Il n'est pas rare que les détenus ne reçoivent pas de bouteille d'eau pour boire et pour remplir les bassines utilisées pour se laver. Les vêtements qu'ils reçoivent ne sont pas toujours adaptés à leur taille. Certains commissaires déplorent de voir les détenus tenir leurs pantalons trop grands pour eux lors des visites.

Le choix de lecture est très pauvre (BD, vieux magazines,) et les ouvrages sont principalement en français ou en néerlandais. La commission de surveillance de Saint-Gilles avait obtenu de la direction de pouvoir ramener une caisse de livres. Cette caisse a pourtant très vite disparu.

Les constats étaient encore récemment les mêmes à la prison de Forest Berkendael. En 2018, la commission de surveillance de Forest Berkendael dénonçait l'état des cachots. On pouvait ainsi lire :

« Depuis plusieurs années, la Commission dénonce les conditions matérielles des « cachots » tant à la prison de Forest qu'à la prison de Berkendael. (...) Les cellules disciplinaires sont extrêmement mal ventilées, aucune fenêtre ne pouvant s'ouvrir et des odeurs fortes, voire nauséabondes, y sont souvent constatées. Ces odeurs sont amplifiées par l'impossibilité pour les personnes d'actionner librement la chasse d'eau des toilettes, l'arrivée d'eau pouvant être coupée de l'extérieur pour des raisons « de sécurité ». Il est fréquent que la Commission demande à ce que l'arrivée d'eau soit ouverte et que la chasse soit actionnée lors de ses visites aux personnes placées au « cachot ». (...) L'accès à la lumière du jour est suffisant à la prison de Berkendael, mais problématique dans les cellules disciplinaires de la prison de Forest. De petites tailles, les fenêtres de ces cellules sont occultées et ne permettent pas de regarder à travers, très peu de lumière naturelle y pénètre. L'éclairage artificiel n'étant pas très puissant, ces cellules sont sombres et oppressantes. (...) (Certaines de) ces cellules ne disposent pas de lit. Elles sont seulement équipées d'un bat-flanc en béton au milieu de la pièce. Deux cellules disciplinaires de la prison de Berkendael n'ont tout simplement pas de lit et les matelas sont posés à même le sol. Certaines des cellules disciplinaires de Berkendael ne disposent ni de table ni de chaise, obligeant les personnes détenues à manger sur leur « lit ». Dans les deux établissements, les cellules disciplinaires ne sont pas équipées d'un interphone ou d'un bouton d'alarme opérationnels. Cette situation est dangereuse pour les personnes détenues qui ne peuvent alerter en cas d'urgence. Elles sont obligées de crier ou de taper contre la porte souvent pendant un long moment pour être entendues, ce qui accroît potentiellement les tensions. Les personnes détenues croyant que les agents les narguent ou les ont oubliées et les agents constatant que les détenus sont énervés, crient, frappent, voire profèrent des insultes. Cette situation est encore plus préoccupante pour les cellules disciplinaires du deuxième étage à la prison de Berkendael, car elles se trouvent en dehors de la zone de détention, donc éloignées de la présence constante d'agents pénitentiaires. Pour la Commission, détenir une personne dans de telles conditions s'apparente à un traitement inhumain et dégradant ».

L'état de ces cellules de punition n'a pas changé en 2022, jusqu'au transfert des détenus vers Haren.

Il ressort également des rapports des différentes commissions de surveillance que les séjours aux cachots sont parfois utilisés à des fins autres que disciplinaires. Ainsi, des détenus avec des pensées suicidaires se sont retrouvés placés aux cachots.

De même, certains détenus préféreraient séjourner au cachot ou feraient exprès d'y aller pour se protéger, fuir un codétenu violent ou encore pour se retrouver seul.

Par ailleurs, l'OIP s'inquiète des constats réalisés par le CCSP dans les cellules de punition de la prison de Haren : « La conception des cellules de punition, exactement de même type que celles visitées précédemment, pose question. Toutes sont en effet équipées d'une vitre opaque et ne disposent dès lors que d'un accès limité à la lumière naturelle.

(...) D'autre part, comme déjà signalé à la suite de la première visite, quant au mobilier à prévoir, ces cellules devraient en outre être équipées d'une table et d'une chaise (éventuellement fixées au sol). (...) Plus problématique encore est le fait d'avoir poursuivi d'équiper à chaque fois, l'une des deux cellules de punition, d'un lit de contention. »²⁹⁵.

B. Hygiène

1. Douches et sanitaires

L'article 44 de la loi de principes énonce que : « le chef d'établissement veille à ce que le détenu soit en mesure de soigner chaque jour convenablement son apparence et son hygiène corporelle ».

La Cour européenne des droits de l'homme estime que l'hygiène et la propreté font non seulement partie intégrante du respect que les personnes doivent à leur corps et à leurs voisins avec lesquels ils partagent un espace pendant une longue durée mais qu'elles constituent également une nécessité pour rester en bonne santé.

Dans la plupart des établissements pénitentiaires, les détenus ont le droit de se doucher en moyenne deux fois par semaine. Les détenus qui travaillent peuvent se doucher tous les jours.

Cependant, il n'est pas rare qu'en cas de grève, les détenus se voient privés de douche en raison du manque d'effectif.

Par exemple, à la prison de Mons, les douches ont été supprimées durant la grève de 2019.

A la prison de Saint-Gilles, un détenu a calculé le nombre de douches qu'il a pu prendre en septembre et en octobre 2020 lors des grèves : entre le 17 septembre 2020 et le 27 septembre 2020, il n'a eu droit qu'à une seule douche, entre le 5 octobre 2020 et le 15 octobre 2020, il n'a pas pu prendre de douche.

L'état des douches fait également l'objet de beaucoup de plaintes. Dans les prisons de Forest, de Nivelles, de Huy, de Saint-Gilles par exemple, les douches sont vétustes, le carrelage en mauvais état et il y a des problèmes de moisissures. À la prison de Forest, lorsqu'elle était encore occupée jusqu'en novembre 2022, l'eau chaude était fournie aléatoirement. Il y avait de l'humidité, un écoulement non fonctionnel. À la prison de Huy, sur les six douches, cinq douches sont en services. Il n'y a pas de rideaux de douches mais une toile de fortune. Les détenus n'ont aucune intimité.

Les établissements pénitentiaires situés en Flandre ne semblent pas faire exception. Ainsi, des plaintes récurrentes sont faites en ce qui concerne le mauvais fonctionnement des douches à la prison d'Oudenaarde, de Hasselt ou encore de Louvain Central.

La prison de Berkendael semble faire exception à ce constat puisqu'en 2018, des travaux de rénovation des douches ont été effectués qui ont permis d'offrir aux détenus, jusqu'à leur transfert vers la prison de Haren, des douches propres et aérées, avec rideaux et des sanitaires fonctionnels.

Les toilettes se trouvent généralement dans les cellules (excepté dans certaines ailes de la prison de Forest où les détenus disposaient encore d'un seau hygiénique pour seule toilette et ce jusqu'à leur transfert à la prison de Haren). Si dans certaines prisons, certaines cellules disposent d'une cloison pour offrir un peu d'intimité aux détenus (nous rappelons que les détenus sont généralement deux par cellules), ce n'est pas le cas partout. Les détenus ont souvent recours à un drap ou à un paravent de fortune pour avoir un peu d'intimité.

295 Avis du CCSP du 08.07.2022 sur la prison de Haren (<https://ctrq.belgium.be/wp-content/uploads/2022/07/Rapport-visite-Haren2-FR-2.pdf>)

L'état des toilettes est généralement déplorable : planche fissurée, crasses incrustées, fuite, toilettes bouchées, etc.

À Saint-Gilles, les toilettes du préau sont bien souvent inutilisables et bouchées, ce qui dégage une odeur nauséabonde.

2. Vêtements et effets personnels

Vêtements

L'article 43 de la loi de principes, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020, dispose que :

« § 1^{er} En prison, le détenu a le droit de porter ses propres vêtements et chaussures pour autant que ceux-ci répondent aux normes dictées par une cohabitation forcée avec autrui sur le plan de l'hygiène, de la bienséance, de l'ordre ou de la sécurité. La prison met des chaussures et des vêtements adéquats à la disposition des détenus qui ne souhaitent pas porter leurs propres vêtements et chaussures.

§2 Le directeur peut obliger le détenu à porter des chaussures ou vêtements adéquats mis à sa disposition par la prison lorsque les chaussures et vêtements personnels du détenu ne répondent pas aux normes fixées au §1^{er}, alinéa 1^{er}.

§3 Durant le travail ou d'autres activités, le détenu peut être contraint de porter les chaussures ou vêtements adaptés qui lui sont fournis.

§4 Les règles en vigueur dans la prison en matière de port et d'entretien des vêtements et des chaussures sont précisées dans le règlement d'ordre intérieur ».

En règle générale, les détenus ne peuvent avoir qu'un nombre limité de vêtements en cellule, déterminé par le règlement d'ordre intérieur de chaque prison (cfr *infra*).

A Saint-Gilles par exemple, les détenus peuvent porter leurs tenues civiles dans leur cellule et lors des activités sportives. Cependant, lors des déplacements au sein de la prison, ils doivent porter la tenue pénitentiaire.

La tenue pénitentiaire consiste généralement en un polo bleu clair ou un t-shirt blanc, un pantalon et une veste à longues manches de couleur soit grise, soit beige, soit blanche. A Saint-Gilles par exemple, les travailleurs et en particulier les servants²⁹⁶ portent un ensemble blanc (veste et pantalon blanc).

Les tenues pénitentiaires sont censées être dans un bon état de conservation et de propreté. Les tenues pénitentiaires et le linge de corps doivent donc être lavés en principe deux fois par semaine. En pratique cette possibilité est réduite à une fois par semaine. Pendant les grèves, il arrive que les détenus ne puissent pas donner leur linge à laver.

Les détenus peuvent faire entrer ou sortir de la prison du linge personnel et ce, via la visite de leurs proches en prison. Ce sont ainsi les proches qui se chargent de laver le linge des détenus. Il arrive régulièrement que les sacs de linges entrants se perdent en prison.

Effets personnels

Les détenus peuvent être en possession d'effets personnels dans leur cellule. Les biens autorisés dépendent du règlement d'ordre intérieur de chaque prison.

Sont généralement autorisés :

²⁹⁶ Les servants sont les détenus qui travaillent pour le compte de la prison. Ils sont affectés à des tâches au sein même de la prison : cuisine, buanderie, distribution des repas, nettoyage des communs, etc.

- Les vêtements personnels lorsque la prison autorise le port de la tenue « civile ». Dans ce cas, le Règlement d'ordre intérieur de la prison prévoit que le détenu peut posséder : sept t-shirts, sept slips, sept paires de chaussette, quatre pantalons longs, deux pantalons courts, trois chemises, trois pulls, un training, deux pyjamas, trois paires de chaussures, une ceinture, un bonnet, une casquette, une écharpe, une paire de gants en tissu ou en laine ;
- Les objets personnels tels qu'une paire de lunettes, une prothèse sur avis du médecin, quelques bijoux, un nécessaire d'écriture, dix photos, un réveil, 20 timbres maximum, 10 livres, un lecteur CD, un lecteur DVD, une brosse à dents électriques ;
- Les objets qui font partie de la vie quotidienne du détenu comme les biens que le détenu a cantiné (cfr *infra*), les médicaments qui sont prescrits au détenu, les biens mis en location (TV, ordinateur) ;

Sont en revanche interdits : lampes de poche, jumelles, matériel de photos, de vidéos ou caméra, clés USB, animaux, téléphone portable et accessoire, argent, armes, boissons alcoolisées.

Il convient de noter que les ventes, échanges, prêts ou autres actes similaires entre détenus sont interdits et peuvent mener à des sanctions disciplinaires.

De nombreuses plaintes de détenus ont trait à la disparition de leurs effets personnels, que ce soit lors d'un transfert vers une autre prison ou lors d'une mise au cachot. Il n'existe pas de procédure « d'inventaire des biens » de sorte que lorsque le détenu se plaint d'avoir perdu un objet, il est quasiment impossible pour lui de le récupérer ou de se le voir rembourser.

C. Nourriture

1. L'alimentation

L'article 42 de la loi de principes prévoit que « *l'alimentation du détenu doit être fournie en quantité suffisante, respecter les normes d'hygiène modernes et, le cas échéant, être adaptée aux exigences de son état de santé* ».

Les repas sont pris en charge par l'administration pénitentiaire. Le budget est d'environ 4,05 € par détenu et par jour²⁹⁷.

Chaque détenu a la possibilité d'opter pour un régime normal, un régime végétarien ou un régime sans porc. La plupart des établissements pénitentiaires tiennent compte des prescriptions diététiques (repas « santé », sur base d'avis médical, par exemple, dans les prisons de Forest et de Berkendael, des menus spécifiques sont élaborés pour les diabétiques, les intolérants/allergiques au glucose, gluten, lactose, etc. après avis médical.) et religieuses.

Cependant, il arrive que les exigences religieuses ne soient pas respectées.

À la prison de Louvain Central, la cuisine a été provisoirement fermée mi-août 2019 en raison de travaux de rénovation. La nourriture a été fournie par un service de catering et la commission de surveillance de la prison de Louvain Central a reçu de nombreuses plaintes relatives au non-respect des prescriptions en matière alimentaire (par exemple, pour le régime halal)²⁹⁸.

Comme en 2016, l'OIP constate que la qualité et la quantité de nourriture fournie aux détenus font l'objet de plaintes. Les menus ne sont guère variés. Ils peuvent se résumer comme suit : café et eau chaude le matin, pommes de terre ou pâtes et viande à midi, soupe et tartines le soir.

²⁹⁷ Chiffre extrait des rapports de la Direction Générale des Etablissements pénitentiaires (DG EPI).

²⁹⁸ CCSP, rapport annuel 2019, 1er rapport annuel, 2019, p. 45.

La distribution de repas est assurée par les détenus servants qui sont accompagnés par un ou deux membres du personnel pénitentiaire. Lors des grèves, les agents assurent seuls la distribution des repas. Cette distribution ne se fait pas toujours conformément aux règles élémentaires d'hygiène. A Saint-Gilles, plusieurs détenus se sont plaints du fait que certains agents pénitentiaires distribuaient les repas avec leur main, sans gants de protection.

Il y a beaucoup de plaintes concernant la quantité de nourriture servie aux détenus.

À Lantin, il apparaît que l'essentiel des problèmes de quantité sont imputables au service effectué sous la direction des agents pénitentiaires, qui ne vérifient pas les quantités distribuées aux détenus.

À Saint-Gilles, des détenus se sont plaints du fait que les agents pénitentiaires se servaient dans la nourriture destinée aux détenus.

Lors d'une de ses visites en 2017, le CPT a recueilli des plaintes relatives à la quantité de nourriture fournie quotidiennement et à la qualité nutritionnelle des repas en milieu carcéral²⁹⁹.

Une étude aurait été initiée par les autorités belges sur la quantité de nourriture fournie quotidiennement aux détenus et la qualité nutritionnelle des repas en milieu carcéral. Il n'y a cependant eu aucune publication de cette étude et aucune information accessible quant à celle-ci.

Vu les remarques du Comité, la Belgique aurait décidé de lancer une nouvelle procédure afin de désigner un consultant chargé de l'analyse du fonctionnement des cuisines dans les prisons belges. Il s'agirait d'examiner les processus de travail, le financement, l'achat et la conservation de la nourriture, etc. afin de moderniser l'ensemble de la matière. A ce jour, il n'y a toujours aucune information quant au commencement et au déroulement de cette analyse.

La distribution de nourriture est souvent un moment de tension. Il n'est pas rare que certains agents assoient leur pouvoir en distribuant plus ou moins de nourriture à certains détenus.

Il y a lieu de noter que l'état des cuisines laisse bien souvent à désirer (prisons de Mons, Bruges, Saint-Gilles). Quelques prisons font cependant exception comme la prison de Dinant, la prison d'Anvers ou encore la prison d'Ypres.

2. Le système de la cantine et de la caisse d'entraide

La cantine

Les biens de première nécessité sont fournis par la prison. Cependant, les détenus qui souhaiteraient acheter d'autres produits, comme par exemple des cigarettes, d'autres aliments que ceux fournis lors des repas, une machine à café, des chaussures, etc. vont devoir « cantiner » : ils vont acheter ces produits directement à la prison.

Le système de la cantine est le suivant : il existe dans chaque prison une liste des biens disponibles que le détenu peut acheter. Il y a plusieurs types de cantines : cantine ordinaire, cantine fruits (fruits, légumes, charcuterie, poissons, boulangerie, ... tout ce qui est frais), cantine musulmane, cantine boucherie (hallal et non hallal), cantine électro (électro mais aussi matériel de cuisine : casserole, etc.). Chaque semaine, les détenus reçoivent les fiches cantine qu'ils doivent remplir. Une fois la liste remplie, l'argent est débité de

²⁹⁹ Rapport du CPT, 2018, disponible sur <https://rm.coe.int/16807913b1>, p. 35.

leur compte³⁰⁰ et les détenus reçoivent ultérieurement les biens qu'ils ont cantinés. Ils arrivent cependant souvent qu'il y ait des erreurs dans les biens cantinés (prix compté deux fois), que les cantines arrivent en retard ou même encore qu'il y ait des vols de cantine.

Il convient de noter que même si un détenu peut acheter en théorie toute la nourriture qu'il souhaite (en fonction de ce dont il dispose comme économies), il apparaît qu'en pratique il n'est pas toujours possible de cuisiner. La plupart des établissements pénitentiaires interdisent la présence d'appareil de cuisson au sein même des cellules. Par ailleurs, le stockage des aliments peut également être compliqué. Chaque cellule dispose normalement d'un frigo. Cependant, il n'est pas rare qu'ils soient défectueux et qu'il soit impossible pour les détenus de s'en servir. À Saint-Gilles, il y a des plaintes récurrentes à ce sujet.

La liste des biens « cantinables » est différente selon les établissements pénitentiaires et les prix varient également. En 2016, l'OIP dénonçait déjà le fait que les prix en prison étaient de 10 à 15% supérieurs à ceux pratiqués à l'extérieur. Cette différence dépend des fournisseurs et s'explique aussi en raison du fait que le prix de certains biens est majoré de 10% au titre de cotisation de solidarité à la caisse d'entraide (*cf. infra* point b)). Le manque de transparence concernant les prix des biens cantinés fait régulièrement l'objet de plaintes de la part des détenus : dans de nombreuses prisons, de « nouvelles listes » des prix de la cantine circulent aux côtés des « anciennes listes », ce qui rend incompréhensible les tarifs en vigueur ainsi que les produits disponibles.

Un détenu de la prison de Lantin témoignait en juillet 2020 : « Le coût de la cantine a doublé. Mon père me dit que l'eau au Colruyt est à 0,12€, ici la cristalline coûte 0,50€. »

La cantine est au centre des préoccupations des détenus. C'est ce qui leur permet d'alléger leur quotidien et de rendre leur détention parfois moins dure. Lors des grèves ou lorsque l'effectif des membres du personnel est réduit, il n'est plus possible pour les détenus de cantiner ou de recevoir ce qu'ils avaient cantiné la semaine avant.

La caisse d'entraide

Au sein de chaque établissement pénitentiaire, il existe une caisse d'entraide destinée à aider les détenus les plus indigents.

Cette caisse est alimentée par une partie du prix de la cantine et parfois par une partie du traitement du travail pénitentiaire ou par les achats faits par les familles lors des visites à table.

Il arrive parfois que la caisse d'entraide finance des projets ou des achats au sein de la prison. À Nivelles par exemple, le montant de la caisse d'entraide s'est considérablement réduit suite à l'achat de nouvelles télévisions pour la prison et suite à la fermeture des distributeurs dans la salle des visites. Selon la commission de surveillance de la prison de Nivelles, le solde de la caisse d'entraide est passé de 300.000€ à moins de 37.000€ en 2020.

En 2022, la Commission de surveillance de Nivelles relevait que la caisse était régulièrement utilisée dans des domaines qui, autrefois, étaient pris en charge par l'administration centrale. Par exemple, c'est la caisse d'entraide (et donc, les détenus eux-mêmes) qui paie les services du relais-parents enfant qui faisaient avant l'objet d'un contrat national pour le transport des enfants.

³⁰⁰ Il est important de noter qu'il est interdit d'avoir de l'argent liquide en prison. Chaque détenu a un compte sur lequel la famille, les amis du détenu peuvent verser de l'argent et sur lequel est versé la gratification issue du travail pénitentiaire lorsque le détenu travaille.

Le montant prêté aux détenus indigents varie d'une prison à l'autre. À Saint-Gilles, ce montant est de 15€ par mois, à Nivelles, le montant est de 45€ par mois.

En outre, cette aide accordée aux détenus est en réalité un prêt. Cela signifie donc que lorsque le détenu reçoit de l'argent sur son compte, via sa famille ou via le travail pénitentiaire, les montants reçus précédemment de la caisse d'entraide seront directement prélevés de son compte.

L'OIP considère que la caisse d'entraide ne devrait pas être alimentée par les détenus eux-mêmes : tenant compte de la rémunération dérisoire du travail en prison (voir chapitre sur le travail), il n'est pas acceptable de majorer encore les prix appliqués aux détenus pour une caisse de solidarité.

VIII. SÉCURITÉ, ORDRE ET DISCIPLINE

A. Moyens sécuritaires

La direction d'une prison a plusieurs outils à sa disposition pour mettre en œuvre des mesures préventives ou répressives en vue d'assurer l'ordre et la sécurité au sein de la prison.

D'une part, il y a les sanctions disciplinaires. La loi de principes contient de nombreuses dispositions qui règlent à la fois les comportements qui peuvent être sanctionnés disciplinairement, les sanctions qui peuvent être appliquées et la procédure qui doit être mise en place préalablement à l'adoption d'une sanction.

En ce qui concerne les sanctions, elles sont de degrés très variables et peuvent impacter plus ou moins lourdement la vie quotidienne des personnes détenues. La loi prévoit un panel assez large, allant de la simple réprimande (qui constitue uniquement à l'inscription de l'infraction dans le dossier de la personne détenue) à l'enfermement en cellule de punition (plus communément appelée « cachot ») pour une durée maximale de neuf jours.

La loi de principes prévoit que la sanction ne pourra être prononcée qu'après audition préalable de l'intéressé par la direction. L'ouverture d'une procédure disciplinaire se fait sur la base d'un rapport, rédigé par un membre du personnel qui a constaté ce qu'il suppose être une infraction disciplinaire ou à qui on a rapporté la commission d'une infraction disciplinaire. La direction prend connaissance du rapport et doit permettre à la personne détenue de faire valoir ses arguments par rapport à l'infraction disciplinaire qui lui est reprochée lors d'une audition disciplinaire. L'avocat de l'intéressé peut être présent lors de cette audition (pour les personnes internées, la loi prévoit que la présence de l'avocat est obligatoire).

Ce n'est qu'après cette audition que la direction peut décider d'une sanction. Dans certains cas urgents, la loi permet qu'une mesure provisoire soit mise en œuvre avant l'audition (par exemple : le placement en cellule de punition après une tentative d'agression contre un agent). Cependant, ces mesures provisoires ne peuvent être mises en œuvre qu'en cas d'atteinte volontaire grave à la sécurité interne ou si l'instigation ou la conduite d'actions collectives menacent gravement la sécurité au sein de la prison, ou en cas de danger pour l'ordre ou la sécurité.

Comme indiqué précédemment (cf. B.3 plaintes), les détenus ont la possibilité de contester les sanctions disciplinaires prises à leur encontre devant la Commission des plaintes de la prison où ils sont incarcérés.

D'autre part, la direction peut également avoir recours aux mesures de contrôle, de sécurité et de coercition. Le recours à ces mesures est également réglé par la loi de principes.

On peut dénombrer quatre types de mesures de cet ordre.

Premièrement, il y a les fouilles, qui sont très régulièrement pratiquées dans le monde pénitentiaire : fouille de l'espace de séjour (soit la fouille de la cellule), fouille des vêtements, et ce qu'on appelle la fouille à corps. Cette dernière implique que la personne fouillée se déshabille entièrement, afin d'inspecter son corps, ses ouvertures et ses cavités de l'extérieur. Le détenu ne peut pas être touché quand il est nu, mais on peut exiger de lui qu'il fasse certains actes, par exemple des genuflexions.

Deuxièmement, la loi prévoit que la direction peut imposer aux personnes détenues le respect de mesures de sécurité particulières individuelles (ci-après : MSP). Ces mesures peuvent consister en différentes restrictions : retrait ou privation de certains objets, exclusion de certaines activités, observation pendant la journée ou la nuit, placement en cellule sécurisée, limitations de l'usage du téléphone ...

La loi encadre la mise en œuvre des MSP de manière stricte : elles ne peuvent être décidées par la direction qu'après audition du détenu. En outre, ces mesures doivent être limitées à une durée de sept jours et ne

peuvent être prolongées que trois fois au maximum, chaque fois après une audition de la direction qui doit évaluer si la MSP est toujours nécessaire.

Troisièmement, si, au bout de quatre semaines de MSP, la direction estime que le problème de sécurité constaté au départ persiste, elle peut décider de placer l'intéressé sous régime de sécurité particulier individuel (ci-après : RSPI). Ce régime peut comprendre différentes restrictions, notamment l'interdiction de prendre part à des activités communes, le contrôle systématique de la correspondance entrante et sortante, l'imposition de visites « à carreau » uniquement (séparation par une vitre entre le détenu et son visiteur), la privation partielle de l'usage du téléphone, etc.

La loi prévoit qu'un tel régime ne peut être mis en place que lorsque la personne détenue représente une menace constante pour la sécurité extérieure ou intérieure, qui ressort de circonstances concrètes ou du comportement de l'intéressé. La direction doit obligatoirement entendre la personne détenue préalablement au placement sous RSPI, elle doit ensuite faire une proposition de placement sous RSPI à la direction générale, qui est seule compétente pour décider de ce placement. La décision de placement sous RSPI est prise pour un délai maximum de deux mois, éventuellement renouvelable, après avoir respecté la même procédure que pour la décision de placement initiale.

Un droit de recours existe à la fois pour les MSP et pour les RSPI. Les MSP peuvent être contestées devant la Commission des plaintes, tandis que le RSPI peut faire l'objet d'un recours devant la Commission d'appel du Conseil central.

Quatrièmement, l'usage de la force et d'instruments de contrainte au sein des prisons est également réglementé. La loi prévoit l'application d'un principe de subsidiarité et de proportionnalité : la coercition directe (soit la contrainte physique) ne peut être utilisée que si le maintien de l'ordre et de la sécurité ne peut être garanti d'une autre manière, elle doit être raisonnable et en rapport avec l'objectif visé.

Une circulaire ministérielle prévoit plus précisément quel type de coercition peut être mis en œuvre au sein des prisons. D'après celle-ci, « quatre critères doivent être utilisés pour déterminer les moyens de coercition et d'intervention utilisés dans les prisons : facile à appliquer, efficace, socialement acceptable et respectueux de la dignité humaine. Sur la base de ces critères, il a été décidé d'utiliser les moyens suivants au sein des prisons : (1) menottes, (2) entraves métalliques pour les pieds et (3) matraques, boucliers, vêtements de protection et casques ».

Enfin, il convient de mentionner qu'en plus des sanctions disciplinaires et des mesures de contrôle, de sécurité et de coercition, la direction peut appliquer de simples mesures d'ordre intérieur. Ces mesures sont prises par l'administration pour assurer le bon fonctionnement, l'ordre et la sécurité au sein de la prison. Ces mesures d'ordre sont « motivées par des considérations de sécurité et de prudence et sont donc de nature préventive », et non punitives comme les sanctions disciplinaires.

B. Incidents

Le cadre légal belge contient des garanties relativement strictes, censées assurer le respect des droits fondamentaux des personnes détenues contre les éventuels abus des agents et de l'administration pénitentiaire. Toutefois, la pratique montre que les règles légales sont régulièrement enfreintes par l'administration pénitentiaire, au détriment des droits des détenus.

Il convient de souligner que l'entrée en vigueur du droit de plainte en 2020 a permis de mettre en lumière de très nombreuses pratiques, qui étaient auparavant difficiles à établir faute de possibilité pour les détenus de les contester.

Parmi les problématiques transversales, on peut relever les suivantes :

1. Les fouilles

Les fouilles à corps sont très régulièrement citées par les commissions de surveillance comme étant parmi les principaux motifs de saisine ou de plainte des personnes détenues.

La loi prévoit qu'une fouille à corps ne peut avoir lieu que sur décision motivée de la direction, qui doit indiquer quels indices individualisés justifient la fouille à corps et pourquoi une simple fouille des vêtements ne suffit pas à garantir le maintien de l'ordre et de la sécurité. Depuis des années, des fouilles à nu systématiques sont pratiquées illégalement dans différentes prisons du pays, de manière plus ou moins importante. Le médiateur fédéral a publié un rapport sur le sujet en 2019, vu le nombre de plaintes dont il avait été saisi. Les constats étaient accablants. Le rapport documente des fouilles illégales extrêmement répandues. Ces pratiques ont perduré depuis 2019. La Commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles a rapporté que des fouilles à nu étaient systématiquement pratiquées à l'issue des visites et lors de la mise au cachot. A Mons, la direction a reconnu l'illégalité de pratiques de fouilles à nu systématiques devant la commission des plaintes. Il est parfois difficile pour les commissions de surveillance de vérifier la légalité des fouilles.

À la marge de la fouille ordonnée par le Directeur, certains services de police pratiquent des fouilles à nu systématique des détenus avant transfert vers les palais de justice.

Dans un avis du 17 février 2023, le CCSP a conclu au fait que de telles fouilles pratiquées en prison étaient illégales dès lors qu'elles sortaient du cadre fixé par la Loi qui confie au Directeur et à lui seul le soin d'ordonner de telles fouilles et uniquement en vue d'assurer le respect de l'ordre et de la sécurité de la prison.

La Cour d'appel de Bruxelles a également confirmé, en référé, l'absence de fondement légal de tels fouilles.

Ces fouilles sont souvent très mal vécues par les détenus, d'autant qu'elles sont parfois pratiquées de manière humiliante par certains agents, de manière intentionnelle ou non. Des détenus rapportent avoir subi des remarques sur leur physique lors de fouilles, avoir dû se mettre nu devant des codétenus ou devant un nombre important d'agents sans que cela se justifie, avoir été fouillés dans un lieu inadapté, etc. L'intervention des Commissions des plaintes à la suite de fouilles illégales dénoncées par des détenus a permis de rappeler les règles à plusieurs directions pénitentiaires, mais ces pratiques ont lieu impunément depuis bien longtemps, il faudra probablement encore un certain temps avant qu'elles diminuent réellement.

Un autre type de fouille est également susceptible de poser problème. En effet, la fouille de l'espace de séjour des détenus est pratiquée très régulièrement. Si le détenu est absent au moment de la fouille, il n'est parfois informé du passage des agents que par un document laissé dans sa cellule. Il arrive que ces fouilles soient l'occasion pour certains agents de prendre connaissance de détails de la vie privée des détenus, par exemple en lisant des documents leur appartenant sans que cela soit d'aucune nécessité. Un détenu a ainsi rapporté à son avocat que des agents avaient pris connaissance d'un document concernant sa procédure d'asile, qui mentionnait son homosexualité. Il aurait par la suite fait l'objet de moqueries récurrentes de la part d'un agent, l'insultant de « PD ».

2. Le racisme

Plusieurs commissions de surveillance rapportent que les plaintes des détenus concernent régulièrement des comportements discriminatoires, des insultes racistes ou encore des provocations à caractère discriminatoire.

Le rapport de la Commission de surveillance de Gand considère que le racisme constitue un problème majeur au sein de la prison. Des propos particulièrement choquant sont rapportés, tel un agent s'adressant à deux détenus d'origine africaine en leur disant « je ne suis pas un esclave comme vous ». La Commission de surveillance de Nivelles rapporte le même type de comportements, ou encore celle de Louvain, ainsi que celle de Paifve, ce qui est d'autant plus inquiétant puisque Paifve concerne une population d'internés. Dans

la plupart des cas, ces comportements semblent être le fait d'une minorité d'agents, mais il suffit d'une minorité pour affecter durablement la vie des détenus concernés.

En outre, comme pour beaucoup de situations, ces quelques plaintes ne sont qu'une partie émergée de l'iceberg : dans de nombreux cas, ces comportements passent sous les radars pour diverses raisons (notamment la crainte de représailles).

3. Les agressions physiques

Le monde pénitentiaire est régulièrement le théâtre d'agressions physiques, entre détenus ou entre détenus et agents.

Les agressions entre détenus sont plus difficiles à documenter : les victimes ont souvent peur d'en parler, puisqu'elles risquent des représailles qui aggraveraient encore les violences dont elles font l'objet. Certaines directions sont plus réactives et discrètes que d'autres face aux difficultés que peuvent rencontrer certains détenus avec d'autres. Lorsque la direction est informée et que le problème semble persister, des changements de sections ou d'aile, voire des transferts, peuvent être demandés pour éloigner les détenus en conflit.

Certaines agressions sont liées à l'état mental de détenus. A Merksplas, où près de la moitié des détenus sont des personnes internées, un détenu a pris en otage trois autres détenus.

À la suite de sa visite dans les prisons d'Anvers, de Lantin, de Saint-Gilles, et d'Ypres en novembre 2021, le CPT a noté que la violence entre personnes détenues était un problème récurrent dans les établissements visités, et que ce problème était lié à la surpopulation, au manque d'effectifs et à la présence insuffisante du personnel. Le Comité indiquait entre autres « *il ne sera certainement pas possible de s'attaquer au problème de la violence entre détenus si les effectifs ne sont pas en nombre suffisant pour permettre aux agents pénitentiaires de superviser de manière adéquate les activités des détenus et de s'entraider efficacement dans l'exercice de leurs tâches* ».

Le problème de la violence entre détenus ne fait pas l'objet d'une attention et de mesures suffisantes sur le plan législatif et politique. Il l'est d'autant moins que le phénomène est mal documenté : en août 2022, le ministre de la Justice a indiqué, en réponse à une question parlementaire, qu'il lui était impossible de préciser combien d'agressions ou d'incidents entre détenus avaient lieu par an, car « *les incidents impliquant des détenus ne sont pas enregistrés numériquement dans une banque de données centrale, mais [sont] gérés au niveau de la prison même. Il n'est par conséquent pas possible de communiquer des chiffres à ce sujet* ».

La violence entre détenus est un problème majeur au sein des établissements pénitentiaires et l'absence d'une centralisation des données relatives à ce phénomène empêche d'en prendre la mesure.

En revanche, les agressions de détenus envers des membres du personnel sont comptabilisées et bien mieux documentées.

En ce qui concerne les agressions de détenus envers des agents, les derniers chiffres fournis par le Ministre sont les suivants :

AT_Décision/ AO_Beslissing						
Prisons/Gevangenis	2018	2019	2020	2021	2022	Total général/Algemeen totaal
ARLON (PRISON D)/AARLEN (GEVANGENIS VAN)		1				1

ARLON (PRISON D)/AARLEN (GEVANGENIS VAN)			3	1	3	7
QMSPI/ABIV	7	4				11
ANDENNE (PRISON D)/ GEVANGENIS VAN)	6	5	20	7	7	45
ANVERS (PRISON D)/ANTWERPEN (GEVANGENIS VAN)	8	13	5	13	9	48
MONS (PRISON DE)/BERGEN (GEVANGENIS VAN)	17	13	20	11	8	69
BEVEREN	11	8	1	7	4	31
BRUGES (COMPLEXE PÉNITENTIAIRE DE)/BRUGGE (HET PENITENTIAIR COMPLEXE TE)	7	4	8	20	4	43
TERMONDE (PRISON DE)/DENDERMONDE (GEVANGENIS VAN)	1	6	2	4	5	18
DINANT (PRISON DE)/(GEVANGENIS VAN)	2	2	5	2	1	12
TOURNAI (PRISON DE)/DOORNIK (GEVANGENIS VAN)	2	3	4	6	3	18
GAND (PRISON DE)/GENT (GEVANGENIS VAN)	16	6	3	5	2	32
HASSELT (PRISON DE)/(GEVANGENIS VAN)	25	22	10	19	6	82
HUY (PRISON DE)/HOEI (GEVANGENIS VAN)	1	7	9	4	3	24
HOOGSTRATEN (CENTRE PÉNITENTIAIRE ÉCOLE DE)/ (HET PENITENTIAIR SCHOOLCENTRUM TE)	1	1	2	2	1	7
YPRES (PRISON D)/IEPER (GEVANGENIS VAN)		4	2	2		8
ITTRE (ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE D)/(DE STRAFINRICHTING TE)	17	38	8	6	12	81
JAMIOULX (ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE DE)/(DE STRAFINRICHTING TE)	8	20	1	6	8	43
LANTIN (ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE DE)/(DE STRAFINRICHTING TE)	18	12	33	12	12	87

LOUVAIN (PRISON CENTRALE DE)/LEUVEN (DE CENTRALE GEVANGENIS TE)	3	1	4	6	3	17
LOUVAIN (PRISON SECONDAIRE DE)/LEUVEN (DE HULPGEVANGENIS TE)	8	9	5	7	10	39
LEUZE	8	17	34	9	2	70
MARCHE	1	12	8	19	2	42
MARNEFFE (CENTRE PÉNITENTIAIRE ÉCOLE DE)/(HET PENITENTIAIR SCHOOLCENTRUM TE)			3	4	5	12
MALINES (PRISON DE)/MECHELEN (GEVANGENIS TE)	5		7	2	1	15
MERKSPAS (ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE DE)/(DE STRAFINRICHTING TE)	14	13	17	29	12	85
NAMUR (PRISON DE)/NAMEN (GEVANGENIS TE)	1	3	6	16	4	30
NIVELLES (PRISON DE)/NIJVEL (GEVANGENIS TE)	7	29	12	11	9	68
AUDENARDE (ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE D)/OUDENAARDE (STRAFINRICHTING)	4	2	1	1	1	9
PAIFVE (ÉTABLISSEMENT DE DÉFENSE SOCIALE DE)/(DE INRICHTING TOT BERSCHERMING VAN MAATSCHAAPPIJ TE)	11	23	13	18	3	68
RUISELEDE (CENTRE PÉNITENTIAIRE AGRICOLE DE)/(HET PENITENTIAIR LANDBOUWCENTRUM TE)		1				1
SAINT-GILLES (PRISON DE)/SINT-GILLIS (GEVANGENIS VAN)	30	23	20	25	12	110
SAINT-HUBERT (CENTRE DE DÉTENTION DE)/(HET DETENTIECENTRUM TE)	1	8	2	10	2	23
TONGRES (PRISON DE)/TONGEREN (GEVANGENIS TE)	12	6	7	12	6	43
FOREST (PRISON DE)/VORST (GEVANGENIS TE)	8	4	8	7	3	30

WORTEL (COLONIE DE BIENFAISANCE DE L'ÉTAT)/(DE RIJKSWELDADIGHEIDSKOLONIE TE)	5	2	7	3	3	20
Total général/Algemeen totaal	265	322	290	306	166	1349

Il convient de noter que ces chiffres reprennent le nombre d'accidents du travail reconnus résultant d'une agression ou d'une intervention. Cependant, il faut tenir compte du fait que *« toutes les agressions ne donnent pas lieu à un accident du travail (il faut nécessairement une lésion pour reconnaître un accident du travail), et qu'une seule agression peut affecter plusieurs agents et donc provoquer plusieurs accidents du travail »*.

Les agressions de gardiens envers des détenus sont malheureusement beaucoup moins faciles à établir. Les commissions de surveillance rapportent parfois les plaintes de détenus portant sur des comportements violents de la part de membres du personnel, mais ces commissions sont fort démunies face à ces plaintes : comment établir les faits ? Comment récolter des témoignages suffisants ? À part alerter la direction (qui est confrontée aux mêmes écueils), les commissions de surveillance doivent se limiter à documenter un maximum de plaintes en vue de pouvoir relayer l'information à la direction, qui pourra peut-être monter un dossier...

Ces dossiers finissent rarement devant les instances judiciaires. Néanmoins, certaines procédures permettent de se faire une idée des comportements adoptés par certains agents et de la difficulté d'y mettre fin. Le 23 septembre 2022, la Cour d'appel de Bruxelles s'est prononcée dans un dossier qui concernait plusieurs agents ou anciens agents de la prison de Forest, poursuivis pour des faits de violences physiques ou morales envers des détenus en 2014 et 2015. Le dossier a révélé des comportements aberrants : insultes, humiliations, moqueries, coups, certains agents allaient même jusqu'à parier sur le nombre de détenus qu'ils enverraient au cachot en une journée.

De manière générale, les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires forment une combinaison qui peut difficilement mener à autre chose qu'à de la violence. Que ce soit la surpopulation, les conditions de travail et la formation insuffisante du personnel pénitentiaire ou la frustration des détenus face au manque de moyens avec lequel ils doivent composer, les origines de la violence au sein de la prison sont innombrables.

4. Les incidents collectifs

Il arrive que, lassés de voir leurs revendications restées lettre morte, les détenus tentent de faire entendre leurs demandes en ayant recours à des mouvements collectifs.

Les incidents collectifs sont relativement fréquents dans les établissements pénitentiaires.

Il s'agit de prises d'otage, d'émeutes (ou encore mutineries) et d'évasions violentes ainsi que, plus généralement, des refus collectifs de réintégrer les cellules.

Ils sont parfois la conséquence d'un incident disciplinaire particulier mais de manière plus générale, d'un mal-être collectif dû à la surpopulation, à l'absence d'information et de communication, à la confrontation au labyrinthe administratif et à l'inexpliqué ou à l'absurde, à l'attente interminable d'être transféré vers une prison d'attache ou tout au moins vers un autre établissement provisoire plus adapté à la situation du détenu, à l'attente tout aussi interminable d'obtenir un travail ou une formation, à la longueur de la détention préventive, à la lenteur de la procédure de libération conditionnelle, à un régime sécuritaire trop strict, à une grève ou des conditions de détention déplorables, etc.

Les diverses rebellions et émeutes recensées sont souvent la seule manière pour les détenus d'exprimer leur malaise face à une situation déterminée. Les incidents collectifs permettent d'attirer pendant quelques instants l'attention, parfois médiatique, sur leur situation.

Cela a notamment été le cas à Andenne en octobre 2018 : les détenus ont refusé de réintégrer le préau pour protester contre le coût de la cantine. A Jamioulx, en mars 2020, une vingtaine de détenus ont refusé de réintégrer leurs cellules après le préau. A Forest, un mouvement similaire a eu lieu le 13 octobre 2022. Une cinquantaine de détenus a refusé de réintégrer leurs cellules après le préau. Ils protestaient contre l'absence d'informations de la direction concernant le déménagement planifié vers la prison de Haren : nombre de détenus ignoraient totalement à quel moment leur transfert était envisagé, où ils seraient transférés, quelles conséquences ce déménagement aurait sur l'exécution de leur peine, etc. A la suite de cette émeute, la direction s'est empressée de « rapidement évacuer un premier groupe de détenus », en envisageant des transfèrements de manière précipitée, sans aucune considération pour le lieu de vie des familles des détenus concernés ou encore les démarches en cours à l'extérieur pour leur plan de reclassement. Selon les informations communiquées à l'OIP, de telles transferts ont eu lieu sur demande de la Direction pour des motifs très subjectifs et arbitraires, laissant penser à des pratiques peu transparentes. De telles réactions ne font que décupler la frustration des détenus et augmenter le risque d'incidents...

En juillet de la même année, toujours à Forest, des détenus se sont barricadés dans une aile avec des meubles, pour protester contre l'énorme retard accumulé dans la rédaction des avis du SPS et de la direction dans le cadre des demandes de modalités d'exécution de la peine.

Après ces incidents, les participants sont la plupart du temps placés en régime strict et privés de préau pendant de longues périodes, pouvant aller jusqu'à plusieurs mois.

Ces événements peuvent parfois avoir des répercussions sur l'ensemble des détenus de l'établissement. Dans la majorité des cas, la prison fait appel à la police fédérale afin de maîtriser les plus révoltés.

Souvent, ces incidents sont très impressionnants pour le personnel pénitentiaire, peu formé, pas assez nombreux et démunis pour faire face à un nombre important de détenus en colère.

Les incidents collectifs sont difficiles à supporter pour le personnel surveillant du fait de leur caractère imprévisible et du fait qu'ils génèrent chez ce personnel la peur d'une escalade et de l'impossibilité de maîtriser une situation susceptible de dégénérer à tout moment.

C. Régime disciplinaire

La loi de principes prévoit que le recours aux procédures disciplinaires doit être limité aux situations dans lesquelles le maintien de l'ordre et de la sécurité de l'établissement le justifient de manière impérieuse et qu'aucun autre moyen ne peut être employé pour l'assurer.

En pratique, on constate que le recours à la procédure disciplinaire est systématique dans nombre d'établissements, et est loin de se limiter aux situations où il n'existe pas d'autres possibilités que de recourir au disciplinaire.

La culture du « tout disciplinaire » a un caractère infantilisant pour les détenus, et empêche parfois un dialogue entre le personnel pénitentiaire et les détenus. Elle peut crispier les positions, et provoque parfois une escalade, dans laquelle le détenu répond à une sanction disciplinaire par un nouveau comportement infractionnel.

A contrario, il peut arriver aussi que le moment de l'audition disciplinaire permette au détenu de faire part à la direction de telle ou telle difficulté, ce qui permet parfois un dialogue – mais sans que cela signifie pour autant qu'il n'y aura pas de sanction... Il arrive même que certains détenus commettent des infractions disciplinaires pour rencontrer la direction, avec laquelle ils ont demandé une entrevue sur tel ou tel sujet en vain.

On constate aussi que certaines directions recourent systématiquement à la procédure disciplinaire pour ne pas se mettre à dos les agents, qui tiennent à ce qu'une sanction soit prononcée à la suite de tel ou tel comportement d'un détenu.

La procédure disciplinaire est fondée sur le rapport d'un agent, qui affirme soit avoir été témoin, soit qu'on lui aurait rapporté la commission d'une infraction disciplinaire. Or, il est très fréquent que les procédures disciplinaires se limitent à la parole de l'agent contre celle du détenu. Dans ce cas, c'est presque systématiquement la parole de l'agent qui est écoutée. La loi prévoit que le détenu ne peut être déclaré coupable de l'infraction disciplinaire qui lui est reprochée que si le directeur estime, sur la base de toutes les preuves dont il dispose, que les faits reprochés sont établis et que le détenu appelé à se justifier en est coupable. Si le contenu du rapport rédigé par l'agent est contesté par le détenu et que la direction ne dispose d'aucun autre élément permettant d'assoir la culpabilité du détenu, aucune sanction ne peut être prononcée.

Ces principes ne sont clairement pas respectés en pratique. Il arrive fréquemment que des sanctions disciplinaires collectives soient prononcées : lorsqu'une infraction est constatée à la suite de la fouille d'une cellule occupée par plusieurs détenus, si le détenteur de l'objet infractionnel ne se dénonce pas, ce sont tous les occupants qui sont sanctionnés. La direction préfère donc sanctionner plusieurs innocents au hasard, plutôt que d'accepter que l'auteur n'ait pas pu être identifié et qu'elle ne peut donc prononcer de sanction.

Parfois, les détenus et leurs avocats sollicitent que des images caméras (lorsqu'il y en a) soient déposées au dossier pour prouver leurs dires, mais il arrive régulièrement que cela soit refusé, la direction estimant disposer de suffisamment d'éléments pour condamner le détenu.

Depuis la mise en place du droit de plainte, les procédures disciplinaires peuvent faire l'objet d'un appel devant les commissions des plaintes, ce qui constitue un changement majeur. Les décisions disciplinaires font partie des principales décisions qui sont attaquées devant les commissions des plaintes.

Les procédures devant les commissions des plaintes ont mis à jour une question sur le plan juridique importante, mais jusque-là très peu analysée : celle des mesures d'ordre qui sont prises en parallèle d'une procédure disciplinaire, mais qui peuvent constituer une sanction supplémentaire.

À titre d'exemple, il arrive fréquemment qu'un détenu qui est sanctionné d'une mesure d'isolement (communément appelé « isolement dans l'espace de séjour », ci-après : IES) pour plusieurs jours (la durée maximale est de 30 jours) soit contraint par la direction de changer de cellule ou de section (section ouverte vers une section fermée par exemple), ce qui peut aussi occasionner la perte de son emploi s'il travaille au sein de la prison.

Plusieurs décisions ont été prises par des commissions des plaintes et par les commissions d'appel concernant la légalité de ces mesures d'ordre. A plusieurs reprises, les commissions ont considéré que ces changements de cellule ou de section n'étaient prévues par aucune disposition légale et n'étaient pas justifiés par des impératifs de sécurité, et qu'il s'agissait donc, en réalité, d'une sanction supplémentaire décidée illégalement.

IX. VIE QUOTIDIENNE

A. Activités

Concernant les loisirs, il est désormais prévu par la loi que le détenu doit avoir la possibilité d'exercer une activité sportive durant au moins deux heures par semaine (art. 79, §1er de la loi Dupont). Il s'agit de la théorie. Il a également droit à une promenade quotidienne d'une heure ou à une autre activité récréative d'au moins une heure en plein air. Sauf exceptions légales, il a le droit de participer aux activités communes de détente aux moments fixés par le règlement d'ordre intérieur (art. 79, §2).

Le Conseil de l'Europe préconise des activités hors cellule pendant au moins huit heures par jour³⁰¹. D'ailleurs, le temps en prison devrait être construit autour d'activités variées alliant formation professionnelle, travail et activités socioculturelles ou éducatives afin de favoriser la sortie de la délinquance et de réinsertion sociale.

C'est en ce sens que l'article 76 de la loi de principes dispose que : « § 1^{er} L'administration pénitentiaire veille à ce que le détenu bénéficie d'un accès aussi large que possible à l'ensemble des activités de formation proposées dans l'optique de contribuer à son épanouissement personnel, de donner un sens à la période de détention et de préserver ou d'améliorer les perspectives d'une réinsertion réussie dans la société libre. §2 Sont notamment considérés comme activités de formation au sens du §1^{er} : l'enseignement, l'alphabétisation, la formation professionnelle ou formation professionnelle continue, la formation socioculturelle et la formation aux aptitudes sociales, les activités créatives et culturelles, l'éducation physique ».

L'exercice physique et les activités récréatives relèvent d'une obligation plus large d'assurer aux détenus la possibilité de passer une partie raisonnable de la journée hors de leur cellule pour pratiquer des activités motivantes de nature variée (travail, loisirs, formation).

Les préaux doivent être organisés chaque jour. Dans certaines prisons, deux préaux par jour sont organisés.

Les activités proposées dans les différents établissements pénitentiaires peuvent être regroupées en plusieurs catégories³⁰² :

- Culture et sport (arts plastiques, cinéma, écriture, lecture, musique, nature-jardinage, sport individuel et collectif, théâtre)
- Formation et enseignement (formation générale et professionnelle, information et orientation, informatique, langues, permis de conduire, secourisme)
- Post-carcéral (accompagnement d'un projet professionnel, séance d'information, plateforme de réinsertion)
- Psychosocial (activités pour les enfants et leurs parents, groupes de parole, permanences, visiteurs bénévoles, soutien psychologique, suivi social)
- Santé (activités collectives, séances d'information, prévention)

Il n'existe pas de chiffres concernant le total des personnes participant à une activité. Leur nombre fluctue et dépend d'une multitude de facteurs (nombre d'agents présents, visites, préau, mouvements au sein de la prison...).

Les commissions de surveillance recommandent de renforcer l'offre d'activités sportives et récréatives au sein des établissements pénitentiaires afin que soit au moins respecté le droit de chaque détenu à des

301 Voir règle 25 in Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les Règles pénitentiaires européennes - Commentaire

302 Voir en ce sens : <https://www.prison-insider.com/fichepays/belgique-2020?s=vie-quotidienne#vie-quotidienne>

exercices physiques et à des activités sportives pendant au moins deux heures par semaine ainsi qu'à une promenade quotidienne ou à une autre activité récréative d'au moins une heure en plein air.

Dans son rapport annuel de 2022, la commission de surveillance de la prison de Tournai indiquait³⁰³ : « Nous ne pouvons cacher notre préoccupation devant l'augmentation des plaintes pour non-organisation de la promenade quotidienne. Invariablement, la réponse de la direction c'est « personnel insuffisant ».

En réalité, à la prison de Tournai, il y a un absentéisme chronique du personnel. La CdS n'a certes pas à se prononcer sur la légitimité ni sur les causes de cet absentéisme, mais elle peut le constater et le déplorer.

Le droit à la promenade quotidienne des détenus, nécessaire à leur équilibre, doit être respecté. Les en priver pour de simples raisons d'organisation crée un climat dangereux. »

Dans son rapport annuel de 2022, la commission de surveillance de la prison de Nivelles indiquait³⁰⁴ :

« En 2022, à partir du mois de juin beaucoup d'activités ont été suspendues à cause de l'absentéisme des agents. Les formateurs venaient à la prison et ne recevaient pas les détenus qui étaient inscrits, les seuls agents présents estimant ne pas être assez nombreux pour organiser des mouvements divers. »

En termes d'occupation, les détenus sont en demande de jeux (jeux de société, kicker, ping-pong) afin d'occuper leur temps libre. Des activités culturelles sont organisées dans certaines prisons (atelier d'écriture, théâtre, musique), mais ces ateliers sont très prisés, car ne peuvent généralement contenir plus d'une dizaine de détenus. Beaucoup ne sont pas au courant qu'elles sont organisées.

Les activités culturelles sont donc rares. Un cours de dessin, un atelier de jeux de société et un groupe de parole étaient organisés en 2019 à la prison de Dinant. Certains ateliers musicaux, d'arts plastiques, de danse ont été organisés au sein de la prison de Marneffe, d'Andenne, de Tournai ainsi qu'à la Prison de Nivelles³⁰⁵.

Une activité théâtre était organisée en 2022 à la prison de Nivelles, une dizaine de détenus étaient inscrits et ils ont réalisé une pièce³⁰⁶.

Le sport est également une activité très prisée par les détenus. Cependant, les salles de sport sont souvent vétustes ou très petites. À cet égard, il n'y a pas de salle de sport à Dinant, ce dont se plaignent les détenus.

A Nivelles, en 2022, « le "body" a été interrompu depuis juin quasi constamment jusqu'en septembre. Le mini-foot n'est toujours pas organisé. La salle de sports est fermée depuis deux ans. Un entraîneur a été trouvé, mais il ne pourrait venir que le dimanche, ce qui est refusé par les agents »³⁰⁷.

A Jamioulx, « la prison ne dispose pas de salle de sport : les activités extérieures sont donc tributaires de la météo. Des salles de body existent à tous les niveaux mais pour y aller, les détenus doivent renoncer au préau »³⁰⁸.

Une bibliothèque est présente dans presque toutes les prisons de Belgique, mais elles sont souvent peu fournies en livres.

La commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles fait état de grosses difficultés dans l'accès à la bibliothèque pour les détenus :

« Alors que les visites groupées à la bibliothèque avaient été suspendues en raison des mesures de prévention dans le cadre de la Covid-19, celles-ci ont pu reprendre en mars 2022 par groupe de 12 détenus. Le manque de collaboration des agents (pour amener les détenus et la distribution de flyer) a eu pour conséquence que cette réouverture n'a pas toujours eu le succès escompté. Toutefois, dans les 'success stories' notons que l'équipe des soins de l'annexe a pu accompagner les détenus à la bibliothèque pour y organiser une activité ou y jouer aux jeux de société.

303 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Tournai, page 11.

304 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Nivelles, page 4.

305 Voir en ce sens : <https://www.adeppi.be/3-activités-culturelles>

306 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Nivelles, page 4.

307 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Nivelles, page 5.

308 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Jamioulx, page 11.

En juin 2022, le nombre de détenu ayant dépassé le seuil de 900, la bibliothèque a à nouveau dû fermer. La direction a communiqué que la bibliothèque n'ouvrira pas tant que la population de Saint-Gilles ne redescend pas en dessous des 900 détenus. Vu le nombre de détenus en-deçà du seuil, la bibliothèque a pu rouvrir au mois d'août.

Depuis novembre et jusqu'à la fin de l'année, la bibliothèque était souvent fermée car l'agent pénitentiaire de la bibliothèque était souvent déployé dans d'autres endroits de la prison. Par conséquent, la bibliothèque ne pouvait pas recevoir de détenus, même si les mouvements vers la bibliothèque étaient rétablis. La bibliothécaire a fait le choix de ne pas avoir recours aux paquets de lecture envoyés aux détenus en cellule, comme le préconise la Communauté flamande³⁰⁹ ».

Il faut noter que les personnes détenues ne sont pas toujours au courant des services à qui elles peuvent s'adresser et de quelle manière elles peuvent les contacter. La barrière de la langue pose souvent des problèmes comme l'a soulevée la chercheuse Florence Coux³¹⁰. Toutes les personnes détenues ne sont d'ailleurs pas au courant de l'existence des activités ni du fonctionnement de la prison (bibliothèque, activités, etc.).

L'offre d'activités a également drastiquement diminué et est totalement insuffisante, voire presque inexistante depuis la crise sanitaire du COVID19. Comme l'indique très justement Marc Nève : « *Pour donner un sens à la détention, il faut des activités. Les gens ont été confinés, ils peuvent maintenant mieux comprendre cela ! Mais en Belgique, il y a le problème des compétences entre état fédéral et entités fédérées : tout ce qui est enseignement, sport, relève des communautés et la communauté française a tendance à subventionner des ASBL qui, s'il y a trop d'absentéisme au sein de la prison ou une quelconque crise, se voient refuser la mise sur pied d'activités. Des ASBL qui demandent pardon en prenant une chaise... À Andenne ou il y a des longues peines, il n'y a pas de place pour un terrain de foot. Ce n'est toujours pas fait depuis 15 ans.* »³¹¹.

Les détenus ont témoigné de cette situation via la Ligne info prison (<https://ligneinfoprison.hotglue.me/>):

« On n'a plus d'activités, plus de formations, quelques ateliers qui continuent mais peu. On sort 2 fois par jour. Une heure matin, une heure après-midi. Pas tous en même temps, par aile (pour éviter les contaminations). On reste confinés dans les cellules le reste du temps. On a des visites uniquement sur rdv en virtuel. » indique une personne détenue à Marche-en-Famenne, le 6 janvier 2021.

L'OIP recommande de renforcer l'offre d'activités sportives et récréatives au sein des établissements pénitentiaires afin que soit au moins respecté le droit de chaque détenu à des exercices physiques et à des activités sportives pendant au moins deux heures par semaine ainsi qu'à une promenade quotidienne ou à une autre activité récréative d'au moins une heure en plein air, ce qui est actuellement loin d'être respecté partout. Des moyens budgétaires adéquats doivent être mobilisés, ainsi qu'un nombre suffisant d'agents pour permettre les mouvements relatifs aux activités et l'organisation de celles-ci, ce qui n'est pas le cas actuellement.

L'OIP s'inquiète du peu d'offre d'activités, de livres, de jeux de la plupart des établissements.

B. Travail

Bien que les grands principes entourant le travail pénitentiaire soient inscrits dans la loi de Principes, son organisation concrète est laissée aux soins du pouvoir exécutif, par voie d'arrêtés royaux d'exécution, et à l'administration des établissements pénitentiaires via leurs règlements d'ordre intérieur, ce qui n'est pas toujours évident pour les détenus. Malgré le vide juridique qui entoure le travail en prison, celui-ci est crucial pour les détenus.

309 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles, page 17.

310 Article rédigé dans LaLibre Belgique en date du 29 janvier 2021 par Annick Hovine, « avoir une activité en prison ? C'est encore plus compliqué pour les détenus étrangers » disponible ici : <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/avoir-une-activite-en-prison-c-est-encore-plus-complique-pour-les-detenus-etrangers-6012fe427b50a652f73fa13b>

311 Article rédigé par Laurence Wauters dans le soir « Comment réinventer la détention ? En travaillant sur la réinsertion » du 15/02/21.

Tout d'abord, le travail est vu comme un moyen de lutte contre la pauvreté. Alors que la pauvreté est d'entrée de jeu surreprésentée en prison, les détenus vont y subir une paupérisation accélérée (prix de la cantine et du téléphone exorbitants, pas ou peu de soutien financier, usage de drogues ...).

Malgré la faible « rémunération » reçue en contrepartie du travail pénitentiaire, celui-ci permet donc aux détenus de se constituer un petit pécule qui les aidera à diminuer la pénibilité des conditions de vie en détention. En effet, la vie en prison est très chère. Tout est payant en prison : les appels téléphoniques, tout aliment non compris dans le menu de « base », la télévision, les produits d'hygiène, etc.

Le travail constitue parfois un moyen d'obtenir un régime carcéral de faveur. Dans certaines prisons, il permet notamment aux détenus de bénéficier d'une douche quotidienne, d'aller et venir, de sortir du confinement et de l'exiguïté des cellules surpeuplées pendant une partie de la journée, ou d'avoir une cellule solo. Le fait de pouvoir circuler librement dans l'établissement pénitentiaire est un privilège indéniable par rapport aux autres détenus. En effet, un détenu travailleur pourra parfois avoir accès ou passer par certains lieux stratégiques. Par exemple, un détenu qui travaille au nettoyage aura plus de chance de rencontrer le service psychosocial de la prison que le simple détenu qui devra parfois attendre deux ou trois mois.

Le travail pénitentiaire est une partie essentielle de la détention. Il donne aux détenus un rythme quotidien semblable à la vie qui se déroule en dehors des murs. L'expérience acquise peut éventuellement aider à trouver un emploi au sortir de la prison.

Enfin, le travail est un moyen de reconnaissance auprès des détenus et des agents pénitentiaires. Le fait d'avoir un travail confère une certaine utilité sociale au détenu, il lui permet d'être quelqu'un au regard de tous les acteurs de la prison, codétenus et agents pénitentiaires. Par ailleurs, le fait de bénéficier d'une réputation de « détenu de confiance » occupant un poste de « confiance », permettra au détenu d'obtenir une certaine considération de la part des surveillants et l'octroi, parfois, de petites faveurs quotidiennes.

Dans son rapport annuel publié en 2017, la DG EPI félicitait les détenus en précisant en titre que « les détenus font du bon travail ». Dans ce même rapport, la DG EPI indiquait que 3.700 détenus (sur 10.471) auraient travaillé chaque jour en prison et que 400 détenus auraient suivi une formation professionnelle³¹². Dans ce rapport, il est indiqué que le travail pénitentiaire est un pilier fondamental pour les détenus : il permet aux détenus de s'occuper utilement et d'acquérir des compétences sociales et professionnelles leur permettant de reconstruire leur vie.

La régie du travail pénitentiaire expose dans ses rapports les nombreux aspects positifs du travail pénitentiaire. Le travail pénitentiaire y est présenté comme un outil permettant aux détenus d'acquérir des aptitudes sociales et professionnelles et les aide à reconstruire une vie après la détention. Le travail pénitentiaire est même présenté par la Régie pénitentiaire comme ayant une finalité sociale non négligeable : *« le fait de donner aux détenu.e.s une vie la plus proche possible de celle qu'il aura dehors diminue le risque de récidive. En particulier, chez le profil type détenu : un jeune qui n'a jamais travaillé et a grandi dans un cadre familial où le travail était peu présent »*³¹³.

Pourtant, contrairement à une image également véhiculée par les médias³¹⁴, le nombre de détenus ayant accès au travail est réduit.

La gratification du travail carcéral permet à peine de subvenir aux besoins primaires des détenus. Le surplus peut parfois être utilisé pour indemniser les parties civiles et aider certains membres de leurs familles, mais c'est l'exception. En d'autres mots, sur le terrain l'offre d'emploi disponible se présente plutôt comme une

312 Rapport annuel de la direction générale des établissements pénitentiaires de l'année 2017, page p19. Consultable sur le site suivant : https://justice.belgium.be/sites/default/files/rapport_annuel_dg_epi_2017_0.pdf.

313 Article rédigé par Clara Van Reeth dans le soir : « Le juteux marché du travail pénitentiaire » du 04 février 2020. Consultable ici : <https://plus.lesoir.be/277691/article/2020-02-04/le-juteux-marche-du-travail-penitentiaire>.

314 Article rédigé par Sylvain Piraux dans le soir : « Le travail en prison, une clé vers la société » du 22 janvier 2019. Consultable ici : <https://www.lesoir.be/80345/article/2017-02-02/la-pire-prison-de-belgique-enfin-renovee>.

occupation rémunérée que comme un travail « formateur » qui aurait l'ambition d'être une aide voire un tremplin à la réinsertion.

Dans son rapport annuel de 2019 le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire préconise d'augmenter de manière significative le nombre de personnes détenues participant à un travail carcéral ainsi que l'offre des formations professionnelles accessibles³¹⁵. En effet, seulement 35% des détenus bénéficient d'un travail en prison et/ou d'une formation qualifiante (5%).

1. Aspects légaux

L'article 82 de la loi de Principes énonce que l'administration pénitentiaire doit veiller à offrir la possibilité d'un travail au détenu. Ce travail doit permettre aux détenus de donner un sens à la période de détention, de préserver, de renforcer ou d'acquérir l'aptitude à exercer après leur libération une activité assurant leur subsistance, d'adoucir leur détention, d'assumer des responsabilités vis-à-vis de leurs proches parents et notamment vis-à-vis des victimes.

Pour remplir cet objectif, la loi de Principes vise la normalisation du travail pénitentiaire. L'article 83 de la loi de Principe consacre le principe de normalisation du travail en prison en énonçant que « *La mise au travail du détenu dans la prison a lieu dans des conditions qui, pour autant que la nature de la détention ne s'y oppose pas, se rapprochent autant que possible de celles qui caractérisent des activités identiques dans la société libre* ». Cela signifie que la mise au travail doit avoir lieu dans des conditions qui se rapprochent le plus possible de celles qui caractérisent des activités identiques dans la société libre.

La Charte Européenne des Droits Sociaux a d'ailleurs pointé l'importance d'encadrer la relation de travail pénitentiaire, surtout en ce qui concerne la rémunération, la durée du travail, les autres conditions de travail, ainsi que la protection sociale :

« Le travail des prisonniers doit être encadré, de façon appropriée, en particulier s'il est effectué, directement ou non, pour le compte d'autres employeurs que l'administration pénitentiaire. Cet encadrement, qui peut être opéré par voie législative ou réglementaire ou par voie de convention (notamment en cas d'intervention comme sous-traitant d'entreprises dans des ateliers pénitentiaires), en application du principe de non-discrimination énoncé par la Charte, devra porter sur la rémunération, la durée et les autres conditions de travail, et sur la protection sociale (en matière d'accident du travail, de chômage, de maladie et de retraite) ».

Pourtant, la normalisation du travail pénitentiaire n'est pas totalement mise en œuvre en prison. Le travail des détenus y est considéré comme une « faveur » et est rétribué sommairement par une « gratification »³¹⁶. Il reste donc, tant sur le plan théorique que pratique, un privilège accordé aux détenus et non un droit.

Le ministre de la Justice Van Quickenborne semblerait partager ce souhait de renforcer le travail pénitentiaire en prison, car à ses yeux cela constituerait « *une partie essentielle de la détention, qui rend les détenus actifs* »³¹⁷. Il faut cependant souligner que rien n'a été évoqué dans son orientation politique quant à une éventuelle protection sociale pour les travailleurs détenus.

Rémunération ou gratification

Les Nations-Unies recommandent que le travail pénitentiaire soit « *dans la mesure du possible de nature à maintenir ou à augmenter la capacité des détenues de gagner honnêtement leur vie après la libération* ». Cette rémunération « *doit permettre aux détenus d'utiliser au moins une partie de leur rémunération pour acheter des objets autorisés qui sont destinés à*

315 Rapport annuel 2019 du conseil central de surveillance pénitentiaire, p 109. Consultable ici : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/CCSP-RapportAnnuel-2019-FR2.pdf>. Voir recommandation du CCSP eu égard aux problématiques des établissements pénitentiaires et au traitement réservé aux personnes détenues ciblées par le CCSP. Voir page 4 sur le site suivant : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/CCSP-Memorandum-FR.pdf>.

316 Rapport annuel de la commission de surveillance de Forest-Berkendael de l'année, page 38.

317 O. Nederlandt, « L'exposé d'orientation politique du ministre de la justice – Les volets pénal et pénitentiaire : une politique essentiellement sécuritaire et répressive, in J.T., Vol. 10, n° 6848, p. 192-195 (2021).

leur usage personnel et d'en envoyer une autre partie à leur famille »³¹⁸. Selon le Comité européen des droits sociaux, il faut un salaire qui assure au travail un niveau de vie décente (le salaire doit se situer nettement au-dessus du seuil de pauvreté dans un pays donné). »³¹⁹

Si l'avant-projet de loi de Principes prévoyait que les revenus du travail devaient correspondre le plus possible à ceux proposés dans la société libre pour un travail identique, ce n'est pas ce qui fut finalement retenu par le législateur. Après de nombreuses critiques (disposition irréaliste, risque que le détenu ne se trouve dans une situation presque plus favorable qu'une personne ne se trouvant dans la société libre, risque de désintérêt des entreprises par la mise au travail des détenus), il fut décidé que le montant des revenus du travail serait fixé par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Actuellement, c'est l'arrêté royal du 26 juin 2019 (entré en vigueur le 3 juillet 2019) qui fixe le montant et les conditions d'octroi des revenus du travail et de l'allocation de formation en prison. Le montant des revenus du travail est fixé d'une part entre 0,75 € et 4,00 € par heure, d'autre part à la pièce, sans que cette rémunération puisse se monter à plus de 4,00 € par heure en moyenne.

Il ne s'agit donc pas d'un réel salaire, mais d'une « gratification ». Il faut préciser que sur ces sommes, une retenue est effectuée au profit d'une caisse d'entraide pour les détenus totalement dénués de ressources³²⁰. L'OIP dénonce cette situation injuste. Il est de la responsabilité de l'Etat, et non des autres détenus, d'apporter une aide financière minimale aux détenus indigents.

L'avant-projet de loi de principes prévoyait également prévu une « indemnité de manque à gagner » pour les détenus aptes au travail qui, en raison du seul manque d'offre, ne peuvent obtenir un travail. Pour des raisons principalement budgétaires, cette proposition ne fut pas retenue non plus.

La Commission de gestion de la Régie du travail pénitentiaire fixe les montants par prison et par type de travail. Si le détenu ne peut travailler en raison d'une grève du personnel pénitentiaire, il aurait droit à une indemnisation de 0,75 € par heure, avec un maximum de 5,25 € par jour. La demande de travail doit être adressée via le modèle de formulaire visé à l'article 84, § 1er, de la loi, qui est déterminée à l'annexe au présent arrêté.

La régie pénitentiaire s'octroie 40% des revenus attribués pour les tâches réalisées pour le compte d'entrepreneurs privés. Les détenus, rémunérés à la pièce, se voient dès lors gratifiés des 60% restants. L'affectation des sommes perçues par la régie reste un mystère... les bénéfices seraient réinvestis dans les prisons, le reste serait reversé au Trésor public³²¹.

A la prison de Lantin, « *plusieurs taux horaires sont fixés en fonction de la complexité du travail et organisés de manière progressive : 0,81 €/heure correspond au taux de gratification d'un servant de niveau ou de préau ; 0,86 €/heure est donné aux servants de l'infirmerie, de l'annexe, des fouilles, du médical ; 0,91 €/heure aux lingers ; 0,98 € aux personnes qui effectuent le nettoyage dans l'administratif ; 1,01 € aux détenus qui travaillent à la cuisine ou en tant que BTR ; 1,13 € aux détenus qui travaillent au service technique et 1,42 € à quelques détenus dénommés « premiers techniques » ou « premiers cuisiner* ». »³²²

Certains détenus de la prison d'Andenne expliquent avoir pu percevoir 500,00 € après un mois de travail ³²³.

Ces chiffres, donnés à titre indicatif, diffèrent en fonction des prisons et selon le nombre d'heures prestées par mois.

318 Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, §8 : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-treatment-prisoners>

319 Comité européen des droits sociaux, Conclusions XiV-2, Observation interprétative de l'article 4, § 1, p. 54.

320 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael- Vorst, page 31.

321 Article rédigé par Vincent Lorent dans le soir, « le juteux marché du travail pénitentiaire » du 04/02/2020 . Disponible ici : <https://plus.lesoir.be/277691/article/2020-02-04/le-juteux-marche-du-travail-penitentiaire>

322 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, page 13.

323 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison d'Andenne, page 8 ;

La lisibilité des fiches de paie ainsi que le contrôle du calcul du nombre de pièces travaillées en atelier semblent poser des soucis de lisibilité et de contrôle³²⁴. Les gratifications financières sont fort opaques. Les détenus ne comprennent souvent pas les décomptes effectués ni les montants octroyés en fonction des activités, les différences entre les détenus ni l'octroi des moyens de la caisse d'entraide aux détenus. Lorsque des éclaircissements sont demandés au service de comptabilité, les réponses sont complexes et laconiques³²⁵. Plusieurs plaintes ont été déposées en ce sens pour savoir comment s'opérait le calcul, qui faisait les comptages et comment fonctionne l'encodage pour le calcul de ces « gratifications »³²⁶.

Par exemple, concernant le comptable des pièces travaillées en atelier, celles-ci sont comptées par un magasinier à la prison de Forest, qui est également un détenu. Les commissions de surveillance reçoivent de nombreuses plaintes sur la lisibilité des fiches de paie et le manque de transparence dans le contrôle du calcul du nombre de pièces³²⁷. Plusieurs problèmes liés au calcul des gratifications ont pu être décelés ou encore dans le calcul des heures de travail³²⁸. Les détenus sont invités à vérifier régulièrement leurs fiches de paie pour pouvoir contester les erreurs et les changer en temps utile.

Dans certaines prisons les gratifications reçues par le détenu dès qu'ils accèdent à un travail sont ponctionnées de 10 %, pourcentage qui correspondrait au remboursement qu'ils sont redevables pour l'aide matérielle qu'ils auraient perçue³²⁹.

Enfin les détenus travaillant pour le compte d'entreprises privées sont soumis aux commandes de celles-ci ; dès lors, il arrive fréquemment que l'entreprise n'ait pas assez de commandes pour employer tous les détenus affectés à son atelier. Certains détenus ne seront donc pas appelés au travail certains jours et leur gratification en fin de mois s'en fera ressentir.

La commission de surveillance de la prison de Marche écrivait dans son rapport annuel de 2022 : « *La prison est équipée de très vastes surfaces modulables destinées à des ateliers. Le but est de fournir des activités, un peu de ressources financières, et un "pont" vers une réinsertion.*

Malheureusement, suite à la pandémie COVID-19, les activités de ces ateliers ont fortement diminué. Depuis la presque fin de la pandémie, elles n'ont pas ou peu repris. Le personnel de la prison dans son ensemble regrette que ces ateliers soient en pratique peu utilisés. »

Contrat de travail et droits sociaux

Contrat de travail

Les détenus qui travaillent ne bénéficient pas d'un contrat de travail.

L'OIP déplore que la loi de 2013 ait modifié l'article 84 de la Loi de principes, tranchant définitivement la controverse doctrinale et jurisprudentielle qui stipule que le travail pénitentiaire ne fait pas l'objet d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Il faut noter que cet article semble être en totale contradiction avec la philosophie de la Loi de principes qui avait pour objectif de mettre fin à la situation de non-droit en accordant aux détenus un régime juridique de travail similaire aux salariés ordinaires.

Le travail en prison ne faisant pas l'objet d'un contrat de travail, aucune disposition légale ne précise les conditions d'accès, les modalités de licenciement et l'organisation des horaires de travail laissant ainsi place à l'arbitraire des établissements pénitentiaires.

324 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael- Vorst, page 40.

325 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Nivelles, page 8.

326 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael- Vorst, page 40.

327 Rapport annuel de l'année 2020 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael- Vorst Forest, page 47.

328 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, page 5.

329 Rapport annuel de l'année 2018 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, page 10.

Chez nos voisins français, le ministre de la justice, Monsieur Éric-Dupont Moretti, a annoncé la mise en place d'un « contrat de travail » pour les détenus estimant à juste titre « qu'il ne peut y avoir de décalage entre la prison et le reste de la société ou alors on considère que la prison est une société à part »³³⁰.

Sécurité sociale

Les règles pénitentiaires européennes de 2006 rappellent que dans la mesure du possible les détenues exerçant un travail doivent être affiliées au régime national de sécurité sociale.

Pourtant, à l'heure actuelle, les détenus, qu'ils soient travailleurs ou non, sont, dès leur entrée en prison, quasiment exclus du régime de la sécurité sociale et sont privés d'un certain nombre d'autres droits sociaux. L'État belge ne respecte pas les acquis sociaux fondamentaux devant s'appliquer à tous les travailleurs, même lorsqu'ils se trouvent en prison.

Le législateur a exclu que le travail pénitentiaire fasse l'objet d'un contrat de travail, mais il n'a pas pour autant complété la Loi de principe pour garantir un régime de protection équivalent aux travailleurs pénitentiaires malgré l'avis du Conseil d'État³³¹. En effet, celui-ci avait souligné la nécessité de dire avec précision quelle était la nature juridique du rapport du droit entre le détenu et l'administration pénitentiaire dans le cadre du travail pénitentiaire³³².

Par conséquent, ni le droit à la sécurité sociale, ni la législation en matière d'accidents du travail, ni la législation en matière de pension ne leur est applicable. De même, il n'y a pas de protection juridique en cas d'interruption de la relation de travail.

Concernant la sécurité sociale, pourtant considérée comme un pilier de l'État de droit, les détenus du fait de leur incarcération et du fait qu'ils ne sont pas considérés comme travailleurs salariés ne bénéficieront pas de certains régimes contributifs tels que l'assurance chômage et la pension. Les détenus n'ont ainsi pas la possibilité de cotiser pour leurs pensions. Pour les maladies professionnelles, un régime d'indemnités administratives est organisé – par une circulaire ministérielle non publiée – mais il est fréquemment critiqué pour sa couverture très limitée et parce qu'il « offre moins de sécurité juridique que les assurances-maladies professionnelles légales³³³ ».

Pension, chômage et maladie

En ce qui concerne la pension, le chômage et la maladie, le gouvernement belge précise que « le détenu est à charge du SPF Justice et est exclu des régimes de sécurité sociale »³³⁴.

Pendant la période de privation de liberté, les allocations de chômage dont bénéficiait le détenu avant sa détention seront suspendues. Même principe pour les indemnités de maladie et d'invalidité, ce qui a pour conséquences qu'une population déjà précarisée le devient davantage. Si le détenu effectue un travail pénitentiaire tout au long de sa peine, celui-ci ne sera cependant jamais additionné aux journées de travail accomplies lorsqu'il était en liberté.

De même, concernant le régime des pensions, les pensions de retraite sont suspendues pendant la durée de l'incarcération. En outre, le travail pénitentiaire ne sera pas assimilé à une activité professionnelle, ce qui aura bien entendu des conséquences pour l'octroi futur de la pension.

330 Voir en ce sens : <https://www.leparisien.fr/societe/travail-en-prison-dupont-moretti-annonce-la-creation-dun-statut-pour-les-travailleurs-detenus-07-03-2021-PWCU7RY53BEERP7XC6IVAMKPQ.php>.

331 Projet de loi modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, Avis du Conseil d'Etat, Doc. Parl., Ch. Sess. Ord., 4, n° 52 884/3 du 14 mars 2013, 11 avril 2013, n° 2744/001, pp. 13-21.

332 En effet, même en l'absence de « libre consentement » dans le chef de l'administration pénitentiaire, qui expliquerait que la relation pénitentiaire ne puisse pas faire l'objet d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978, la situation de travail des détenus est comparable aux salariés ordinaires, car ils exercent tous deux un travail dans un lien de subordination pour lequel il perçoit une contrepartie. Voy. en ce sens : S. GILSON et F. LAMBINET, op.cit., p. 4

333 M. Dams, « Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid », T.S.R., 1998, pp. 87-88.

334 Voir en ce sens : 10^e rapport des autorités belges sur la mise en de la charte sociale européenne. Voir en ce sens : V. van der Plancke et G. van Limberghen, La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches, op. cit. « La justice sociale ne saurait s'arrêter à la porte des prisons : le (non) droit des détenus à la sécurité sociale en Belgique », in Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ? (sous la dir. de V. VAN DER PLANCKE et G. VAN LIMBERGHEN), Bruges, Die Keure, 2010, pp. 47-98.

Accident de travail

En cas d'accident, puisque le travail pénitentiaire n'est pas réalisé en exécution d'un contrat de travail, il ne s'agira pas d'un accident du travail tel qu'il est qualifié par la loi. Le détenu victime d'un accident en prison ne pourra donc pas invoquer la loi sur les accidents du travail. L'administration pénitentiaire a développé un système d'indemnisation qui offre cependant beaucoup moins de sécurité que le régime légal. L'arrêté royal du 26 juin 2019 relatif à l'indemnisation des détenus victimes d'un accident du travail pénitentiaire a fait entrer en vigueur l'article 86 de la loi de principe et fixe les règles et la procédure applicable pour permettre à un détenu d'être indemnisé.

Pour accéder à la reconnaissance d'un accident du travail pénitentiaire, le détenu, son avocat ou un ayant droit du détenu, doit remplir une déclaration d'accident et la transmettre au directeur de la prison. Un examen médical est ensuite réalisé. La déclaration complétée est alors adressée au ministre ou à son délégué, lequel doit statuer sur cette demande.

L'arrêté royal du 26 juin 2019 relatif à l'indemnisation des détenus victimes d'un accident du travail pénitentiaire fixe aussi les modalités d'indemnisation du préjudice causé. Plusieurs postes d'indemnisation sont prévus : frais funéraires et frais de transfert du corps en cas de décès, indemnité pour une incapacité temporaire ou définitive, frais de prothèse et d'appareil orthopédique ainsi que frais médicaux. Le paiement de ces indemnités est mis à charge de la Régie du travail pénitentiaire.

Un détenu de la prison de Gent a déposé une plainte concernant l'indemnisation qui lui a été octroyée ensuite d'un accident de travail survenu au sein de la prison. La commission de surveillance a attiré l'attention sur la base de calcul problématique du revenu journalier qui sert de point de départ pour le calcul de l'indemnisation accordée en cas d'incapacité de travail temporaire³³⁵. En effet, pour calculer l'indemnisation, il s'avère que le service comptabilité prend en compte le montant perçu lors du dernier jour de travail, mais que la partie de la « rémunération » réservée à la régie pénitentiaire ou aux entreprises privées n'est pas prise en compte. Ce montant est ensuite multiplié par le nombre de jours d'incapacité. En d'autres mots, le calcul à opérer pour déterminer l'indemnisation à laquelle a droit un détenu victime d'un accident de travail est flou et opaque. Par ailleurs, à la prison de Forest, un accident en cuisine est survenu en 2019. À ce jour, le détenu n'a toujours pas été indemnisé malgré les nombreuses promesses de la direction³³⁶.

Les détenus qui ont perdu leur travail ou n'ont pas pu travailler en raison de la pandémie n'ont évidemment pas été indemnisés, car il n'existe pas de contrat de travail les liant à l'administration pénitentiaire.

Le contraste entre la volonté du législateur et la réalité pénitentiaire est saisissant, que ce soit du point de vue de la protection sociale ouverte aux travailleurs-détenus ou en ce qui concerne leur rémunération, on ne peut s'empêcher de parler de travail pénitentiaire d'exploitation³³⁷.

Si la société reproche aux détenus de ne pas avoir respecté les règles du contrat social, force est de constater que l'État viole aussi les acquis sociaux fondamentaux qui devraient s'appliquer à tous les travailleurs, même détenus.

2. Nature du travail proposé

Le travail pénitentiaire est géré par la régie du travail pénitentiaire, un service de l'Etat sans personnalité juridique qui s'occupe de la mise au travail et de la formation de détenus dans les établissements pénitentiaires.

Cellmade est le label commercial de la Régie du travail pénitentiaire, responsable de l'organisation du travail pénitentiaire.

³³⁵ Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Gent, pages 6 et 13.

³³⁶ Rapport annuel de l'année 2020 de la commission de surveillance la prison de Forest-Berkendael- Vorst, page 48.

³³⁷ E. Dermine et V. De Greef, « Le droit au travail librement entrepris (art. 1er § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de workplace », in Charte sociale européenne, droit sociaux et droits fondamentaux au travail (sous la direction de S. Van Drooghenbrock), Bruxelles, La Charte, 2016, p. 312 à 343.

Le travail est toujours accompli sous la surveillance de l'État, mais il peut être exécuté aussi bien pour le compte de l'État que pour des entreprises privées. En prison, le travail s'exerce principalement à travers ces piliers distincts :

Le travail domestique pour le compte des pouvoirs publics

Les travaux domestiques se déclinent sous différentes tâches : nettoyage, cuisine, jardinage, lingerie, sortir les poubelles, nettoyage des abords, cantine. Il permet d'assurer l'entretien quotidien des infrastructures carcérales. Ces travaux sont accordés généralement aux détenus de confiance, appelés « servants ». Ce travail est payé par le SPF Justice et est organisé par l'établissement pénitentiaire. La durée du travail peut varier entre 2 heures à 8 heures par jour.

Les ateliers « Régie », exploités par le Service Public de la Régie du travail pénitentiaire, pour son propre compte

Le travail réalisé en atelier pour le compte de la Régie pénitentiaire comprend des activités telles que : menuiserie, manufacture, imprimerie, emballage, couture, maçonnerie, etc.

Certains ateliers sont dédiés à un type bien précis d'activité industrielle comme la menuiserie, la forge, la couture, l'imprimerie, etc. Il existe également des ateliers organisés pour participer à l'entretien des établissements : ateliers de menuiserie où l'on fabrique du mobilier de cellules, ateliers de couture où l'on confectionne les vêtements des détenus ou encore ateliers de soudure afin de construire les châssis pour les prisons. Un brin d'ironie dans ce monde fermé.

Lorsque la Régie organise elle-même les ateliers, elle met son personnel à disposition pour encadrer les détenus pendant le travail. La plupart des ateliers sont organisés afin de pourvoir aux besoins des établissements pénitentiaires en termes de matériels : confection de lits, d'armoires, de chaises, de tables, de fenêtres, de portes ou encore de barreaux. Toutefois, ces ateliers sont en diminution constante et occupent un nombre peu élevé de détenus.

Les ateliers « entrepreneurs », exploités par la Régie du travail pénitentiaire, mais pour le compte d'entrepreneurs privés.

La Régie du travail pénitentiaire a recours à ce type de travail pour permettre à un plus grand nombre de détenus de travailler. La Régie du travail pénitentiaire a créé un site internet pour attirer de nouveaux entrepreneurs et sur lequel une série d'informations peuvent être trouvées (www.cellmade.be).

Dans l'hypothèse où le détenu travaille pour une entreprise externe, un contrat sera conclu entre la Régie du travail pénitentiaire et ces entreprises. La régie offre du travail (la plupart du temps il s'agit d'un travail s'assemblage de pièces et de conditionnement). Ce travail est rémunéré selon une moyenne calculée au nombre de pièces à l'heure.

Par contre, c'est l'entreprise externe qui va devoir fournir l'outillage nécessaire ainsi que les matières premières tandis que l'établissement pénitentiaire fournit les travailleurs et les locaux.

Ce travail concernait 25% des détenus. Selon le rapport de la DG EPI publié en 2017, Cellmade peut compter environ sur 400 entreprises externes régulières et plusieurs centaines d'autres occasionnelles³³⁸. Il s'agit des emplois les mieux « rémunérés ».

La Régie facture en moyenne 6,00 € par heure de travail aux entreprises. En contrepartie, les détenus touchent, eux, entre 2,10 € et 2,80 € de l'heure³³⁹.

338 Rapport annuel de la direction générale des établissements pénitentiaires de l'année 2017, page page 19. Consultable sur le site suivant : https://justice.belgium.be/sites/default/files/rapport_annuel_dg_epi_2017_0.pdf.

339 Article rédigé par Vincent Lorent dans le soir, « le juteux marché du travail pénitentiaire » du 04/02/2020.

On comprend pourquoi les entreprises sont intéressées par la main-d'œuvre en prison : les tarifs sont extrêmement compétitifs. Les entreprises ne s'embarrassent pas d'un contrat de travail³⁴⁰ et ont à disposition du personnel à un « coût avantageux »³⁴¹...

3. Offre de travail

De manière générale, l'organisation du travail se marque par la rareté et le fait que disposer d'un emploi en prison demeure un privilège auquel la plupart des détenus n'ont pas accès. Tous les détenus qui le souhaitent ne peuvent dès lors pas travailler et de longues listes d'attente ont dû être mises en place, l'attente étant de minimum trois mois, parfois six mois dans certaines prisons.

Par ailleurs, travailler en prison implique des contraintes qui constituent des freins pour le travail en prison. À titre d'exemple, la prison de Marche-en-Famenne mise en service en 2013 dispose d'un grand atelier et une scierie à proximité souhaitait donner du travail aux détenus. Le projet n'a pas abouti, car les portes de l'atelier ne sont pas assez grandes. À Forest également, ceux qui souhaitent travailler doivent rester dans l'aile C, aile où les détenus ne disposent pas de sanitaires, mais doivent se contenter d'un seau d'eau.

La situation est critique dans la majorité des prisons et particulièrement dans des établissements tels que Saint-Gilles ou Lantin. Cette insuffisance a non seulement des répercussions néfastes sur les possibilités de réinsertion des détenus, mais également sur leur équilibre mental et psychique.

L'offre de travail est totalement insuffisante. Au niveau belge, aucune étude n'a été réalisée pour connaître les statistiques des détenus qui travaillent. En témoigne d'ailleurs les longues listes d'attente pour obtenir du travail. Malgré cela, la direction et le responsable de l'atelier de la prison de Dinant estime qu'il n'y aurait pas lieu d'augmenter l'offre du travail, car les détenus n'auraient pas l'habitude de travailler et que beaucoup présenteraient des problèmes liés à la drogue ce qui serait de nature à affaiblir leurs capacités et motivation³⁴².

Le travail en prison a drastiquement diminué en raison de la crise sanitaire et les grèves qui ont surgi suite à la diminution drastique du nombre d'agents.

Dans certaines prisons, les infrastructures de la prison et les aménagements des ateliers nécessitent l'intervention de la Régie des Bâtiments, qui met beaucoup de temps à intervenir, raison pour laquelle certains contrats échappent à l'établissement pénitentiaire et par la même occasion des opportunités de travail pour les détenus. À ce sujet, un projet d'atelier avait été installé à l'aile C de la prison de Forest, mais il n'a pas pu être concrétisé, car la prison n'a pas reçu l'autorisation des pompiers pour créer cet atelier. Cela aurait pu créer des postes d'emploi supplémentaires³⁴³.

À l'inverse, dans certaines prisons très modernes telles que la prison de Leuze-en-Hainaut la gestion privatisée de la prison prive les personnes de nombreuses tâches de servant et de techniciens. Il n'existe dès lors pas suffisamment d'offres de travail en raison de la « modernisation » de l'établissement pénitentiaire³⁴⁴.

La diminution de l'offre de travail pour les détenus s'explique également par le manque de personnel pénitentiaire qualifié pour encadrer des travailleurs, ce que tous les agents pénitentiaires ne sont pas en mesure de faire³⁴⁵. Certains agents pénitentiaires seraient disposés à suivre des formations pour pouvoir encadrer les travailleurs-détenus, mais aucune formation n'est concrètement proposée³⁴⁶.

340 Article rédigé par Sylvain Piraux dans le soir : « Le travail en prison, une clé vers la société » du 22 janvier 2019 . Consultable ici : <https://www.lesoir.be/80345/article/2017-02-02/la-pire-prison-de-belgique-enfin-renovee>.

341 Article rédigé par Sylvain Piraux dans le soir : « Le travail en prison, une clé vers la société » du 22 janvier 2019 . Consultable ici : <https://www.lesoir.be/80345/article/2017-02-02/la-pire-prison-de-belgique-enfin-renovee>.

342 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Dinant, page 11.

343 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance la prison de Forest-Berkendael- Vorst, page 38.

344 D. SCHEER, « Le paradoxe de la modernisation carcérale », *Cultures & Conflits*, 2013/2, pp. 95 – 116, <https://journals.openedition.org/conflits/18743>.

345 La brèche, le journal du GENEPI Belgique, des peines et du travail, numéro 2, page 20.

346 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de l'itre, page 6.

Enfin, un autre aspect à prendre en compte justifiant la diminution de l'offre selon Jean-Marc Boumal, conseiller général à Cellmade, est que les établissements pénitentiaires se trouvent dans des zones rurales caractérisées par le peu d'activité économique³⁴⁷.

4. Conditions et accès au travail

Généralement, chaque détenu est automatiquement placé sur une liste d'attente de demandeur d'emploi, et ce, par le simple fait de son arrivée. Ces listes sont théoriquement traitées par ordre d'ancienneté, en fonction des places disponibles ou de l'indigence des détenus.

Beaucoup de plaintes ont été déposées par les détenus, car les temps d'attente sont trop longs³⁴⁸. À titre d'exemple, il faut attendre six mois pour obtenir un travail au sein de la prison de Dinant. Parfois il n'est pas très clair pour les détenus s'ils figurent bel et bien sur une liste d'attente, ni quels critères sont pris en compte pour leur attribuer un travail³⁴⁹. Ces listes d'attente ne sont pas toujours gérées de façon équitable et, bien souvent, il y a du favoritisme de la part des agents pénitentiaires responsables. Il existe incontestablement un manque de transparence relative à ces listes d'attente³⁵⁰.

Les critères d'attribution ou de répartition du travail ne sont pas clairement déterminés non plus³⁵¹. Cela engendre énormément de frustrations³⁵². Le critère principal pour octroyer un travail à un détenu serait « le bon comportement du détenu », à savoir les détenus qui sont calmes et ne posent pas de problèmes. Les autres critères qui seraient pris en compte seraient les compétences et l'ancienneté, mais beaucoup de détenus se plaignent que d'autres, arrivés après eux, bénéficient plus rapidement d'un travail³⁵³.

Dans certaines prisons, les exigences sécuritaires ont pour effet que certains postes de « confiance » sont difficilement pourvus. Ces exigences sont telles que les noms de nombreux détenus sont retirés des listes d'attente. Bien souvent, ceux-ci ne sont pas informés de ce retrait, ce qui les laisse dans une situation d'attente et de stress particulièrement néfaste.

Parfois, le travail en prison n'est pas combinable avec d'autres activités (rencontre du psychologue, SPS,..)³⁵⁴.

Après trois refus de se rendre à leur travail, les détenus le perdent. Or il leur arrive souvent de devoir se rendre à un rendez-vous médical ou un entretien avec le SPS³⁵⁵ sans que ces rendez-vous puissent être déplacés.

Il convient de souligner qu'à quelques exceptions près, les détenus qui travaillent n'ont pas accès aux formations ni à certaines activités.

Comme l'indique Damien Scalia, professeur à la Faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles : « *Les modalités d'accès au travail comme ses conditions d'exercice sont très floues et sources d'arbitraire. Elles dépendent de la décision du personnel pénitentiaire. Il faut également préciser que le refus d'accès à un travail ne fait jamais l'objet d'une procédure formelle* »³⁵⁶.

Le détenu qui perd ou abandonne son travail pour une raison disciplinaire ou autre se verra replacé en fin de liste d'attente et ne touchera aucune indemnité de remplacement.

Par exemple, à Saint-Gilles, lorsque le détenu reçoit une sanction disciplinaire de plus de 16 jours stricts ou est conduit au cachot, il perdra automatiquement son travail et se retrouvera en bas de la liste d'attente.

347 La brèche, le journal du GENEPI Belgique, des peines et du travail, numéro 2, page 20.

348 Rapport annuel de l'année 2017 de la commission de surveillance de la prison de Ittre, page 15.

349 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Brugge, page 12.

350 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Brugge, page 11.

351 Rapport annuel de l'année 2018 de la commission de surveillance de la prison Leuven Centraal, page 13.

352 Rapport annuel commission de probation page 18 et 19 st gilles.

353 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Gent, page 6.

354 Rapport annuel de l'année de 2019 de la commission de surveillance de Saint-Gilles, page 19.

355 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de Leuze-en-Hainaut, page 6.

356 Prison : le travail à la peine, LDH, 2016, voir l'article de la LDH dans ce numéro : « Le travail à la peine : aperçu des règles régissant le travail des détenues », page 27.

Dans certaines prisons, comme la prison de Lantin, le détenu risque de perdre immédiatement son travail si l'incident est en lien avec l'emploi. S'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire et que la sanction est supérieure à 8 jours, la perte de travail est automatique³⁵⁷.

L'OIP dénonce cette situation dès lors que la loi de principes prévoit qu'une sanction disciplinaire ne peut être cumulée à une autre sanction (art 143 § 3 de la loi de principes). Le fait pour les détenus de perdre leur travail en raison d'une sanction disciplinaire constitue une double sanction, ce qui est expressément interdit par la loi de principes.

Pour ce qui concerne l'organisation du travail, les détenus qui souhaitent s'inscrire à un travail en particulier doivent compléter un document pour le chef de niveau. Ils sont ainsi inscrits dans une liste d'attente. Le détenu devra également signer le règlement de travail reprenant les règles en prison.

Le nombre d'heures prestées ou à prester est aléatoire. La plupart des détenus travailleurs sont prévenus la veille des heures qu'ils auront à effectuer le lendemain³⁵⁸.

Les conditions de travail sont quant à elles rarement irréprochables et les détenus qui sont trop souvent malades sont rapidement remplacés. En effet, les établissements dans lesquels ils doivent travailler sont souvent insalubres et très vétustes.

Les détenus travailleurs ne sont par ailleurs pas soumis à la médecine du travail. Leur aptitude au travail est simplement contrôlée par le médecin traitant de la prison. Néanmoins plusieurs médecins refusent de jouer ce rôle, ne voulant pas mêler leur statut de traitant avec celui d'un expert pouvant supprimer le droit au travail de son patient. Bien que la position de ces médecins soit tout à fait compréhensible, il en résulte pour les détenus des situations à risque : un tuberculeux peut être engagé aux cuisines, des détenus triant les déchets ne sont pas systématiquement vaccinés contre le tétanos ou l'hépatite, etc.

Un médecin du travail a visité Lantin avec le médecin de la commission de surveillance. De gros problèmes ont été relevés : problème d'aération et d'aspiration des vapeurs de soudure à l'atelier soudure, problème de chaleur étouffante dans un autre atelier, problème d'interdiction de fumer non respectée à l'atelier de la maison d'arrêt avec des détenus qui fument en cachette derrière les montagnes de carton avec risque d'incendie, absence de surveillance par la médecine du travail des détenus- travailleurs rémunérés, problème d'hygiène des mains.

Les conditions de travail ont été lourdement impactées par la crise sanitaire et par les grèves.

À ce titre, à la prison de Forest, lors de la première vague en prison, le travail domestique (servants) a été maintenu.

Par contre, les ateliers ont dû fermer en raison du manque de personnel. Une dizaine de détenus ont confectionné des masques à partir du 9 avril 2020 à la prison de Forest. Lors de la seconde vague de la crise sanitaire, le nombre de travailleurs a drastiquement diminué en raison d'une mise en quarantaine de « l'aile A ». Une nouvelle organisation a été mise en place, le travail devant s'organiser en « bulles » conformément aux instructions covid19³⁵⁹.

À la prison de Berkendael, dans la mesure du possible, le travail a été maintenu en cellule, car de nombreuses régies ont fermé en raison de la quarantaine des agents³⁶⁰.

En résumé, il semble difficile de parler d'un véritable droit au travail pour les détenus eu égard aux caractéristiques intrinsèques du travail pénitentiaire. Les tâches peu gratifiantes et non qualifiantes, la « rémunération » extrêmement faible, les conditions d'accès difficiles, l'instabilité de l'« emploi » ou encore l'absence d'une grande partie de la protection sociale normalement associée à un contrat de travail sont

357 Rapport annuel de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Ittre, page 6.

358 Voir en ce sens : <https://www.prison-insider.com/fichepays/belgique-2020?s=vie-quotidienne#vie-quotidienne>

359 Rapport annuel de l'année 2020 de la commission de surveillance de la prison de Ittre, page 37.

360 Ibidem.

autant de caractéristiques qui l'empêche de remplir ses fonctions de réinsertion, resocialisation et de responsabilisation du détenu.

C. Enseignement et formation professionnelle

En ce qui concerne les formations, la loi de Principes prévoit que l'administration pénitentiaire veille à ce que le détenu bénéficie d'un accès à l'ensemble des activités de formations proposées (enseignement, alphabétisation, formation professionnelle, formation socioculturelle ...) dans l'optique de contribuer à son épanouissement personnel, de donner un sens à la période de détention et de préserver ou d'améliorer les perspectives d'une réinsertion réussie dans la société libre. Il est prévu que les détenus qui se consacreront à une formation recevront une allocation de formation. La loi expose que : « *Cette allocation est destinée à inciter les détenus à se former, en leur permettant notamment de supporter tout ou partie de leurs dépenses nécessaires* ».

1. L'offre de formation

Depuis le 1^{er} septembre 2011, les articles 76 à 80 de la loi de principes (titre V, chapitre V) constituent le cadre juridique de la formation et de l'éducation en prison. Ces dispositions posent en principe que le détenu doit avoir un accès aussi large que possible à toutes les activités de formation qui ont pour objectif de contribuer à son épanouissement personnel, de donner un sens à la détention et de préserver ou d'améliorer l'un des objectifs fondamentaux de la détention qui est de favoriser une réinsertion réussie.

Sont notamment considérées comme activités de formation : l'enseignement, l'alphabétisation, la formation professionnelle ou formation professionnelle continue (cuisine, gestion, métiers du bâtiment, horticulture, langues, gestion, citoyenneté et vie sociale ...) ³⁶¹, la formation socioculturelle et la formation aux aptitudes sociales, les activités créatives et culturelles, l'éducation physique. Il s'agit donc d'une définition très étendue, englobant tout ce qui rentre dans le champ des activités destinées aux détenus.

Des sessions visant à l'obtention du permis de conduire ou de brevet de secouriste ont également été organisés.

Dans le contexte pénitentiaire actuel, l'aide aux détenus relève de la compétence des entités fédérées. Sur le terrain, des services extérieurs généralement subsidiés par les entités fédérées assurant les activités de formation, de culture, de sport et d'enseignement ³⁶².

Dans son rapport annuel (2019) le Conseil Central de Surveillance pénitentiaire ainsi que dans son mémorandum ³⁶³ préconise d'augmenter de manière significative le nombre de personnes l'offre des formations professionnelles accessibles ³⁶⁴. Seulement 35% des détenus bénéficient d'un travail en prison et/ou d'une formation qualifiante (5%) ³⁶⁵.

En ce qui concerne les personnes en détention préventive se trouvant dans les maisons d'arrêt, l'offre de formation qui leur est consacrée est moindre dès lors que ces personnes n'y séjournent que brièvement (en principe!). La plupart des maisons d'arrêt ne proposent par conséquent que peu ou pas de formations. À la prison de Forest, seules des formations non qualifiantes sont proposées. Il s'agit exclusivement de cours de remise à niveau, d'alphabétisation en français et en néerlandais.

361 Voir en ce sens : <https://www.adeppi.be/2-formations-suivi-pedagogique>

362 « Sortir de prison.. vers une transition réussie ? des dispositifs existants en matière de (re)insertion à l'hypothèse des maisons de transitions, CAAP, rapport du cycle de réflexion, « sortie d prison » par Mélanie BERTRAND et Séverine CLINAZ, mars 2017, p. 11.

363 Voir recommandation du CCSP eu égard aux problématiques des établissements pénitentiaires et au traitement réservé aux personnes détenues ciblées par le CCSP. Voir page 4 sur le site suivant : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/CCSP-Memorandum-FR.pdf>.

364 Rapport annuel 2019 du conseil central de surveillance pénitentiaire, p 109. Consultable ici : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/CCSP-RapportAnnuel-2019-FR2.pdf>.

365 Rapport annuel 2019 du conseil central de surveillance pénitentiaire, p 109. Consultable ici : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/CCSP-RapportAnnuel-2019-FR2.pdf>.

Les formations générales concernant les cours d’alphabétisation, de Français Langue Etrangère ou encore les cours de remise à niveau (en français, mathématique, culture générale ou encore informatique) ne sont dispensés que dans certaines prisons.

Depuis l’année 2017, la prison de Brugge n’avait organisé aucune activité, et ce durant plus de deux ans, car les membres du personnel souhaitaient avoir un minimum de personnel pour assurer ces activités³⁶⁶. Les formations ont repris progressivement, mais sont à nouveau arrêtées en mars 2020 suite à la propagation du coronavirus.

Au sein de la prison de Marneffe, en 2019, des cours par correspondance sont organisés, ainsi que des formations en soudure, menuiserie et maçonnerie, horticulture, gestion, français et math. Pour motiver les détenus, la direction a prévu une prime de motivation permettant aux détenus de gagner 45,00 € au lieu de 25,00 € pour les formations³⁶⁷.

Au sein de la prison de Jamioulx, une formation en petite restauration est dispensée, de même que des cours de gestion. Quant à la formation pour le permis de conduire « cette formation a été arrêtée sur décision de la nouvelle direction de l’asbl Chantier »³⁶⁸.

La prison de Oudenaarde dispose d’un local avec des ordinateurs permettant aux détenus de suivre des formations.

La prison de Turnhout organise des cours d’informatiques afin d’apprendre aux détenus de maîtriser les applications excel et powerpoint. Des cours sont également organisés pour leur apprendre à chercher du travail sur le marché de l’emploi³⁶⁹.

Le festival MOOOV a permis à un jury de détenu de la prison de Merksplas d’accorder le prix « behind the scenes » pour un des films qu’ils proposaient à l’affiche³⁷⁰.

Les besoins objectifs de la population carcérale, au regard de leur niveau de qualification et leur maîtrise de la lecture et de l’écriture, plaident en faveur de la formation de base avant tout.

Toutefois, il y a dans le chef des détenus un intérêt croissant pour des formations professionnalisantes plutôt que des formations générales.

Une enquête réalisée auprès des détenus de la prison de Leuze-en-Hainaut révèle que 86,5% des détenus souhaitent suivre une formation, mais celles qui présentent le plus de succès sont les formations permettant de déboucher sur un métier manuel (métiers du bâtiment, de l’industrie, mécanique, électricien, carreleur ou hôtellerie, restauration).

Concernant les formations professionnelles, si celles-ci délivrent toutes des certificats de Promotion sociale permettant de poursuivre la formation à la sortie, toutes ne débouchent pas sur un diplôme et toutes ne sont pas disponibles dans chaque établissement pénitentiaire, le choix des formations restant toujours lié aux initiatives locales et dépendant de différents facteurs.

Si le détenu a la possibilité de requérir son transfert dans une autre prison afin d’y suivre une formation non organisée dans l’établissement au sein duquel il est incarcéré, de tels transfèremments sont toutefois en pratique rarement acceptés. Les détenus doivent donc, la plupart du temps, se contenter de l’offre de formation disponible dans leur propre prison. Au contraire, il arrive que des détenus qui suivent une formation soient transférés du jour au lendemain vers une autre prison, devant alors interrompre celle-ci.

366 Rapport annuel de l’année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Brugge, page 8.

367 Rapport annuel de l’année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Marneffe, page 9.

368 Rapport annuel de l’année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Jamioulx, page 13.

369 Rapport annuel de l’année 2019 de la commission de surveillance de Turnhout page 15.

370 Voir à cet égard : https://www.notrecinema.com/communaute/v9_detail_festival.php3?lefest=1954

Moyennant l'autorisation du Directeur de la prison, les détenus peuvent enfin suivre des cours par correspondance. L'enseignement à distance (EAD) est une possibilité offerte aux détenus et accessible dans l'ensemble des prisons. Cependant, ce type de cours demande une motivation et une capacité d'autonomie suffisante et est plutôt destiné à des détenus aux profils scolaires plus avancés. Le manque d'accompagnement des détenus suivant ces cours provoque souvent découragement et abandon. De plus, les cours par correspondance ne donnent accès qu'à une attestation de cours suivis, sans valeur qualificative.

La pandémie du coronavirus ainsi que les grèves successives ont eu un impact important sur les activités d'éducation et les formations. Durant la première et seconde vague, les formations en prison ont été supprimées. Les services externes des Communautés ont proposé des livrets d'activités sur commande (ex : livret de jeu, de blague, de réflexion, quizz, exercices de yoga et de fitness,..) pour compenser la suppression de ces activités.

Le CPT³⁷¹ a, lors de ses visites dans les prisons belges, constaté qu'une pénurie d'activités hors cellule touchait l'ensemble des prisons visitées sans exception. Dans son rapport publié en 2018, le CPT a par conséquent appelé les autorités belges à engager d'urgence à organiser des activités adaptées à leurs besoins en dehors des cellules : « En résumé, la pénurie d'activités hors cellule pour chaque catégorie de détenus, notamment les personnes placées en détention provisoire, est devenue un motif de sérieuses préoccupations au sein de l'ensemble des prisons visitées. L'incapacité à répondre à cette exigence peut avoir des conséquences graves : accroissement des tensions, des frustrations et des violences ; risque accru de radicalisation en milieu carcéral ; etc. »³⁷².

Il convient de constater que très peu d'efforts ont été fournis pour améliorer cette situation : l'offre d'activités et de formations est toujours insuffisante.

L'importance d'augmenter l'offre de formation est pourtant évidente. Selon le CAAP, 75% des détenus sont très peu instruits ou qualifiés : la plupart des détenus n'ont pas de diplôme ou disposent seulement d'une formation de base. Il est important de noter que 30 % seraient analphabètes, 45% n'auraient obtenu que leur CEB et 19% leur diplôme de secondaire inférieur. Pourtant, pour une population moyenne de 5.795 détenus en Wallonie et à Bruxelles, le secteur de la formation et de l'enseignement n'offre actuellement que 964 places en formation générale (soit pour 16,6% des détenus), 392 places en formation professionnelle (soit pour 6,8% des détenus), 247 places en formation en langues (soit pour 4,3% des détenus), 348 places en formation informatique (soit pour 6% des détenus). L'offre de formation est donc largement insuffisante, toutes formations confondues, au regard du volume de la population carcérale.

Force est de constater qu'alors même qu'un des objectifs attribués à la prison est la réinsertion sociale en vue d'éviter la récidive, les moyens mis en œuvre pour répondre à cet objectif sont largement insuffisants. A défaut d'investissements suffisants dans le domaine de la formation, les projets de réinsertion ne peuvent valablement être mis en place.

2. Accès aux formations

Pour pouvoir accéder aux formations, il faut d'abord que l'information arrive jusqu'au détenu. Il n'est pas rare que les détenus ne soient pas informés des possibilités de formations ni des démarches à effectuer pour

371 Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

372 Rapport du comité anti-torture du 8 mars 2018, page 36. Voir article rédigé « la formation de base pour les détenus : quelle pertinence et quels freins ? », par Duygu Celik rédigé en décembre 2018 et consultable ici : https://lire-et-ecrire.be/IMG/pdf/formation_de_base_pour_les_detenus_2018.12.27.pdf, page 4

y participer. C'est surtout le cas pour les détenus analphabètes ou d'origine étrangère, car la publicité pour les formations se fait principalement via des affiches sur section, des prospectus ou des brochures. Ces détenus doivent donc compter sur le bouche-à-oreille pour être informés.

Les règles pénitentiaires européennes précisent que tous les détenus ont tous les mêmes droits (indépendamment de leur origine ou de la langue qu'ils parlent). Pour assurer que les détenus étrangers jouissent des mêmes droits que les détenus nationaux, les autorités pénitentiaires sont censées mettre en place des mesures pour éviter une discrimination notamment pour l'accès au travail ou aux formations.

Dans la pratique, il s'avère cependant que les détenus étrangers ne parlant pas une des langues du pays participe dans une moindre mesure aux formations proposées par les établissements pénitentiaires. Par conséquent, il existe uniquement une petite partie des détenus étrangers qui sont tenus au courant de ces formations pour apprendre soit le français, soit le néerlandais.

Une étude effectuée au sein de la prison d'Anvers a permis de constater que les détenus étrangers ne parlant ni le français ni le néerlandais ont tendance à moins participer aux activités et formations proposées au sein des établissements pénitentiaires. Ce constat a également été confirmé suite à l'étude réalisée par Flore Croux, chercheuse en sciences sociales à la VUB, qui montre que si les détenus étrangers sont très motivés à participer aux activités au sein de la prison pour multiplier les contacts sociaux, apprendre et améliorer leurs possibilités d'emploi après la détention, en raison de l'obstacle de la langue, ils participent moins aux activités et formations proposées par les établissements pénitentiaires³⁷³. Elle préconise d'ailleurs de « davantage tenir compte de leurs besoins de participation en misant sur l'enseignement à distance depuis le pays d'origine ou en offrant des activités dans d'autres langues que le néerlandais. De telles activités favorisent leur réintégration »³⁷⁴

Les formations professionnelles exigent bien souvent des prérequis en français ou en néerlandais, parfois même en mathématiques. Ces prérequis font défaut chez de nombreux candidats à ces formations et ces derniers verront bien souvent leur inscription à ces formations refusée. Par ailleurs, les critères d'accès aux formations sont parfois fixés arbitrairement par la Direction ou le personnel pénitentiaire, et ce même lorsqu'ils sont formalisés ailleurs. Les critères d'admission déterminés par les associations ou les formateurs ne sont pas systématiquement respectés par la Direction et le personnel de la prison. Les prévenus, les détenus punis ou en isolement n'auront généralement pas accès aux formations. Les formateurs doivent souvent présenter la liste de leurs élèves au chef surveillant qui pourra décider si tous les détenus peuvent participer. La porte est ouverte à l'arbitraire ou à des sanctions dissimulées. Ainsi des détenus ayant réussi les tests d'admission (demandés pour certaines formations) pourront malgré cela se voir refuser l'accès aux cours.

Les listes d'attente sont également très longues.

Parfois, l'origine du financement exclut les détenus sans papiers (p. ex. formations financées ou cofinancées par le FOREM).

Une autre restriction de l'accès aux formations est liée au fait que, bien souvent, travail et formation sont en concurrence. En effet, même si une prime minimale est accordée aux détenus qui suivent une formation, beaucoup de détenus préféreront avoir un travail, « mieux » payé et permettant aux travailleurs de bénéficier de meilleures conditions de détention. Un nouvel arrêté royal du 26 juin 2019 fixant le montant et les conditions d'octroi des revenus du travail et de l'allocation de formation en prison est entré en vigueur : certaines périodes de formation peuvent être assimilées à du temps de travail. Ce temps peut alors donner

373 Article rédigé dans LaLibre Belgique en date du 29 janvier 2021 par Annick Hovine, « avoir une activité en prison ? C'est encore plus compliqué pour les détenus étrangers » disponible ici : <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/avoir-une-activite-en-prison-c-est-encore-plus-complique-pour-les-detenus-etrangers-6012fe427b50a652f73fa13b>

374 Ibidem.

droit à une allocation de formation de 0,70 € par heure avec un maximum de 25,20 € par semaine. Il s'agit d'une sorte de prime.

3. Problèmes pratiques

Dans la plupart des établissements, l'offre de formation est limitée par le manque de locaux disponibles. À titre d'exemple, la prison d'Andenne, construite en 1997, n'avait pas prévu, dans ses plans architecturaux, de locaux de formation... Dans plusieurs maisons d'arrêt, les cours ne peuvent se donner qu'individuellement, en parloir avocat. Une situation qui n'est pas sans poser problème : un professeur est monopolisé pour un seul élève, le local n'est pas équipé pour donner cours, souvent on demandera au professeur de céder son parloir si un avocat se présente, etc.

Dans les maisons de peine, lorsque des salles de cours existent, elles sont souvent mal équipées (pas de tableau ou marqueur, pas de chauffage, matériel informatique obsolète, pas de sanitaire, etc.) et leur positionnement au sein de la prison limite parfois leur accès aux détenus d'une certaine aile, d'un certain bloc.

D'une manière générale, les professeurs doivent travailler dans des conditions difficiles et sont souvent dépendants du personnel pénitentiaire pour l'accès aux infrastructures, pour l'ouverture des locaux à la fin des cours ou aux pauses, pour les mouvements des stagiaires, etc. Le CAAP a rédigé un Vade-Mecum à l'intention des enseignants, formateurs et animateurs travaillant en milieu pénitentiaire³⁷⁵.

Certains professeurs, mal perçus par certains agents, éprouvent des difficultés à organiser leurs cours : les élèves ne sont pas appelés, le professeur doit attendre particulièrement longtemps avant l'ouverture des grilles de sécurité, etc. Il convient de souligner l'importance fondamentale du dialogue entre professeurs et agents, afin que ces derniers comprennent l'enjeu des formations pour les détenus, les informent de celles-ci, les motivent à y participer, et facilitent leur organisation.

Une difficulté supplémentaire peut provenir de l'attitude du personnel des prisons face aux activités proposées. En effet, les formations générales sont moins bien perçues que les formations professionnelles par le personnel pénitentiaire, car considérées comme moins importantes.

Les formations émancipatrices et les ateliers de réflexion peuvent donner aux détenus la conscience de leur condition de citoyen et des droits et devoirs y attenants. Or, la prison dénie souvent, dans les faits, le fait même de considérer les détenus comme êtres humains. La situation peut donc devenir humainement plus difficile à gérer, ce d'autant plus que les cadres sont souvent peu formés à leur tâche, et font face à une surpopulation carcérale qui engendre un effet de « marmite sous pression ».

Le recrutement et la formation du personnel sont donc également importants, les agents ayant notamment besoin d'un sens aigu de la psychologie pour mener à bien leur mission, particulièrement difficiles dans un environnement sous tension en permanence.

Enfin, il existe des freins structurels qui font obstacle à l'action éducative : il faut composer avec les aléas du fonctionnement général des prisons : absence aux cours parce que le détenu n'a pas été appelé ou appelé tardivement, parce qu'il fait l'objet d'une mesure disciplinaire, parce qu'un « mouvement » bloque tout autre déplacement dans la prison, parce qu'il est transféré ou encore parce qu'il abandonne au profit d'un travail, grève des agents le jour où des examens sont organisés...

En principe, les horaires des détenus sont aménagés, mais ils sont parfois contraints de choisir entre les cours et la sortie au préau, ou entre les cours et une visite, etc.

³⁷⁵ Ce Vade-mecum est à retrouver ici : <https://caap.be/index.php/546-vade-mecum-a-l-intention-des-enseignants-formateurs-et-animateurs-travaillant-en-milieu-penitentiaire>

Les plannings des activités ne sont affichés qu'à l'attention du personnel et non des détenus de sorte qu'ils doivent se renseigner sur les modalités des activités pour pouvoir y participer³⁷⁶.

Par ailleurs l'organisation des activités est tributaire de la présence du personnel. Un manque de personnel signifie souvent la suppression des activités, raison pour laquelle les activités diminuent pendant les week-ends et les périodes de vacances³⁷⁷.

En résumé, les problèmes principaux concernant les formations sont donc les suivants :

- Les transfèrements : les formations s'arrêtent brusquement si le détenu change de prison, il n'y a pas de continuité entre la formation entreprise dans un établissement et dans un autre ;
- Les problèmes liés à l'architecture des prisons : manque de locaux disponibles et appropriés aux cours et aux formations professionnelles ;
- L'attitude d'une partie du personnel qui n'est pas toujours tournée vers les objectifs de réinsertion. Il n'est pas rare qu'un détenu ne soit pas appelé pour aller au cours, car on l'a oublié ;
- L'offre insuffisante de formations, impliquant que les détenus soient triés sur le volet pour pouvoir y participer ;
- L'arrêt brutal d'une formation suite à une sanction disciplinaire, à un professeur malade qui n'a pas été remplacé ;
- Les grèves ou menaces de grèves. À Saint-Gilles par exemple, il est déjà arrivé qu'un examen de fin d'année ait été supprimé pour cause de grève. Lorsque cet examen a été réorganisé à la rentrée, plusieurs détenus avaient été transférés ou libérés et n'ont dès lors pas pu obtenir leur diplôme ;
- L'argument de la sécurité prime éternellement sur la possibilité, pour les détenus, de mettre leur détention à profit de manière positive en ne la limitant pas à de la pure contention ;
- Lors du plan de réinsertion sociale exigé pour obtenir une libération conditionnelle, le Tribunal d'Application des Peines peut demander au détenu de proposer une formation à l'extérieur. Or, il est difficile de planifier une formation sans date de sortie. En outre, de plus en plus d'organismes de formation demandent, sans justification légale, un extrait de casier judiciaire tandis qu'ils refusent les détenus sous prétexte qu'ils manquent de motivation. De fait, lorsqu'on est obligé de présenter une formation, la finalité première du détenu peut être la libération plutôt que l'apprentissage d'un savoir-faire.
- La crise sanitaire du COVID19 a mis à l'arrêt l'ensemble des formations durant plus d'une année. Les mesures imposées en raison de la crise sanitaire compliquent également l'accès aux formations et aux activités.

D. Accès à l'information

Lorsque les détenus arrivent en prison, ils reçoivent le Règlement d'ordre intérieur (ROI), lequel n'est souvent disponible qu'en français ou néerlandais. Les ROI sont souvent désuets. À titre d'exemple, en 2018, les détenus de la prison de Forest recevaient le ROI dont la version datait du 1^{er} août 2014.

Le ROI contient les informations générales concernant l'accueil, les conditions de vie matérielles, les conditions de vie en communauté, les contacts avec le monde extérieur, la religion et la philosophie, les loisirs, les activités et formations, les activités à visée réparatrice, l'organe de concertation, le travail, les soins de santé, l'aide sociale, l'assistance judiciaire et l'aide juridique, l'ordre et la sécurité, la discipline, le transfert vers un autre établissement, la fin de la détention et la sortie de prison.

Cependant, environ 44% des détenus sont d'origines étrangères et beaucoup d'entre eux ne comprennent ni le français ni le néerlandais. Comme le souligne la chercheuse Flore Croux, la barrière de la langue

³⁷⁶ Rapport annuel de l'année 2018 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael, page 22.

³⁷⁷ Rapport annuel de l'année 2017 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael, page 15.

empêche l'accès à l'information et notamment aux informations nécessaires pour pouvoir participer aux formations et aux activités collectives³⁷⁸.

La commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles a constaté que très peu de détenus ont connaissance de ce ROI, soit en raison du manque d'explication de la part de la direction, soit pour des raisons linguistiques. Ils ont par conséquent demandé à la direction d'indiquer quelles étaient les règles en prison dans les cellules, car beaucoup de détenus ignoraient ce qu'ils pouvaient ou ne pouvaient pas faire³⁷⁹.

A Lantin, le document définitif du ROI, disponible à la bibliothèque, est « *toujours en attente d'une reconnaissance officielle* »³⁸⁰.

Il a également été relevé que lors des grèves, les détenus n'avaient pas accès à leur courrier ce qui peut être problématique lorsque des échéances doivent être respectées.

Les personnes détenues ont accès à la télévision pour autant qu'elles puissent en louer une. Cependant, beaucoup de détenus se plaignent qu'il n'y a pas assez de chaînes disponibles et que les programmes sont peu intéressants. Il y a finalement peu de chaînes disponibles en français, mais les détenus parlant une langue étrangère se plaignent également de ne pas avoir suffisamment de chaînes dans leur langue. Par exemple, une dizaine de détenus d'origine turque, incarcérés à la prison de Forest, se sont plaints de ce qu'aucune chaîne n'est disponible en turc alors même que d'autres communautés ont l'opportunité d'avoir plusieurs chaînes dans leurs langues (italien, arabe...) ³⁸¹. Les télévisions sont devenues numériques, ce qui a impliqué certains changements au niveau des câbles et des postes. Durant le mois de juillet, août et septembre 2019, très peu de chaînes de télévision étaient disponibles notamment à la prison de Forest en raison de ces changements. La direction n'a fait payer que la moitié du prix de la location. En 2020, des télévisions sans télécommandes ont été livrées.

Les appareils de télévision et l'abonnement doivent être cantinés (ce qui est compliqué vu le peu de travail disponible en prison et la précarité de bon nombre de détenus). Des chefs d'établissement contraignent certains détenus possédant un téléviseur à en louer un autre. Le coût de location varie selon les prisons et peut aller jusqu'à 20 € par mois. La télévision est extrêmement importante pour les détenus dès lors qu'ils restent pratiquement toute la journée dans leur cellule.

Les personnes détenues ont également accès à la radio en cellule.

Des ordinateurs peuvent également être loués, mais le coût revient environ à 19 € par mois et une garantie caution/garantie à hauteur de 120 € (voire plus) doit être réglée. Les commissions de surveillance estiment qu'une réflexion doit être menée au sujet de l'utilisation même limitée d'internet en prison.

L'administration pénitentiaire autorise l'accès à Internet dans certaines prisons notamment au sein des prisons de Beveren, Leuze et Marche.

Par ailleurs, il a également été constaté que les détenus n'étaient peu voire pas informés au sujet de la commission des plaintes, car les formulaires à ce sujet n'ont visiblement pas toujours été distribués. Les chefs de quartiers de la prison de Saint-Gilles n'ont à cet égard pas été en mesure de fournir des formulaires, alors même qu'ils sont accessibles en huit langues différentes sur le site du CCSP³⁸².

En ce qui concerne les différents textes légaux relatifs aux détenus (code pénal, loi de principe, droit des étrangers etc.), l'accès à ces textes est difficile voire impossible dans de nombreuses prisons.

378 Article rédigé dans LaLibre Belgique en date du 29 janvier 2021 par Annick Hovine, « avoir une activité en prison ? C'est encore plus compliqué pour les détenus étrangers » disponible ici : <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/avoir-une-activite-en-prison-c-est-encore-plus-complique-pour-les-detenus-etrangers-6012fe427b50a652f73fa13b>

379 Rapport de l'année 2020 de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles, page (rapport provisoire).

380 Rapport de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, page 13.

381 Rapport de l'année 2019 de la commission de surveillance de la prison de Forest-Berkendael, page 27.

382 Accessible ici : <https://ccsp.belgium.be/droit-de-plainte/>

A la prison de Lantin par exemple, « *des plaintes ont été reçues concernant la difficulté d'avoir accès à la loi de principe. Au début de l'année, il n'y avait pas de possibilité d'y accéder sauf via son avocat. Actuellement, à la demande de la CdS elle est disponible à la bibliothèque, au Quartier Femme, en MP, MA et à l'annexe* »³⁸³.

E. Religion

La loi reconnaît le droit fondamental de tout détenu de vivre et pratiquer sa religion ou sa philosophie, de manière individuelle ou en communauté. Cette liberté de culte s'est concrétisée par l'entrée en vigueur de la plupart des articles de la loi de Principes par arrêté royal du 25 octobre 2005.

Ce droit fondamental est en principe respecté, mais en pratique régulièrement bafoué au motif de manque de personnel, et d'impératifs de sécurité ; bien sûr la pandémie de 2020 a apporté un coup de frein brutal à toutes les réunions liées aux différents cultes.

Malgré la pandémie, et les difficultés à rencontrer les personnes détenues, les aumôniers et conseillers laïcs ont néanmoins continué à entrer en prison. Ils ont organisé des cultes moins nombreux, ont développé une solidarité entre équipes, et parfois entre cultes, pour signifier de multiples façons leur présence auprès des détenus.

Dans certains établissements anciens, ou même parfois dans les nouvelles constructions, la question des locaux est problématique, et se répercute sur les conditions de travail.

Tous restent attentifs à ce que l'implémentation de leur nouveau "statut" (cfr A.R. du 17 mai 2019 relatif aux aumôniers, aux conseillers des cultes et aux conseillers moraux auprès des prisons paru au Moniteur belge le 11 juin 2019) s'effectue en concertation et dialogue entre leurs représentants et l'administration pénitentiaire. Ils sont soucieux de préserver leur droit d'accéder aux personnes détenues et de les rencontrer en colloque singulier.

Les relations avec les directions sont bonnes la plupart du temps, même si l'activité "culte" est la première à être supprimée si la direction l'estime nécessaire.

Le rapport annuel de la commission de surveillance de la prison de Nivelles mentionne, concernant les cultes, que « *tout fonctionne sauf durant les mois de juillet et août* »³⁸⁴.

A Namur, il a été rapporté à la commission de surveillance que « *le psychologue de l'annexe refusait l'accès entre 8 et 17 h aux aumôniers-conseillers laïques et religieux qui ont été sollicités par un détenu, sous prétexte qu'il ne s'agit pas d'une activité thérapeutique particulière. Interpellée, la Direction a répété que la liberté de culte était un droit inexpugnable de tout détenu et que l'accès des aumôniers-conseillers laïques et religieux était garanti* »³⁸⁵.

A la prison de Namur, il n'y a par ailleurs toujours pas de représentant du culte musulman : « *la commission de surveillance s'interroge : à qui faut-il s'adresser pour avoir un imam à Namur ?* »³⁸⁶

A Saint-Gilles, certains détenus font état d'une absence de réponse de l'établissement suite à leur demande de voir un imam ou d'avoir accès à un Coran.

A Jamioulx, un détenu témoigne : « *Je suis détenu et témoin de Jéhovah. Il y en a sept à Jamioulx. Le culte n'est pas reconnu par la prison, du coup les visites pour étudier les écrits sont considérées comme des visites classiques et non d'aumônier pour conseil spirituel. On n'a déjà que 3 visites par semaines, ça oblige à faire un choix entre un proche et l'aumônier. Il ne peut rien faire rentrer en prison, pas de bible, brochures etc... C'est très mal vu par les gardiens, qui disent que je fais partie d'une secte. Les protestants, évangélistes, cathos ont tous droit à leur aumônier mais pas nous. Les premières pages des brochures envoyées par la poste sont déchirées pour masquer le fait que ça vienne des témoins de Jéhovah. Pareil pour les bibles, on déchire*

383 Rapport de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, page 13.

384 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Nivelles, p. 5.

385 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Namur, p. 18.

386 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Namur, p. 18.

les premières pages. Un aumônier protestant a déjà été envoyé par un gardien, alors que je ne demandais pas à le voir, pour me dissuader d'être témoin de Jehovah me dire que j'étais sur le mauvais chemin. Le partage de documents entre prisonniers est réprimé. La situation est similaire à Namur, où on était neufs. Ici avec les sept témoins on s'organise ensemble pour faire une étude des écrits tous les lundis. J'ai déjà alerté la commission de surveillance sur notre situation qui a alerté la prison mais rien n'a bougé ils sont impuissants. »³⁸⁷

Les représentants des différents cultes sont soucieux que la lutte contre la radicalisation ne restreigne pas le respect du secret professionnel au cœur de leur mission.

L'OIP s'inquiète que les détenus n'aient pas tous accès au représentant du culte de leur choix, ce qui est contraire à la liberté de culte.

F. Intervenants extérieurs

La Sixième Réforme de l'Etat n'est pas venue simplifier la répartition institutionnelle des différents acteurs extérieurs. En témoigne le schéma réalisé ci-dessous par Olivia Nederlandt et Coline Remacle, les multiples strates organisationnelles rendant l'appropriation du paysage de l'aide sociale fortement complexe.

387 Ligne Info Prison, Personne détenue anonyme, prison de Jamioulx, 27 avril 2022

1. Les services généralistes

Les aspects concernant l'aide gratuite aux justiciables (notamment la réinsertion des détenus, les relations familiales, la santé, la culture, l'enseignement, le sport, l'emploi après la prison, le logement, etc.) relèvent de services dits extérieurs (Service de l'Aide aux Détenus et aux Justiciables). Depuis le 1^e juillet 2014 et la Sixième réforme de l'Etat, ces services sont subsidiés par les Communautés (auparavant, ils l'étaient par les Communautés et les Régions). Le secteur de l'aide sociale est un secteur éminemment complexe³⁸⁹. Il est d'ailleurs organisé différemment entre les communautés flamande, germanophone et francophone.

Pour la Communauté française, le décret du 16 octobre 2016 organise l'aide aux justiciables. Les différents services qui sont agréés et subsidiés par le pouvoir public communautaire sont répartis en six missions distinctes :

- L'aide juridique de première ligne : cette aide est fournie par des avocats dans le cadre de permanences organisées par les Commissions d'aide juridique. Des permanences ont lieu dans quelques prisons mais elles sont encore trop rares.
- L'aide sociale : cette aide est fournie par des asbl et vise à permettre au justiciable d'obtenir de l'aide sur le plan de ses conditions de vie, sur le plan familial, social, économique, professionnel ou culturel.
- L'aide psychologique : cette aide est fournie par des asbl et vise à soutenir psychologiquement le justiciable.
- L'aide au lien : cette aide vise à soutenir le justiciable qui souhaiterait recréer des liens avec un de ses proches. Par exemple, un détenu pourrait faire appel à une asbl pour l'aider à reprendre contact avec ses enfants.
- L'aide à la communication : cette mission consiste à instaurer ou essayer d'instaurer une médiation entre des justiciables et des victimes, dans l'esprit de la justice restauratrice. Au moment où nous écrivons cette notice, une seule asbl est active sur l'ensemble du territoire belge : Médiante. Des initiatives locales existent également.
- L'accompagnement à la mise en œuvre et au suivi de décisions judiciaires : cette dernière mission ne concerne pas directement les personnes détenues puisqu'il s'agit des structures qui reçoivent des personnes condamnées à une peine de travail, un travail d'intérêt général ou une mesure de formation. C'est le cas des SEMJA par exemple.

« Ces services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus sont implantés au sein des anciens arrondissements judiciaires (appelés « divisions » depuis le 1^{er} avril 2014 suite à une réforme de la Justice). Certaines divisions disposent de deux services. Historiquement, ces services ont installé leurs locaux près des établissements pénitentiaires. Ils sont principalement composés d'assistants sociaux, d'éducateurs, de psychologues ou de criminologues. Certains services recourent à des personnes bénévoles. Parmi celles-ci, on compte de nombreux visiteurs de prison (dont l'action est coordonnée par des services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus), ainsi que des conseillers moraux (encadrés par l'asbl FAMD – Fond d'assistance morale aux détenus) »³⁹⁰.

Un des objectifs assignés au décret du 13 octobre 2016 est de faire correspondre l'offre des services partenaires aux besoins des justiciables. Pour cela, des commissions de concertation entre les services partenaires sont prévus :

³⁸⁹ Cette complexité institutionnelle a notamment été mise en avant par le rapport de la CAAP (2015) : « L'offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles » et l'article d'O.Nederlant et C.Remacle (2019) : « L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ? ». Cette partie de la notice s'inspire en grande partie de ces deux articles.

³⁹⁰ Idem

- La Commission communautaire des Partenariats est chargée de remettre au Gouvernement un avis relatif à tout nouvel avant-projet de décret ou de projet d'arrêté réglementaire portant sur les matières réglées dans le décret du 13 octobre 2016 ; remettre un avis relatif d'une part à des questions de politique générale portant sur l'application du décret du 13 octobre 2016 et d'autre part à des actions de sensibilisation des magistrats, des services de police et d'autres intermédiaires nécessaires à l'exécution de la mission des services partenaires.
- Les Commissions d'arrondissement des Partenariats sont mises en place dans chaque arrondissement judiciaire. Elles sont chargées de :
 - Récolter à la demande de l'administration les informations relatives à la mise en œuvre et au suivi des missions prévues par le présent décret ;
 - Donner des avis à l'administration sur l'adéquation entre les offres de services prévues par le décret et les besoins des justiciables.
- Les Commissions thématiques des Partenariats sont instaurées au sein de chaque Commission d'arrondissement des Partenariats :
 - Une Commission organisée autour des thématiques centrées sur l'auteur ;
 - Une Commission organisée autour des thématiques centrées sur la victime ;
 - Une Commission organisée autour des thématiques centrées sur les justiciables qui ne sont ni auteur ni victime.

Chaque commission est chargée de :

- Récolter à la demande de la Commission d'arrondissement les informations relatives à la mise en œuvre et au suivi des missions dans le cadre de la thématique qui lui est attribuée ;
- Donner des avis à la Commission d'arrondissement sur l'adéquation entre les offres de services prévues par le présent décret et les besoins dans le cadre de la thématique qui lui est attribué.

Outre ces trois catégories de commissions de concertation créée par le décret de 2016, notons qu'il existe une autre fonction de concertation, à savoir « les délégués de la Direction Partenariats », qui sont subdivisés en deux catégories : des délégués intra-muros chargés d'animer la concertation avec les acteurs intervenants au sein des établissements pénitentiaires, des délégués extra-muros chargés d'animer la concertation avec les acteurs intervenants au sein des arrondissements judiciaires.

Le Décret Partenariat a fait l'objet d'une évaluation cinq ans après sa mise en œuvre, soit en 2021. Les résultats de l'évaluation ont mis en évidence la nécessité de revoir le système d'agrément et de subventionnement au profit d'un système plus efficace et plus opérationnel. Le décret a été révisé dans ce sens.

2. Le cas de Bruxelles-Capitale

« Au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, la situation institutionnelle est particulièrement complexe et a encore connu quelques évolutions avec les dernières réformes institutionnelles. La répartition des compétences y est encore davantage éclatée notamment en raison du caractère bilingue de ce territoire mais aussi des choix politiques réalisés en matière de répartition des compétences. »³⁹¹

« Actuellement, il existe six services d'aide sociale aux justiciables et aux personnes détenues, agréés et financés par différentes entités fédérées :

- quatre services agréés par la COCOM ;
- un service agréé par la Communauté française ;
- un service d'aide sociale aux justiciables agréé par la Communauté flamande qui est intégré au sein d'un Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW).

³⁹¹ Idem

Les quatre services d'aide sociale aux justiciables agréés et subsidiés par la COCOM sont régis par l'ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes qui est entrée en vigueur en 2005. Jusque-là, les services recevaient une subvention sur la base d'un arrêté royal datant de 1970. Tout comme les autres services, ces derniers disposent également d'un coordinateur chargé de les soutenir, de les représenter et de favoriser la collaboration avec l'ensemble des acteurs de l'aide aux justiciables bruxellois. Ce coordinateur est rattaché à une asbl créée par la COCOM : La Strada. »³⁹²

3. Les services spécifiques

« Hormis les services « classiques » d'aide sociale aux justiciables et aux détenus décrits ci-dessus, un grand nombre de services dits « spécialisés » ou « spécifiques » interviennent également auprès de ces publics. »³⁹³ Il convient de souligner que les services spécifiques ne sont pas intégrés au Décret Partenariat du 13 octobre 2016 sauf s'ils réalisent également des missions de « services généralistes ».

« Aucun texte légal n'organise une fonction de coordination entre ces services et entre ces services et les services partenaires ».³⁹⁴

« Ces services sont spécialisés soit en raison du type de public auquel ils s'adressent (étrangers, toxicomanes, sans-abri...), soit au regard de leur champ d'action respectif (santé, culture, sport, prévention, formation...). En fonction de leurs spécificités et du travail qu'ils réalisent, ils sont reconnus et/ou subventionnés par différentes autorités : fonds social européen, communautés, régions, provinces, communes, etc. »³⁹⁵

« Il peut s'agir d'activités structurelles (la prise en charge de détenus toxicomanes par exemple), tout comme des initiatives plus ponctuelles au sein des établissements (artistes, associations sportives, bibliothèques publiques, ...) ».³⁹⁶

4. En Flandre³⁹⁷

La section « welzijn en samenleving » du département « wel zijn, volksgezondheid en gezin » du gouvernement flamand est responsable de l'aide et des services aux détenus, au niveau supralocal et local.³⁹⁸

Au niveau supralocal, elle collabore avec les différentes autorités politiques flamandes et le SPF Justice, et au niveau local, un coordinateur politique par prison est chargé de veiller à la coordination des prestations d'aide et de services. Des informations au sujet de l'aide et des services au sein de chaque prison sont disponibles sur son site Internet. Un coordinateur politique est aussi en charge de l'aide et des services aux personnes internées.³⁹⁹

En pratique, depuis les années 1990, les associations actives dans l'aide sociale ont fusionné en centres : les Centra voor Algemeen Welzijnswerk (« CAW »). Il y a actuellement onze CAW: Antwerpen, Boom-Mechelen-Lier, Brussel, CentraalWest-Vlaanderen, De Kempen, Halle-Vilvoorde, Limburg, Noord-West-Vlaanderen, Oost-Brabant, Oost-Vlaanderen, Zuid-West-Vlaanderen (à l'origine, il y en avait 26 mais ils ont fusionné en 2014). Les services néerlandophones d'aide et de services aux détenus (les « JWW » : Justitieel Welzijnswerk) sont inclus dans les CAW.⁴⁰⁰

« Comme en Communauté française, d'autres acteurs interviennent également auprès du même public, dans le cadre des autres compétences communautaires : de Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), de Centra basiseducatie (CBE), de Centra Volwassenenonderwijs (CVO), Klasbak91, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Groep Intro, de Rode Antraciet, etc.

392 Ibidem
393 Ibidem
394 Ibidem
395 Ibidem
396 Ibidem
397 Ibidem
398 Ibidem
399 Ibidem
400 Ibidem

Le texte législatif applicable est le décret du 8 mars 2013 relatif à l'organisation de la prestation d'aide et de service au profit des détenus, qui prévoit notamment la rédaction d'un plan stratégique. Le plan stratégique actuellement appliqué est celui ayant comme phase d'implantation les années 2015-2020.

Un accord de coopération a été conclu le 8 juillet 2017 entre l'État fédéral, la Communauté flamande et la Région flamande en matière d'aide et de service au profit des détenus (qui a remplacé l'accord de coopération du 8 juillet 2014). »⁴⁰¹

5. En Communauté germanophone⁴⁰²

La communautarisation des maisons de justice a également eu un impact sur la Communauté germanophone qui a hérité de cette compétence avec la sixième réforme de l'État au même titre que la Communauté française et la Communauté flamande.

« Comme pour d'autres matières personnalisables, la Communauté germanophone avait mis en place une coopération avec un service agréé par la Communauté française pour réaliser sa mission d'aide sociale aux justiciables et aux détenus auprès des personnes germanophones. Ainsi, durant de nombreuses années et jusqu'en 2018, la Communauté germanophone octroyait au Service d'aide sociale aux justiciables des arrondissements de Verviers et d'Eupen, sur la base de conventions annuelles, une subvention en vue de rémunérer à temps partiel une assistante sociale germanophone pour exercer cette mission. Cette subvention servait également à payer une psychologue externe ainsi que les frais de déplacement d'un visiteur de prison bénévole. Dans le courant de l'année 2018, la Communauté germanophone a profité du départ à la pension de l'assistante sociale pour mettre fin à cette collaboration avec ledit service et créer, à l'image de ce qui s'est fait en Communauté française (supra), un service chargé de la mission d'aide sociale aux justiciables aux détenus au sein de son Département Maison de Justice. Il s'agit du service « Strafgefängenenbetreuung » qui est constitué d'une assistante en psychologie qui travaille à temps plein. »⁴⁰³

6. À Bruxelles

« Au regard de la complexité institutionnelle à Bruxelles, où agissent désormais six services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus agréés par trois autorités distinctes (Communauté française, COCOM et Communauté flamande), une concertation bruxelloise s'est révélée nécessaire.

En 1999, sur la base d'un document émanant de la Commission royale des patronages, le Collège réuni de la COCOM prend la décision de mettre sur pied un comité rassemblant toutes les autorités compétentes (politiques et administratives) ainsi que l'ensemble des acteurs travaillant auprès des justiciables au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, et un accord de coopération est conclu.

En mars 2006, le Comité de concertation Aide aux Justiciables est officiellement créé par un arrêté ministériel des membres du Collège compétents pour l'Aide aux Personnes. Les missions principales du Comité sont :

- d'organiser une concertation permanente entre toutes les parties concernées,*
- d'appuyer et de favoriser la coopération et la coordination au niveau du terrain*
- et de donner des avis aux autorités compétentes en ce qui concerne la politique menée et à mener dans le secteur de l'aide aux justiciables sur le territoire de Bruxelles-Capitale.*

Le Comité a également la possibilité, de sa propre initiative ou à la demande d'un ministre compétent, de constituer des groupes de travail thématiques en vue d'établir des dossiers politiques. Par ailleurs, il peut inviter des personnes ou d'autres services pour s'informer de questions particulières en rapport avec sa mission de concertation et d'avis. À titre d'exemple, c'est notamment dans le cadre des réunions de ce comité qu'a pu naître l'idée d'organiser une « permanence accueil nouveaux entrants ».

À la prison de Saint-Gilles, les services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus ainsi que certains services spécifiques organisent ensemble une permanence d'accueil à destination de tous les détenus qui viennent d'entrer en prison afin de leur donner toute une série d'informations. Cette permanence est également organisée à la prison de Berkendael⁴⁰⁴, mais uniquement

401 Idem

402 Idem

403 Idem

404 Jusqu'à sa fermeture fin 2022.

par les services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus. Le Comité est composé des représentants des autorités compétentes en matière d'aide aux justiciables sur le territoire de Bruxelles-Capitale, de leurs administrations et des services agréés et subventionnés par ces mêmes autorités qui exercent. »⁴⁰⁵

7. Au niveau associatif

« Au niveau associatif, il existe une ASBL regroupant de nombreux services : la « CAAP » (Concertation des Associations Actives en Prison), ainsi que plusieurs fédérations. »⁴⁰⁶

A noter que depuis l'année 2021, la CAAP rencontre de sérieuses difficultés budgétaires suite de la diminution importante de son subventionnement.

La CAAP compte actuellement 49 asbl membres. Ses objectifs sont :

- « promouvoir et répertorier les offres de services en milieu carcéral ;
- organiser la concertation entre ses membres ;
- relayer les difficultés vécues par les associations actives en milieu carcéral ;
- fournir des recommandations et propositions aux autorités publiques belges quant à l'exercice des compétences francophones en milieu pénitentiaire ;
- représenter les associations qui la composent auprès de toute instance permettant l'exercice de leurs missions ;
- être un interlocuteur privilégié dans l'élaboration d'une politique de réinsertion des détenus et dans la recherche scientifique se rapportant à la détention et à ses conséquences ;
- dresser un bilan régulier des actions menées en milieu pénitentiaire et veiller à la concertation avec les divers acteurs concernés ;
- sensibiliser la population et les autorités publiques aux problématiques de la réalité carcérale. »⁴⁰⁷

« La CAAP publie notamment un « Annuaire des Associations Actives en Prison membres de la CAAP », qui fournit toutes les coordonnées de ces associations, en précisant leur(s) mission(s), la composition de leur équipe, leur(s) éventuel(s) pouvoir(s) subsidiant(s), et leurs publications le cas échéant. »⁴⁰⁸ L'annuaire est consultable sur le site internet de la CAAP : <https://caap.be/>.

Elle a également produit deux rapports importants : « L'offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles » (2015, 271 p.) et « Sortir de prison... vers une transition réussie ? Des dispositifs existants en matière de (ré)insertion à l'hypothèse des "maisons de transition" » (2017, 78 p.). « Les conclusions de son rapport de 2015 sont sans appel :

- L'offre de services est très insuffisante en regard du nombre de détenus, quel que soit le domaine d'activités.
- L'offre de services est très inégale d'une prison à l'autre, des services étant même totalement absents dans certains établissements.
- L'offre de services consacrée aux "prévenus" est moindre que celle destinée aux "condamnés".
- Le peu d'espace qui est réservé aux différentes activités et les mauvaises conditions de travail intra-muros font souvent obstacle à leur organisation, particulièrement au sein des établissements anciens.
- Certains services pourtant disponibles ne peuvent être délivrés par manque de moyens, voire même, dans certains cas, en raison de l'impossibilité d'accès aux établissements.
- La pérennité des programmes d'activité n'est pas toujours assurée d'année en année ».⁴⁰⁹

« La CAAP fait le constat alarmant que les services aux personnes détenues sont « régulièrement remis en cause quand ils ne sont pas simplement entravés ». Elle y voit trois raisons principales. Premièrement, la prison est « le lieu de tensions entre la

405 NEDERLANT O., REMACLE C., L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ? Revue de droit pénale et de criminologie, vl.2019, n°4, p. 379-423

406 Idem

407 Idem

408 Idem

409 Idem

mission d'exécution de la peine du SPF Justice et la mission d'aide des acteurs de la réinsertion », si bien que « les activités qui sont censées préparer la (ré)insertion sont parfois mal comprises par le personnel pénitentiaire et d'office subordonnées à la dimension sécuritaire de la détention ». Deuxièmement, « les conditions de détention et le phénomène de surpopulation marginalisent encore davantage l'objectif de (ré)insertion. Celui-ci est parfois perçu comme un "luxe" lorsque trouver un matelas pour un détenu entrant s'avère déjà mission impossible ». Troisièmement, les services externes ne reçoivent pas un soutien suffisant de la part des autorités qui les mandatent et qui devraient leur fournir les moyens financiers nécessaires à leurs actions. La CAAP conclut : « Cette situation qui touche à des domaines aussi fondamentaux que l'aide psychologique et sociale, la formation ou la santé, est préjudiciable aux personnes détenues mais aussi à la société tout entière. Elle fait de la détention un "temps mort" où rien ne se passe. Un espace vide qui laisse la place à tous les extrêmes ».410

« Deux ans plus tard, dans son rapport de 2017 qui se propose d'analyser la sortie de prison sous un angle intersectoriel, la CAAP fait le constat que : « Les différents réseaux et services intervenant en prison et à la sortie autour de la personne pèchent par un manque de coordination et d'interconnaissance, ceci entraînant une discontinuité (voire une rupture) dans le suivi de la personne », « lorsque des services parviennent à communiquer, les informations échangées sont trop souvent lacunaires [...]. Ces défauts d'articulation entre les services peuvent parfois mettre à mal tout un projet de (ré)insertion », « de nombreux services dispensent une offre relativement semblable, rencontrant parfois la même personne pour une demande similaire ».411

Les conditions de travail sont relativement lourdes et très différentes d'une prison à l'autre. De manière générale, l'étude de la CAAP souligne que beaucoup de travailleurs témoignent d'une dégradation de leur condition de travail :

- Le temps d'attente pour voir les détenus pose un réel problème : les travailleurs rencontrent peu de détenus en une journée. En moyenne, les services en matière de suivi psychologique rencontreront deux à cinq détenus par jour au maximum. Ce temps d'attente se rallonge selon la taille des prisons et selon les périodes (en été, il y a moins de personnel et donc le temps d'attente est encore rallongé).
- Le manque de locaux au sein des prisons. Par exemple, à la prison de Saint-Gilles, les services extérieurs ne bénéficient pas de local. Ils sont dès lors obligés de mener leurs entretiens psychosociaux dans un couloir sans cloison. Jusqu'à sept tables sont occupées par les travailleurs sociaux menant des entretiens. Ce couloir se trouve à l'entrée de la prison. Dès lors, ni la confidentialité des entretiens, ni les missions de l'aide sociale ne se trouvent garanties. Dans certains établissements, les locaux sont difficilement accessibles et les travailleurs dépendent du bon vouloir des agents pénitentiaires pour l'ouverture des locaux. A Jamioulx encore, il n'y a que quatre parloirs disponibles que doivent se partager avocats, policiers, visiteurs et services externes. Une amélioration notable a été apportée en installant des ordinateurs avec une connexion internet pour les travailleurs sociaux... mais un seul de ces parloirs est équipé d'un téléphone.
- Le manque de matériel à la disposition des travailleurs. Même lorsque les locaux existent, ils ne sont pas toujours équipés du matériel de base nécessaire au travail et à la sécurité du personnel. Par exemple, la moitié des établissements ne disposent pas d'une connexion internet accessible aux équipes des services extérieurs. Il y a une grande disparité entre les anciens et les nouveaux établissements pénitentiaires. Beaucoup d'acteurs extérieurs n'ont même pas accès à un téléphone.
- Le manque d'informations données aux détenus. Ces derniers ne sont pas toujours informés de l'existence de ces services. Notons cependant que dans les prisons bruxelloises, des permanences sont organisées entre les différents SASD et SASJ afin d'informer les détenus venant d'entrer en prison des offres de ces services. Tous les détenus entrant se voient ainsi proposer une première rencontre avec un service extérieur. Cette pratique complète le premier accueil fait par le SPS et permet d'informer les détenus. Constat établi dans le rapport de la CAAP : les demandeurs d'aide auprès des services extérieurs sont en augmentation. Plus le détenu est informé des aides qui lui sont proposées, plus il y fera appel. À Mons, une séance d'information spécifique pour les détenus

410 Idem

411 NEDERLANT O., REMACLE C., L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ?, Revue de droit pénale et de criminologie, vl.2019, n°4, p. 379-423

entrants a également été mise sur pied avec une distribution de brochure et la présence des représentants du SPS, des agents, des SASD.

- L'accès à la prison par les services externes est refusé en cas de grève ou de service minimum. Cela peut durer des mois et pendant tout ce temps le travail entamé est gelé.

8. Des faiblesses budgétaires

« Au niveau budgétaire, on peut lire qu'en 2016, près de 600 millions d'euros ont été investis dans les établissements pénitentiaires pour toute la Belgique, et en Communauté française 7 millions d'euros, soit près de 1 % du budget annuel alloué aux prisons, ont été consacrés à l'aide sociale aux justiciables et aux détenus. Si une vue budgétaire exhaustive de la matière nécessitait également de disposer des sommes allouées aux services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus des autres communautés ainsi que des moyens dont bénéficient les services spécifiques, force est de constater que l'État investit massivement dans l'enfermement et très peu dans l'aide. Les problèmes budgétaires sont récurrents, les différentes réformes entreprises dans ce secteur se heurtent constamment à l'absence de moyens accompagnant la réalisation de celles-ci. Philippe Mary a ainsi déclaré que « bien qu'un fossé entre buts et moyens, la principale cause des échecs répétés de ces tentatives de changement résidait dans la finalité intrinsèque de la prison – surveiller et punir –, par rapport à laquelle les objectifs d'amendement, de rééducation, de réadaptation et autre resocialisation qui ponctuent son histoire, ne furent en définitive que des discours assurant sa légitimité au rythme des idéologies en vogue, sans guère d'influence dans les faits ».

Le rapport de la CAAP fait état d'un manque de moyens financiers et humains qui ne permet pas à ces services d'assurer leur fonction. La surpopulation carcérale est évidemment l'une des causes principales de ce sous-effectif général et préoccupant.

À titre d'exemple :

- Pour la prison de Jamioulx, avec une moyenne de 339 détenus, il y a un ETP (équivalent temps plein) pour le suivi social et ½ ETP pour le suivi psychologique.
- Pour la prison de Lantin, et ses plus de mille détenus, les trois SASD qui y sont actifs dénombrent quatre ETP pour le suivi social et deux ETP pour le suivi psychologique. Avec deux ETP psychologues, la liste d'attente est de quatre à cinq mois.
- Le SASD La Touline ne dispose que d'un ETP psychologue pour les prisons d'Ittre et de Nivelles (717 détenus au total). Leur liste d'attente peut dépasser l'année.
- Dans ces conditions, il est difficile pour les services d'aide aux justiciables d'assurer leurs missions. Il est indispensable que ces services puissent bénéficier d'infrastructures leur permettant de garantir la qualité de leur travail et tout simplement leurs missions (local d'entretien psychosocial, téléphone, ordinateur, service de traduction) et qu'ils ne soient pas soumis au blocage dû à l'immobilisme ou aux pressions des agents et des syndicats.

La situation à Saint-Gilles concernant l'accès aux services externes est catastrophique.

Cette situation avait été dénoncée par la presse fin 2015. En effet, pour des raisons de restrictions budgétaires, cela faisait plus d'un an que les 26 services actifs au sein de la prison de Saint-Gilles n'y avaient plus accès.

En juin 2015, les activités collectives avaient déjà été supprimées. Cette situation avait été dénoncée à maintes reprises par les travailleurs sociaux, les détenus ainsi que par les syndicats des agents pénitentiaires, en vain...

Le 9 janvier 2019, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a prononcé un jugement condamnant l'Etat belge à mettre fin à la surpopulation carcérale dans les prisons de Saint-Gilles et Forest. L'Etat belge devait, dans un délai de six mois et sous peine d'astreinte, ramener la population carcérale réelle de la prison à sa capacité maximale. Au lieu de diminuer le nombre de détenus au sein de la prison, l'Etat belge a cloisonné (du sol au plafond) les toilettes des cellules, faisant ainsi augmenter la capacité théorique de la prison selon les normes internationales (sous certaines conditions, une cellule qui comprend une

cloison peut accueillir deux détenus au lieu d'un). Ces aménagements ne comprenaient toutefois aucune adaptation en vue de l'accès des services externes (personnel pour les mouvements, locaux etc.).

Mi-juin 2019, un accord a été pris entre la direction des prisons de Bruxelles et les syndicats des agents pénitentiaires limitant drastiquement l'accès des services externes aux détenus de la prison de Saint-Gilles. En pratique, seuls cinq professionnels ont accès à tour de rôles aux détenus...

Depuis l'ouverture de la prison de Haren, une partie des agents de la prison de Saint-Gilles ont été mutés dans le nouvel établissement. Les mouvements au sein de la prison sont rendus encore plus difficiles, vu le nombre limité d'agents restant sur la site de Saint-Gilles.

Concernant l'accès des services externes aux établissements pénitentiaires, le ministre de la Justice Koen GEENS puis le ministre VAN QUICKENBORNE ont été interpellés à plusieurs reprises par les parlementaires, mais se contentent d'invoquer la pénurie de personnel, qui rend difficile l'intervention des services externes. Pénurie qu'ils ont eux-mêmes créée par la mise en place de la « rationalisation » du personnel...

Une telle argumentation découle d'une vision exclusivement sécuritaire et coercitive de la gestion de la détention : une prison en sécurité est une prison où rien ne se passe. Cette vision fait totalement l'impasse sur la sécurité dynamique, qui doit passer par l'accompagnement et la réinsertion des personnes détenues, et non par la violation de leurs droits fondamentaux.

Suite à une panne d'électricité générale au sein de la prison de Saint-Gilles, plusieurs détenus de l'aile A ont décidé, lors du préau prévu le 28 janvier 2016, de refuser de rentrer pendant trente minutes. Ils ont également remis un document reprenant leur demande, à savoir entre autres pourvoir bénéficier à nouveau d'activités, avant de retourner calmement dans leur cellule.

Face à ce mouvement pacifique, la direction a immédiatement entamé une procédure disciplinaire collective et infligé à tous 14 jours d'isolement.

Le 5 février 2016, six détenus ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre ces sanctions.

Le 9 février 2016, le Conseil d'Etat a décidé de faire droit aux recours des détenus et de suspendre les sanctions prononcées à leur encontre, considérant qu'elles ne sont pas valablement motivées.

Dans un souci d'économie, le Gouvernement fédéral a pris toute une série de mesures à l'égard de son administration. Parmi celles-ci, il a été décidé de rationaliser et de moderniser la gestion du personnel pénitentiaire. Cette mesure touche toutes les prisons du pays dont celles qui sont implantées sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les mesures fédérales ont notamment pour conséquence de réduire la plage horaire des « mouvements » des détenus au sein des établissements pénitentiaires. Ceci entrave le travail des services au sein des établissements pénitentiaires.

La pandémie liée au COVID est d'ailleurs venue témoigner du caractère de « seconde zone » de ces différents services qui ont été durant les différents confinements soumis à des impossibilités règlementaires (interdiction d'entrée) ou techniques (pas de locaux disponibles) d'entrer en prison au contact de leurs bénéficiaires (voir partie COVID de la présente notice).

X. CONTACT AVEC L'EXTÉRIEUR

A. Droit de visite

1. Les visites à table et les visites en parloirs ordinaires

Les prisons construites au XIX^{ème} siècle se situent en général dans les centres urbains et sont donc relativement faciles d'accès (c'est le cas, par exemple, des prisons bruxelloises, de Namur, Mons). Par contre, les nouveaux établissements sont souvent construits en périphérie ou en zone rurale et sont mal desservis par les transports en commun (Jamioulx, Lantin, Marneffe, Ittre, Bruges, Hasselt, Marche-en-Famenne, Leuze-en-Hainaut, et maintenant Haren).

Cet état de fait est d'autant plus problématique que la plupart des familles des détenus sont issues de classes socio-économiques défavorisées et ne disposent pas d'un véhicule.

Tout détenu, qu'il soit prévenu ou condamné a le droit de recevoir des visites. Sauf exceptions prévues par la loi, les prévenus ont le droit de recevoir une visite chaque jour. Les autres détenus ont le droit, sauf exceptions déterminées par la loi, à un minimum de trois visites par semaines, réparties sur trois jours, dont au moins un jour du week-end et le mercredi après-midi.

La durée d'une visite est d'une heure au minimum. Chaque établissement pénitentiaire prévoit dans son règlement d'ordre intérieur ses propres règles d'octroi et d'organisation des visites.

Pour citer un exemple, à Mons, les visites ont lieu toute la semaine de 08h00 à 09h00, de 09h30 à 11h00 et de 13h00 à 14h30. Les inscriptions commencent une heure avant la visite.

À Namur, certains jours il y a trois créneaux horaires, d'autres jours seulement deux. Le visiteur doit commander une visite la veille par téléphone. Il doit ensuite se présenter 30 minutes avant l'heure convenue devant la prison.

En règle, ces visites sont permises, sans autorisation préalable du directeur pour tous les proches, c'est-à-dire les parents et alliés en ligne directe, le tuteur, le conjoint, le cohabitant légal ou de fait, les frères et sœurs, les oncles et tantes... Elles ne peuvent être interdites que lorsqu'il existe des indices personnalisés que la visite pourrait présenter un grave danger pour le maintien de l'ordre ou de la sécurité et lorsqu'une visite « au carreau » (visite dans un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre les visiteurs et les détenus) ne suffit pas à écarter ce danger.

Pour les autres visiteurs, tels que les amis, le partenaire non-cohabitant, les enfants du partenaire, ils seront admis à la visite après autorisation du directeur. Celle-ci pourra être refusée si la personne concernée ne justifie d'aucun intérêt légitime ou s'il existe des indices personnalisés que la visite peut présenter un danger pour le maintien de l'ordre ou de la sécurité.

Pour pouvoir soumettre le nom d'un ami ou d'un proche qu'il voudrait voir en visite, le détenu doit donner à la direction une copie de la carte d'identité de cet ami (que ce dernier doit donc lui envoyer par la poste), et puis seulement attendre l'accord de la direction. Ces démarches prennent parfois du temps.

Les formulaires de demande de visite sont parfois très compliqués à remplir. A Lantin, la commission de surveillance observe que les demandes ne peuvent parfois pas être traitées car elles sont incomplètes ou mal complétées⁴¹².

Les visites pourront également être restreintes ou interdites à titre de sanction disciplinaire. Cependant, la punition de privation de visite ne doit être appliquée que si la visite est en lien avec la nature ou les

⁴¹² Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, p. 11.

circonstances de l'infraction. Pour la visite de proches, celle-ci ne fera l'objet d'une punition de privation que si l'organisation d'une visite « au carreau » n'est pas possible.

Dans la pratique, les conditions d'organisation des visites sont fréquemment dénoncées par les détenus et leurs proches. Le nombre de places disponibles est souvent insuffisant pour le nombre de visiteurs et, selon les établissements, l'inscription à la visite nécessite entre 10 minutes et 1 heure.

À Saint-Gilles par exemple, il n'y a pas de local d'attente prévu pour les familles de détenus qui viennent s'inscrire pour une visite. Celles-ci attendent donc dehors devant la prison dans le froid, sous la pluie, souvent avec de jeunes enfants. Ils entrent par petits groupes. La direction de la prison de Saint-Gilles reste complètement insensible à cette problématique et refuse de chercher une autre solution.

Par ailleurs, le fait d'avoir une autorisation de visite (famille, visiteurs de prison, ...) n'empêche toutefois pas les problèmes dans la mesure où ce sont souvent les agents pénitentiaires de service à l'entrée qui, pour des raisons parfois subjectives, admettent ou refusent l'entrée au visiteur qui se présente à la prison. Ainsi, les visiteurs de prison sont parfois « refoulés » à l'entrée par les agents qui estiment qu'ils n'ont pas suffisamment de personnel pour s'occuper de ce type d'activité.

Des problèmes surviennent également en cas d'erreur dans l'orthographe du nom.

En cas de transfèrement du détenu, la liste de ses visiteurs autorisés met parfois plusieurs semaines à le suivre. Pendant cette période ses visiteurs (soumis à autorisation) se verront refuser l'entrée.

Des détenus se plaignent de n'être appelés à la visite que quelques minutes avant l'heure du préau, ce qui les oblige à choisir entre les deux activités ou d'être appelés en retard (à Lantin, les détenus indiquent que leur visite est parfois raccourcie d'un quart d'heure en raison de leur appel tardif).

Dans certains établissements, les fouilles des détenus après les visites à table posent également des problèmes.

Des visites internes sont également organisées entre détenus d'une même prison (frères, conjoints, enfants, etc.).

Concernant les salles de visites en elles-mêmes, le CCSP relevait dans son rapport de 2021 : *« En ce qui concerne les salles de visites, seule une minorité de commissions met en évidence des problèmes affectant leur infrastructure et leur hygiène. En effet, celles-ci ne répondraient par exemple pas aux exigences et seraient exiguës, mal éclairées, vétustes, mal équipées ou autrement dit, dans un état de délabrement généralisé (Forest-Berkendael). La question de manque d'intimité a également été soulevée par une commission (Louvain central). La sobriété de cet espace ainsi que le manque d'air frais dans des petits locaux servant de pièces pour les visites au carreau (Louvain secondaire) ont également été pointés du doigt. »*

Toutes les visites sont supprimées lors des mouvements de grève.

Pendant la pandémie, les visites ont également été supprimées. Les détenus n'avaient alors plus aucun contact direct avec leur famille.

De nombreux détenus se sont plaint de la suppression des visites et des conséquences de cette suppression sur leur santé mentale :

- La compagne d'un détenu de Leuze, juillet 2020 : « Mon compagnon ne mange presque plus, et ne sort presque plus au préau. Sur les trois derniers mois, je lui ai envoyé 1500€ pendant le confinement, pour pouvoir plus communiquer. 20 minutes de vidéoconférence gratuite, c'est pas suffisant pour compenser la suspension des visites. »
- Un détenu de Marche-En-Famenne, novembre 2020 : « Depuis l'arrêt des visites, il y a 5 ou 6 détenus qui prennent des médocs pour dormir toute la nuit et toute la journée. Mon co-détenu fait ça. Je pense qu'il a peur d'être éveillé et de vouloir se suicider. Il ne voit plus sa famille ni sa psy. C'est devenu un légume pour éviter les envies suicidaires. »

Les visites ont été partiellement remplacées par des visites virtuelles.

Dans certaines prisons, des visites virtuelles sont toujours organisées. Elles permettent à des détenus dont la famille est à l'étranger d'avoir des contacts avec eux (c'est le cas à la prison de Lantin par exemple⁴¹³).

L'OIP rappelle que les visites virtuelles ne peuvent être considérées comme remplaçant valablement des visites en présentiel.

2. Les visites hors surveillance (VHS)

La loi de Principes stipule que, sauf les exceptions prévues par la loi, chaque détenu a droit à une visite dans l'intimité au moins une fois par mois et durant une durée minimale de deux heures.

Après un mois de détention, le détenu pourra introduire une demande de visite dans l'intimité avec ses parents et alliés en ligne directe, son tuteur, son conjoint, son cohabitant légal ou de fait, ses frères, ses sœurs, ses oncles et ses tantes. Le directeur peut interdire cette visite à titre provisoire lorsque le visiteur ou le détenu n'a, précédemment, pas respecté le règlement des visites et qu'il existe des raisons de penser que cette violation du règlement des visites peut se reproduire, lorsque le détenu ou le visiteur a fait rentrer des objets non autorisés dans la prison ou encore lorsque la personnalité du détenu constitue une contre-indication pour l'octroi d'une visite dans l'intimité.

Pour les autres personnes (amis, partenaire non-cohabitant...), le détenu pourra, après un mois de détention, introduire la même demande si cette personne a manifesté, pendant six mois au moins, un intérêt permettant de croire au caractère sérieux de sa relation avec le détenu. Autrement dit il faut que la personne ait régulièrement rendu visite au détenu. Cette visite pourra être interdite, en plus des autres motifs indiqués ci-dessus, s'il existe des indices personnalisés que la visite pourrait présenter un danger pour l'ordre et la sécurité.

Les visites ont lieu dans un local expressément affecté à cet usage, qui offre une sécurité comparable à celle d'une cellule. Il s'agit le plus souvent d'une pièce équipée de sanitaire, d'un lit et du matériel nécessaire à l'hygiène personnelle (gants, essuies de toilettes, savon, préservatifs, serviettes périodiques...). Le local doit être d'accès aisé et discret, tant pour le détenu que pour son visiteur, et en principe, la surveillance est assurée par un agent présentant le profil adéquat.

Cependant, divers témoignages nous ont été rapportés de moqueries ou de propos déplacés envers des compagnes ayant ou allant visiter leur compagnon. De même, la propreté, l'insonorisation et la « décoration » des locaux dans lesquels se déroulent ces visites sont parfois dénoncées et la discrétion n'est pas toujours respectée. Les pièces sont plus « cosy » dans les nouvelles prisons.

Le CCSP relevait dans son rapport annuel de 2021, concernant les salles de visites hors surveillance : *« Concernant les espaces VHS, des constats similaires sont tirés par deux commissions qui évoquent leur exiguïté, leur faible luminosité, leur vétusté, leur pauvreté en équipements ainsi que l'absence de fenêtre rendant la pièce sombre et désagréable (Forest-Berkendael et Huy).*

Une commission note également que la prison qu'elle surveille ne dispose pas d'une salle séparée pour les visites familiales et ne comporte qu'une seule salle pour l'organisation des visites hors surveillance (Wortel-Hoogstraten).

Dans d'autres établissements, l'état des salles de visites semble tout à fait correct, et ce, à la suite de récentes rénovations. Quelques commissions font notamment référence à une bonne hygiène de ces espaces grâce à un nettoyage régulier, à une luminosité correcte, au mobilier en suffisance (par exemple présence de distributeurs de boissons et de nourriture, de billard, etc.) ainsi qu'à des espaces suffisamment spacieux (jugés convenables et aux dimensions raisonnables) et agréables (Arlon, Hasselt, Huy, Ypres et Nivelles). »

Après la visite, le détenu est soumis à une fouille corporelle complète et au détecteur de métaux.

Le droit à l'intimité, conjugale ou individuelle, en milieu carcéral, est tributaire de nombreux facteurs :

413 Rapport annuel de l'année 2022 de la commission de surveillance de la prison de Lantin, p. 11.

- les catégories et les infrastructures des établissements pénitentiaires : l'intimité peut être facilitée ou non en fonction des agencements matériels prévus au sein de l'établissement pénitentiaire. De même, si un établissement vise un enfermement de haute sécurité, le droit à l'intimité sera davantage réduit qu'au sein d'un établissement semi-ouvert, ou au moins soumis à davantage de contrôles ;
- les décisions individuelles prises à l'égard de certains détenus au vu de leur dangerosité supposée ou encore dans le cadre de sanctions pénitentiaires à la suite de faits commis lors de la détention.

Les visites hors surveillance contribuent, comme les visites à table, au maintien des liens sociaux des détenus.

Par ailleurs, il est fréquent qu'un détenu faisant l'objet d'une sanction disciplinaire soit privé de son droit de visite, cela quel que soit son visiteur. Si le droit reconnu aux instances disciplinaires de punir un détenu en raison de son comportement existe, il convient d'éviter que les relations familiales soient considérées comme une faveur, et non comme un droit.

3. Les visites parents-enfants

En plus des visites à table auxquelles le détenu a droit au moins trois fois par semaine, la plupart des établissements pénitentiaires organisent des visites spécifiques pour les enfants.

Ces visites sont organisées dans la plupart des prisons par l'asbl Relais Enfants-Parents qui met en place des visites collectives, des visites encadrées individuelles et des visites-fêtes (Saint-Nicolas, Pâques, fête des pères,...) conçues spécifiquement pour les détenus et leurs enfants. En Flandre, ce rôle est joué par le Justitiele Welzijnswerk (JWW) qui organise les visites parents-enfants et propose un accompagnement des enfants de 0 à 18 ans. La majorité des situations concernent des enfants de moins de 12 ans.

L'action de l'asbl Relais Enfants-Parents a pour objectif de favoriser la conservation des liens familiaux entre la personne détenue et ses enfants. Ses principales missions sont donc l'organisation de visites collectives et individuelles, d'entretiens individuels et familiaux, de groupe de parole sur la parentalité dans certaines prisons, ... Par ailleurs, l'asbl offre un soutien à la parentalité en proposant un accompagnement des mères incarcérées avec leur bébé.

Les visites organisées sont, dans la plupart des établissements pénitentiaires, fixées le mercredi après-midi et en partenariat avec des volontaires du réseau Itinérance de la Croix-Rouge qui vont chercher les enfants à leur domicile pour les amener à la prison où se trouve le parent détenu.

En moyenne, deux visites collectives sont organisées par mois (à Saint-Gilles, en 2021, elles ont lieu 4 fois par mois) et durent environ une heure trente. Elles ont lieu, dans certains établissements pénitentiaires, dans une salle de visite aménagée spécifiquement pour les visites collectives en trois espaces (le « tri lieux ») : créatif, moteur et détente.

Les vieilles prisons sont moins bien adaptées à ce type de visites.

L'asbl organise également des visites individuelles qui se déroulent dans la grande majorité dans le local des visites hors surveillance ou dans les parloirs, ce qui pose évidemment des problèmes d'intimité et de (re)construction du lien socio-affectif.

Même s'il s'agit d'un droit pour l'enfant de maintenir des relations personnelles avec ses parents, même détenus, et que toute décision doit prendre en compte l'intérêt supérieur de ce dernier, il n'en demeure pas moins que la visite des enfants n'est pas toujours garantie. Il convient de dénoncer l'arbitraire qui existe parfois en la matière : si une famille arrive en retard, la visite est purement et simplement annulée même si le retard est annoncé.

De même, les visites sont souvent fortement entravées lors des grèves menées par les agents pénitentiaires.

A la prison de Saint-Gilles, le manque de personnel entrave régulièrement l'intervention du Relais Enfants-Parents : les intervenants se rendent sur place mais ne peuvent entrer en raison du manque de personnel⁴¹⁴.

Le Relais relève aussi, toujours pour Saint-Gilles, « la complexité de l'organisation de visites encadrées. En effet, celles-ci font partie du cadre intégrant du Relais Enfants-Parents. Toutefois, à la prison de Saint-Gilles, celles-ci sont vues comme des exceptions. Et cela reste le parcours du combattant pour les organiser. La presque impossibilité de la mise en place de ces visites met donc fortement à mal les intervenants dans leur travail et dans l'accompagnement qu'ils peuvent proposer aux familles »⁴¹⁵.

Le Relais Enfants-Parents évoque dans de nombreuses prisons la difficulté d'accès à un ordinateur ou à un téléphone, outils pourtant indispensables à l'organisation de leurs missions⁴¹⁶.

B. Correspondance

Comme le téléphone, la correspondance est un moyen de communication fondamental pour les détenus afin de maintenir des contacts avec l'extérieur.

L'article 54 de la loi de Principes postule que chaque détenu a le droit d'envoyer et de recevoir un nombre illimité de lettres, en principe par l'entremise du Directeur de la prison. Plus aucune distinction n'est faite entre les prévenus et les condamnés.

Les lettres envoyées au détenu peuvent, préalablement à leur remise, être lues s'il existe des indices personnalisés que cette mesure est nécessaire pour le respect de l'ordre et de la sécurité. La lecture pourra, le cas échéant, se passer en l'absence du détenu contrairement à ce qui était prévu avant.

Le détenu n'est pas autorisé à recevoir par correspondance d'autres objets que du papier. Dès lors, le contrôle portera également sur la présence d'objets à la correspondance. Si cela est absolument nécessaire pour l'ordre et la sécurité, le directeur pourra décider de ne pas transmettre au détenu, les lettres, les substances ou les objets qui y sont joints.

Par contre, les lettres envoyées par les détenus ne sont pas, avant leur envoi, soumises au contrôle du Directeur, sauf en cas d'indices personnalisés qu'une vérification est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre ou de la sécurité. Dans ce cas, la lettre sera ouverte et éventuellement lue, et ce en l'absence du détenu.

Depuis la loi de Principes, il n'est plus possible de priver le détenu du droit de correspondre ni même de restreindre ce droit au titre de sanction disciplinaire. En effet, une telle interdiction n'est plus reprise dans les listes des sanctions disciplinaires. Au contraire, les dispositions de la loi stipulent bien que le détenu ne peut se retrouver privé du nécessaire pour correspondre quand bien même il se trouve au cachot.

Par ailleurs, un détenu (en détention préventive) aura toujours le droit d'échanger des lettres librement et sous pli fermé avec certaines autorités⁴¹⁷ (le Roi, le président du Sénat, de la Chambre des représentants, des Parlements des communautés et des régions, le directeur de la prison, les autorités judiciaires, les médiateurs fédéraux, etc.).

Seul un prévenu pourra être privé du droit de correspondre (sauf avec son avocat et les personnes citées ci-dessus) si cela est ordonné par le juge d'instruction.

Enfin, il n'est pas rare que des courriers adressés par des instances dispensées de contrôle (avocat, conseiller culturel, etc) soient ouverts avant d'être remis au détenu.

414 Rapport annuel 2021 du Relais Enfants-Parents, p. 40 (<https://www.relaisenfantsparents.be/sites/default/files/2022-08/RA%202021%20-%20Relais%20Enfants-Parents.pdf>)

415 Idem.

416 Idem.

417 Pour la liste complète, voy. la loi de Principes, art. 57.

Ici également existe un grand nombre de plaintes : les détenus ne disposent pas des ressources pécuniaires nécessaires pour acheter de quoi écrire ou des timbres-poste, du courrier sortant n'est jamais parvenu à destination ou du courrier entrant ne leur a jamais été remis...

A la prison de Lantin, les détenus se plaignent de la lenteur de la distribution du courrier (qui leur est souvent remis cinq jours après réception à la prison)⁴¹⁸.

C. Appels téléphoniques

Sauf exceptions prévues par ou en vertu de la loi ou dans l'hypothèse où le juge d'instruction interdit à un inculpé tous contacts téléphoniques avec les personnes individuellement citées dans l'ordonnance, tout détenu a le droit de téléphoner quotidiennement à ses frais, tant vers des lignes fixes que vers les numéros de GSM. Rappelons qu'avant d'être incarcéré, tout détenu qui vient d'être privé de sa liberté a droit à une communication gratuite à l'intérieur du pays, ou à l'étranger s'il n'existe aucune instance diplomatique ou consulaire en Belgique.

Lorsque des raisons d'ordre et de sécurité le justifient, le Directeur de l'établissement peut toutefois retirer cette possibilité aux détenus pendant une durée d'un mois maximum (sauf pour les contacts avec l'avocat qui sont toujours permis et ne peuvent en aucun cas être limités). Nous renvoyons le lecteur au chapitre relatif à la sécurité, l'ordre et la discipline.

Les détenus peuvent donc, sauf privation totale ou partielle du droit de téléphoner, téléphoner à des personnes extérieures à la prison, aux moments et pour une durée fixée par le règlement d'ordre intérieur.

Ces dernières années, dans la quasi-totalité des prisons, les cellules ont été équipées de téléphones.

Auparavant, les détenus devaient se rendre dans un couloir affecté spécialement pour téléphoner dans les « cabines » (simples téléphones accrochés au mur, sans paravent ou séparation). La durée de leur communication était limitée (par exemple, à Forest, les détenus ne pouvaient téléphoner que 5 minutes) et la confidentialité des conversations n'était pas garantie, l'appel se déroulant au milieu du couloir.

Désormais, grâce aux téléphones en cellule, les détenus ont un accès plus facile aux communications.

La confidentialité des conversations n'est toutefois toujours pas garantie dans la mesure où la plupart des détenus sont enfermés à plusieurs dans une même cellule.

En outre, les appels téléphoniques se font souvent via un ordinateur de la cellule, via le Prison Cloud. Dans les cellules où plusieurs détenus sont incarcérés cela implique que si l'un des détenus téléphone, l'autre n'a plus accès à l'ordinateur (en ce compris à la télé ou à la radio, qui s'utilisent via l'ordinateur également).

Par ailleurs, le couloir des téléphones servait bien souvent de lieu de communication interne, un panneau d'affichage mentionnait les informations relatives aux formations, aux cours, à la commission de surveillance etc.

Le fait que les détenus ne sortent plus de leur cellule pour téléphoner, non seulement réduit l'accès à l'information pour certains mais également réduit leur nombre de déplacements au sein de la prison et donc, le nombre de contacts humains.

Le CPT confirmait, dans son rapport de 2017, cette conséquence sur les contacts humains : « La question des programmes d'activités est d'autant plus primordiale à la prison pour hommes de Leuze-en-Hainaut que le haut niveau d'équipement en cellule (douche, accès en cellule à une plateforme de services informatisés/téléphone) et les régimes fermés prévalant dans certaines parties de l'établissement impliquaient encore moins de sorties de cellule et par conséquent moins de contacts humains ».

418 Rapport annuel 2021 de la Commission de surveillance de Lantin, p. 20.

De manière générale, l'OIP s'inquiète de l'informatisation des établissements pénitentiaires et des conséquences que ces technologies induisent sur les contacts entre les détenus et les agents pénitentiaires.

En termes de protection des informations, l'informatisation pose également des difficultés. La commission de surveillance de la prison de Marche relevait dans son rapport annuel 2022 : « Une fenêtre ouverte au harcèlement, puisque lorsqu'un compte Prison Cloud est ouvert, l'autre personne accède aux informations telles que : le crédit cantine, le crédit téléphonique, le carnet d'adresse de la personne, la messagerie interne permettant notamment de converser avec le SPS, la direction, la Commission de surveillance... autant de services qui peuvent communiquer des données privées, intimes, sensibles. »

Le tarif des télécommunications a largement baissé ces dernières années. Lors de la précédente notice, nous faisons état d'un tarif exorbitant de 0,77€/min.

Désormais, les tarifs varient plutôt autour de 0,11€/min, ce qui correspond aux tarifs en vigueur pour les personnes non détenues.

De nombreux détenus se plaignent de problèmes de fonctionnement des téléphones installés en cellule et du délai de réparation. Les commissions de surveillance de Saint-Gilles et Lantin par exemple, relèvent dans leur rapport 2021 qu'il arrive régulièrement que le téléphone ne fonctionne pas pendant plusieurs semaines. Les réparations devant être gérées par une entreprise externe, cela prend énormément de temps à être effectué.

En avril 2022, une compagne de détenu témoignait via la Ligne Info'Prison : « *Leur téléphone fixe de la cellule est cassé. Il a été puni parce qu'il avait un GSM, et c'était le seul moyen pour lui d'être en contact avec nous. Il a été puni 14 jours d'isolement en cellule pour ça : sans préau, sans visite, ou visite au carreau...* »

A Saint-Gilles, la commission de surveillance s'inquiète de ce que les détenus qui sont au cachot, en cellule de punition, et qui n'ont pas d'argent pour appeler leur avocat, doivent puiser dans leur caisse d'entraide. Si celle-ci est vide (par exemple parce que le détenu a appelé sa famille), le détenu n'a plus la possibilité de contacter son avocat.

La commission relève également que l'accès à un avocat pour les détenus qui n'ont pas de crédit téléphonique reste problématique par le manque de clarté venant de la direction (ils offrent la possibilité d'appeler, mais ne se voient pas dans l'obligation de payer pour les frais de téléphone)⁴¹⁹.

Elle relève enfin que, dans de nombreuses cellules, le téléphone est cassé.

419 Rapport annuel 2022 de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles, p. 10.

XI. ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ

A. Les principes

Les articles 87 et suivants de la loi de principes traitent des soins de santé et de la protection de la santé. La loi instaure deux règles. D'une part, elle consacre une norme d'équivalence entre les soins de santé prodigués dans les prisons et ceux dispensés dans la société libre. D'autre part, elle précise que les soins médicaux doivent être adaptés aux besoins médicaux spécifiques du détenu.

Le détenu a par ailleurs le droit de recevoir la visite (payante) d'un médecin de son choix.

La loi institue également un Conseil pénitentiaire de la santé chargé de rendre des avis au Ministre compétent, seul article en vigueur concernant les soins de santé⁴²⁰ !

La Loi de 2002 relative aux droits du patient devrait en principe s'appliquer aux personnes détenues, et leur permettre de bénéficier de soins de haute qualité, de recevoir des informations sur leur état de santé, de consentir librement ou non aux soins.

Dans les faits, nous verrons que l'équivalence de soins n'est pas garantie. Le choix du médecin ne peut se faire que si le détenu est en mesure de payer, et que le médecin accepte de se déplacer à la prison.

Les « Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners » des Nations Unies revues en 2016, (Règles Nelson Mandela), insistent sur les principes suivants :

- la continuité des soins
- l'équivalence de soins par rapport à ceux donnés à l'extérieur de la prison
- l'indépendance des prestataires de soins dans les prisons.

Notons également les règles de Bangkok (Nations Unies 2010), concernant les femmes détenues, ou encore les règles édictées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en la matière.

Le CPT préconise également depuis de nombreuses années le respect de principes similaires, ainsi que le respect du consentement du patient, la confidentialité des soins, la prévention sanitaire, la compétence professionnelle.

Malheureusement, nous sommes loin du compte. La Belgique est régulièrement condamnée par les juridictions tant nationales qu'internationales pour violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui interdit les traitements inhumains et dégradants.

En effet, dans une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que la violation du droit à la santé est constitutive de traitements inhumains et dégradants.

B. Organisation – Budget – Conséquences

Les soins médicaux (curatifs) relèvent de la compétence du ministre de la Justice. Le coût des soins est donc supporté par le SPF Justice, à l'exception des interventions chirurgicales (INAMI).

Selon le dernier rapport de l'administration (2017), seulement 7% du budget de la DG-EPI est affecté aux soins de santé. Le Centre fédéral d'expertise des soins de santé évalue à environ 100 millions d'euros le budget dévolu aux soins de santé qui incombent au Ministre de la Justice, mais stigmatise le manque de transparence des données existantes.⁴²¹

⁴²⁰ AR du 12 décembre 2005, Moniteur Belge, 29 décembre 2005.

⁴²¹ <https://kce.fgov.be/fr/soins-de-sante-dans-les-prisons-belges>, KCE , centre federal d'expertise des soins de santé, soins de santé dans les prisons belges : situation actuelle et scénarios pour le futur, Synthèse, 2017, p. 32 et s.

Le Service central des soins de santé prisons (SSSP) a été créé au sein de la DG-EPI. Il ne dispense pas lui-même les soins en prison, mais est chargé de les organiser, les coordonner et de les surveiller. Il ne dispose que d'un nombre très réduit de collaborateurs.

Dans chaque prison, les soins de 1^{ère} et 2^e ligne sont organisés par le service médical, au sein duquel le médecin généraliste joue un rôle central. Il décide par exemple d'une orientation du détenu vers un spécialiste ou une hospitalisation. Ces médecins sont la plupart du temps des indépendants travaillant à temps partiel en prison. Des infirmiers et kinésithérapeutes sont également présents.

Dans son rapport présentant ses 5 ans d'activités, Icare⁴²² expose : « Notre équipe est témoin depuis 5 ans de la précarité de l'exercice en prison des médecins, des soignant·es et des travailleur·euses du service social, qui sont pour beaucoup des intérimaires. Le manque de formation sur le fonctionnement du service médical et de la prison à leur arrivée, des contrats de travail intérimaires très courts, amène à des soins de mauvaise qualité. Nombreux·ses seraient les médecins qui n'ont pas de conventions de collaborations avec la Justice quant à leurs prestations en prison. A cela s'ajoute spécifiquement à Bruxelles d'importants conflits, bien connus, entre médecins mais jamais gérés par le service soin de santé prison de l'administration pénitentiaire. Cette précarité, additionnée à la difficulté de l'exercice en prison, n'encourage pas les médecins à rester et ne motive pas les candidatures d'autres médecins.⁴²³ »

« Les prisons de Saint-Gilles, Bruges et Lantin disposent chacune d'un centre médical (CMC) où travaillent des médecins spécialistes, également externes et à temps partiel. Les autres prisons peuvent y envoyer leurs détenus pour diagnostic et/ou traitement. Les CMC de Saint-Gilles et Bruges disposent d'un département hospitalier interne (respectivement 12 et 24 lits), tandis que la prison de Lantin loue en permanence 4 lits dans un espace sécurisé du CHR de la Citadelle à Liège.

Les détenus sont parfois aussi soignés en dehors de la prison, dans des hôpitaux locaux.»⁴²⁴

Depuis la 6^e réforme de l'état, une série de domaines relèvent de la compétence des Communauté, comme les soins préventifs ou la promotion de la santé.

Ce fractionnement des compétences et cette multiplication d'intervenants compliquent les choses, d'autant qu'une absence de communication entre les différents acteurs de la santé est constatée.

Les entités fédérées organisent l'aide psychosociale, par exemple, qui bien souvent se heurte aux logiques sécuritaires du fédéral. La pérennisation des projets mis en place n'est pas assurée, les subsides étant souvent remis en cause d'année en année.

L'exclusion des détenus de la sécurité sociale entraîne de graves dysfonctionnements dans la prise en charge des détenus. Les services médicaux des établissements pénitentiaires hésitent par exemple à entamer des traitements de longue durée (comme le traitement des hépatites) lorsque le détenu malade est en détention préventive ou condamné à une courte peine.⁴²⁵

Ces dysfonctionnements sont dénoncés depuis de nombreuses années par tous les intervenants et le monde associatif, et ont été pointés du doigt par une étude du Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

Cette étude dresse une longue liste de problèmes, résumés comme suit :

- « l'insuffisance de gestion centralisée des soins de santé pénitentiaires par le SSSP ;
- le problème d'image dont souffrent les soins pénitentiaires ce qui a probablement un impact sur la difficulté de trouver des prestataires de soins désireux de travailler dans les prisons ainsi que sur l'importante rotation du personnel ;

422 Asbl créée en novembre 2015, l'association I.Care a pour raison d'être de contribuer activement à l'amélioration de la prise en charge globale (médicale et psychosociale) des détenus, de la continuité des soins pendant l'incarcération et lors du transfert ou de la libération ainsi qu'au développement de la promotion de la santé en milieu carcéral, <https://www.i-careasbl.be>.

423 Icare, rapport des 5 ans, 2021, file:///C:/Users/delph/AppData/Local/Temp/Rapport%205%20ans%20final%20.pdf, p. 40.

424 <https://kce.fgov.be/fr/soins-de-sante-dans-les-prisons-belges>, KCE , centre fédéral d'expertise des soins de santé, soins de santé dans les prisons belges : situation actuelle et scénarios pour le futur, Synthèse, 2017, p. 28.

425 Cfr infra.

- en raison de cette pénurie des prestataires de soins, l'offre de soins est inférieure à la demande, ce qui entraîne de longs temps d'attente, surtout pour les soins spécialisés (de deuxième ligne) ;
- les prestataires de soins indépendants sont souvent payés avec retard;
- un manque de réelle communication entre les prestataires de soins et les gardiens, qui ont des priorités différentes, les premiers étant orientés « santé » tandis que les seconds ont avant tout un impératif de sécurité. On peut également pointer ici l'absence de service minimal en cas de grève, un élément qui vaut à la Belgique d'être régulièrement stigmatisée au niveau international ;
- il y a un manque de coordination et de communication entre les prestataires de soins à l'intérieur et à l'extérieur des prisons ;
- le personnel (de santé) manque de formations spécifiques en matière de dispensation des soins en milieu carcéral ;
- les équipements TIC ne sont pas performants et le modèle de dossier électronique des patients est obsolète ;
- il n'y a pas de système formel de contrôle de qualité des soins ;
- il n'y a pas de guidelines relatifs à la dispensation et à l'organisation des soins pénitentiaires ;
- la continuité des soins n'est pas assurée ; le service de santé n'est pas averti de la sortie imminente d'un prisonnier et les traitements ne font plus l'objet de suivi après la libération.

Problèmes spécifiques aux soins de première ligne :

- la confidentialité n'est pas respectée : les détenus doivent généralement demander une consultation chez le médecin à l'aide d'un formulaire qu'ils doivent remettre à un agent pénitentiaire ;
- il n'y a pas de système de garde médicale uniforme pour les problèmes de santé urgents ;
- l'offre en matière de promotion de la santé et de prévention est très fragmentée ;
- les services de santé sont insuffisamment coordonnés à l'échelon local. Toutes les prisons ne disposent pas d'un médecin généraliste coordinateur et lorsqu'il y en a un, son rôle n'est pas clairement défini. Lorsque cette tâche est confiée à un infirmier, ce rôle n'est pas officiellement reconnu ;
- le check up d'entrée n'est pas assez approfondi ;
- il n'y a pas de dépistage systématique des maladies infectieuses.

Problèmes spécifiques aux soins de deuxième ligne :

- le transport des détenus vers le CMC de St-Gilles ou de Bruges, ou vers un hôpital local (...) l'organisation d'une consultation dans un CMC peut prendre jusque 2 semaines et de nombreux rendez-vous chez les médecins doivent être annulés en raison de problèmes de logistique et de transport ;
- l'équipement diagnostique et thérapeutique est souvent obsolète et il est difficile de le maintenir à un niveau correspondant aux normes de qualité du monde extérieur ;
- les détenus sont réticents et hésitent parfois à faire appel aux soins de seconde ligne. Ils craignent de perdre leur cellule habituelle et leur éventuel travail pénitentiaire, ou de ne pas pouvoir recevoir de visite s'ils sont transférés vers un CMC. Certains détenus ne font pas non plus confiance aux prestataires de soins du CMC. Tous ces éléments ont pour conséquence que bon nombre de détenus, qui ont quand même pu obtenir un rendez-vous auprès d'un prestataire de soins de seconde ligne (au CMC ou à l'hôpital local) ne s'y présenteront finalement pas ;
- certains problèmes complexes sont dus au vieillissement de la population carcérale, qui nécessite des soins gériatriques.

Problèmes spécifiques aux soins de santé mentale :

- en dépit des besoins élevés en santé mentale (également mentionnés dans la littérature internationale), la disponibilité de professionnels de la santé mentale est insuffisante et fragmentée ;
- les 'urgences psychiatriques' ne sont pas prises en charge de manière adéquate. Il n'y a ni psychiatre, ni médecin généraliste de garde pour accueillir les éventuels cas d'urgence, mais uniquement les agents pénitentiaires. De plus, les médecins généralistes n'ont pas toujours accès aux dossiers psychiatriques des détenus, de sorte qu'il leur est difficile de proposer des soins adaptés ;
- la consommation de drogues est importante.

Problèmes relatifs à l'utilisation des médicaments :

- la distribution des médicaments manque de rigueur – par exemple, le non-respect des horaires d'administration ou du dosage par prise-, ce qui engendre parfois des problèmes médicaux ;
- il n'existe pas de liste standardisée des produits pharmaceutiques pouvant être délivrés sans prescription et les magasins des prisons (cantines) ne disposent pas toujours des mêmes produits ;
- il n'existe pas de guidelines cliniques au sujet des approches pharmacologique ou non pharmacologique des problèmes ;
- il n'y a pas de contrôle de l'automédication chez les détenus»⁴²⁶

En 2017, le centre fédéral conclut donc sans surprise à la nécessité d'une réforme majeure, impliquant tant les ministres fédéraux que fédérés, afin notamment de transférer cette compétence du SPF Justice vers les SPF Santé Publique et Affaires sociales.

Notons également le dernier rapport du CPT :

« Le CPT relève avec satisfaction que les autorités belges ont confirmé leur volonté de transférer la responsabilité des soins de santé en milieu carcéral au SPF Santé publique. Si les modalités précises de ce transfert restaient encore à déterminer, beaucoup de professionnels de santé rencontrés sur le terrain estimaient qu'une telle mesure était indispensable afin d'apporter davantage de cohérence et afin de répondre à un certain nombre de problèmes soulevés par le CPT dans le passé.

La délégation a également pu constater au cours de la visite de 2017 qu'il était nécessaire de faire bien davantage en matière de coordination, de transparence, de suivi et de surveillance des soins de santé, et ce à différents niveaux. De l'avis du CPT, ce transfert constitue une véritable opportunité à saisir, à condition que les futurs services de santé placés sous l'autorité ou la supervision du SPF Santé publique bénéficient de ressources appropriées et puissent travailler de concert avec les autres services des établissements pénitentiaires, y compris les directions. Dans ce contexte, la délégation a été informée en début de visite que le centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE) avait été chargé d'une étude sur l'organisation des soins de santé dans les prisons belges en vue de formuler une proposition opérationnelle de réforme.

Le CPT souhaite connaître, en temps utile, les suites envisagées ou données à cette étude. »⁴²⁷

« En conclusion, en ce qui concerne la prise en charge médicale défaillante, l'absence d'équivalence des soins et le manque de personnel de soin en prison : Dans l'attente du transfert des soins de santé pénitentiaires au Ministère de la Santé publique (qui est sa recommandation principale en la matière), le CCSP recommande au nouveau Gouvernement et plus particulièrement au Ministre de la Justice qui a la santé pénitentiaire dans ses attributions, de prévoir d'urgence des moyens humains spécialement formés ainsi que des moyens matériels suffisants en vue de garantir aux personnes détenues dans les prisons belges un accès aux soins équivalent à celui auquel ils auraient accès dans le monde extérieur. »⁴²⁸

426 <https://kce.fgov.be/fr/soins-de-sante-dans-les-prisons-belges>, KCE , centre fédéral d'expertise des soins de santé, soins de santé dans les prisons belges : situation actuelle et scénarios pour le futur, Synthèse, 2017, p. 30 et s.

427 <https://rm.coe.int/16807913b1> , 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, p.37 et S., 8 mars 2018.

428 Ibid., p.108.

Malgré une volonté politique affichée, ce transfert n'a toujours pas eu lieu. Un groupe de travail existe, mais est relativement à l'arrêt suite à la crise de la Covid.

Les constats du centre fédéral sont toujours bien d'actualité...

Les implications du système actuel se font également sentir à un autre niveau : la priorité est aujourd'hui clairement donnée à la sécurité, la santé passant à l'arrière-plan, avec un risque de conflit de loyauté pour les professionnels de santé, coincés entre leur serment et une institution qui leur fournit du travail et tente parfois de les instrumentaliser pour assoir des décisions purement sécuritaires. Notons par exemple les tentatives de la direction à la prison de Saint-Gilles, pour obtenir de force des isolements/mesures médicaux alors qu'il s'agit de mesures purement sécuritaires.

Les médecins et intervenants, en sous-effectifs chroniques perdent un temps précieux lors des différents mouvements qui paralysent la prison pour une raison ou une autre, et ce plusieurs fois par jour.

Notons toutefois une avancée. Depuis le 1er janvier 2023, l'INAMI prend en charge, dans le cadre de l'assurance obligatoire soin de santé les détenus, même non en ordre de séjour, pour les soins prodigués en dehors de l'établissement pénitentiaire (hospitalisation, visite médicale lors d'un congé,...). Depuis 2018, les personnes sous surveillance électronique, libérés conditionnellement en bénéficiaient déjà, ainsi que les internés placés en institution de soins.

C. Besoins énormes – environnement inadapté

Les personnes détenues sont globalement en moins bonne santé que le reste de la population (milieux sociaux défavorisés, parcours d'errance /migration, problèmes de toxicomanie, ...).

Selon Icare, cette population spécifique exige une médecine adaptée : troubles psychologiques, infections virales, maladies chroniques, maladies mentales, consommations de drogues, pathologies dentaires, handicap, vieillissement, etc. : la santé des personnes détenues est complexe, elle est souvent passée au travers les mailles du filet social/santé, et demande des compétences, des moyens financiers et une organisation des soins à la hauteur de ses besoins.⁴²⁹

De plus, la prison réunit plusieurs facteurs intrinsèquement propices à la dégradation de la santé physique et mentale des détenus. On relèvera notamment⁴³⁰ :

- L'exiguïté des lieux et la promiscuité entre les détenus,
- Les odeurs nauséabondes qui émanent des seaux hygiéniques ou les désagréments liés aux odeurs de cigarettes pour les détenus non-fumeurs,
- Les bruits permanents et leur impact sur le sommeil des détenus,
- La mauvaise qualité des aliments bon-marchés (peu de fruits et légumes),
- Le manque d'hygiène, propice à la propagation des mycoses et au développement des certaines pathologies.

A cela peut être rajoutés la surpopulation, l'angoisse de l'enfermement, le choc de l'incarcération, la séparation d'avec ses proches, les soucis liés à la literie (puces de lit, punaises, mauvaise qualité), l'état et la fréquence des douches, le nonaccès aux produits essentiels tels que des protections hygiéniques convenable ⁴³¹, absence de structure dans la journée qui augmente les problèmes psychologiques/psychiatriques, mauvaises conditions de travail pour les détenus travailleurs, ...

429 Icare, Rapport des 5 ans, 2021, file:///C:/Users/delph/AppData/Local/Temp/Rapport%205%20ans%20final%20.pdf

430 AVFPB, "La santé en prison", trait d'union, n°5, février 2015

431 Les protections périodiques gratuites proposées aux détenues sont des serviettes d'une autre époque (ne collent pas, sont très épaisses et entraînent des irritations), ne sont pas emballées individuellement alors qu'elles sont distribuées par 2 voire 3 (sont donc touchées), par les agent·es pénitentiaires, parfois des hommes, ce qui n'arrange pas l'accessibilité de ces produits, souvent tabous, Les autres protections périodiques accessibles en prison coûtent beaucoup plus cher qu'à l'extérieur (de +6% à +60% en plus pour les tampons en comparant avec les prix de l'enseigne qui fournit la prison à l'extérieur, selon notre étude comparative des prix de la cantine et des prix en société libre sur les mêmes produits, source : ICARE, op.cit., p. 47.

La surreprésentation de certains problèmes de santé et de certaines pathologies sont par ailleurs révélateurs des carences du système pénitentiaire.

On relève notamment⁴³² :

Pathologie	Pourcentage de la population touché hors prison	Pourcentage de la population carcérale touchée	Facteur multiplicateur
Tuberculose	0,012 %	0,193 %	X 16
SIDA	0,2 %	1 %	X 5
Hépatite C	1 %	7 %	X 7
Psychose	< 1 %	5 %	X 5
Suicide	0,02 %	0,12 %	X 7
Problème d'assuétude (drogue / alcool)	6 %	40 %	X 7
Prise d'héroïne	0,05 %	27 %	X 54

ICARE relève encore que le milieu carcéral « *mal connu de la société civile, est rarement inclus dans ses préoccupations. La prison est et reste invisible et ne profite pas des avancées de «la population générale».* En conséquence, le fossé des inégalités ne diminue pas: le décalage entre l'intérieur et l'extérieur de la prison reste présent, et dans certains domaines on ressent des décennies de retard. Cela concerne notamment la vision de la prise en charge des usagers de drogues et la place de la réduction des risques, l'accès aux dépistages, les démarches d'outreach (d'aller vers les populations exclues), etc. »⁴³³

Le KCE a pu relever lors de son enquête que les personnes détenues consultent bien plus fréquemment des prestataires de soins que la population générale.

D. Les lacunes dans la prise en charge sanitaire des détenus

Comme exposé supra, les constats réalisés révèlent des lacunes dans l'organisation et la pratique des soins de santé en milieu pénitentiaire.

1. Manque de personnel – Problème d'extraction

Un des principaux problèmes rencontrés est le manque manifeste de personnel médical.

En pratique, un médecin généraliste doit examiner entre 20 et 50 détenus en 2 heures, ce qui lui laisse de 2,5 à 6 minutes par détenu.

Le CPT indique dans son dernier rapport que les effectifs de médecins généralistes sont généralement insuffisants dans les prisons visitées.

A Bruges par exemple, si le CMC assurait une offre quasi complète en termes de soins spécialisés, 7 médecins généralistes se partageraient un équivalent temps plein (ETP) pour huit cents détenus, là où 2 voire 3 ETP étaient nécessaires.

A Lantin, il y avait sept médecins se partageant quarante-quatre heures / semaine, soit à peine plus d'un seul ETP, pour un établissement ayant une population carcérale oscillant entre 900 et 1000 détenus et qui devrait

⁴³² AVFPB, "La santé en prison", trait d'union, n°5, février 2015

⁴³³ Icare, Rapport des 5 ans, 2021, op.cit., p.18.

bénéficier d'une présence médicale correspondant à au moins trois ETP. Aucun médecin n'était d'astreinte en dehors des heures de présence, et ce depuis plusieurs années en l'absence de solutions en matière d'indemnisation.

A la prison de Leuze-en-Hainaut, cinq médecins généralistes assuraient généralement une présence de 12 heures seulement par semaine, soit l'équivalent d'environ 0,3 ETP, pour une prison accueillant environ 300 détenus et qui devrait en principe avoir une présence médicale correspondant à un ETP.

A Saint-Gilles, 6 médecins généralistes effectuaient une vingtaine d'heures de consultations par semaine, tandis que la population carcérale nécessiterait une présence médicale correspondant à environ trois ETP.

Le CPT a également constaté le manque de personnel infirmier.⁴³⁴

La problématique est plus criante encore pour les médecins spécialistes et les dentistes. A Leuze-en-Hainaut, le CPT a constaté que les délais d'attente s'étaient sur plusieurs mois, pouvant être assez longs pour la prise en charge des soins spécialisés. En ce qui concerne les soins dentaires, un dentiste se déplaçait deux fois par mois pour une journée à chaque reprise.⁴³⁵

A Tournai, la CDS dénonce l'insuffisance de médecins, d'infirmiers, de psychologues de psychiatres, de dentistes de médecins spécialistes, les délais très longs pour réaliser des examens externes et les extractions postposées.⁴³⁶

La CDS de Mons dénonce le manque de dentiste, dermatologue, gynécologue.⁴³⁷

C'est le même constat à Berkendael et Forest : l'accès aux soins et la santé représentent une des problématiques récurrentes des plaintes adressées à la CdS. Grave manque de moyens humains pour soigner les personnes détenues. Pas assez de médecins, d'infirmiers, de psychologues, de psychiatres, de dentistes, de médecins spécialistes. Délais très longs pour les consultations de médecine spécialisée (orthopédie, ophtalmologie, dermatologie).⁴³⁸

A Anvers aussi la majorité des plaintes reçues par la CdS sont d'ordre médical. Les deux médecins de la CdS constatent que les soins de santé à la prison d'Anvers sont insuffisants en raison du système de 'consultations d'une minute' et de l'absence d'examen clinique qui en découle. Le fait que ce phénomène soit une conséquence de la surpopulation structurelle et de l'importante rotation de personnel auxquelles la maison d'arrêt est confrontée, ne constitue pas une circonstance atténuante légitime à leurs yeux.⁴³⁹

Un peu partout les psychiatres et les psychologues sont également débordés et peu accessibles.

Le CPT a pu constater que : « A Bruges, par exemple, trois médecins psychiatres assuraient une présence correspondant à un ETP (un psychiatre était toutefois disponible par téléphone pendant les périodes d'absence).

A Lantin, les consultations d'un psychiatre pour les détenus de la maison d'arrêt et de la maison de peine se limitaient à six heures par semaine (soit 0,15 ETP), comme à Leuze-en-Hainaut. En ce qui concerne les psychologues, une grande partie des effectifs avait des fonctions expertales. Les consultations avec des psychologues cliniciens, dans une optique thérapeutique, se limitaient au mieux à quelques heures par semaine dans les établissements visités. Les médecins psychiatres prenaient également en charge les femmes internées de l'établissement. »⁴⁴⁰

A St Gilles, hors annexe psychiatrique, il y a 1/2 ETP pour huit cents détenus.⁴⁴¹

434 CPT, op.cit., points 76 et s.

435 Ibid.

436 Rapport annuel 2019, CCSP, <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/CCSP-RapportAnnuel-FR.pdf>, P.63.

437 Rapport annuel 2019, CCSP, <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/11/CCSP-RapportAnnuel-FR.pdf>, P.53.

438 Ibid., p. 67 et 69.

439 Ibid., p. 75.

440 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, point 85.

441 Icare, op.cit., p.

A Ittre, la CDS estime que 8h de présence /semaine d'un psychiatre est totalement insuffisant. Le délai de prise en charge psychologique par des services externes est au moins de 8 à 9 mois. Faute de candidat dentiste pour remplir le cadre, le délai d'attente pour les soins dentaires est fort long.⁴⁴²

Cette situation de sous-effectifs peut avoir des conséquences dommageables, voire fatales pour les détenus. En outre, elle a pour effet qu'un délai anormalement long s'écoule avant que le détenu ne rencontre le médecin ou l'infirmier dont il a sollicité la visite. Ce délai se traduit inmanquablement par des retards d'examen, de diagnostic et de traitement.

Cette insuffisance de présence et de disponibilité du personnel médical n'est pas davantage propice à la formation d'une relation basée sur la confiance, à l'expression de la souffrance du patient et à l'établissement d'un diagnostic exact.

Dans de nombreux établissements, aucune permanence médicale n'est organisée.

Il convient enfin de souligner le manque d'agents pénitentiaires assurant les transferts médicaux des détenus. Les détenus doivent en effet être encadrés lorsqu'ils quittent l'établissement pénitentiaire en vue d'un examen médical. De nombreux examens prescrits sont annulés ou postposés en raison de l'absence de personnel en nombre suffisant pour accompagner les détenus. Le CPT a relevé des défaillances notables : lenteur, annulation, ajournement, ... Il s'agit d'un véritable fléau, très attentatoire aux droits les plus élémentaires. Des détenus attendent plusieurs jours une radio en cas d'accident, ... Des examens très importants ou des opérations qui n'ont rien de bénins sont reportés sans autre motif que l'annulation de l'extraction. Ce phénomène est d'ampleur.

La question de l'hospitalisation des détenus débouche sur celle de la mise à disposition de chambres sécurisées. Certains détenus sont attachés à leur lit d'hôpital, outre la surveillance par du personnel d'escorte. Le CPT a recueilli certaines allégations lors d'hospitalisation depuis la prison de Bruges.⁴⁴³

2. Manque de moyens matériels

Indépendamment du manque de moyens humains, les soins de santé en milieu carcéral souffrent cruellement d'un manque de moyens matériels. Les « locaux médicaux » des établissements pénitentiaires connaissent la même vétusté, voire la même insalubrité que le reste de l'établissement. Certains établissements ne disposent pas de locaux de consultation suffisants. Si le CPT est moins critique sur les locaux des établissements visités que sur l'organisation des soins, il pointe les locaux de l'infirmier de Lantin comme trop exigus pour permettre aux infirmiers de faire leur travail en toute confidentialité (proximité d'agents pénitentiaires en permanence).⁴⁴⁴

A Mons, la CDS dénonce une infirmerie et une aile psychiatrique en très mauvais état.⁴⁴⁵

Dans les prisons bruxelloises, l'ASBL I CARE qualifie les équipements des services de soins de sommaire, voire insalubre.

L'informatique semble peu à même de venir en aide aux soignants.

La CDS de Berkendael pointe les problèmes de communication entre les personnes détenues et le système médical, dus notamment à un système informatique obsolète.⁴⁴⁶

Le KCE relève que le système « Épicure contient les dossiers médicaux électroniques des détenus, avec les notes des prestataires de soins (médecins, infirmiers, dentistes, etc.) prises à chaque consultation en prison. Le prestataire de soins doit y mentionner systématiquement le motif du contact et son suivi. Il apparaît que les données y sont souvent encodées de manière

442 Commission de surveillance Ittre, <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2021/01/ITTRE-Rapport-fin-de-mandat-Aout-2019.pdf>

443 Ibid., point 87.

444 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, point 80.

445 Rapport annuel 2019, CCSP, op. cit., p. 53.

446 Ibid., p. 67.

non systématique et dans des zones de texte libres, ce qui rend la nature et l'épidémiologie des problèmes de santé plus difficiles à cerner. Les prescriptions sont les seules informations faciles d'accès à avoir été encodées dans le système. »⁴⁴⁷

3. Examens superficiels à l'entrée et lors d'un incident violent

Dans les maisons d'arrêt, des plaintes récurrentes de bilan d'entrée superficiel, tardif, effectué par un infirmier, ou même d'absence de bilan d'entrée sont émises.

Le CPT avait déjà rappelé le principe selon lequel chaque nouvel entrant doit bénéficier d'un entretien adéquat avec un médecin et faire l'objet d'un examen médical complet aussi tôt que possible après son admission, tout en précisant que sauf circonstances exceptionnelles, cet examen devrait se dérouler le jour de l'admission.

Lors de sa dernière visite, il n'a pu que constater que, dans les prisons visitées, les entretiens consistaient comme par le passé en un rapide examen visuel et quelques questions. Dans l'ensemble des prisons visitées, l'examen de santé des nouveaux arrivants se faisait généralement par un infirmier dans les 24 heures suivant l'admission et comprenait une consultation avec un médecin généraliste quelques jours après au plus tard.⁴⁴⁸

Le CPT rapporte également que « en dehors du dépistage systématique de la tuberculose, les politiques de dépistage d'autres maladies infectieuses variaient d'un établissement à l'autre. »

Le CPT invite à nouveau les autorités belges à faire en sorte que chaque détenu nouvellement arrivé bénéficie d'un entretien adéquat avec un professionnel de santé et fasse l'objet d'un examen médical approfondi suivant son admission (y compris en matière de dépistage systématique de la tuberculose et de dépistage volontaire du VIH et des hépatites B et C).⁴⁴⁹

Par ailleurs, il nous revient que les détenus ne font pas toujours l'objet d'un examen médical après un incident violent, que ce soit entre détenus ou avec des agents.

Concernant les constatations de lésions traumatiques, le CPT indique que « la situation n'avait pas beaucoup évolué depuis la dernière visite périodique de 2013. Les informations consignées dans les dossiers médicaux, lorsqu'elles y figuraient, manquaient de précision. Aucun registre regroupant les constatations de lésions traumatiques n'avait été véritablement mis en place. Enfin, un certificat médical n'était pas systématiquement établi et, lorsqu'un tel certificat existait, généralement peu précis, il n'était ni transmis au détenu concerné, ni à son avocat, ni aux autorités compétentes.

Le CPT appelle les autorités belges à prendre des dispositions visant à ce que le dossier médical établi à la suite de l'examen d'un détenu – nouvel arrivant ou suite à un épisode violent – présentant des signes de blessures, contienne :

- i) un compte-rendu complet des déclarations faites par l'intéressé qui sont pertinentes pour l'examen médical (y compris la description de son état de santé et de toute allégation de mauvais traitement) ;
- ii) un compte-rendu complet des constatations médicales objectives fondées sur un examen approfondi ;
- iii) les conclusions du médecin à la lumière des points i) et ii) indiquant si les déclarations faites quant à l'origine des lésions sont compatibles avec les constatations médicales objectives. Le compte-rendu devrait aussi contenir les résultats des examens supplémentaires effectués, les conclusions détaillées relatives à toute consultation spécialisée et un état du traitement dont ont fait l'objet les lésions et toute autre procédure menée.

Le Comité réitère sa recommandation visant à revoir les procédures existantes afin de garantir que, chaque fois que sont consignées des lésions compatibles avec les allégations de mauvais traitements formulées par un détenu (ou indicatives de mauvais traitements, même en l'absence d'allégations), le constat soit porté immédiatement et systématiquement à l'attention du procureur

447 KCE, op.cit., p. 17.

448 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, op.cit.

449 Ibid.

compétent, indépendamment du souhait de l'intéressé. Les résultats de l'examen devraient aussi être mis à la disposition du détenu concerné et, avec son accord, de son avocat.»⁴⁵⁰

L'absence de constat de lésion au moment de l'incident empêche la justice de pouvoir faire son travail, et participe à l'organisation d'une forme d'impunité des violences en prison.

4. Organisation des soins problématiques

Pour solliciter une visite médicale, le détenu doit commencer par remplir un rapport, ce qui complique fortement les demandes pour les détenus qui ne parlent pas une des langues nationales ou qui ne savent tout simplement pas écrire (rappelons que 30% des détenus n'ont pas de diplôme de l'école primaire). Les détenus doivent généralement demander à plusieurs reprises une consultation, un examen, un traitement, voire une intervention.

Ce système est par ailleurs problématique dès lors qu'il ne permet pas de mesurer le degré d'urgence des soins demandés et qu'il faut systématiquement renouveler la demande si le personnel médical ne passe pas examiner le détenu.

Lorsqu'un détenu est absent lors d'une visite médicale (notamment parce qu'il est au palais de Justice ou au préau), il doit refaire une demande pour être examiné.

Dans certains établissements, la tâche de trier les rapports incombe aux agents, au mépris total du secret médical. Le CPT relève que la confidentialité médicale pose un réel problème, les motifs des demandes devant généralement être invoqués pour avoir une chance d'aboutir.⁴⁵¹

Le manque de personnel infirmier qualifié a également pour conséquence que certains services médicaux continuent à utiliser des « surveillants infirmiers » non qualifiés pour assister les infirmiers diplômés. Ces « surveillants infirmiers » peuvent être amenés à déterminer la nécessité ou non d'une consultation médicale ou à assurer la distribution des médicaments⁴⁵².

Le CPT recommande à cet égard que la distribution des médicaments ne soit en principe faite que par du personnel de santé. En cas d'impossibilité, la distribution devrait s'effectuer dans le respect de la confidentialité médicale et une liste de médicaments devant être distribués, en toutes circonstances, par le personnel de santé (comme les antipsychotiques ou la méthadone) devrait être établie.⁴⁵³

A Berkendael, un tableau avec des couleurs reprend le statut de l'interné, et une couleur désigne le fait pour la détenue d'être condamnée pour stuprs, consommatrice ou sous traitement, au détriment du secret médical.⁴⁵⁴

La distribution des médicaments pose d'autres soucis. Les médicaments sont distribués par plaquettes, et sont souvent des génériques, sans qu'il ait été expliqué aux détenus ce que contient la plaquette, ce qui ne favorise pas la compliance au traitement.⁴⁵⁵

La surveillance des détenus malades est régulièrement confiée aux codétenus (parfois contre une petite gratification) ceux-ci n'ont aucune formation médicale et sont pourtant parfois chargés des soins, de la toilette, etc. C'est aussi eux qui devront interpellier le personnel en cas de malaise ou autre. Ce système de délégation leur fait, de facto, porter une lourde responsabilité qui ne devrait pas leur incomber.

450 Ibid., points 83 et s.

451 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, op.cit., point 81.

452 Ce qui a encore été constaté par le CPT.

453 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, op.cit., point 82.

454 Icare, op.cit., p.39

455 Icare, op.cit.

Les détenus se plaignent souvent d'un manque de communication avec le service médical, comme à Arlon par exemple. A Hoogstraten, les plaintes des détenus portent également très souvent sur la mauvaise communication avec le service médical et la qualité des soins.⁴⁵⁶

Les agents sont présents à toutes les étapes et peuvent tout bloquer.⁴⁵⁷

5. Une qualité de soins insuffisante

La qualité des soins est régulièrement mise en cause dans l'ensemble des établissements observés.

De nombreuses plaintes font état de médicaments périmés, d'aspirine ou autres antidouleurs comme seul traitement pour des infections graves. A Dinant, plusieurs détenus se plaignent de ce que tous les maux sont traités avec du paracétamol.⁴⁵⁸

La prise en charge de maladies telles que le diabète est également à dénoncer. Le régime alimentaire n'est pas adapté et les prises d'insuline faites souvent avec retard.

Par ailleurs, en raison des impératifs budgétaires, certains détenus doivent prendre en charge eux-mêmes certains frais liés à des problèmes de santé (lunettes, appareils auditifs, ...).

6. Mise au cachot-RSPI

Le KCE relève à juste titre que : *« l'implication du corps médical dans les procédures disciplinaires des détenus semble contraire au principe de l'indépendance des prestataires de soins. Pour placer les détenus en isolement, la direction de la prison doit demander l'avis préalable d'un médecin, qui, selon certains stakeholders, est parfois aussi le médecin traitant. L'indépendance des prestataires des soins peut aussi être difficile à réaliser dans certaines circonstances puisque les soins sont financés par le SPF Justice qui détermine le cadre de travail, les procédures, et même les quotas d'heures de consultation médicale. Certains prestataires de soins parlent d'un problème de double loyauté : veiller à soigner son patient suivant les règles de l'art tout en respectant les consignes d'un employeur dont la mission première est autre. »*⁴⁵⁹

Les visites médicales au cachot se font la plupart du temps simplement à travers la porte, sans réel examen. Le CPT a également constaté que les visites aux personnes placées en RSPI ou au cachot se font à travers la grille à l'entrée de la cellule ou le guichet de la cellule, en présence d'agents pénitentiaires.⁴⁶⁰

7. Situation durant les grèves

La problématique liée à la qualité des soins de santé s'aggrave sensiblement lors des grèves des agents pénitentiaires durant lesquelles le service médical est réduit aux urgences et à la distribution de médicaments. Il arrive aussi que les médicaments soient distribués par les personnes de bonne volonté présentes dans l'établissement mais sans aucune compétence médicale (directeurs, AS, aumôniers, etc.)

Certains détenus, cardiaques, diabétiques ou séropositifs n'ont plus reçu de médication, alors que celle-ci était vitale. Une extraction de détenus vers un hôpital, jugée urgente par le médecin de la prison, est refusée pour raison sécuritaire. Comme le relève le Conseil central, si le service minimum est désormais imposé depuis fin février 2020, *« dans un contexte où le cadre théorique du personnel pénitentiaire s'il est presque complet sur le papier ne tient pas compte du taux d'absentéisme du personnel ; où le recrutement de nouveaux membres du personnel s'avère semble-t-il difficile ; où les conditions de travail dans certains établissements sont particulièrement pénibles en raison de la*

456 Rapport annuel 2019, CCSP, op. cit., p. 35 et 105.

457 Icare, op.cit., p.22.

458 Rapport annuel 2019, CCSP, op. cit., p. 37.

459 KCE, op.cit., p. 25.

460 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, op.cit., p.81.

surpopulation et/ ou de leur infrastructure défaillante ; le service garanti dans les prisons risque fort de rencontrer de nombreuses difficultés de mise en œuvre concrète »⁴⁶¹.

Par ailleurs, la pratique montre des mouvements de grève de quelques heures, non soumis au service garanti, qui perturbent cependant fortement l'organisation des soins déjà défaillante en temps normal.

8. Différence de traitement pour les prévenus et absence de continuité dans les traitements

Comme exposé, le fait que la matière dépende encore du SPF Justice a des effets pervers. Les soins de santé en prison sont gérés selon une logique managériale.

On constate de grandes différences de traitement entre les condamnés et les détenus préventifs.

Pour ces derniers, seules les opérations urgentes seront effectuées. On postpose sans cesse et on ne traite que les cas extrêmes.

Dans les maisons d'arrêt, certains médecins ne prescrivent pas de traitement en estimant que celui-ci sera entamé après le transfèrement du détenu dans une maison de peine ou à sa libération.

Aucun soin ne sera entamé si la personne est en voie d'être libérée.

L'absence de continuité des soins est également dénoncée.

Il n'y a aucun protocole de continuité des soins.

Si l'informatisation des dossiers médicaux a contribué à faciliter le suivi des détenus lors des transfèremets, la transmission des dossiers des détenus remis en liberté vers les organismes compétents ou un autre médecin reste problématique.

Lors de la libération, beaucoup de détenus ne reçoivent pas leur traitement médicamenteux, dont ils ignorent parfois de quels médicaments il est composé.

E. La prévention des maladies et l'éducation à la santé

D'une façon générale, les services médicaux des établissements pénitentiaires se préoccupent, quasi exclusivement, de la médecine curative. D'énormes lacunes existent en ce qui concerne la prévention des maladies transmissibles et l'éducation à la santé.

Les médecins n'ont pas le temps de diffuser des messages de prévention. Le matériel éducatif et les brochures d'informations sont rares. Le dépistage des maladies transmissibles n'est pas proposé à tous les détenus mais seulement aux personnes qui appartiennent à un groupe estimé à risque.

Ce manque d'information est d'autant plus regrettable que la prison est un lieu à haut risque d'infections et que la population carcérale est majoritairement issue de milieux peu éduqués à la santé.

Le tabac ne fait l'objet d'aucune politique de sevrage.

Sujet tabou s'il en est, la question du sexe en prison fait également l'objet de nombreux fantasmes auprès du grand public, en miroir du silence qui l'entoure. Les pratiques sexuelles en dehors des VHS semblent plus courantes chez les femmes – être lesbienne semblant un fait social plus acceptable que l'homosexualité masculine, d'autant plus dans un univers machiste tel que la prison. Parmi les relations sexuelles en prison, les détenus disent qu'ils n'utilisent que parfois ou jamais de préservatifs. Pourtant, le milieu carcéral est un milieu particulièrement à risque, au vu de sa prévalence en matière de sida et d'hépatite C. Cependant, il demeure que, bien que des préservatifs soient théoriquement disponibles dans les infirmeries de toute prison, il est souvent difficile pour un reclus d'en demander parce que l'homosexualité est vécue comme un

461 Rapport annuel 2019, CCSP, p. 27.

fait honteux et qu'un manque de discrétion entoure la consultation à l'infirmier (présence d'agents, nombre de détenus peuvent entendre ce qui s'y dit).

Si le sida est en régression de manière générale, la prison demeure un contexte à risque de par l'absence d'accessibilité à du matériel stérile d'injection (seringue), de tatouage, de pailles à sniffer, de rasoirs (avec lesquels on peut se couper), de boîte à pharmacie sous la main (ainsi, un membre du personnel non-infirmier peut vouloir soigner un détenu qui saigne dans l'urgence, sans être au courant de sa maladie. Si ce premier présente quelque coupure ou lésion entrant en contact avec le sang du détenu, il convient d'agir rapidement).

Au moins aussi inquiétante est la présence massive dans nos prisons de l'hépatite C, maladie pour laquelle il n'y a presque aucun dépistage organisé et pas d'accès au matériel stérile (stérifix) contrairement à d'autres pays (par exemple en Espagne).

Selon ICARE, « la grande problématique des transmissions virales (VIH, VHC) ne possède pas de plan de prévention adapté (dépistage, traitement précoce accessible à toutes les personnes détenues et condamnées) alors que la prison pourrait constituer une opportunité de santé publique. Les hépatologues affirment que pour éradiquer l'hépatite C en 2030 comme visé par l'OMS, il faut s'attaquer au milieu carcéral, véritable réservoir de ce virus. Enfin, la prévention par les pairs a déjà fait ses preuves et devrait être développée dans les établissements. Même des espaces collectifs permettant d'aborder les conduites addictives (et autres thématiques liées à la santé) sont quasi impossibles à mettre sur pied, du moins dans les établissements en Région Bruxelloise. »⁴⁶²

F. Surmédication et toxicomanie

Il y a une surreprésentation des toxicomanes en milieu carcéral. En prison, la drogue et les médicaments circulent de manière telle qu'il est illusoire que les toxicomanes arrivent (sans aide médicale et psychologique) à se sevrer de leur toxicomanie.

Selon un Docteur Paul MASSION de la commission de surveillance de Lantin, environ 70 à 80 % des détenus sont toxicomanes⁴⁶³.

Près de 30% la population carcérale est détenue notamment pour des faits liés à la drogue. Cependant, les personnes incarcérées pour des faits liés aux stupéfiants ne représentent pas la majorité des consommateurs de drogue en prison.

Outre les substances illégales, il apparaît que les détenus sont surmédicamentés en psychotropes, ce qui est confirmé par les médecins travaillant en milieu carcéral. Cette sur-médication a encore augmenté en période de Covid.

Il existe également un important marché noir de médicaments (benzodiazépines).

En effet, outre l'usage personnel des psychotropes, les médicaments servent régulièrement de monnaie d'échange au sein de la prison, nourrissant ainsi un trafic au sein de la prison, trafic qui rend d'autant plus difficile le contrôle des produits distribués.

Les principaux problèmes liés à la consommation de psychotropes sont⁴⁶⁴ :

- L'accoutumance et les crises de manques (notamment crises d'épilepsie)
- Des risques pour la santé, liés à un mode de consommation non adapté (produits sniffés ou fumés, partage de matériel),
- Dépressions et suicides causés par un usage prolongé,
- Risques liés à l'absence de suivi à la sortie de la prison et à l'arrêt brutal d'un traitement (détenus précarisés, sans médecin de références auprès de qui consulter),

⁴⁶² ICARE, op.cit., p. 43.

⁴⁶³ AVFPB, "La santé en prison", trait d'union, n°5, février 2015

⁴⁶⁴ F. DUFAUX, usage des médicaments psychotropes en prison : pratiques, sens et fonction, non publié.

- Trafic et rapport de force instauré par les dealers.

Une étude de 2008 de l'asbl Modus Vivendi, qui semble toujours bien d'actualité, révèle que les détenus se droguent d'abord pour répondre au stress lié à la détention, ensuite pour oublier leurs problèmes, par ennui, pour diminuer l'agressivité, et seulement enfin par plaisir et par habitude. L'usage de drogues est donc fortement lié au caractère anxiogène de la prison. Les travaux de Florence DUFAUX, criminologue, ont clairement mis en évidence le fait que l'univers carcéral était, en lui-même, un incitant à la consommation⁴⁶⁵ et le premier facteur de toxicomanie.

La consommation de psychotropes fait ainsi office de dispositif d'adaptation au système pénitentiaire.

Cette analyse est confirmée par le fait que de nombreux détenus ne reçoivent qu'un traitement à base de psychotropes sans aucun traitement somatique.

Les produits circulant en prison sont chers et de mauvaise qualité. Les overdoses n'ont d'ailleurs rien d'exceptionnel.

En outre, les trafics de stupéfiants engendrent des rackets et violences importantes et un endettement des détenus.

En pratique, la question de l'usage (au-delà du trafic) de drogues en prison se heurte à différents écueils : elle demeure une question taboue, le secret médical est loin d'être garanti, les personnes toxicomanes font l'objet de discriminations tant de la part de la Direction (dans certaines prisons, ils sont placés dans des sections particulières, n'ont pas accès au travail) que de la part des détenus (ils font partie du bas de la hiérarchie sociale de la population pénitentiaire qui existe entre prisonniers), il n'y a pas de continuum des soins entre l'extérieur et l'intérieur (une personne peut arriver en manque et sortir de prison sans aucun suivi, mise à part, dans certaines prisons, avec 72h de traitement de substitution).

La prison n'est pas adaptée aux toxicomanes dont, par ailleurs, l'état de santé est le plus dégradé par rapport à l'ensemble de la population carcérale.

Par ailleurs, la réaction carcérale aux problèmes de stupéfiants est totalement guidée par une logique sécuritaire de neutralisation (sanction disciplinaire) et non pas par une politique de réduction des risques liés à la consommation⁴⁶⁶.

Ainsi les politiques de prévention et de réduction des risques liés à la consommation émanent quasi-exclusivement d'initiatives privées et sont tolérées mais peu encouragées.

ICARE indique ainsi que « *la réduction des risques liés à l'usage de drogues quant à elle n'est pas reconnue comme stratégie utile par l'administration pénitentiaire. Si des initiatives existent à l'international, par exemple des programmes d'échange de seringues introduits en prison et qui ont été évalués positivement, nous ne rencontrons aucun espace de dialogue possible avec l'administration pénitentiaire et les services médicaux à ce sujet. Plus inquiétant encore notre expérience de ces dernières années au travers de notre projet Drugs Lab nous a montré qu'il n'y avait, ces derniers temps, pas plus d'ouverture du côté de la Santé Publique. Ce dispositif d'échange de seringues via des «comptoirs» existe en société libre et est même en développement dans un futur proche (comme le futur centre intégré de la Région Bruxelles Capitale). Une fois de plus, l'objectif d'équivalence de soins n'est pas atteint...* »⁴⁶⁷

Cette politique de « tolérance zéro » est cependant en pratique assouplie par une certaine tolérance au niveau de la gestion quotidienne des établissements. Il convient de noter une tolérance des surveillants qui, pour certains, affirment que la disparition de la drogue dans les prisons amènerait à une situation explosive.

La logique résulte, dans la pratique, davantage d'une appréciation discrétionnaire des agents⁴⁶⁸.

465 F. DUFAUX, usage des médicaments psychotropes en prison : pratiques, sens et fonction, non publié.

466 F. DUFAUX, usage des médicaments psychotropes en prison : pratiques, sens et fonction, non publié.

467 ICARE, op.cit., p. 43.

468 F. DUFAUX, usage des médicaments psychotropes en prison : pratiques, sens et fonction, non publié.

Afin d'aider les toxicomanes à décrocher progressivement, un médecin de la prison peut prescrire un traitement de substitution à la méthadone ou au Subutex. Ces médicaments réduisent les phénomènes liés à la désaccoutumance et la propension à consommer de la drogue. Les pratiques de prescription des traitements de substitution varient très fort d'une prison à l'autre.

Dans les prisons bruxelloises et wallonnes, un point de contact pour les personnes toxicomanes avait été mis en place. Ce projet, « Step by Step », était une initiative de la Fédito wallonne soutenue et financée par le SPF Justice - Service de soins de santé prisons. L'équipe de « Step by Step » offrait orientation et accompagnement aux usagers de drogues détenus dans les établissements pénitentiaires de la région wallonne. Concrètement, le personnel spécialisé (dont des intervenants externes du secteur de l'aide aux toxicomanes) jouait le rôle d'intermédiaire entre les détenus et les structures d'aide de la société libre et ce, afin de mettre en place un traitement adapté au détenu. Malgré les résultats concluants de la plateforme « Step by step », celle-ci a perdu ses subsides.

De nombreux projets naissent et disparaissent pour tenter de répondre aux différents problèmes liés à la toxicomanie en prison mais, en pratique, n'atteignent pas leurs objectifs par manque de moyens humains et financiers.

Les magistrats vivent avec l'illusion qu'un toxicomane peut passer de la prison vers un centre « fermé » qui le sévrera. Dans la réalité, aucun centre à part de très rares exceptions, n'accepte quelqu'un directement à la sortie de prison ... et la justice continue à exiger un centre pour la sortie, ce qui augmente considérablement la durée des détentions préventives.

G. Santé mentale et suicide⁴⁶⁹

Comme exposé les psychiatres et psychologues sont en sous-effectifs chroniques, pour gérer une population qui globalement ne va pas bien.

« Selon l'étude « Suicide in de Belgische gevangenis: 2000-2016 »⁴⁷⁰, la Belgique se situe parmi les dix premiers pays européens comptant le taux de suicide le plus élevé dans la population générale.

La population carcérale cristallise de nombreux facteurs de risque (consommation de drogues, pathologies psychiques, isolement, perte de liens affectifs, confinement, manque d'activités, perte d'autonomie, ...) et dénote un taux de suicide 8 fois plus élevé que dans la population générale.

« L'importance du risque suicidaire chez les détenus résulte donc de la conjugaison de vulnérabilités préexistantes à l'incarcération et de facteurs de stress inhérents à celle-ci »⁴⁷¹. Au niveau national, la Belgique ne dispose d'aucun plan de prévention du suicide et ce, pour tout secteur confondu. De manière plus particulière, pour le milieu carcéral, il n'existe pas de recensement fiable, ni de réflexions cliniques pour élaborer des lignes de conduites communes à tous les établissements pénitentiaires. Chaque prison a donc sa propre politique de gestion. Les résultats de l'étude mettent en lumière la corrélation entre la surexposition des idéations suicidaires et la détention.⁴⁷²

La tentative de suicide est traditionnellement traitée par la mise au cachot de la personne détenue, et donc comme une problématique analysée sous l'angle de la sécurité plutôt que de la santé.

Le CPT relève que, « dans les établissements visités, certains détenus présentant des troubles psychiatriques en situation de crise aiguë et/ou présentant un risque suicidaire sérieux ont pu faire l'objet d'un placement en cellule d'isolement ou sécurisée, voire plus rarement d'une mise sous contention mécanique (quatre à cinq points) et/ou d'un traitement médicamenteux sous

469 Il est renvoyé à la partie sur l'internement concernant les détenus ayant ce statut spécifique.

470 L. Favril, C. Wittouck, K. Audernaert, F. Vander Laenen, Suicide in de Belgische gevangenis: 2000-2016, 2017, Université de Gand. Retrieved from: <https://biblio.ugent.be/publication/8519991>, publiée en 2017.

471 Actes de la journée d'étude du 29 mars 2019, Suicide et détention : Etat des lieux, réflexions et perspectives d'actions, Présentation de l'étude par Favril L., p. 15, Retrieved from : <http://caap.be/index.php/document/caap>.

472 Prévention du suicide en milieu carcéral, Recherche action, CAAP, mars 2020

contrainte (avec l'aval de deux médecins, suivi d'un réexamen médical, généralement par un psychiatre, toutes les 24 heures). Outre leur conception généralement oppressive, les cellules utilisées étaient situées dans le quartier disciplinaire ou étaient identifiées comme étant des cellules de punition, ce qui ne faisait qu'ajouter de la confusion quant à l'objectif réel du recours à la contrainte. La tâche de surveillance était allouée aux agents pénitentiaires, qui effectuaient un contrôle visuel toutes les 15 à 30 minutes, en dehors de la vidéosurveillance. La consignation des informations relatives à ces mesures était généralement peu rigoureuse. En outre, il ressort nettement des constatations de la délégation au cours de la visite de 2017 que ces usages de la contrainte pouvaient aller à l'encontre de la dignité humaine des détenus concernés au regard de leurs troubles. A la maison d'arrêt de la prison de Lantîn par exemple, selon plusieurs sources, un détenu en crise a été maintenu complètement nu pendant plusieurs jours en cellule de punition. A la prison de Leuze-en-Hainaut, après avoir menacé de se suicider, un détenu aurait été maintenu pendant 18 heures sous contention complète, qui plus est, à l'aide de menottes. D'après ses dires, il serait resté environ sept à huit heures dans ses urines. De l'avis du CPT, l'utilisation de l'isolement à titre de sanction et le maintien sous contention mécanique en dehors d'une structure médicalisée adaptée, disposant d'une présence infirmière continue, ne sont pas acceptables. Le CPT recommande que des mesures soient prises afin que les interventions des agents pénitentiaires se déroulent désormais conformément aux consignes du personnel de soins et sous son étroite surveillance et que les détenus ayant des troubles psychiatriques en situation de crise aiguë ou présentant de fortes tendances suicidaires soient transférés au plus vite dans une structure médicalisée adaptée, permettant une prise en charge continue et directe par du personnel qualifié, dans des conditions qui assurent leur sécurité, en veillant à ce que les mesures prises n'entament ni leur dignité ni leur estime de soi. A cette fin, il est essentiel que l'ensemble des structures hospitalières de proximité coopèrent afin de permettre une telle prise en charge. Il convient par ailleurs de retirer les attaches des lits dans les cellules concernées. »⁴⁷³

Il n'y a aucune formation spécifique et continue du personnel de la santé à la prévention, détection et l'accompagnement des personnes en crise suicidaire. Il n'y a pas plus d'accompagnement des témoins (co-détenus, agents, ...). Le SPS bricole comme il peut.⁴⁷⁴

H. Les personnes internées

Depuis deux décennies, tout le monde s'accorde à dire que la situation des personnes internées est le problème le plus criant du dossier pénitentiaire. Les ministres de la Justice successifs ont annoncé des propositions et réformes.

Une Commission « internement » a travaillé durant plusieurs années sur la question de l'internement. Les travaux de cette commission aboutirent à la publication au Moniteur Belge d'une loi sur l'internement du 21 avril 2007. Cette loi n'est jamais entrée en vigueur. Depuis, elle a été remplacée par une loi de 2014, qui a elle-même fait l'objet de modifications (dans le cadre de la loi dite « Pot-Pourri III »). Cette loi du 5 mai 2014 telle que modifiée par la loi du 4 mai 2016 dite « Pot-Pourri III » est entrée en vigueur le 1er octobre 2016. Nous y reviendrons.

La population des internés en prison a connu une énorme augmentation. En 2002, la Belgique comptait à peine 644 internés contre 1.169 en 2013, ce qui correspond à une augmentation de plus de 85 %, soit 1/10ème de la population carcérale belge. En janvier 2015, ils étaient 1059. Leur nombre a ensuite diminué suite à la création d'un centre de psychiatrie légale (CPL) à Gand opérationnel en 2015 (264 places). D'après le ministre Koen Geens il y avait environ 860 personnes internées incarcérées au moment des travaux préparatoires de la loi pot-pourri III. Un deuxième CPL s'est ouvert à Anvers en août 2017 pour une capacité de 180 places.

En 2016, 299 internements ont été prononcés contre 475 en 2020 (sans compter les internements de condamnés).

⁴⁷³ 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 (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, op.cit., p. 85.

⁴⁷⁴ Icare, op.cit., p.42.

Concrètement, au 1er juillet 2022, la population des internés totalisait 3.900 personnes parmi lesquelles 780 internés en établissement pénitentiaire (alors que 626 en décembre 2020) dont 310 en annexe psychiatrique et 470 en EDS/sections de défense sociale).

Concernant le statut des autres personnes internées, voici les chiffres que nous avons laborieusement pu obtenir :

- 971 internés placés dans des établissements extra-pénitentiaires (CPL, Hôpitaux Psychiatriques Sécurisés, ...);
- 1930 internés libérés à l'essai (que ce soit en institution ou en domicile privé/secteur ambulatoire);
- 268 : autres.

Actuellement, de nombreux internés sont donc encore placés dans des annexes psychiatriques d'établissements pénitentiaires dans l'attente d'être transférés vers l'établissement de défense sociale qui leur a été désigné. Aujourd'hui, les internés représentent encore 7,09 % de la population globale qui était de 11.001 personnes au 01/07/2022. Ces annexes psychiatriques sont surpeuplées et ne sont pas équipées pour apporter des soins de qualité aux internés.

Pourtant, ce n'est pas faute aux juridictions supranationales de rappeler que le champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme vise également les internés.

La Belgique a été condamnée à de très nombreuses reprises par la Cour européenne des droits de l'homme en raison du manque de soins apportés à ces personnes.

Le 6 septembre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt pilote, dans lequel elle stigmatise le dysfonctionnement structurel propre au système belge de défense sociale. Elle conclut à une violation des articles 3 et 5 de la Convention sanctionnant respectivement les tortures et peines ou traitements inhumains ou dégradants et les détentions illégales, arbitraires en ce compris l'absence de recours effectif. Un délai de deux ans est laissé à la Belgique pour qu'elle mette fin à la situation dénoncée et organise un système d'internement respectant la dignité des détenus.

Le Gouvernement avance comme réponse l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 4 mai 2016, à côté du développement du trajet de soin. Le Masterplan internement prévoit la création de 860 places pour les internés en dehors des prisons (essentiellement en Centres de Psychiatrie Légale).

Si la nouvelle loi constitue partiellement une avancée, l'effectivité des droits fondamentaux des internés devrait encore être accrue.

Ainsi, après avoir suspendu les procédures similaires, la Cour européenne a rendu, le 6 avril 2021, un nouvel arrêt de condamnation. Certes, cet arrêt reconnaît les efforts fournis par l'Etat pour la création de places pour les internés dans des institutions de soins mais le nombre de ces places est encore insuffisant surtout en Wallonie et à Bruxelles et des détenus atteints de troubles mentaux restent sans soins satisfaisants dans des annexes psychiatriques. En outre, la Cour a relevé que, s'il existait des recours internes (ex. : juge des référés), ceux-ci pouvaient se révéler inefficaces en raison de la nature structurelle du manque de places et de personnel. La Belgique est une nouvelle fois condamnée pour traitements inhumains et dégradants d'internés et détention illégale de ceux-ci dans des annexes psychiatriques.

1. La loi du 4 mai 2016 relative à l'internement

La nouvelle loi, dans son article 2 précise que « *l'internement est une mesure de sûreté destinée à la fois à protéger la société et à faire en sorte que soient dispensés à la personne internée les soins requis par son état en vue de sa réinsertion dans la société. Compte tenu du risque pour la sécurité et de l'état de santé de la personne internée, celle-ci se verra proposer les soins dont elle a besoin pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Ces soins doivent permettre à la personne internée de se*

réinsérer le mieux possible dans la société et sont dispensés – lorsque cela est indiqué et réalisable – par le biais d'un trajet de soins de manière à être adaptés à la personne internée. »

Cette loi a restreint le champ d'application de l'internement aux crimes et délits portant atteinte à ou menaçant l'intégrité physique ou psychique de tiers.

Si cette restriction peut être saluée, l'OIP craint toutefois que nombre d'auteurs de crimes et délits qui ne relèveraient pas du champ d'application matériel de l'internement et qui seraient atteints d'un trouble mental ayant altéré leur capacité de discernement ou de contrôle de leurs actes, se verraient reconnus coupables et condamnés à une peine.

Par ailleurs, la nouvelle loi précise que l'internement ne peut être prononcé qu'à l'égard d'une personne qui présente un danger social et ce danger est défini comme étant le risque que la personne ne commette de nouveaux crimes et délits portant atteinte à ou menaçant l'intégrité physique ou psychique de tiers en raison de son trouble mental, éventuellement combiné avec d'autres facteurs de risque (article 9 §1er de la loi).

Malgré ces restrictions, on constate que le nombre d'internements prononcés par les juridictions ne semble pas avoir baissé, au contraire. Ainsi, en 2021, les chambres de protection sociale (CPS) ont rendu 579 décisions dans le cadre d'une première comparution contre 392 en 2019. L'augmentation du nombre de dossier traité par les CPS semble indiquer que le nombre de décision d'internement prise en amont n'a pas diminué.

L'OIP estime que la loi ne va pas assez loin, et les points suivants devraient être améliorés, voire réformés :

Le transfert de compétence au SPF Santé Publique non encore abouti

De longue date, l'OIP et d'autres associations plaident pour que la gestion des établissements de soins fermés des internés relève du SPF Santé Publique, et non plus, en tout ou en partie, du SPF Justice.

Des discussions ont lieu depuis plusieurs années pour le transfert des soins de santé en prison du SPF Justice vers le SPF Santé Publique.

Dans ce cadre, un « Plan stratégique de réforme des Soins de Santé pénitentiaire » a été mis au point sous la houlette de la Conférence interministérielle Santé publique, elle-même mise sur pied par le SPF Santé publique. Cependant, la réforme n'est toujours pas finalisée à ce jour, après des années de négociation, avec pour conséquence notamment le blocage de certains projets mis en place sous l'égide de la santé publique. Il est notamment question de créer deux CPL en Région wallonne, l'un à Paifve et l'autre à Wavre, de 250 places chacun mais la complexité des répartitions de compétences empêcherait d'avoir une vue sur un échéancier quant aux travaux à envisager.

L'OIP déplore la lenteur des discussions et le non-aboutissement à ce jour du transfert indispensable des soins de santé des détenus vers le SPF Santé publique.

La non-suppression des annexes psychiatriques

Il s'agit d'une grosse lacune de la nouvelle loi qui n'abroge pas la détention des internés au sein d'annexes psychiatriques, faisant fi des nombreuses condamnations de la Belgique en la matière (cfr supra) et des conventions internationales signées par l'Etat belge.

Entre le moment où la Chambre de Protection Sociale décide du placement d'un interné dans un Etablissement de Défense Sociale (EDS), un CPL ou un établissement psychiatrique classique et son transfert vers ce lieu, une longue période (entre 1 à 3 ans) s'écoule habituellement. Ce délai est parfois beaucoup plus long.

Au 1er juillet 2022, 115 détenus attendaient d'être transférés vers l'HPS Les Marronniers, 53 détenus attendaient une place à l'EDS de Paifve, 131 détenus étaient en attente d'une place au FPC Gent, 136 en attente d'être transférés au FPC Antwerpen (la plupart des détenus en attente pour gent le sont aussi sur la liste d'Antwerpen).

Pendant ce temps, l'interné reste à l'annexe psychiatrique de la prison n'offrant pas de soins adaptés.

Le CPT a condamné ce traitement, tout comme l'Association des Médecins travaillant en Etablissements Pénitentiaires (AMEP).

Les recours devant le juge des référés aboutissant à une condamnation de l'Etat belge à transférer rapidement les internés vers un lieu de soins sont de plus en plus nombreux.

Il y a lieu de prévoir que, dès que l'internement est prononcé, la personne internée doit quitter la prison sans délai pour être transférée vers une institution de soins, ou encore être libérée, éventuellement sous conditions.

L'expertise judiciaire

Pour décider de l'internement d'une personne, les juridictions se fondent principalement sur le rapport qui a été émis par l'expert psychiatre nommé par le juge d'instruction en cours d'enquête. Ce rapport d'expertise est généralement déterminant dans la prise de décision du magistrat. Il est donc indispensable que ces expertises soient d'une qualité scientifique irréprochable tant les conséquences peuvent être graves pour le justiciable.

Or, la pratique montre que très peu de psychiatres différents sont désignés par les magistrats. Ainsi, à Bruxelles (arrondissement représentant environ un quart des affaires pénales traitées sur l'ensemble du territoire), la quasi-totalité des expertises psychiatriques est réalisée par moins de cinq psychiatres différents. Ce manque de diversité dans le choix des experts psychiatres est d'autant plus incompréhensible qu'ils sont littéralement débordés par le nombre de demandes qui leur sont adressées. Les experts psychiatres ne sont en conséquence pas en mesure de produire un travail fouillé et scientifique. Ainsi, les experts ne rencontrent, en général, le prévenu qu'à une seule reprise et jugent cette seule visite suffisante pour estimer la présence du déséquilibre mental. Cette visite est fréquemment caractérisée par sa brièveté (parfois à peine 10 minutes). Il convient également de souligner que les prévenus sont en principe informés de la demande d'expertise et attendent parfois fort longtemps la visite de l'expert dans la crainte de « faire une mauvaise impression », sachant que cette « impression » décidera vraisemblablement de leur avenir. Lorsque l'expert se présente – enfin – à la prison, ces prévenus sont dans un état mental peu propice à une expertise sereine.

Le manque de qualité de certaines expertises psychiatriques s'illustre à de nombreuses occasions, surtout du côté francophone. Il n'est pas rare, en cas de contre-expertise, de disposer de deux diagnostics contradictoires. Chaque expert a aussi sa « tendance » : si l'un sera à priori opposé à l'internement, un autre conclura à l'irresponsabilité « à tour de bras ». Par exemple, un expert a tendance à considérer que les toxicomanes, pour la plupart, devaient relever de l'internement.

La nouvelle loi a rendu l'expertise psychiatrique obligatoire avant toute décision d'internement. Le législateur a par ailleurs instauré une série de règles précises relatives à cette expertise et l'a rendue contradictoire.

Dans la pratique, ce caractère contradictoire n'est pas toujours respecté par les experts qui reçoivent, aussi, peu de retour des avocats du prévenu. Ce dernier n'est en fait pas souvent au courant de sa possibilité d'être assisté d'un conseil lors de l'expertise. Par ailleurs, la qualité des rapports d'expertise reste variable, sans doute principalement en raison du manque de formation spécifique desdits experts et du manque de moyens alloués.

L'OIP plaide pour la systématisation d'une réévaluation psychiatrique complète annuelle une fois l'internement prononcé. Cela permettrait de se rendre compte soit de l'évolution favorable de la santé mentale de certains internés pendant un enfermement devenu inopportun, soit de l'insuffisance totale des soins prodigués.

La mise en observation

La mise en observation est prévue à l'article 6 de la loi du 5 mai 2014. Elle existait déjà dans la loi de défense sociale mais n'était pas opérationnelle.

Cette mesure, conditionnée par le placement de l'inculpé en détention préventive et l'existence de raisons de croire qu'il se trouve dans un état pouvant donner lieu à une mesure d'internement, est d'une durée maximale de 2 mois. Ce sera l'expert désigné qui devra indiquer dans un rapport la nécessité ou non d'une mise en observation pour répondre aux questions qui lui sont posées.

La mise en observation prend fin soit par l'échéance du terme, soit par décision anticipative de l'autorité judiciaire qui l'a ordonnée, soit par l'internement de l'inculpé avec incarcération immédiate, soit par la levée du mandat d'arrêt.

On s'interroge évidemment sur la question de savoir pourquoi la mise en observation doit être conditionnée par la détention préventive.

La mise en observation permet d'effectuer une expertise psychiatrique médico-légale dans un Centre d'Observation Clinique Sécurisé créé par le Roi. A ce jour, seul un de ces centres (COCS) a été créé. Il est situé au sein de la prison de Saint-Gilles. Des travaux rudimentaires ont été effectués en 2021 au sein de l'annexe psychiatrique pour « accueillir » 30 personnes qui seraient mises en observation.

Actuellement, deux ergothérapeutes, une infirmière, quatre éducatrices ont été engagéset quatre psychiatres du SPS devraient être chargés du suivi des personnes mises en observation. Il n'y a cependant encore aucune personne mise en observation à ce jour. Finalement, il semble que, en décembre 2022, la Direction générale des établissements pénitentiaires ait constaté que le Centre d'observation clinique sécurisé était inutilisé et a demandé, en conséquence, que le personnel engagé soit intégré à d'autres équipes.

Il nous apparaît dommageable que ce centre ait été créé au sein même de l'annexe psychiatrique, entre les murs d'une prison. En outre, cela réduit le nombre de places disponibles au sein de l'annexe psychiatrique et donc augmente inéluctablement la surpopulation carcérale !

Enfin, il semble que le personnel spécifique devant travailler au sein de ce centre n'ait pas été complètement recruté et que les profils n'aient pas été adéquatement déterminés, tant et si bien que l'expérience a été rapidement arrêtée.

La suppression d'un double degré de juridiction

Sous l'ancienne législation, il était possible d'interjeter appel des décisions des commissions de défense sociale. Aujourd'hui, aucun appel des décisions des chambres de protection sociale (CPS) n'est possible.

Cette suppression, justifiée notamment par un objectif de réduction des coûts, nous paraît regrettable. En effet, les décisions des CPS peuvent être lourdes de conséquences et il aurait été primordial que l'interné puisse interjeter appel. Ceci est d'autant plus dommageable que la suppression du droit à un double degré de juridiction limite fortement les possibilités d'unifier la jurisprudence. En conséquence, des pratiques judiciaires différentes peuvent se développer en fonction des arrondissements judiciaires.

L'inadéquation des mesures disciplinaires

L'article 167 §1er de la loi de principes dispose que sauf dispositions contraires, la loi s'applique aux internés, en attendant qu'une loi détermine le statut juridique applicable à ces personnes.

Il est totalement contradictoire de considérer d'un côté, qu'une personne, en raison de son état de santé mentale, n'est pas responsable de ses actes sur le plan pénal, mais que, d'un autre côté, elle serait, en cas de violation du règlement d'ordre intérieur, accessible à la procédure disciplinaire et à une sanction disciplinaire.

La jurisprudence a évolué sur ce plan mais les directions des prisons et l'administration centrale refusent honteusement de respecter celle-ci.

Pour qu'un détenu soit déclaré coupable d'une infraction disciplinaire, il y a lieu d'établir à suffisance sa capacité de discernement. Or, dans le cas d'une personne internée, cette responsabilité ne peut être présumée. Le régime disciplinaire ne pourra lui être appliqué que s'il est établi qu'au moment des faits, elle avait conscience de ses actes et de leur caractère répréhensible. La jurisprudence du Conseil d'Etat, suivie

par celle des Commissions des Plaintes et de la Commission d'appel du Conseil central, a indiqué que, en l'absence d'avis médical avant de décider d'une sanction, il paraissait difficile d'établir la capacité de discernement et de valider la légalité de l'appréciation des faits par le directeur.

Le Conseil d'Etat, suivi par les Commissions des Plaintes, a donc suspendu et annulé de nombreuses sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre d'internés par les directions des prisons. Ces dernières ont alors dû se plier à la règle qui leur était imposée et des communications des 7 août 2020 et 12 mars 2021 ont été adressés aux Directions des prisons pour qu'un avis médical soit sollicité avant qu'une décision ne soit prise.

Cependant, de manière tout à fait choquante, le directeur général EPI est revenu sur cette communication par une note diffusée le 26 avril 2021 aux directions locales selon laquelle il estime que le directeur est à même d'estimer seul si la personne à poursuivre disciplinairement est responsable de ses actes. Il est ajouté que, si le directeur n'est pas convaincu que la personne poursuivie puisse être tenue responsable pour son comportement, aucune procédure disciplinaire n'est entamée mais une mesure de sécurité particulière peut être prise !

Cette communication est particulièrement interpellante et va à l'encontre des droits fondamentaux des personnes détenues.

A la suite d'une décision du Conseil d'Etat du 13 septembre 2022 indiquant que l'avis préalable du psychiatre ne serait pas légalement requis par la loi de principes, le directeur général EPI a fait une nouvelle communication affirmant que le directeur reste tenu d'évaluer s'il dispose ou non d'informations suffisantes pour évaluer lui-même si l'infraction disciplinaire peut être imputée à la personne. Dans le cas contraire, M. Van De Voorde précise encore que le directeur peut alors ordonner une mesure de sécurité particulière en faisant attention de ne pas motiver « disciplinairement » mais bien quant à la nécessité de préserver l'ordre ou la sécurité....

L'OIP estime que cette manière de faire constitue une sanction déguisée et imposée illégalement.

La restriction du champ d'application de la libération définitive aux seuls internés déjà libérés à l'essai

Selon la nouvelle loi, la libération définitive ne pourra être sollicitée que par un interné qui bénéficie déjà d'une libération à l'essai, ce qui nous semble trop restrictif.

Lorsque l'interné ne remplit plus les conditions de la défense sociale et donc que son trouble mental s'est suffisamment stabilisé, il y a lieu de permettre à la juridiction de le constater, que l'interné soit déjà libéré à l'essai ou non.

L'OIP prône donc un retour à l'ancienne loi sur ce point précis.

2. Les annexes psychiatriques

De nombreuses maisons d'arrêt en Belgique possèdent une annexe psychiatrique. A l'origine, il n'était pas prévu que l'internement puisse être exécuté dans les annexes psychiatriques des prisons, celles-ci ayant été créées à des fins d'observation et d'éclairage psychiatrique en 1921. La loi de 1930 les a toutefois choisies non seulement comme lieu où la mise en observation doit être réalisée, mais encore comme le lieu transitoire où l'individu se trouve dirigé après le prononcé de l'internement et avant que ne soit désigné l'établissement où l'internement aura lieu. Les annexes sont alors devenues de véritables lieux d'exécution de la mesure d'internement en raison d'un manque de places disponibles dans les EDS et de la réticence des établissements de soins traditionnels à accueillir des internés....

En pratique, la plupart de ces annexes accueillent non seulement des internés en attente de transfert vers un EDS, mais également des détenus en état de décompensation, des toxicomanes, des détenus « suicidaires »

ou encore parfois des détenus ayant commis des faits de mœurs, et, selon la nouvelle loi, des internés dont la libération aura été suspendue, ou des malades mentaux ou handicapés en détention préventive.

Les conditions de vie y sont vétustes et totalement inadaptées.

La première visite du CPT en Belgique a eu lieu en 1993. Depuis lors, le CPT s'intéresse à la situation des malades mentaux détenus lors de chacune de ses visites (1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013, 2016, 2017, 2021). Tous les rapports du CPT pointent du doigt la situation des détenus dans les annexes psychiatriques, y compris celui datant du 8 mars 2018 et encore le dernier du mois de novembre 2022 consécutif à une visite ad hoc du 2 au 9 novembre 2021.

À Namur, le CPT a estimé dans son rapport de 2006 que les conditions matérielles de détention des internés hébergés hors de l'annexe étaient totalement inacceptables.

Le CPT a visité à plusieurs reprises les annexes psychiatriques des prisons de Lantin et de Jamioulx et a notamment affirmé que le niveau de prise en charge des patients placés à l'annexe psychiatrique était, en 2008, en-dessous du minimum acceptable du point de vue éthique et humain.

La situation à Lantin n'a guère évolué. En 2017, le CPT visitait encore l'annexe de Lantin et estimait la situation tout aussi alarmante.

En novembre 2021, le CPT visitait encore Lantin et Saint-Gilles. Le rapport de novembre 2022, consécutif à cette visite, précise que le Comité réitère ses recommandations quant aux carences relatives aux soins de santé.

En 2018, la commission de surveillance de Lantin faisait publier une carte blanche : « *Les 40 détenus de l'annexe psychiatrique de Lantin ne sont plus soignés* ».

En juin 2021, un nouveau communiqué de presse de la commission de surveillance annonçait qu'il n'y avait plus qu'un psychiatre pour toute la prison de Lantin...y compris l'annexe psychiatrique !

En 2012, le CPT visitait l'annexe psychiatrique de la prison de Forest et pointait également de nombreux dysfonctionnements (manque de soins, manque de plan individuel de traitement, manque d'activités, traitement inadéquat des urgences psychiatriques....

En 2013, le CPT visitait l'annexe psychiatrique de la prison de Merksplas, la plus grande de Belgique, et rapportait qu'un seul psychiatre était présent dans l'établissement 24 heures par mois tout au plus, beaucoup de prescriptions médicamenteuses se faisaient par téléphone sans examen préalable par un médecin, y compris dans l'unité de crise.

Encadrement thérapeutique insuffisant, travail psychiatrique quasiment impossible, équipes soins incomplètes, programme d'activités impossible à mettre en œuvre, le sécuritaire étant toujours prioritaire, si bien que des internés restent enfermés 22h00 sur 24h00 en cellule, agents pénitentiaires peu formés, mélange des pathologies au sein d'une même cellule, application du régime disciplinaire (les agents traduisant des actes transgressifs essentiellement de nature pathologique en actes disciplinaires et certains directeurs de prison, surtout à Saint-Gilles, réclamaient une application scrupuleuse de la procédure disciplinaire pour les internés)...Ces constats sont récurrents depuis plus de 20 ans dans l'ensemble des annexes psychiatriques, de telle manière que la situation continue d'être régulièrement dénoncée par des organes nationaux et internationaux .

Depuis 2007, des équipes multidisciplinaires (soins) comportant au moins un travailleur social, un kinésithérapeute et un psychologue, un psychiatre, un ergothérapeute, un infirmier psychiatrique et un éducateur ont été mises en place au sein des annexes psychiatriques. Ces équipes ne sont pas toujours complètes, les postes vacants n'étant pas remplacés. Le Ministre DE CLERCK reconnaissait déjà lui-même que « malgré la présence des équipes de soins, les internés restent privés de soins dont ils ont besoin ».

Par ailleurs, ces équipes multidisciplinaires comportent le même nombre de travailleurs dans une petite ou une grande annexe psychiatrique...Pour mieux comprendre, en juin 2021 l'annexe psychiatrique de Lantin

comporte 23 individus, celle de Namur 15 et celle de Saint-Gilles 95. A Saint-Gilles, l'équipe multidisciplinaire de l'annexe comporte 5 équivalents temps-plein alors qu'il en faudrait au moins 30 pour offrir des soins adaptés...

La Cour européenne des droits de l'homme, après avoir rendu pas moins d'une dizaine d'arrêts de condamnation de la Belgique pour cette situation, a déclenché la procédure de l'arrêt pilote dans lequel elle estime, le 6 septembre 2016, que la situation d'un interné découle d'un dysfonctionnement structurel propre au système belge d'internement. Un délai de deux ans est laissé à la Belgique pour qu'elle mette fin à la situation dénoncée.

Le 6 avril 2021, un nouvel arrêt de condamnation est rendu. Certes, cet arrêt reconnaît les efforts fournis par l'Etat pour la création de places pour les internés dans des institutions hospitalières mais le nombre de ces places est encore insuffisant et des détenus atteints de troubles mentaux restent sans soins satisfaisants. En outre, la Cour a relevé que, s'il existait des recours internes (ex. : juge des référés), ceux-ci pouvaient se révéler inefficaces en raison de la nature structurelle du manque de places et de personnel.

En effet, de plus en plus d'internés, coincés en annexes psychiatriques, introduisent des recours devant le juge des référés afin que l'Etat belge soit condamné à respecter la décision de placement prise par la Chambre de protection sociale en vue de les transférer dans un établissement adapté à leur pathologie moyennant le paiement d'une astreinte. Le juge des référés accède généralement à ces demandes, reconnaissant qu'il est établi que la mesure d'internement en annexe psychiatrique ne remplit pas l'un des buts qui la justifie et l'autorise au regard des droits fondamentaux, à savoir donner à l'interné les soins dont il a besoin. De plus, le juge des référés a reconnu que ces détentions en annexes psychiatriques s'effectuaient sans titre de détention et étaient donc illégales dès lors que la CPS avait ordonné le transfert des internés vers un établissement de soins ou de défense sociale. Ces décisions n'ont pas été frappées d'appel.

Ainsi, 5 internés ont pu être transférés en 2020 dans l'établissement désigné par la CPS grâce à une ordonnance de référés et 4 rien que pour les mois de janvier et février 2021...

Malgré ces recours et cette jurisprudence, l'Etat freine à se conformer aux décisions de justice et utilise nombre de subterfuges afin de s'y soustraire (par exemple, faire passer une annexe psychiatrique pour une section de défense sociale comme à Anvers ou prochainement peut-être à Namur et à Saint-Gilles voire Haren ou transférer l'interné à Paifve pour éviter les astreintes alors que la Chambre de protection sociale désignait l'HPS Les Marronniers...).

La réalité du terrain est donc en contradiction avec l'exigence de qualité imposée par la loi et les conventions internationales. Cette absence de qualité dans les soins prodigués se retrouve tant dans les annexes psychiatriques (de manière plus criante) que dans les EDS. Le paradoxe de la situation réside dans le fait que les internés le sont parce que la justice les déclare irresponsables de leurs actes, et donc non susceptibles d'être punis par une peine de prison, alors que cette même Justice les place dans une annexe de prison présentant un régime encore plus sécuritaire et chaotique que celui des condamnés.

3. Les structures de placement

Introduction

La loi du 5 mai 2014 a prévu trois types de lieux d'internement possibles :

- Un établissement de défense sociale (EDS) organisé par l'autorité fédérale,
- Un centre de psychiatrie légale (CPL) organisé par l'autorité fédérale,
- Un établissement psychiatrique classique soit privé et subventionné, soit organisé par un pouvoir public, si accord de placement.

Les critères de dangerosité et de risque vont permettre de classer ces lieux et justifier la répartition des internés entre ces différents endroits : Les internés sont classés selon qu'ils soient « high risk », « medium risk » ou « low risk » dans des établissements psychiatriques hautement sécurisés ou psychiatriques classiques.

Il n'existe en Belgique qu'un seul EDS à proprement parler, l'établissement de Paifve. Ce dernier est le seul établissement dépendant du Ministère de la Justice, dont la création en 1972 avait pour unique but d'accueillir des personnes internées.

D'autres établissements sont présents du côté francophone, mais il s'agit d'établissements hospitaliers qui disposent d'une section sécurisée, accueillant des personnes internées. On retrouve ainsi une section défense sociale pour une population masculine dans le CRP (Centre Régional de soins Psychiatriques) « Les Marronniers », situé à Tournai, ainsi qu'une section défense sociale pour femmes dans le CHP (Centre Hospitalier Psychiatrique) « Le Chêne aux Haies », situé à Mons.

Cette articulation diffère du côté néerlandophone. Jusqu'en 2015, on ne trouvait de sections de défense sociale que dans des établissements pénitentiaires (Turnhout, Bruges et Merksplas), qui correspondaient de facto au fonctionnement d'une annexe psychiatrique. Néanmoins, cette situation est en phase de changement depuis la mise en place du Masterplan du Ministre de la Justice Koen GEENS en 2015.

Ainsi, un centre de psychiatrie légale a été créé à Gand en 2015 (264 places) et un autre à Anvers en 2017 (180 places).

Les évolutions sont loin d'être linéaires... Notamment, en 2019, une section de défense sociale a encore été créée au sein de la prison d'Anvers et deux autres seraient en négociation au sein même des annexes psychiatriques de la prison Namur et de Saint-Gilles. L'OIP tient à dénoncer cette situation hypocrite changeant juste l'étiquette « annexe » en « EDS » tout en gardant le régime carcéral inadapté aux internés !

Des centres de psychiatrie légale sont également en projet du côté francophone à Wavre et à Paifve à la suite des réformes annoncées par le Masterplan III en 2016 mais les difficultés liées au transfert des soins de santé du SPF Justice vers le SPF Santé publique ralentissent fortement la mise en place de ces projets. Malheureusement, aucune perspective de construction ne se concrétiserait avant 2025 voire 2027 ! En conséquence, les listes d'attente pour le transfert des internés vers une structure adaptée sont excessivement longues surtout du côté francophone (cfr supra) et l'objectif selon lequel plus aucun interné ne devrait relever du SPF Justice est loin d'être atteint.

Les lieux gérés par le SPF Justice ont la particularité de s'inscrire prioritairement dans une logique sécuritaire et carcérale (ce sont des agents pénitentiaires qui y travaillent) laissant le volet soins en arrière-plan... Tant que les CPL ne sont pas construits, il s'avère que le SPF Santé Publique refuse d'investir entre les murs appartenant au SPF Justice !

Lors de sa visite en Belgique au printemps 2017, le CPT s'est rendu à la section de défense sociale de la prison de Bruges et à l'EDS de Paifve et a continué à dénoncer la situation des internés : régime non adapté aux soins et pauvre en activités, manque cruel de personnel médical et socio-éducatif, agents pénitentiaires en sous-effectif et sans formation adéquate, soins limités, ...

Malheureusement, les prises en charge par des établissements externes à la défense sociale sont difficiles à mettre en œuvre. En effet, les internés constituent un « public repoussoir » pour ces institutions : la dimension de dangerosité à l'origine de l'internement provoque régulièrement le refus de ces institutions de prendre en charge des internés, qui se trouvent ainsi de facto condamnés à demeurer dans le circuit de défense sociale.

On constate toutefois que la situation des internés a fait l'objet d'une évolution au cours des dernières décennies à la suite non seulement des visites du CPT mais également des arrêts de la CEDH condamnant la Belgique à cet égard (cfr supra et infra). D'une situation proprement catastrophique, elle évolue lentement vers une prise en charge plus adaptée, mais toujours insuffisante.

L'OIP estime qu'il y a lieu de sortir la population internée du secteur de la justice pénale.

La situation à Paifve

L'EDS a une capacité de 208 places.

Les internés y reçoivent très peu de visites, l'établissement se trouvant peu accessible et ses occupants étant des personnes isolées, souvent des étrangers sans titre de séjour en Belgique.

La durée d'enfermement à Paifve varie. Fin 2020, la situation était la suivante : un patient y séjournait depuis 37 ans. Près de 25 % des patients y étaient internés depuis plus de 10 ans alors qu'une majorité d'entre eux, soit 57%, y étaient internés depuis moins de 5 ans.

Les soins y sont en-deçà des normes hospitalières. Cette situation a été dénoncée à plusieurs reprises par le CPT et d'autres instances. Malgré cela, le Gouvernement a continué à réduire les budgets alloués à cet établissement, aggravant ainsi le sort des internés et l'absence de motivation des travailleurs.

La commission de surveillance de Paifve dénonçait en 2017 et en 2018 un taux d'absentéisme du personnel de près de 35 % et une équipe de soins incomplète (8 infirmières pour 167 patients, 3 psychiatres pour tout l'établissement, 2 psychologues, 2 médecins généralistes, ...). Cette situation empêchait l'organisation d'activités, y compris thérapeutiques.

Ces constats étaient également ceux du CPT lors de sa dernière visite en 2017 qui insistait sur la nécessité d'une formation adaptée des agents pénitentiaires mais ce dernier rapport recommandait également, au sujet plus particulièrement du personnel de soins et traitement, que les autorités belges prennent sans délai les mesures nécessaires à l'EDS de Paifve afin :

« • De garantir la présence effective d'une équipe de soins pluridisciplinaire complète comprenant les fonctions suivantes : psychiatres, psychologues, ergothérapeutes, kinésithérapeutes, éducateurs, assistants sociaux et infirmiers spécialisés en psychiatrie, en adaptant les effectifs au nombre de patients présents et en fonction des besoins réels ;

• Qu'il soit établi pour chaque patient un plan de traitement individuel, mentionnant des objectifs et des moyens, comprenant un suivi psychiatrique, ainsi que des activités thérapeutiques et occupationnelles adaptées ;

• D'assurer une permanence infirmière de jour comme de nuit, tous les jours, y compris les weekends et les jours fériés, et d'instaurer un système d'astreinte pour les psychiatres ;

• De renforcer les mécanismes de coordination entre les membres de l'équipe de soins et de clarifier les lignes hiérarchiques ;

• Que tout patient ayant fait l'objet d'une prescription médicamenteuse obtenue par téléphone soit examiné dès que possible par un médecin ;

• De s'assurer que la distribution des médicaments soit faite par du personnel de santé. En cas d'impossibilité, une liste de médicaments devant être distribués, en toutes circonstances, par le personnel de santé (comme les antipsychotiques ou la méthadone) devrait être établie »

D'autre part, ce dernier rapport du CPT mettait aussi l'accent sur certaines dérives en matière de recours à des moyens de contrainte et accompagnait ses constats de recommandations fortes : « Le CPT recommande aux autorités belges de prendre des mesures visant à revoir en profondeur les protocoles en vigueur encadrant le recours aux pratiques d'isolement, aux moyens de contention mécanique et aux traitements médicamenteux sous contrainte visant les patients internés dans les établissements pénitentiaires. Ces protocoles doivent expliciter les éléments suivants : les circonstances dans lesquelles il peut être recouru à la mesure de contention, les objectifs visés par celle-ci, sa durée, la fréquence à laquelle elle doit être révisée, l'obligation de maintenir des contacts humains envers le patient, l'obligation d'une attention renforcée du personnel de soins, qui doit assurer une surveillance continue et directe auprès du patient. Il est également primordial dans ce contexte qu'une approche axée sur les soins prévale : le personnel de soins devrait rester maître de la prise en charge lorsqu'il considère le recours à ce type de mesure indispensable, et ce afin d'assurer la continuité des soins. Dans ce contexte, il doit être clairement établi que l'isolement ou tout autre moyen de contention ne doit jamais être utilisé dans une optique punitive, ni être prolongé à cet effet. Dans ce contexte, il conviendrait de mettre fin au recours à l'isolement à titre de sanction disciplinaire, conformément

à ce qui est par ailleurs pratiqué dans les autres établissements spécialisés dans la prise en charge des internés (...). Si le recours à l'isolement ou à un autre moyen de contention s'impose, l'intéressé doit être transféré au plus vite dans une structure médicalisée adaptée permettant une telle prise en charge » (§172 et 173).

Eu égard à ces constats alarmants, le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) a organisé une visite ad hoc de l'établissement les 5 et 6 mars 2020 dont rapport approuvé par le Conseil central le 17 septembre 2020.

Cette visite a été accomplie par deux membres du CCSP ainsi que deux psychiatres indépendants.

Il a été constaté que la situation ne s'était guère améliorée depuis les derniers rapports du CCSP et du CPT.

Notamment, interrogée à ce sujet, la direction a précisé qu'en 2019, pour le personnel de surveillance et le personnel technique, la moyenne par jour était de 25 % d'absences pour maladies et accidents de travail alors qu'elle était de l'ordre de 16,5% pour le personnel administratif, le SPS et le personnel de soins. Ce taux d'absentéisme important provoque des conséquences sur les activités normales telles que les préaux, les douches, les visites, les rendez-vous médicaux, les activités sur l'aile qui ne peuvent pas avoir lieu conformément à ce qui est prévu faute de personnel suffisant pour assurer les mouvements en toute sécurité. Les activités thérapeutiques et les formations dispensées par des services externes subissent les mêmes effets de discontinuité et de suspension au gré de l'insuffisance de personnel au travail ce qui est loin d'être favorable à l'implication dans patients dans ces activités.

Selon la délégation du CCSP, « l'équipe psycho-sociale n'est actuellement composée que d'un seul psychiatre (indépendant) qui preste 24 heures par semaine. Toute la charge de l'expertise concernant l'octroi de modalités d'exécution de la mesure d'internement repose sur les épaules de ce seul psychiatre, très engagé certes mais dont le caractère indispensable met en péril la continuité dans le traitement des dossiers par le service psycho-social de l'établissement.

L'équipe médicale, à la tête de laquelle il n'y a pas de direction médicale, n'est actuellement composée que de 3 psychiatres (indépendants) prestant un total de 46 heures par semaine, de 2 médecins généralistes présents à tour de rôle tous les jours de la semaine et de 9 infirmiers dont 1 intérimaire représentant ensemble 7,85 équivalents temps plein, pour 193 patients. En l'absence d'un directeur médical, il n'y a aucune concertation hiérarchisée entre médecins, ni aucune mise au point d'un plan de soins ou d'un projet de service médical. Alors que la discipline est placée comme valeur centrale partout dans l'établissement pour les patients, les médecins, eux, restent libres de venir quand bon leur semble, ce qui dans certains cas, désorganise les soins eux-mêmes, ou augmente l'inconfort des patients (par exemple lors de leurs séjours de quelques jours en isolement à l'arrivée). En conséquence, les heures disponibles ne sont pas prestées, sans être non plus disponibles et évidemment pas attribuables à d'autres postes. Il ressort par ailleurs que les psychiatres indépendants ne seraient pas liés à un nombre d'heures fixes de prestations de sorte qu'ils prestant souvent moins d'heures que ce qui est annoncé ci-dessus. En outre, ils ne seraient pas payés au même tarif horaire qu'en milieu hospitalier ou en privé et ils seraient très régulièrement payés avec plusieurs mois (3 en moyenne) de retard. L'équipe médicale psychiatrique étant en sous-nombre au regard du nombre de patients à suivre, ils doivent souvent se contenter de suivre les cas les plus difficiles et/ou les urgences de sorte que la charge de travail est déplacée sur le personnel infirmier, lui aussi en sous-nombre. Enfin, 2 des 3 psychiatres qui exercent actuellement à Paifve cessent leurs activités à dater de l'été 2020, sans que jusqu'ici aucune piste de remplacement concrète n'ait été annoncée par l'administration. Les conditions très peu attractives dans lesquelles les psychiatres sont amenés à exercer leurs fonctions actuellement au sein de l'EDS de Paifve ne contribuent assurément pas à attirer les prétendants outre la rareté des psychiatres disponibles sur le marché de l'emploi. A noter que non seulement l'équipe médicale est déficitaire au regard du nombre de patients (193) mais également que certaines spécialités ne sont tout simplement pas exercées au sein de l'établissement telles que la dentisterie, la dermatologie, l'ophtalmologie, l'orthopédie, etc. Un tabacologue et un endocrinologue ne viennent qu'une fois par semaine. En ce qui concerne les infirmiers, ils ne sont uniquement présents en journée, jusqu'à 17h. Des raisons organisationnelles sont avancées pour expliquer l'absence d'infirmières durant la nuit et le week-end. Cela a des conséquences sur les soins administrables ou pas (injection dépôt, surveillance des tensions) et crée en fait une relative discontinuité des soins. Seule la cheffe infirmière assure une garde volontaire par téléphone et si nécessaire sur place. En l'absence de personnel infirmier la nuit et le week-end, il revient au personnel de surveillance d'assurer la première ligne. Or, il apparaît que devant le refus de certains médecins généralistes de garde de se déplacer jusqu'à Paifve, il ne soit pas rare que le personnel soit contraint d'appeler les services d'urgences et de faire venir l'ambulance jusqu'à l'EDS » .

En conséquence, les experts de la délégation du CCSP constatent un très faible accès aux soins, accès qui est en outre indirect puisqu'il transite par le personnel de surveillance.

Concernant les différentes pathologies, les experts membres de la délégation du CCSP ont relevé que peu d'efforts sont réalisés en vue de poser un diagnostic clair et de consigner celui-ci dans le dossier du patient. Au sujet des patients pour lesquels aucun espoir de sortie n'est envisageable et dont la place en défense sociale est à long terme, aucune vision socio-thérapeutique n'est matérialisée et les impératifs de gestion semblent l'emporter sur les impératifs thérapeutiques. Il n'y a pas de place pour un traitement de fond ayant du sens mais bien uniquement pour la gestion de l'agitation.

De manière générale, le fonctionnement correspond de facto à une détention pure et simple, ce qui ne devrait évidemment pas être le cas dans un établissement dont la fonction première est de soigner. L'institutionnalisation extrême de ce genre de lieu rend difficile la mise en place de projets nécessitant plus de souplesse ou un suivi plus personnalisé au sein de l'institution.

Le Ministre de la Justice a annoncé en 2021 que des examens de sélection sont prévus pour remplir, voire étendre le cadre de l'équipe soins à l'EDS.

La situation des internés à Paifve diffère peu de celle des internés détenus dans les annexes psychiatriques ; aussi, constatant qu'aucune amélioration n'a pu avoir lieu dans cet établissement sur des dizaines d'années de recommandations, c'est bien sa suppression pure et simple qui devrait être décidée au même titre que les annexes, la détention y étant contraire aux articles 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Centre Régional Psychiatrique Les Marronniers

Ce centre psychiatrique, qui dépend du Ministère de la santé de la Région wallonne, se compose de trois parties au total, dont une seulement accueille des personnes ressortant de la défense sociale : l'établissement hospitalier psychiatrique sécurisé (HPS). Il s'agit d'une partie sécurisée, de manière à assurer cet aspect indissociable de la défense sociale. Cette section peut accueillir un nombre total de 381 patients, répartis au sein de 10 pavillons. A l'heure actuelle (juin 2021) il y aurait 350 internés aux Marronniers dont 50 en situation de séjour illégal.

Il ne s'agit pas d'un établissement carcéral, il n'est donc pas question d'agents ou de surveillants mais de personnel soignant.

S'agissant d'une section de défense sociale intégrée dans un établissement hospitalier, les normes appliquées sont donc celles de ce secteur. Huit psychiatres travaillaient au sein de la section de défense sociale, certains à temps plein, d'autres à mi-temps. Ce nombre rencontrait les exigences légales en matière hospitalière mais il semble que des démissions récentes aient eu lieu....

La répartition est opérée en fonction des pathologies : on détermine le type de pathologie que présente l'interné afin de lui apporter les soins les plus adaptés possibles. Cette répartition en pavillons implique une distinction entre pathologies au sein des personnes qui se trouvent sur liste d'attente pour intégrer l'établissement. Une place libérée au sein du pavillon des délinquants sexuels ne pourra pas accueillir un psychotique, de sorte que la première personne inscrite sur liste d'attente ne sera pas forcément la première à trouver une place adaptée. Afin de déterminer au mieux la pathologie et les besoins de chaque interné, les nouveaux arrivants séjournent entre 2 et 3 mois dans un pavillon « admission », où le contact peut être établi avec l'équipe soignante. La personne internée est ensuite transférée vers le pavillon adapté.

Les internés peuvent circuler librement au sein de leur section, et disposent généralement de la clef de leur chambre. Les chambres ne sont fermées à clef que la nuit. L'accès au préau est également libre. D'après le personnel de l'établissement, cette liberté de mouvement des patients facilite les contacts et le déroulement de la vie quotidienne. Il instaure un climat plus détendu, cette politique des « portes ouvertes » a fortement diminué les tensions qui existaient auparavant.

La vie quotidienne s'articule autour de différentes activités. Les pavillons comportent chacun une salle d'activités (sports, jeux, télévision, détente...), dans laquelle les patients peuvent se retrouver. Dans la

mesure où une grande majorité des patients bénéficient de sorties autorisées par la CDS, des sorties de l'établissement pour des activités extérieures ont lieu fréquemment (cinéma, expositions, sorties sportives...). Des ateliers artistiques ont également été mis en place, que ce soit pour de la peinture, de la musique, de la sculpture... Enfin, un lieu de rencontre, le « Beau B'art » a vu le jour en ville. Les patients peuvent s'y retrouver pour discuter, faire connaissance, dans le cadre d'activités qui y sont régulièrement proposées.

L'établissement établit des contrats avec des entreprises externes, pour la réalisation de tâches manuelles simples. Les internés sont payés à la pièce, avec une rémunération maximum de 200 euros par mois.

La durée moyenne d'un internement au sein des Marronniers est de huit années, mais avec un écart type très important, puisque certains séjours s'étalent sur plus de vingt ans, là où d'autres ne dépassent pas deux ans.

La plupart des patients présentent des limites intellectuelles plus ou moins importantes, l'immense majorité n'a pas obtenu son diplôme du secondaire. Ces difficultés rendent parfois le suivi médical et la mise en œuvre de projets plus complexes.

Le projet outreaching vise à assurer le meilleur accueil possible aux patients transférés depuis une annexe psychiatrique. Ainsi, des membres du CRP Les Marronniers se rendent à l'annexe psychiatrique où est détenu le patient, afin de le rencontrer. Des contacts sont également établis avec le personnel de l'annexe à propos du traitement prescrit, des éventuels projets mis en place, etc. De cette manière, l'idée est d'éviter une rupture des soins ou la perte d'avancées positives lors du transfert.

Cette structure, ne ressortant plus du SPF Justice, ne se voit pas appliquer la loi de principes du 12 janvier 2005... Dès lors, il n'y a notamment aucune commission de surveillance constituée pour cet établissement, ce qui est à regretter.

L'OIP reçoit de plus en plus de critiques quant à la situation dans cet établissement lequel aurait tendance à perdre en qualité et quantité de soins pour les internés. Il existerait des dissensions au sein du personnel lesquelles auraient mené notamment à la démission de plusieurs psychiatres et le cadre ne serait plus complet.

Au sein du pavillon des Sorbiers qui est celui des entrants et donc celui qui ressemble à s'y méprendre à un couloir de prison, il n'y aurait pas de psychiatre qui y serait pour le moment directement affecté (situation mai 2021). Notamment, une psychiatre qui avait été engagée pour travailler au sein de cette unité, directement au sortir de ses études, et qui n'a pas résisté aux difficultés inhérentes à ce type de structure.

Au sein du pavillon des Sorbiers toujours, il est fréquent que les entrants soient directement placés quelques jours à l'isolement, pour les « calmer » dès leur arrivée. L'isolement s'accompagne fréquemment de contention pharmacologique (injection) et physique (interné attaché aux bras et aux jambes).

Il nous est par exemple rapporté qu'un jeune interné qui venait d'arriver aux Marronniers depuis l'annexe psychiatrique de Saint-Gilles en mai 2021 aurait bouté le feu à son matelas (cet acte faisant partie de sa pathologie) et aurait directement été placé en isolement durant quatre jours pieds et bras attachés alors que cet homme n'aurait jamais été agressif ni envers les autres ni envers lui-même. Cet isolement avec contention s'apparente fortement à une sanction déguisée, à l'encontre d'un individu dont le trouble mental l'empêche de comprendre le sens d'une punition.

Comme indiqué, l'absence de commission de surveillance empêchant donc un contrôle indépendant et officiel est à regretter. Il en est de même de l'absence de commission des plaintes.

Le Centre Psychiatrique « Le Chêne Aux Haies »

Le « pavillon Claudel » situé au sein de l'hôpital psychiatrique « Le Chêne aux Haies » à Mons comprend quant à lui 32 places réservées aux femmes. Le bâtiment, construit au XIXème siècle, ne dispose pas de toutes les infrastructures nécessaires.

Ce centre est géré par l'intercommunale Centre hospitalier universitaire Ambroise Paré.

Tout comme « Les Marronniers », le « Chêne aux Haies » n'est pas soumis au contrôle d'une commission de surveillance.

Les établissements psychiatriques classiques

Ils comprennent les hôpitaux psychiatriques classiques qui soit sont de type privé subventionné, soit dépendent des pouvoirs publics.

De rares centres accueillent des internés faisant l'objet d'une modalité de placement (centre ouvert de soins psychiatriques à Rekem) mais d'autres hôpitaux acceptent la prise en charge d'internés dans le cadre d'une libération à l'essai (Centre Hospitalier Jean Titeca, Manage, Dave, clinique de la Forêt de Soignes, ...).

Ces établissements de soins ont le pouvoir de refuser de prendre en charge un interné, contrairement au EDS ou aux CPL.

Équipes trajet de soins internés (TSI)

Dans l'idée d'établir une continuité entre les différentes phases que connaît le patient au cours de son internement et surtout de travailler sur les réticences des structures de soins classiques à accepter des internés, des équipes mobiles ont été mises en place. Il existe une équipe mobile par ressort de Cour d'appel.

Ce projet consiste en binômes dont la fonction est d'accompagner le patient lorsqu'il va intégrer une autre structure ou est libéré sous conditions. Cet accompagnement permet une meilleure continuité dans les soins prodigués et évite une rupture qui risque d'angoisser le patient ou de lui faire perdre le bénéfice des soins qu'il a reçus. L'existence de ces équipes mobiles permet également que des contacts aient lieu avec les structures de soins classiques, et permet de démystifier quelque peu leur perception des patients internés. Ce projet est à saluer dans la mesure où il permet d'instaurer progressivement une communication entre les différents acteurs, et de mettre fin aux craintes et préjugés.

Cependant, les moyens humains de ces équipes sont fort limités (ex : quatre personnes pour la Cour d'appel de Mons) et risquent de ne pas évoluer malgré l'augmentation des internements dans le pays en raison du manque d'investissement du politique dans ce type de projets.

D'autre part, la loi de 2014 a confié à des « coordinateurs circuit de soins externes » la mission de rechercher les possibilités de signer des accords de coopération avec les établissements de soins afin que ceux-ci s'engagent à accueillir des internés et renoncent à leur pouvoir d'acceptation ou de refus des internés qui leur sont envoyés par les CPS. Deux coordinateurs trajet de soins sont désignés par ressort de cour d'appel : l'un dépend du SPF Justice et l'autre du SPF Santé. Ce cadre ne serait toutefois pas rempli à l'heure actuelle.

4. La situation spécifique en Flandre

Jusqu'au mois de mai 2014, il n'existait pas d'établissement de défense sociale autonome en Flandre. Les deux EDS faisaient partie des prisons de Turnhout et Merksplas. Ces prisons disposent aussi d'une annexe psychiatrique et, dans la réalité, il n'y a pas de différence entre le fonctionnement de la partie EDS et celui d'une annexe psychiatrique quelconque. Malgré cela, en 2019, une section de défense sociale similaire a encore été créée au sein de la prison d'Anvers !

Le film « 9999 », tourné au sein de la prison de Merksplas, décrivait l'oubli de plus en plus profond dans lequel étaient tombés cinq internés, certains depuis près de 20 ans, ainsi que les conditions totalement inadéquates dans lesquelles ils se trouvaient.

En raison du manque criant d'institutions adaptées, mis en lumière par les nombreuses condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme (cf. supra), et de l'attention portée sur cette problématique, la décision a été prise de créer de nouvelles institutions en Flandre.

Un centre de psychiatrie légale (Forensisch psychiatrisch centrum Gent – FPC Gent) a ouvert le 6 mai 2014 à Gand. Celui-ci accueille actuellement 264 internés. Un second centre a ouvert à Anvers en août 2017 pour

182 places. Ces centres connaissent déjà des listes d'attente. Le SPF Justice est en charge des bâtiments et de la sécurité et le SPF Santé Publique en charge des soins.

Un CPL doit ouvrir par ailleurs à Alost pour 120 places en vue du placement des internés à haut risque.

Si l'on peut voir une avancée positive dans la création de nouveaux établissements plus adaptés à l'accueil des personnes internées, de sérieuses réserves ont été émises par de nombreux acteurs de terrain. En effet, le SPF Justice a confié l'exploitation de ces centres à des consortiums privés dans le cadre de partenariats publics-privés et les conséquences de ce choix inquiètent fortement les acteurs de terrain.

Deux offres avaient été retenues à la suite du lancement du marché public pour l'exploitation du Centre de psychiatrie légale de Gand en juillet 2015 : d'une part, il y avait la Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent vzw, ASBL créée dans le but d'améliorer la situation des internés et de leur pourvoir les soins nécessaires. Les partenaires de cette A.S.B.L. sont la ville de Gand, l'Université de Gand et la Haute-école de Gand. La seconde offre a été faite par la société multinationale Sodexo, en partenariat avec les sociétés Parnassia et Securitas. C'est cette dernière qui a été retenue. Ce choix est particulièrement inquiétant : plusieurs établissements pénitentiaires européens gérés par Sodexo ont fait l'objet d'importantes critiques.

Le choix d'une société multinationale, dont le but premier vise le profit, est d'autant plus critiquable lorsqu'on sait que la Plateforme de Gand rassemblait des institutions impliquées dans la recherche, disposant d'un réseau important au sein des institutions belges et qui avait pour but principal d'assurer les soins adéquats aux personnes internées.

Ce constat démontre la volonté de plus en plus évidente des pouvoirs publics d'assurer une diminution des coûts, le plus souvent au détriment des personnes détenues. En l'occurrence, l'efficacité vantée par Sodexo se fonde, entre autres, sur une réduction du personnel, ce qui est précisément l'un des problèmes majeurs actuellement.

L'OIP dénonce cette forme de capitalisme carcéral donnant la prééminence d'objectifs commerciaux sur la qualité des soins et ayant pour conséquence un allongement des durées d'incarcération au vu des intérêts financiers en jeu.

Il est à noter qu'en France, en 2018, la Cour des Comptes a déconseillé de continuer à recourir au partenariat public-privé (PPP).

L'OIP réclame un contrôle externe accru sur ce type de structures.

5. Perspectives

L'OIP s'est souvent mobilisé pour dénoncer la situation des internés.

Malheureusement, les individus présents dans les annexes des prisons et dans les établissements de défense sociale sont souvent considérés comme les déchets de la société : non seulement ils sont malades (et donc coûtent cher !), mais en outre ils ne respectent pas le contrat social et commettent des actes délictueux.

On ne donne pas les moyens de les soigner correctement alors on les « garde » en attendant que leur « état se soit suffisamment amélioré pour les réinsérer dans la société ». Comment cette amélioration est-elle censée arriver eu égard à la situation décrite ci-dessus ?

On espérait que la Commission « internement » propose une réforme profonde du système de défense sociale. La loi du 21 avril 2007, projet « mort-né », qui n'a jamais été mise en vigueur, se trouve abrogée par la loi du 5 mai 2014, dont l'entrée en vigueur avait été initialement fixée au 1er janvier 2016, mais reportée au 1er octobre 2016 après des modifications. Malheureusement, la nouvelle loi ne supprime pas les annexes psychiatriques même si elle en a réduit l'usage (en théorie du moins).

Le Masterplan internement de 2016 élaboré conjointement par les ministres de la Justice et de la Santé publique en 2016 avait pour objectif de sortir tous les internés des annexes psychiatriques des prisons pour 2019 grâce notamment à :

1. L'intégration des soins de santé internés dans les soins de santé réguliers ;
2. La création de deux centres de psychiatrie légale à Gand et Anvers devant permettre une transition des internés vers le circuit de soins externe ;
3. La construction de deux centres de psychiatrie légale supplémentaires, un à Wavre et un à Paifve, chacun pouvant accueillir 250 internés ;
4. La construction d'un établissement long stay à Alost d'une capacité de 120 places ;
5. L'extension des équipes mobiles à toutes les régions, dans le but de promouvoir la transition des internés vers le circuit de soins classique.

On sait que les discussions pour l'intégration des soins de santé internés vers les soins de santé réguliers sont quasiment à l'arrêt depuis 2018, l'agenda de la construction de CPL à Paifve, Wavre et Alost n'est pas encore clair et les équipes mobiles ne sont pas complètes et n'ont pas encore atteint leur objectif de création de places suffisantes et automatiques dans le circuit de soins classique.

L'OIP s'inquiète par ailleurs de la création de sections long stay évoquant une détention à perpétuité et témoignant d'une politique de mise à l'écart de ceux qui sont « hors-norme ».

Il faut encore déplorer les chiffres liés à l'internement des étrangers sans titre de séjour. Actuellement, 13% des personnes placées ont ce profil, soit 103 personnes. Certaines n'ont aucun motif de rester privées de liberté mais sont laissées aux oubliettes, sans la moindre perspective.

De manière générale, si la création d'établissements supplémentaires peut être saluée comme une avancée positive dans l'immédiat, on peut s'interroger sur les fondements mêmes de l'internement et de son système actuel. Les malades et handicapés mentaux devraient être pris en charge par le réseau classique de soins.

Les annexes psychiatriques demeurent, et la prise en charge des patients reste problématique au sein des EDS. La durée de l'internement reste extrêmement longue malgré la nouvelle loi et la création des Chambres de Protection Sociale.

L'OIP rappelle que la CEDH a estimé par un arrêt du 6 avril 2021 que les efforts de l'Etat belge n'étaient pas suffisants et a condamné une nouvelle fois celui-ci à dédommager des internés à la suite de violations de leurs droits fondamentaux.

L'OIP constate que l'Etat belge, souhaitant améliorer son image auprès des institutions internationales, est prêt à mettre l'étiquette EDS sur certaines annexes psychiatriques pour faire croire à la diminution du nombre d'internés dans les annexes sans pour autant qu'il soit raisonnablement possible d'offrir des soins adaptés aux internés se trouvant dans ces lieux. (cfr situation à Anvers, Saint-Gilles,...) L'OIP maintiendra sa vigilance sur ce point.

En outre, le choix de faire appel à des acteurs privés dans un domaine aussi complexe que l'internement laisse présager une gestion plus managériale qu'axée sur la qualité des soins procurés aux internés.

L'OIP condamne le discours contradictoire du Gouvernement : sortir tous les internés des annexes psychiatriques et vouloir intégrer les internés dans le circuit de soins classiques tout en créant des établissements sécurisés gérés par le SPF Justice, comme les sections de défense sociale et les centres de psychiatrie légale.

L'OIP constate encore que les internés sont traités de manière très différente selon le lieu dans lequel ils sont placés.

L'OIP estime que le système d'internement pénal devrait être abrogé, les délinquants atteints de troubles mentaux devraient être renvoyés vers le système civil de la psychiatrie et qu'on aborde enfin cette problématique dans le cadre d'une politique de santé mentale globale.

I. COVID

La lecture de la notice jusqu'à présent aura convaincu les lecteurs du fait que les prisons belges sont confrontées à une situation de crise ordinaire, sur laquelle est venue se greffer la crise sanitaire dès le mois de mars 2020.

Cette partie de la notice vise à décrire de manière critique la situation et la réglementation adoptée en réaction à la pandémie.

Il sera fait références aux différentes « vagues » de la pandémie, que nous situons comme suit :

- la première vague entre le 13 mars et fin juin 2020,
- la seconde vague entre mi-octobre 2020 jusqu'au 31 mars 2021,
- la troisième vague entre le 1^{er} avril et l'été 2021.

Dès le déclenchement de la pandémie, plusieurs instances internationales (notamment l'ONU⁴⁷⁵ et l'OMS⁴⁷⁶) et européennes (notamment le Comité des ministres⁴⁷⁷ et le CPT⁴⁷⁸ au niveau du Conseil de l'Europe⁴⁷⁹) ont formulé des recommandations quant aux mesures à prendre à l'égard des prisons⁴⁸⁰. Outre le fait qu'elles recommandaient l'adoption de mesures proportionnées et limitées dans le temps, elles soulignaient l'importance de réduire la population carcérale. En effet, les prisons sont des lieux fortement peuplés, voire surpeuplés, qui ne permettent pas la distanciation sociale, et où les conditions d'hygiène sont loin d'être optimales (voir supra), et sont des lieux à risque pour une propagation très rapide du virus. De surcroît, les personnes détenues souffrent d'un état de santé physique et psychique globalement plus mauvais que la population générale et les soins de santé sont insuffisants (voir supra).

En Belgique, dès le début de la pandémie, diverses mesures ont été prises dans l'objectif de limiter la propagation du virus au sein des prisons. De manière schématique, on peut regrouper les mesures prises en trois grands groupes de mesures :

- Les mesures visant à la réduction de la population carcérale,
- Les mesures visant à limiter les entrées et sorties dans les établissements pénitentiaires et de défense sociale,

475 Voy. notamment l'appel du 25 mars 2020 de la haute-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme aux gouvernements à prendre des mesures d'urgence pour protéger les personnes en détention et réduire leur nombre (<https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=f>) (et son attention particulière à l'égard des personnes détenues présentant un handicap : Covid-19 and the rights of persons with disabilities : guidance, 29 avril 2020, p. 7, point 7.a https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:smiZdVUD-8UJ:https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities.pdf+%&cd=2&hl=fr&ct=clnk&gl=be). Voy. aussi les « conseils aux Etats parties et aux mécanismes nationaux de prévention » du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (CAT/OP/10, document adopté le 25 mars 2020 et publié le 7 avril 2020, <https://www.ohchr.org/fr/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>).

476 L'OMS a notamment publié en date du 15 mars 2020 des orientations provisoires en anglais (« interim guidance – preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention », <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention,-15-march-2020-produced-by-who/europe>) ; voy. aussi les directives provisoires « La covid-19 et les personnes privées de liberté », mars 2020 du HCDN et de l'OMS, <https://interagencystandingcommittee.org/other/iasc-interim-guidance-covid-19-focus-persons-deprived-their-liberty> ; voy. encore la déclaration commune sur COVID-19 dans les prisons et autres lieux fermés de l'UNODC, l'OMS, l'ONUSIDA et le HCDN, du 13 mai 2020, <https://www.who.int/fr/news/item/13-05-2020-unodc-who-unhcr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>.

477 Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dispose d'organes consultatifs composés d'experts, parmi lesquels le Conseil de Coopération Pénologique (PC-CP GT). Ce dernier a publié deux déclarations contenant différentes recommandations : la première en date du 17 avril 2020, la seconde en date du 28 septembre 2020, accessible en ligne, <https://www.coe.int/fr/web/prison/strasbourg-2020>, consulté le 11 décembre 2020.

478 Le CPT a publié le 20 mars 2020 sa « déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19) », CPT/Inf(2020)13. Voy. encore : <https://www.who.int/news-room/detail/13-05-2020-unodc-who-unhcr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>.

479 Sur les réactions des institutions européennes – Conseil de l'Europe et Union européenne – voy. A. Martufi, « Policy Responses to Covid19 in Prisons. Testing the (In)action of European Institutions during the Pandemic », Have prisons learnt from Covid-19? How the world has reacted to the pandemic behind bars, NGO Antigone, Anno XV, n°1, 2020, pp. 198 – 210, https://www.antigone.it/rivista-archivio/Rivista_Anno_XV_N1.pdf.

480 L'Association pour la prévention de la torture (APT) a publié une liste de lecture avec les différentes recommandations émises au niveau européen et international, à la fin de son « Guide – Monitoring des lieux de détention en temps de COVID-19 », mai 2020, <https://www.apr.ch/fr/resources/publications/guide-monitoring-des-lieux-de-detention-en-temps-de-covid-19>, consulté le 11 décembre 2020.

- Les mesures sanitaires prises à l'intérieur des prisons, impactant les conditions de détention.

Nous exposerons, dans un premier temps, les mesures adoptées en vue de réduire la population carcérale, dans un second temps, celles adoptées en vue de limiter les entrées et sorties en prison et dans un troisième temps, celles concernant le régime de détention à l'intérieur des prisons. La question spécifique de la vidéoconférence sera abordée dans un quatrième temps, avant de clôturer avec un cinquième point comportant les critiques formulées à l'égard de ces mesures.

Certaines mesures découlent, pour la première vague, de l'arrêté royal du 9 avril 2020⁴⁸¹ (ci-après « arrêté royal n°3 ») pris en application de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 2020⁴⁸² (les mesures étaient, sauf exception, applicables du 9 avril 2020 au 17 juin 2020, certaines avec effet rétroactif⁴⁸³), et pour la seconde et troisième vagues, de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus⁴⁸⁴ (ci-après « loi coronavirus »). Les mesures pénitentiaires prévues par la loi coronavirus, globalement semblables à celles prévues par l'arrêté royal n°3, étaient dans un premier temps, sauf exception, applicables du 24 décembre 2020 au 31 mars 2021 et certaines avec effet rétroactif ; dans un second temps, suite à l'arrivée de la troisième vague, elles ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2021, voire jusqu'au 15 juillet 2021⁴⁸⁵.

D'autres mesures ont, elles, été adoptées en-dehors de tout cadre législatif par des acteurs du pouvoir exécutif, à savoir par le ministre de la Justice (par le biais de circulaires ministérielles), par le Collège des procureurs généraux (également par voie de circulaires) et par l'administration pénitentiaire. L'administration pénitentiaire, ou « DGEPI »⁴⁸⁶, a rédigé dès le début de la crise sanitaire des « instructions coronavirus ». Ces instructions, non publiées⁴⁸⁷, sont régulièrement mises à jour, les nouvelles versions étant à chaque fois transmises par courriel aux directeurs de prison en vue de leur exécution.

Durant toute la crise sanitaire, le rôle de l'OIP a été de rester vigilant aux mesures prises à l'égard des prisons. L'OIP a communiqué à diverses reprises à ce sujet, ses membres ont pris la parole dans la presse, et ses membres avocats ont introduit divers recours.

481 Arrêté royal n°3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, M.B., 9 avril 2020. Cet arrêté est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur Belge. Il a été confirmé par la loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), M.B., 15 janvier 2021. Notons que la DGEPI a fait parvenir aux directions des établissements pénitentiaires une lettre collective n° 153 expliquant comment appliquer concrètement les dispositions de l'arrêté.

482 Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II), M.B., 30 mars 2020.

483 L'arrêté royal n°3 prévoyait que les différentes mesures étaient applicables du 18 mars au 3 mai 2020 inclus (sous réserve d'une exception), étant entendu que cette date finale pouvait être adaptée par arrêté royal. Cette date a d'abord été reportée au 17 mai 2020 (sous réserve d'une exception), par l'arrêté royal du 28 avril 2020 prolongeant les mesures prises par l'arrêté royal n°3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (M.B., 28 avril 2020, entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur Belge), puis au 17 juin 2020 (sous réserve d'une exception) par l'arrêté royal du 13 mai 2020 prolongeant les mesures prises par l'arrêté royal n°3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (M.B., 13 mai 2020, entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur Belge).

484 M.B., 24 décembre 2020. Voy. pour l'exposé des motifs : projet de loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1668/001.

485 Voyez les trois arrêtés suivants :

- Arrêté royal du 29 mars 2021 prolongeant certaines mesures prises par les lois du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, du 30 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, M.B., 31 mars 2021 (en vigueur le 31 mars 2021) ;
- Arrêté ministériel du 29 mars 2021 portant la décision relative à la prolongation de la mesure d'interruption de l'exécution de la peine "COVID-19" en application de l'article 66 § 2 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, M.B., 31 mars 2021 (en vigueur le 1er avril 2021) ;
- Arrêté ministériel du 29 mars 2021 fixant la période de suspension de l'exécution de certaines modalités de sortie des détenus en application de l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, M.B., 31 mars 2021 (en vigueur le 1er avril 2021).

486 DGEPI pour Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires / Directoraat Generaal Penitentiaire Inrichtingen.

487 Certaines versions de ces instructions (entre le 20 mars et le 30 avril 2020) sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : <https://www.europris.org/belgian-prison-service-be/>, consulté le 30 décembre 2020.

Dans cette mobilisation, l'OIP s'est associé aux autres associations actives en matière pénitentiaire du côté francophone, principalement la commission prison de la Ligue des Droits Humains, le GENEPI Belgique et la CLAC – collectif de luttes anti-carcérales. L'OIP a notamment été associé à la création de la « ligne info prison »⁴⁸⁸ visant à récolter des témoignages des personnes détenues et de leurs proches et de porter directement cette voix au grand public, via les réseaux sociaux, des émissions radio ou des podcasts.

1. Les mesures visant à limiter la population carcérale

Trois grandes mesures ont été prises pour réduire la population carcérale : l'interruption de l'exécution de la peine, la libération anticipée de certains condamnés et la suspension de la mise à exécution de certaines peines d'emprisonnement.

En premier lieu, l'**interruption de l'exécution de la peine-covid-19** (ci-après : « IEP-covid-19 ») est une modalité qui permet que la peine soit suspendue pendant une certaine durée : le condamné se retrouve dehors en tant que citoyen libre et sa peine n'est donc pas exécutée pendant cette interruption⁴⁸⁹. Durant la première vague, elle a été mise en place par une circulaire ministérielle entrée en vigueur le 20 mars⁴⁹⁰ et sous forme de « congé prolongé »⁴⁹¹. Ensuite, elle a été reprise et renommée « interruption de l'exécution de la peine » par l'arrêté royal n°3, prévoyant son application jusqu'au 17 juin 2020. Durant la seconde vague, elle a été réactivée par circulaire ministérielle le 3 décembre 2020⁴⁹², avant d'être couverte par la loi coronavirus prévoyant son application jusqu'au 31 mars 2021 dans un premier temps, puis jusqu'au 15 juillet 2021 avec l'arrivée de la troisième vague⁴⁹³.

La loi coronavirus indique que l'IEP-covid-19 est octroyée pour une période de deux mois, avec la possibilité pour le directeur de prolonger cette mesure si un arrêté ministériel le prévoit, ce qui est le cas⁴⁹⁴. L'arrêté royal n°3 IEP-covid-19 prévoyait que cette modalité n'était accordée qu'aux condamnés remplissant certaines conditions, à savoir ceux qui disposaient d'un milieu d'accueil acceptant de les accueillir et de moyens d'existence suffisants, et qui appartenaient à l'une des deux catégories visées (*soit* avoir déjà passé un congé pénitentiaire dehors qui se soit bien déroulé ou être en détention limitée tout en bénéficiant de congés pénitentiaires, *soit* faire partie du groupe à risque des personnes vulnérables au développement de symptômes graves du coronavirus⁴⁹⁵). Une analyse de risques était en outre réalisée avant la décision d'octroi, prise par le directeur de la prison (risque de soustraction, risque de récidive, risque d'importuner les victimes ou de ne pas respecter les mesures sanitaires). Certains condamnés ont cependant été exclus de la possibilité de bénéficier de cette IEP-covid-19 : les condamnés à une ou plusieurs peine(s) dont le total s'élève à plus de dix ans et les condamnés pour faits de terrorisme ou de mœurs.

488 Voy. le communiqué de presse du 8 juillet 2020 sur le lancement de la « Ligne Info'Prison » par les quatre associations (LDH, OIP, GENEPI Belgique et la CLAC), <https://www.liguedh.be/lancement-de-la-ligne-info-prison-un-outil-de-recolte-d-informations-pour-faire-connaître-la-realite-carcerale/>, consulté le 10 décembre 2020 ; Pierre Jassogne, « Prisons : le téléphone sonne », 10 septembre 2020, Alter Echos, <https://www.alterechos.be/prisons-le-telephone-sonne/>, consulté le 30 décembre 2020.

489 Articles 6 à 13 de l'arrêté royal n°3, et articles 63 à 68 de la loi coronavirus.

490 Circulaire ministérielle n°1820 du 20 mars 2020.

491 À différencier du « congé pénitentiaire prolongé », adopté auparavant dans diverses circonstances. La différence terminologique est due au fait que le congé pénitentiaire prolongé était une modalité d'exécution de la peine, tandis que la volonté politique était de considérer le congé prolongé que comme une modalité de suspension de la peine – ce que la Cour de cassation viendra contester (*infra*).

492 Circulaire ministérielle n°1823 du 1er décembre 2020 intitulée « Interruption de l'exécution de la peine "Covid-19" », entrée en vigueur le 3 décembre 2020.

493 Article 69 de la loi coronavirus.

494 Voy. les articles 63 et 66, §2 de la loi coronavirus ; l'arrêté ministériel du 29 janvier 2021 portant la décision relative à la prolongation de la mesure d'interruption de l'exécution de la peine "COVID-19" en application de l'article 66 §2 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid-19, M.B., 2 février 2021 et l'arrêté ministériel du 29 mars 2021 portant la décision relative à la prolongation de la mesure d'interruption de l'exécution de la peine "COVID-19" en application de l'article 66 § 2 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, M.B., 31 mars 2021.

495 Le rapport au Roi et la lettre collective n°153 de la DGEPI (p. 2) indiquent que sont visés comme personnes vulnérables : les condamnés qui ont atteint l'âge de 65 ans, ceux qui souffrent de graves maladies chroniques (diabète, maladies cardiaques, pulmonaires ou des reins) et ceux dont le système immunitaire est affaibli.

Une interruption de l'exécution de la peine signifie que la personne est totalement libre puisque sa peine est suspendue, or, l'arrêté royal a imposé à ces condamnés de respecter toute une série de conditions (condition de ne pas commettre de nouvelles infractions, d'être joignable téléphoniquement en permanence, de ne pas se rendre à l'étranger, de se conformer aux mesures sanitaires, ...), sous risque de révocation de la mesure. Pour cette raison, la Cour de cassation a considéré que cette modalité devait être considérée comme relevant du régime du congé pénitentiaire et non de l'interruption de l'exécution de la peine et que le temps passé par les condamnés dans le cadre de cette modalité devait être déduit de leur peine⁴⁹⁶.

Dans le cadre des seconde et troisième vagues, le régime général a été conservé mais les conditions d'application de cette modalité ont été durcies. Premièrement, de nouveaux motifs d'exclusion ont été ajoutés. Deuxièmement, pour en bénéficier, le condamné doit dorénavant introduire une demande et avoir réussi trois congés pénitentiaires plutôt qu'un. Troisièmement, la catégorie des personnes vulnérables à la covid-19 a été supprimée. Quatrièmement et enfin, il n'est plus prévu d'imposer des conditions à respecter en cas d'octroi de la modalité, et ce, afin que la modalité soit bel et bien considérée comme une interruption de l'exécution de la peine, et que le temps pendant lequel la peine est suspendue ne puisse pas être décompté. Il nous revient du terrain que cette dernière modification a découragé des condamnés d'introduire une demande d'IEP-covid-19.

Les incertitudes liées au statut qu'a le condamné pendant cette période peuvent constituer une raison supplémentaire du désintérêt pour celle-ci. Lorsqu'un condamné bénéficie d'une modalité d'exécution de la peine, il purge sa peine de prison, hors de celle-ci, moyennant le respect de conditions et en étant suivi et contrôlé : le temps purgé en modalité sera déduit de la peine (avec une spécificité pour le calcul du reliquat de peine en cas de révocation d'une libération conditionnelle). Par contre, s'il s'agit d'une modalité de suspension de la peine, la peine privative de liberté ne s'exécute plus, elle est mise « en pause », ce qui signifie que la personne condamnée retrouve son statut de « citoyen libre » et qu'il ne peut dès lors lui être imposée aucune condition : tel est le cas de l'interruption de l'exécution de la peine (prévue aux articles 15 à 19/1 de la loi du 17 mai 2006), et dès lors de l'IEP-covid-19 qui se calque sur le régime de cette dernière. Les personnes condamnées en IEP-covid-19 ne devraient donc pas être considérées comme « détenues ». Il nous revient que des ambiguïtés quant à leur statut de détenu ou non existent cependant, entraînant toute une série de difficultés. Ainsi, certains CPAS auraient refusé d'octroyer des aides à ces condamnés, les considérant comme « détenus ». Inversement, certains tribunaux de l'application des peines se déclareraient incompétents pour connaître de demandes de modalités formées par des condamnés alors qu'ils sont en IEP-covid-19, au motif que la peine étant suspendue, ceux-ci ne relèvent plus du champ d'application de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe. Cette interprétation, qui nous semble aller à l'encontre de l'esprit du législateur dont la volonté est de favoriser la réinsertion des condamnés, nous semble non fondée : ces condamnés relèvent bel et bien de la loi du 17 mai 2006 quand bien même leur peine est suspendue dès lors que les conditions d'octroi et de prolongation de l'IEP sont réglées par cette loi, de même que la possibilité de procéder à l'arrestation provisoire de ces condamnés.

En second lieu, la *libération anticipée covid-19* est accordée par le directeur de la prison au condamné qui se trouve dans les six mois avant la fin de sa ou ses peine(s) et qui dispose d'un logement et de moyens d'existence suffisants⁴⁹⁷. Durant la première vague, son application, entre le 9 avril et le 17 juin 2020, était prévue par l'arrêté royal n°3. Dans le cadre de la seconde vague, elle a été réactivée par circulaire ministérielle à partir du 27 novembre 2020⁴⁹⁸ avant d'être reprise par la loi coronavirus, prévoyant son application jusqu'au 31 mars 2021, date que la troisième vague a prolongé jusqu'au 30 juin 2021⁴⁹⁹.

496 Cass. (ch. vac.), 19 août 2020, P.20.0840.F/1, J.T., 2020, p. 556 ; R.W., 2020-21, p. 119. Dans le même sens, voy. Cass. (2e ch.), 29 septembre 2020, P.20.0931.N, T. Straf., 2020/6, pp. 427-428 ; R.W., 2020-21/18, pp. 699-700 avec note.

497 Article 15 de l'arrêté royal n°3, et articles 60 et 61 de la loi coronavirus.

498 Circulaire ministérielle n°1822 du 25 novembre 2020 intitulée « Libération anticipée "Covid-19" », entrée en vigueur le 27 novembre 2020.

499 Article 69 de la loi coronavirus.

L'arrêté royal n°3 prévoyait que certains condamnés étaient exclus de la possibilité d'en bénéficier (les condamnés purgeant une ou plusieurs peine(s) dont le total est supérieur à dix ans, les condamnés pour faits de terrorisme ou de mœurs, ceux faisant l'objet d'une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines, ou ceux n'ayant pas de titre de séjour). En cas d'octroi, des conditions devaient être respectées (ne pas commettre de nouvelles infractions, ne pas importuner les victimes, et se conformer aux mesures sanitaires), sous risque de révocation.

Dans le cadre des seconde et troisième vagues, ce régime général a été conservé mais, tout comme pour l'IEP-covid-19, les conditions d'application de cette modalité ont été durcies, avec l'introduction de nouveaux motifs d'exclusion.

Notons que ces deux premières mesures d'IEP-covid-19 et de libération anticipée covid-19 ne visent que les condamnés détenus en prison (pas ceux en surveillance électronique) et purgeant une ou plusieurs peine(s) dont le total à exécuter est supérieur à trois ans⁵⁰⁰.

Il est aussi important de souligner qu'en cas de refus d'octroi de ces deux modalités, la personne détenue se trouve sans aucun recours. Dès lors qu'il s'agit de décisions prises par le directeur, on aurait pu considérer que les détenus auraient pu contester ces refus dans le cadre du droit de plainte, mais ce raisonnement n'a malheureusement pas été suivi par la commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire⁵⁰¹.

D'après le ministre de la Justice, durant la première vague, 508 interruptions de l'exécution de la peine et 209 libérations anticipées ont été octroyées⁵⁰². En date du 12 janvier 2021, le journal De Tijd diffuse les chiffres suivants (confirmés par l'administration pénitentiaire) : 221 libérations anticipées octroyées lors de la première vague et 135 depuis le début de la seconde vague, et 508 IEP-covid-19 accordées lors de la première vague et 318 depuis le début de la seconde vague⁵⁰³.

Enfin, en troisième lieu, le Collège des procureurs généraux près les cours d'appel a donné pour instruction au parquet, par la voie de circulaires, de **suspendre la mise à exécution de certaines peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans** (en visant une série d'exceptions notamment les infractions d'homicide, de terrorisme, de violence intrafamiliale, de mœurs, etc.). Durant la première vague, l'application de la circulaire 07/2020⁵⁰⁴ entre le 26 mars et le 26 juin 2020⁵⁰⁵ aura abouti à la suspension de la mise à exécution de 2.500 condamnations⁵⁰⁶. Avec la seconde vague, une circulaire 07 bis/2020⁵⁰⁷ a été adoptée le 5 novembre 2020 et est restée d'application durant la troisième vague, jusqu'à décembre 2021. Cette directive a organisé la mise à exécution progressive des peines de moins de cinq ans de prison en répartissant cette mise à exécution sur une période plus longue afin de réduire les flux entrants.

500 Et plus précisément, uniquement les personnes condamnées détenues (ne bénéficiant pas par ailleurs d'une surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle) et purgeant une ou plusieurs peine(s) dont le total de la partie exécutoire est supérieur à trois ans. Si cette partie exécutoire est inférieure ou égale à trois ans, les condamnés bénéficient déjà en effet d'un régime administratif leur permettant de ne purger qu'une partie limitée de leur(s) peine(s) soit en prison, soit en surveillance électronique, avant de bénéficier d'une libération provisoire.

501 Commission d'appel, décision du 18 janvier 2021, n° CA 21/0003, inédit.

502 Réponse donnée par le ministre de la Justice à plusieurs questions parlementaires, C.R.I., Ch., 2020-2021, séance du 9 décembre 2020 après-midi, n°55-COM-136, p. 33.

503 L. Bové, « 135 gedetineerden vervoegd vrijgelaten in tweede coronagolf », De Tijd, 12 janvier 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/135-gedetinerden-vervoegd-vrijgelaten-in-tweede-coronagolf/10276606.html>, consulté le 28 février 2021. Au sujet des chiffres de la seconde vague, le ministre de la Justice a déclaré en commission de la Justice en date du 9 décembre 2020 que 269 IEP-covid-19 et 117 libérations anticipées avaient été accordées (Réponse donnée par le ministre de la Justice à plusieurs questions parlementaires, C.R.I., Ch., 2020-2021, séance du 9 décembre 2020 après-midi, n°55-COM-136, p. 33).

504 Circulaire n°07/2020 du 26 mars 2020 intitulée « Coronavirus – Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la suspension de l'exécution de certaines condamnations pendant la crise du coronavirus Covid-19 », accessible en ligne : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

505 Circulaire n°07/2020 du 26 juin 2020 intitulée « Coronavirus – Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la suspension de l'exécution de certaines condamnations pendant la crise du coronavirus Covid-19 - ABROGATION », non publiée. Cette circulaire prévoit une remise à exécution progressive des peines dont l'exécution a été suspendue, s'étalant sur une période entre le 26 juin et le 1er octobre 2020.

506 Et plus précisément : « pour la première période, jusqu'au 31 mars inclus, 822 condamnations ; pour la deuxième période, du 1er avril au 30 avril inclus, 693 condamnations ; pour la troisième période, du 1er mai au 31 mai inclus, 744 condamnations ; enfin, du 1er juin au 26 juin, 241 condamnations » (Réponse donnée par le ministre de la Justice à plusieurs questions parlementaires, C.R.I., Ch., 2020-2021, séance du 9 décembre 2020 après-midi, n°55-COM-136, p. 34).

507 Circulaire n°07bis/2020 du 5 novembre 2020 intitulée « Coronavirus – Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la suspension de l'exécution de certaines condamnations pendant la crise du coronavirus Covid-19 », accessible en ligne : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>

2. Les mesures visant à éviter les entrées et sorties dans les établissements pénitentiaires et de défense sociale

Les mesures prises en vue d'éviter les entrées et sorties dans les établissements pénitentiaires et de défense sociale ont porté sur les audiences, sur les possibilités des condamnés et internés de bénéficier de sortie en vue de préparer leur réinsertion, et sur les visites des proches en prison.

Concernant les *audiences* tout d'abord, une obligation de représentation par avocat pour les condamnés, les internés et les victimes devant les tribunaux de l'application des peines (chambres de l'application des peines et chambres de protection sociale)⁵⁰⁸ a été prévue, étant entendu que ces tribunaux peuvent néanmoins prendre des décisions en sens contraire⁵⁰⁹. Ajoutons qu'une dérogation à la règle selon laquelle les audiences des tribunaux de l'application des peines doivent se tenir en prison lorsque des personnes condamnées détenues sont appelées à comparaître a été prévue : durant la pandémie, ces audiences peuvent se tenir au palais de justice⁵¹⁰. Durant la première vague, ces mesures ont été prévues par l'arrêté royal n°3 et appliquées entre le 9 avril et le 17 juin 2020 et dans le cadre de la seconde vague, elles ont été reprises dans la loi coronavirus prévoyant une application du 24 décembre 2020 au 31 mars 2021 ; l'arrivée de la troisième vague a conduit à la prolongation de cette mesure jusqu'au 30 juin 2021.

La loi coronavirus prévoit cependant cette fois que la victime peut comparaître aux audiences des tribunaux de l'application des peines, et ses travaux préparatoires indiquent que si un détenu ne peut comparaître à l'audience, la possibilité de l'entendre par vidéoconférence est analysée, et que si la vidéoconférence n'est pas possible, le détenu pourra alors se rendre à l'audience⁵¹¹.

Il nous revient du terrain que si les tribunaux de l'application des peines n'ont pas siégé en prison lors de la première vague (certains utilisant la visioconférence : voyez *infra* point 4), plusieurs d'entre eux ont repris leurs audiences en prison en présence des condamnés lors de la seconde et de la troisième vagues, n'activant dès lors pas les possibilités de la loi coronavirus. D'autres TAP ont cependant continué à utiliser la visioconférence à la même période. Dans un arrêt du 25 février 2021, la Cour Constitutionnelle a décidé de suspendre la disposition de la loi coronavirus prévoyant la représentation par avocat pour les internés devant les chambres de protection sociale⁵¹² (pour une analyse voy. *infra*).

La seconde mesure consiste à **suspendre les permissions de sortie, congés pénitentiaires et détentions limitées** dont bénéficient les personnes condamnées et les personnes internées⁵¹³, avec la possibilité toutefois pour le directeur de l'établissement pénitentiaire ou de défense sociale de décider d'accorder une exception à cette suspension lorsque des circonstances urgentes et humanitaires le justifiaient. Cette mesure, tant dans le cadre de la première que de la seconde vague, a d'abord été prise par instruction de la DGEPI, avant d'être couverte par l'arrêté royal n°3 ou par la loi coronavirus⁵¹⁴. Lors de la première vague, la suspension a eu lieu du 24 mars au 17 juin 2020 et pour la seconde vague, elle a pris cours le 30 octobre

508 Pour l'obligation de représentation par avocat pour les condamnés, voy. les articles 4 et 5 de l'arrêté royal n°3 et l'article 45 de la loi coronavirus, pour cette mesure concernant les internés, voy. les articles 16 et 17 de l'arrêté royal n°3 et l'article 46 de la loi coronavirus.

509 Dès la première vague, certains tribunaux de l'application des peines ont notamment permis aux condamnés (libres ou détenus) sans avocat de comparaître, voire ont recouru à la visioconférence pour entendre les condamnés détenus quand bien même un avocat était présent à l'audience (*infra*, point 4). Notons que si l'arrêté royal n°3 ne prévoit pas la suspension des audiences, certains tribunaux ont, lors de la première vague, suspendu leurs audiences et traité uniquement les urgences. En pratique, ce sont principalement les personnes condamnées et internées qui avaient un conseil « proactif » qui auront vu leurs audiences maintenues, ce qui soulève une question d'égalité de traitement (voy. O. Nederlandt et D. Paci, *op. cit.*, p. 343).

510 Art. 18 de l'arrêté royal n°3 ; article 8 de la loi coronavirus.

511 Projet de loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, Rapport, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1668/007, p. 17 (voy. aussi p. 30).

512 C.C., 25 février 2021, n°32/2021.

513 Sont visées ici les personnes internées se trouvant dans les annexes psychiatriques et les sections de défense sociale des prisons ou dans l'établissement de défense sociale de Paifve.

514 Article 14 de l'arrêté royal n°3 et article 62 de la loi coronavirus.

2020 avec une instruction de la DGEPI⁵¹⁵, avant d'être couverte par la loi coronavirus. La mesure devait d'abord s'appliquer jusqu'à la date du 19 janvier 2021, mais cette date a ensuite été repoussée au 31 mars 2021, puis au 30 juin 2021 avec l'arrivée de la troisième vague⁵¹⁶. La loi coronavirus a prévu une nouvelle exception à cette suspension : outre les raisons humanitaires, le directeur peut ne pas suspendre ces sorties si « cette suspension met sérieusement en péril le plan de reclassement ». Il nous revient du terrain que cette possibilité d'octroi de sorties pour sauvegarder la réinsertion a été utilisée avec parcimonie, voire que certains directeurs ont refusé d'en octroyer.

Si la loi coronavirus vise la suspension de la détention limitée, les détentions limitées n'ont cependant pas été suspendues en pratique par l'administration pénitentiaire – ce que le ministre de la Justice a confirmé par la suite par voie d'arrêté ministériel⁵¹⁷.

Enfin, les mesures concernant les *visites des proches des détenus* représentent sans doute l'un des sujets les plus sensibles de la crise sanitaire en prison. Toutes les visites ont été supprimées entre le 14 mars et le 25 mai, et puis entre le 30 octobre⁵¹⁸ et le 7 décembre 2020. Les visites n'ont à chaque fois repris que sous la condition de respecter des mesures strictes (nombre limité de visiteurs, séparation par des vitres en plexiglas, horaires précis selon la bulle à laquelle appartient le détenu, interdiction de contacts physiques, etc.). Les visites intimes (hors surveillance) n'ont par contre jamais véritablement pu reprendre⁵¹⁹. La question des visites a cristallisé sur la scène publique une opposition entre détenus et agents : d'une part, leur maintien constituait une revendication importante des personnes détenues et de leurs proches, et d'autre part, chaque annonce de reprise ou d'assouplissement du régime de visites a conduit au dépôt de préavis de grèves de la part des syndicats du personnel pénitentiaire. Le régime des visites applicable est non seulement strict, mais peut sembler constituer un traitement inhumain voire dégradant en ce qu'il interdit tout contact physique entre les détenus et leurs jeunes enfants.

3. Le régime de détention

Le régime de détention durant la crise sanitaire a été entièrement réglé par l'administration pénitentiaire elle-même, c'est-à-dire par le biais des instructions coronavirus, mais aussi par diverses notes, documents FAQ ou autres consignes contenues dans des mails diffusés aux directeurs de prison. Tous ces documents n'étant pas publiés, il est impossible de faire état du régime de détention et de son évolution dans les différentes prisons belges durant la crise sanitaire. Si les mesures découlant de l'arrêté royal n°3 et de la loi coronavirus et les mesures prises par le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux étaient toutes limitées dans le temps (et correspondent globalement aux première et seconde vagues de la crise sanitaire), les mesures prises par la DGEPI, concernant le régime de détention mais aussi la question des visites, s'appliquent, elles, de manière continue depuis le début de la crise sanitaire.

515 La version « Instructions coronavirus – 30 octobre 2020 » prévoyant cette suspension a cependant été envoyée aux directions des établissements pénitentiaires par courriel du 31 octobre 2020. Cette instruction ne prévoyait que la suspension des permissions de sortie et congés pénitentiaires, et non des détentions limitées.

516 L'article 62 de la loi prévoit que la durée de la mesure est prévue par arrêté ministériel. Un premier arrêté ministériel a fait courir cette durée jusqu'au 19 janvier 2021 (arrêté ministériel du 23 décembre 2020 fixant la période de suspension de l'exécution de certaines modalités de sortie des détenus en application de l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid-19, M.B., 24 décembre 2020). Un second arrêté ministériel l'a prolongée jusqu'au 31 mars 2021 (arrêté ministériel du 15 janvier 2021 fixant la période de suspension de l'exécution de certaines modalités de sortie des détenus en application de l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid-19, M.B., 19 janvier 2021). Un troisième arrêté ministériel l'a prolongée jusqu'au 30 juin 2021 (arrêté ministériel du 29 mars 2021 fixant la période de suspension de l'exécution de certaines modalités de sortie des détenus en application de l'article 62 de la loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, M.B., 31 mars 2021).

517 Dans ses instructions coronavirus, l'administration pénitentiaire a mobilisé l'exception portant sur la mise en péril du plan de reclassement (prévue à l'article 62) pour justifier la non-suspension des détentions limitées. Par la suite, l'arrêté ministériel du 15 janvier 2021 (supra note 76) n'a prolongé la mesure prévue aux articles 62 et 69 qu'à l'égard des permissions de sortie et congés pénitentiaire.

518 Notons cependant que la version « Instructions coronavirus – 30 octobre 2020 » a été envoyée aux directions des établissements pénitentiaires par courriel du 31 octobre 2020.

519 Les visites hors surveillance ont repris durant un laps de temps très court, à savoir le 14 septembre 2020, avant d'être à nouveau supprimées par des instructions du 22 octobre 2020.

Des versions des instructions coronavirus auxquelles nous avons pu voir accès, nous constatons que les questions réglées par celles-ci ont par exemple trait à l'isolement préventif des détenus entrants ou présentant des symptômes, à l'organisation du compartimentage des détenus en « bulles », au port du masque par les détenus et le personnel, à la suspension partielle ou totale de certaines activités ou du travail pénitentiaire, au régime des visites, etc.

L'OIP a aussi dénoncé le recours au disciplinaire pour faire respecter les mesures covid-19, même dans le cas de comportements de faible gravité : détenu jetant un masque à la tissu pensant que c'était à usage unique, détenu recevant des bonbons de sa compagne pendant une visite, détenu effleurant la main de sa compagne en visite, détenu faisant un check avec le pied à son frère pendant la visite, ...⁵²⁰ Le non-respect de certaines mesures prévues par les instructions coronavirus (non-port du masque, non-respect de l'interdiction de contacts physiques à la visite, etc.) est sanctionné comme infraction disciplinaire de second degré consistant en un « refus d'obtempérer ». Cette infraction disciplinaire « fourre tout » conduit à un manque de prévisibilité pour les personnes détenues et pose d'importantes question de légalité. Le conseil central a également émis un avis dans lequel il exprime qu'une mise à l'isolement après un contact non-autorisé en visite s'apparente à une infraction disciplinaire déguisée.

Outre la difficulté de pouvoir faire état de la façon dont l'administration pénitentiaire a organisé le régime de détention, la simple connaissance des instructions est insuffisante pour décrire les conditions de détention dans les différentes prisons. D'une part, l'on sait qu'en temps normal, la réglementation pénitentiaire est appliquée de manière différente entre établissements. D'autre part, la portée générale des instructions trouve ses limites dans le fait que chaque établissement est différent et entraîne donc une application différenciée de celles-ci. En d'autres termes, malgré des instructions générales applicables à toutes les prisons, les conditions de détention varient de manière importante d'une prison à l'autre, voire entre les différentes ailes au sein d'une même prison. Il n'est en effet pas identique d'être confiné en cellule seul ou à plusieurs, dans une prison vétuste aux conditions d'hygiène déplorables sans douche en cellule, voire sans eau courante, ou dans une prison plus neuve, plus propre, avec des douches en cellule. Il est encore différent d'être détenu dans une prison où des activités et/ou le travail pénitentiaire ont pu être maintenus dans une certaine mesure ou non, dans une prison où les relations entre les détenus et le personnel pénitentiaire sont globalement sereines ou à l'inverse tendues, dans une prison où le régime « portes ouvertes » a été maintenu ou non, etc.

4. L'usage de la vidéoconférence et les tentatives de légiférer sur la question

La pandémie a été l'occasion de recourir en pratique à la vidéoconférence dans le cadre pénitentiaire – sans que ceci ne soit organisé légalement. D'un côté, la vidéoconférence a commencé à être utilisée, dès fin mai 2020, pour permettre les contacts entre les détenus et leurs proches. D'un autre côté, des magistrats y ont recouru dans le cadre d'audiences pénales ou pénitentiaires.

En ce qui concerne *l'usage de la vidéoconférence pour permettre les contacts entre détenus et leurs proches*, aucun texte n'a été adopté en vue de modifier la loi de principes pour y ajouter la vidéoconférence aux possibilités déjà existantes pour les détenus d'avoir des contacts avec l'extérieur. L'OIP recommande d'ajouter cette possibilité dans le texte de loi pour la pérenniser, au vu des retours positifs de l'expérience. La vidéoconférence permet en effet aux détenus de renouer contact avec des proches dans l'impossibilité, même en temps normal, de venir en prison (car trop âgés ou vivant à l'étranger par exemple), de redécouvrir l'intérieur de leur foyer (les proches déplaçant l'ordinateur pour filmer les différentes pièces) ou leurs animaux de compagnie, de permettre des contacts plus paisibles avec les jeunes enfants (ces derniers pouvant échanger quelques mots avant de retourner à leurs jeux et sans subir le contexte difficile d'une visite en prison), de parler avec davantage de personnes que le nombre autorisé pour les visites, etc. Le recours à la vidéoconférence pourrait d'ailleurs être étendu au-delà des contacts avec les proches, pour en faire un

520 <https://www.oipbelgique.be/la-discipline-en-prison-ou-lorganisation-des-illegalismes/>.

véritable outil de réinsertion : possibilités de suivre des cours en ligne, de faire des démarches administratives, de faire des recherches de biens à louer, des recherches d'emploi, etc.

En ce qui concerne le recours à la *vidéoconférence pour les audiences*, on peut relever en matière pénitentiaire que des tribunaux de l'application des peines, parce qu'ils n'avaient plus la possibilité de siéger en prison comme d'ordinaire, ont permis à des condamnés en détention d'assister à leur audience se tenant au palais de justice, par le biais de vidéoconférence. D'après le président du tribunal de l'application des peines de Bruxelles, l'expérience, pour diverses raisons, fut loin d'être concluante⁵²¹ et n'a dès lors pas été utilisée lors de la seconde vague.

Une volonté politique a émergé pour légiférer sur la question de l'usage de l'audiences par vidéoconférence, en vue de prévoir un tel usage sur le long-terme, même en-dehors des périodes de crise sanitaire. Ainsi, sous l'impulsion du ministre de la Justice en fonction lors de la précédente législature, Koen Geens, une proposition de loi « pot-pourri » a été déposée le 27 mai 2020 à la Chambre contenant pas moins de 138 articles couvrant divers domaines de la justice, et visant notamment à imposer le recours à la vidéoconférence dans toute une série de procédures⁵²². La proposition de loi a été déposée sans même attendre la réaction de différents acteurs à qui il avait été demandé de rendre un avis dans des délais très courts. Une levée de boucliers s'en est suivie : tous ces acteurs, parmi lesquels le Conseil Supérieur de la Justice⁵²³, le Conseil consultatif de la Magistrature⁵²⁴ et Avocats.be⁵²⁵, ont souligné que les dispositions de la proposition n'avaient aucun caractère d'urgence, n'avaient même souvent aucun lien avec la crise sanitaire et visaient à introduire des modifications méritant des débats approfondis. Le caractère indispensable, dans toute une série de contentieux, des débats interactifs à l'audience a été rappelé. Comme le souligne l'Association Syndicale des Magistrats dans une carte blanche : « *Il est acquis que les projets du ministre ne sont jamais marqués par la volonté d'humaniser plus avant le processus judiciaire ni d'en augmenter la qualité. La richesse du processus dialectique et la véritable plus-value en termes à la fois d'éthique communicationnelle et d'humanité, qu'apporte l'audience au procès, par le rôle actif du magistrat, son dialogue avec les parties et la confrontation orale des argumentaires, lui sont totalement étrangers* »⁵²⁶. Face à cette opposition massive des acteurs, les dispositions litigieuses ont finalement été ôtées de la proposition de loi. L'histoire s'est répétée lors de la seconde vague, le nouveau ministre Van Quickenborne ayant repris ces mêmes dispositions relatives au recours à la vidéoconférence dans l'avant-projet de loi coronavirus, avant de les ôter suite au renouvellement des critiques du terrain⁵²⁷ et à l'avis du Conseil d'État. Il s'est toutefois engagé à remettre ce débat à l'ordre du jour à l'avenir⁵²⁸.

Si la vidéoconférence représente une opportunité en détention (pour favoriser les contacts sociaux et les démarches en vue de la réinsertion des personnes détenues) pour peu que son usage fasse l'objet d'un accompagnement pour les détenus les plus vulnérables à la fracture numérique, Jean-François Funck souligne – après avoir rappelé que la comparution en personne à l'audience est un droit fondamental et qu'elle garantit l'humanité de la justice – que la vidéoconférence peut aussi constituer un outil efficace au sein des juridictions pour autant qu'elle soit « ciblée et non généralisée » (il montre ainsi l'intérêt de son

521 J.F. Funck, « Audiences en vidéoconférence : leçons d'une expérience – Point de vue d'un magistrat praticien », *Justine*, n°55, septembre 2020, pp. 16 – 17 (disponible en ligne sur le site Internet de l'Association Syndicale des Magistrats).

522 Proposition de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, notamment dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2019-2020, n°55-1295/001, art. 128 à 138.

523 Lettre adressée le 5 juin 2020 par le Conseil supérieur de la Justice au Président de la Chambre des Représentants, www.csj.be.

524 Avis du Conseil consultatif de la Magistrature relatif à la proposition de loi du 27 mai 2020, approuvé par l'Assemblée générale le 16 juin 2020.

525 Courrier adressé à la Chambre le 8 juin 2020 par Avocats.be.

526 Opinion rédigée par le conseil d'administration de l'Association Syndicale des Magistrats, publiée en ligne dans *Le Soir* en date du 17 juin 2020, <https://plus.lesoir.be/307739/article/2020-06-17/justice-et-crise-sanitaire-halte-aux-coups-de-force-du-ministre-geens>.

527 Le projet de loi a été fortement critiqué de nombreuses associations (voy. par exemple la carte blanche du 26 novembre 2020 publiée dans *Le Vif*, « Une loi Covid dangereuse pour la justice », https://www.levif.be/actualite/belgique/une-loi-covid-dangereuse-pour-la-justice-carte-blanche/article-opinion-1362103.html?fbclid=IwAR2wgs990YIq5DiSExoBc9lBwSOVw40foOfg8igYa6BfUZG3mXVMvT_Z19U) ainsi que par le Conseil central de surveillance pénitentiaire dans son avis du 27 novembre 2020 adressé au ministre de la Justice, à défaut pour lui d'avoir été consulté préalablement (accessible sur son site : <https://ccsp.belgium.be/publications-page/>).

528 Projet de loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, Exposé des motifs, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1668/001, p. 5.

usage pour des justiciables dans l'impossibilité de se déplacer, pour des audiences visant à régler des questions organisationnelles comme des remises, etc.)⁵²⁹.

5. Critiques de la réglementation adoptée en réaction à la pandémie

Suite à la gestion de la crise sanitaire en prison, l'OIP peut faire plusieurs constats.

Premièrement, comme déjà souligné par ailleurs, il est regrettable que la DGEPI ne publie pas les chiffres de la population pénitentiaire. Tous les jours, ces chiffres sont repris dans différents tableaux et communiqués à toute une série de personnes (directions locales, Conseil central de surveillance pénitentiaire, juges des TAP, etc.), mais ne sont pourtant pas publiés. Or, le grand public a un intérêt à pouvoir disposer de cette information.

Les chiffres cités ici sont repris d'un article scientifique⁵³⁰ :

Chiffres de la population carcérale

Première vague. La veille de l'adoption des mesures pour répondre à la crise sanitaire en prison, le 12 mars 2020, on comptait 10.906 personnes détenues en prison et que ce chiffre a ensuite fortement baissé. En date du 28 mars, il est passé à 9.968, le 3 avril à 9.898, le 15 avril à 9.686 et enfin, le 1^{er} mai à 9.561, taux d'occupation le plus bas enregistré pendant cette période. Ensuite, dans le courant des mois de mai et jusque mi-juin, la population pénitentiaire a commencé à repartir à la hausse, alors que les mesures covid-19 étaient toujours d'application. Ainsi, juste avant le retour des personnes condamnées en IEP-covid-19, le 16 juin 2020, elle compte 9.960 personnes détenues en prison. Le 18 juin 2020, ce nombre est passé à 9.988. Autrement dit, la première vague de la crise sanitaire a permis une diminution de la population carcérale de près de 1.000 personnes (938), en deux semaines (entre le 12 mars et le 28 mars), et d'un peu plus de 1.300 personnes (1.345) en l'espace d'un peu plus d'un mois (entre le 12 mars et le 1^{er} mai).

Seconde vague. Alors qu'à la fin de la première vague, on était revenu à la population carcérale d'avant la crise sanitaire, oscillant autour des 10.500 détenus (ils sont 10.493 en date du 24 août par exemple), ce nombre ne diminuera pas les mois suivants : 10.734 en date du 3 novembre, 10.483 en date du 6 décembre, 10.392 en date du 28 décembre. Le 1^{er} mars 2021, la population est de 10.442 détenus.

Chiffres de la contamination en prison

Première vague. Si l'on tient compte des données chiffrées quant à la contamination du personnel pénitentiaire et de la population détenue, on constate qu'entre le début de la pandémie et la date du 17 juin 2020 (une fois la première vague passée), 25 personnes détenues et 75 membres du personnel pénitentiaire ont été testés positifs à la covid-19, et aucune prison n'a dû être placée en confinement : le risque de contamination était donc bien présent mais contenu.

Seconde vague. En août et septembre, la contamination restait contenue avec 37 détenus et 82 membres du personnel testés positifs en date du 20 août, et 58 détenus et 102 membres du personnel pénitentiaire testés positifs en date du 25 septembre. La seconde vague éclate début octobre, et on constate qu'en date du 30 octobre, le nombre de contaminations a fortement augmenté : 225 détenus ont été testés positifs à la covid-19 (lors de la seconde vague, les chiffres de la contamination pour le personnel pénitentiaire ne sont plus communiqués). En date du 29 décembre, on est monté à 410 détenus testés positifs à la covid-19 et en date du 26 février 2021 à 617 détenus testés positifs.

Ces données montrent une baisse de la population carcérale bien plus importante et rapide lors de la première vague que lors de la seconde, et un nombre de contaminations bien plus élevé à l'occasion de la

529 J.-F. Funck, « La vidéoconférence en matière pénale : approche critique, pratique et prospective », J.T., 2021.

530 O. Nederlandt, « Droits des personnes incarcérées durant la pandémie : quand la crise ordinaire se double d'une crise sanitaire », op. cit.

seconde vague que de la première – d’autant que les chiffres de la contamination doivent être lus en ayant à l’esprit qu’il n’y a pas eu de testing systématique des détenus et du personnel entrant.

Si la pandémie a pu être contenue hors des prisons lors de la première vague, tel n’a pas été le cas lors des seconde et troisième vagues, où les prisons sont devenues des clusters : certaines prisons sont entièrement, ou partiellement (certaines ailes), mises, voire remises, en quarantaine. D’ailleurs, si la section médicale de la prison de Bruges était suffisante lors de la première vague, tel n’a pas été le cas face à la seconde vague, qui a nécessité d’également utiliser celle de la prison de Lantin⁵³¹.

À l’égard de la réglementation adoptée, l’OIP souhaite formuler quatre grandes critiques :

- le manque de légalité de la réglementation adoptée,
- le manque de proportionnalité des atteintes portées aux droits des personnes détenues,
- le manque de pertinence des mesures prises, notamment au vu du droit à la santé des personnes détenues,
- le manque de réactivité lors de la seconde vague.

6. Le manque de respect du principe de légalité

Si *au niveau du statut juridique externe* (libérations temporaires et anticipées de prison, audiences des tribunaux de l’application des peines, suspension des permissions de sortie et congés pénitentiaires, ...), les mesures adoptées dans l’urgence par l’administration pénitentiaire et le ministre de la Justice ont été couvertes assez rapidement par l’arrêté royal n°3 (mesures prises dès le 14 mars couvertes à partir du 9 avril 2020)⁵³² lors de la première vague, dans le cadre de la seconde vague, une situation attendue et mieux connue, on peut s’étonner du fait que le ministre de la Justice n’ait pas cherché à d’abord mobiliser le cadre législatif : des mesures ont été prises par l’administration pénitentiaire à partir du 30 octobre et n’ont été couvertes par la loi coronavirus qu’à partir du 24 décembre 2020. Des bases légales ont néanmoins été adoptées.

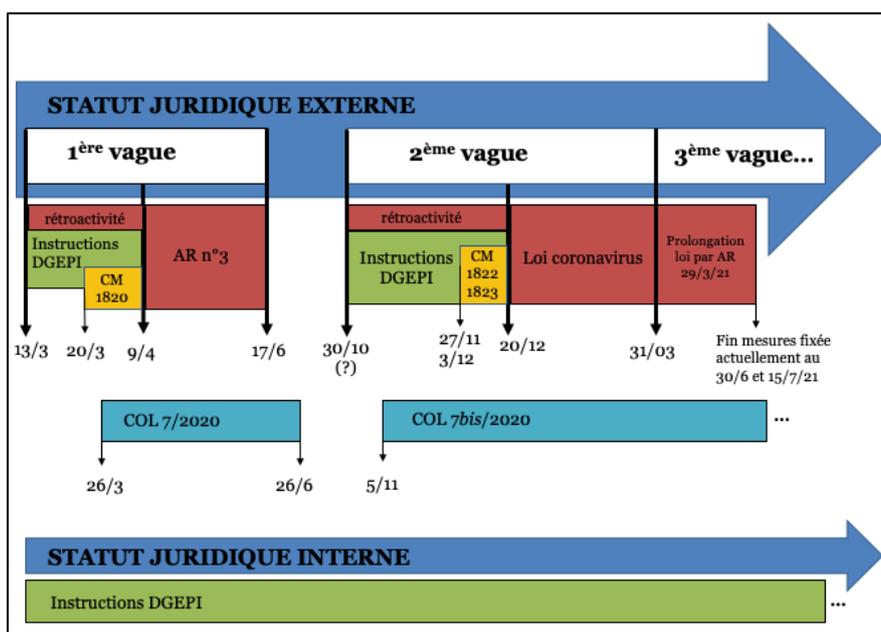
Tel n’est par contre pas le cas *au niveau du statut juridique interne* (régime de détention, régime des visites, ...). L’OIP déplore que les conditions de vie en prison relèvent de l’impensé pour le politique. Dans le cadre des pouvoirs spéciaux, le législateur n’a en effet visé que la procédure pénale et l’exécution des peines privatives de liberté et de l’internement⁵³³, sans préciser que le Roi devait également prendre des mesures à l’égard du régime carcéral (réorganisation du régime pour permettre le maintien des activités au maximum tout en respectant la distanciation sociale, possibilité de visioconférence avec la famille, téléphones gratuits, etc.). La possibilité de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes détenues en prison n’a pas été encadrée par la loi, si bien que l’administration pénitentiaire a aménagé et continue d’aménager les conditions de détention, en dérogeant à ce qui est prévu par la loi de principes, par la voie de sources administratives non publiées, et donc, sans aucune sécurité juridique.

531 Réponse donnée par le ministre de la Justice à plusieurs questions parlementaires, C.R.I., Ch., 2020-2021, séance du 9 décembre 2020 après-midi, n°55-COM-136, p. 32.

532 Relevons seulement que l’on s’étonne de lire dans le rapport au Roi accompagnant l’arrêté royal n°3, à l’égard de la mesure visant à suspendre les permissions de sortie, les congés pénitentiaires et les détentions limitées, que ces modalités seraient des « faveurs », alors que la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe en a fait des droits subjectifs.

533 Voy. art. 2 et art. 5, § 1er, al. 7 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II) (M.B., 30 mars 2020) : le gouvernement peut prendre, par arrêté royal, des mesures visant à « garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement la continuité de l’administration de la justice, tant au niveau civil qu’au niveau pénal », notamment en adaptant les règles « en matière de procédure et de modalités de l’exécution des peines et des mesures », mais ce, uniquement « dans le respect des principes fondamentaux d’indépendance et d’impartialité du pouvoir judiciaire et dans le respect des droits de la défense des justiciables ».

Reglementation	1 ^{ère} vague	2 ^{ème} vague
Statut juridique interne	Instructions coronavirus de la DGEPI (non publiées), d'application continue depuis début de la crise	
Statut juridique externe – réglementation pouvoir exécutif	COL 7/2020 du 26 mars 2020 – abrogée 26 juin 2020 Circulaire ministérielle n°1820 du 20 mars 2020 - congé prolongé (jusqu'au 9 avril 2020)	COL 7bis/2020 du 5 novembre 2020 Circulaire ministérielle n°1822 du 25 novembre 2020 – LA covid-19 (27 novembre – 23 décembre 2020) Circulaire ministérielle n°1823 du 1 ^{er} décembre 2020 – IEP-covid-19 (3 décembre – 23 décembre 2020)
Statut juridique externe – réglementation dans cadre législatif	Pouvoirs spéciaux : <i>loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II)</i> => arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 : 9 avril 2020 => 17 juin 2020 (exceptions + rétroactivité)	« Loi coronavirus », loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus : en vigueur 24 décembre 2020 , nombreuses mesures applicables jusqu'au 31 mars 2021
		 Troisième vague Prolongation mesures loi coronavirus jusqu'au 30 juin et 15 juillet 2021 (AR+ 2 AM 29/3/21)



D'un point de vue institutionnel, on s'interroge également sur le silence de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la situation, dès lors que les conditions de détention mises en place par l'administration pénitentiaire par voie d'instructions internes empêchent ou limitent fortement les services apportant une aide sociale aux détenus (services relevant des Communautés) d'exercer leurs compétences en prison (les accords de coopération conclus ne sont donc plus respectés en pratique)⁵³⁴.

7. Le manque de proportionnalité dans les atteintes aux droits des détenus

Les *mesures visant à limiter les allers-retours des condamnés et internés au sein des établissements*, par la suppression de la possibilité d'assister à leurs audiences devant les tribunaux de l'application des peines et par la suspension des permissions de sortie, congés pénitentiaires et détentions limitées nous semblent

534 Notons que les services d'aide aux détenus se sont eux-mêmes indignés du silence de leur ministre, voy. « Les détenus et le travail social en prison sont mis à mal dans l'indifférence générale », La Libre Belgique, 8 décembre 2020, accessible en ligne, https://www.lalibre.be/debats/opinions/les-detenus-et-le-travail-social-en-prison-sont-mis-a-mal-dans-l-indifferance-generale-5fce6677d8ad5874797784d1?fbclid=IwAR1KBgsRjcMBHfBZdFfdgR753ZB8rG-GO_i-F21ILvG0DPqewi7bQL4jFTY, consulté le 8 décembre 2020.

disproportionnées. En effet, la législation pose pour principe la règle de la comparution personnelle aux audiences devant les tribunaux de l'application des peines et les modalités d'exécution des peines et de l'internement sont des droits subjectifs. Les mesures prises mettent complètement à l'arrêt le processus visant à préparer la réinsertion des personnes condamnées et internées, alors que celle-ci constitue l'objectif central de l'exécution des peines privatives de liberté et de la mesure d'internement. Les congés pénitentiaires ayant aussi pour objectif de préserver et de favoriser les contacts familiaux, affectifs et sociaux du condamné, le fait de les suspendre paraît porter atteinte de manière disproportionnée au droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Des mesures qui s'éloignent à ce point de l'essentiel des droits garantis par le législateur auraient dû être évitées, ce qui, à notre sens, était possible (tests et quarantaine lors des retours de sorties ou d'audiences, etc.).

En outre, ces mesures sont contre-productives quant à l'objectif de réduction de la population carcérale poursuivi par les autres mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire. Ces mesures ne contribuent en effet à l'augmentation de cette population en ralentissant le processus de sortie de nombreux condamnés et internés.

On peut encore s'interroger sur le bien-fondé même de mesures qui visent les aller-retours dans les établissements pénitentiaires et de défense sociale uniquement des condamnés et internés. De fait, le personnel pénitentiaire et les acteurs du secteur péri-carcéral sont nombreux à entrer et sortir quotidiennement dans ces établissements, sans toutefois que ceci n'ait été considéré comme problématique. En outre, sur le terrain, des comportements à risque ont été constatés dans le chef du personnel pénitentiaire (absence de port du masque, non-utilisation de gants lors des fouilles des détenus impliquant un contact rapproché, etc.). Les restrictions apportées aux droits des condamnés et internés ont donc été fondées en partie sur la désignation de ceux-ci comme figure de danger sanitaire, sans qu'il n'ait été démontré qu'ils représentent davantage un tel danger que les autres personnes amenées à entrer et sortir des mêmes établissements.

Dans un arrêt du 25 février 2021 (n°32/2021), la Cour constitutionnelle a d'ailleurs constaté le manque de proportionnalité de la mesure empêchant les internés d'assister à leurs audiences devant les chambres de protections sociale. Elle a souligné que la comparution des personnes internées à ces audiences est « cruciale pour que le juge puisse apprécier leur situation personnelle et leur état mental ou physique » et que partant, l'impossibilité, même temporaire, pour les internés d'être entendus, « peut entraîner l'allongement inutile de leur internement ou le refus inutile d'une mesure qu'ils ont sollicitée et qui a une incidence sur leur privation de liberté ». La Cour souligne que la participation des personnes vulnérables, comme celles détenues pour maladie mentale, au processus qui les concerne doit être garantie, compte tenu de leur degré d'autonomie : « le fait de ne pas s'enquérir de l'opinion de la personne en question peut conduire à une situation d'abus dans laquelle les personnes vulnérables sont privées de la possibilité d'exercer leurs droits ». La Cour constate également que la mesure prise semble aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire au regard de l'objectif de limiter les contacts physiques entre personnes, car il n'est pas démontré que ce dernier aurait pu être atteint à l'aide de mesures moins restrictives (comme une comparution par vidéoconférence, dans une salle d'audience suffisamment spacieuse et bien ventilée, ou une audience au sein de l'établissement), et ce, d'autant plus que la possibilité pour la victime d'être entendue est prévue, ce qui fait apparaître que des mesures moins radicales sont possible.

Quant aux **mesures organisant les conditions de détention en prison en temps de crise sanitaire par la voie des instructions coronavirus**, outre le fait que celles-ci nous paraissent avoir été adoptées en violation du principe de légalité, elles sont fortement attentatoires aux droits fondamentaux des personnes détenues.

Ainsi, le droit fondamental à la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, est mis à mal par l'interdiction des visites de proches, ou les conditions drastiques dans lesquelles celles-ci doivent avoir lieu. Si la suppression pure et simple des visites pouvait se comprendre dans les premiers temps de la crise, quand il fallait réagir dans l'urgence face à un virus méconnu, la nouvelle suppression des visites lors de la seconde vague nous paraît disproportionnée. En effet, des garanties

peuvent être apportées au niveau sanitaire avec le port du masque, les vitres en plexiglas, la limitation du nombre de visiteurs par détenu et au total dans la salle de visites et le compartimentage en bulles des détenus ; et à nouveau, on s'interroge sur l'aspect problématisé des allers-retours des détenus et de leurs proches en prison en comparaison avec l'aspect non problématisé des allers-retours du personnel carcéral et péri-carcéral en prison.

Outre ce droit à la vie privée et familiale, la crise sanitaire a fortement dégradé les conditions de détention dans les prisons belges : isolement en cellule, nonaccès pendant plusieurs semaines à la douche, suppression ou limitation drastique des activités, du travail et des visites, ... – le tout sur une période longue (depuis mars), sur fond d'une anxiété générée par le risque de contracter le virus si celui-ci se propage en prison et d'une incertitude quant à la fin d'un régime de détention difficile. La Cour européenne des droits de l'Homme a constaté une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en qualifiant de traitement dégradant une situation où les conditions de détention étaient similaires (à savoir la période de grèves du personnel pénitentiaire au printemps 2016), mais moins drastiques car limitées à deux mois et sans l'anxiété liée à la crise sanitaire⁵³⁵. À notre sens, la situation actuelle pourrait conduire au constat d'une violation des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme car les atteintes aux droits des détenus ne sont pas fondées légalement et sont disproportionnées. Il n'a en effet pas été démontré que des mesures moins attentatoires aux droits des personnes détenues n'auraient pas été suffisantes pour atteindre l'objectif de lutter contre la pandémie en prison (par exemple, prévoir un test et une quarantaine à l'issue d'une visite hors surveillance ou au retour d'une permission de sortie ou d'une audience).

Le constat d'une violation de l'article 13 pourrait aussi être posé, dès lors que les personnes détenues ne disposent pas de recours effectif pour mettre fin aux atteintes portées à leurs droits fondamentaux suite au régime de détention strict imposé dans le cadre de la crise sanitaire. En effet, puisque les commissions des plaintes, mises en place ce 1^{er} octobre 2020 ne sont pas compétentes à l'égard des mesures structurelles, les détenus n'ont pour seule possibilité que de saisir le juge des référés – un recours qui a été considéré comme inefficace par la Cour européenne des droits de l'Homme. Lorsque la détention des personnes condamnées s'exécute à ce point en rupture avec les objectifs qui sont assignés à la peine privative de liberté – la limitation des effets dommageables de la détention et la préparation à la réinsertion –, il est par ailleurs permis de s'interroger sur la régularité même d'une telle détention.

De telles atteintes aux droits des détenus justifieraient à tout le moins que des mesures compensatoires leur soient octroyées, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent, si ce n'est quelques crédits d'appel octroyés ponctuellement et de manière limitée. On pourrait, par exemple, prévoir un report plutôt qu'une suspension des permissions de sortie et congés pénitentiaires (en autorisant les personnes condamnées à récupérer ces sorties à la fin de la crise sanitaire – *notons que la DGPI a prévu à l'issue de la première vague un système de « congés épargnés » mais de façon limitée, avec des conditions précises, ce qui reste donc insuffisant*), le déblocage de moyens financiers visant à renforcer en prison l'offre d'aide à la réinsertion, un accès gratuit au téléphone et à l'Internet, etc.

Pour les personnes n'ayant pu bénéficier de libérations temporaire ou anticipée et par conséquent restées détenues pendant la période de crise sanitaire ayant entraîné, outre des atteintes à leurs droits fondamentaux, un non-respect du service minimum garanti en prison, une réduction de peine équivalente à cette durée pourrait être prévue afin de compenser les violations faites à ces droits. Il semblerait par ailleurs pertinent de prévoir dans la loi du 23 mars 2019 qui organise ce service minimum qu'une réduction de peine soit accordée aux détenus chaque fois que ce service n'a pas été garanti, pour une période équivalente aux jours de non-garantie de ce service, même en dehors du cadre de la pandémie.

535 Cour eur. dr. h., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, req. n°26564/16 (voy. pour un commentaire : O. Nederlandt et L. Descamps, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », *Rev. trim. dr.h.*, 2020, pp. 187 – 213) ; Cour eur. dr. h., arrêt *Detry et autres c. Belgique*, 4 juin 2020, req. n°26565/16 et autres.

8. (In)suffisance des mesures adoptées pour garantir la santé des personnes détenues

La question se pose de savoir si les mesures adoptées en vue de faire baisser la population carcérale (mesure du Collège des procureurs généraux jouant sur le flux d'entrée, IEP-covid-19 et libération anticipée covid-19) peuvent être considérées comme une réponse suffisante au vu de cet objectif et du droit à la santé des personnes détenues. Pour l'OIP, les mesures auraient dû être plus importantes à moins à trois égards : le champ d'application de l'IEP-covid-19 et de la libération anticipée covid-19 aurait dû être élargi et à tout le moins viser les personnes vulnérables à la covid-19 ; des mesures auraient dû être adoptées à l'égard des personnes en détention préventive et des personnes internées ; un testing systématique aurait dû être prévu en prison et les détenus auraient dû être prioritaires dans la stratégie de vaccination.

Premièrement, le champ d'application de l'IEP-covid-19 et de la libération anticipée covid-19 aurait dû être plus large pour toucher davantage de condamnés, vu les possibilités de révocation de ces mesures, et vu la réalisation d'une analyse de risque par la direction de la prison avant l'octroi d'une IEP-covid-19. Les motifs d'exclusion prévus, notamment sur la base de la hauteur de leur peine ou du type de faits commis, peuvent d'ailleurs être remis en question⁵³⁶. Si le durcissement des conditions d'accès à ces modalités lors de la seconde vague nous semble difficilement justifiable au vu du caractère plus fort de cette seconde vague et du peu d'échecs des mesures octroyées lors de la première vague⁵³⁷, le fait que la catégorie des condamnés présentant des risques à l'égard du coronavirus ait expressément été supprimée du champ d'application de l'IEP-covid-19 nous paraît porter une atteinte disproportionnée au droit à la santé des personnes détenues. La protection du droit à la santé imposerait d'octroyer à toute personne vulnérable au développement de symptômes graves du coronavirus une sortie temporaire ou anticipée de prison, ou à tout le moins de lui offrir une alternative en détention qui soit compatible avec son état de santé.

Deuxièmement, les mesures adoptées ne visent que les personnes condamnées et non les personnes en détention préventive, qui représentent pourtant plus d'un tiers de la population pénitentiaire. La promiscuité et le manque d'hygiène au sein des prisons accroissant le risque de propagation du virus, il aurait fallu prendre en priorité des mesures permettant de réduire la pression carcérale au sein des prisons les plus vétustes et les plus surpeuplées, à savoir les maisons d'arrêt, qui accueillent les personnes en détention préventive (des mesures, comme l'imposition de quotas, auraient pourtant pu être envisagées). Enfin, des mesures auraient dû être adoptées pour diminuer la population internée, une population fragile et souvent détenue dans des lieux surpeuplés et/ou ne permettant pas de respecter la distance sociale et les mesures d'hygiène nécessaires pour éviter la propagation du virus (on pense notamment aux personnes internées détenues dans des établissements dépendant du SPF Justice et où la législation pénitentiaire s'applique, à savoir les annexes psychiatriques, les sections de défense sociale présentes dans certaines prisons et l'établissement de défense sociale de Paifve.

Troisièmement, au vu du haut risque de propagation du virus dans les prisons, un testing systématique de détenus et du personnel entrant en prison aurait dû être prévu. Actuellement, on ignore combien de détenus ont contracté le virus. On ignore également combien auront été extraits de prison et transportés à l'hôpital. Rappelons que les détenus sont traités en priorité au sein des centres médicaux pénitentiaires. À cet égard, relevons que l'administration pénitentiaire a ouvert deux sections médicales spéciales covid-19 : 24 lits pour

536 Le risque de récidive ne dépend pas en effet uniquement du type de faits commis ou du taux de la peine, ce qui avait déjà été soulevé par Avocats.be dans son avis sur le projet d'arrêté royal (Observations d'AVOCATS.BE concernant l'arrêté royal portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des sanctions et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la pandémie de coronavirus, 25 mars 2020, inédit). Voy. O. Nederlandt et D. Paci, op. cit., pp. 344 – 346, pour le détail de l'avis d'Avocats.be, mais aussi pour le détail d'un avis d'un auditeur du Conseil d'Etat ayant conclu, *prima facie*, à l'existence d'une « différence de traitement entre des personnes qui se trouvent dans une situation comparable — à savoir des personnes qui purgent une peine d'emprisonnement —, selon le motif de leur condamnation » (Avis de l'auditorat sur une requête en suspension d'extrême urgence, G/A 230.490/XI-2298, 29 avril 2020).

537 On peut lire dans la presse que durant la première vague, sur les 221 détenus ayant déjà bénéficié d'une libération anticipée, seul 10 cas de récidive ont été constatés. Quant aux 508 condamnés ayant bénéficié d'une IEP-covid-19, seuls 22 n'ont pas réintégré la prison à la fin de la mesure, dont 12 ont été arrêtés depuis (L. Bové, « 135 gedetineerden vervroegd vrijgelaten in tweede coronagolf », De Tijd, 12 janvier 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/135-gedetineerden-vervroegd-vrijgelaten-in-tweede-coronagolf/10276606.html>, consulté le 28 février 2021).

les détenus souffrant de la covid-19 dans l'aile médicale de la prison de Bruges ainsi que 20 lits dans l'aile médicale de la prison de Lantin pour les détenus asymptomatiques. Le 17 avril, elle a annoncé sa volonté de créer une section covid-19 de 26 lits pour détenus contaminés dans l'ancien hôpital de Vilvorde (AZ Jan Portaels). Cette décision ne s'est pas concrétisée, n'étant, à ce jour, pas nécessaire.

En ce qui concerne la vaccination, la DGEPI a indiqué à son personnel, par un courriel du 17 février 2021, que « *tous les membres du personnel et les détenus pourront, à terme, recevoir un vaccin* » et qu'elle serait responsable d'élaborer une stratégie de vaccination. Elle a à cet égard annoncé que les groupes prioritaires seraient le directeur et le personnel des sections assimilées aux structures collectives de soins ainsi que les personnes détenues dans ces sections (à savoir les sections covid-19 des prisons de Lantin et Bruges, les sections réservées aux détenus âgés de plus de 65 ans dans les prisons de Saint-Hubert et Merksplas, et la section covid de l'hôpital Jan Portaels en cas d'ouverture de celle-ci).

L'OIP déplore que les détenus n'aient pas été retenus comme groupe prioritaire, alors que les personnes vivant en institutions dans une grande promiscuité – dont les prisons font partie –, devraient être prioritaires pour l'accès au vaccin⁵³⁸. Ne pas prévoir cette priorité est par ailleurs révélateur de l'absence de volonté politique de mettre fin au régime de détention drastique qu'endurent les détenus depuis plus d'un an.

9. Le choc de la première vague et la diminution historique de la population carcérale *versus* le manque de réactivité lors de la seconde vague et l'accoutumance au pire

Deux constats frappent d'emblée, qui mettent en évidence une différence de réaction à l'égard de la première et de la seconde vague : le premier est que la baisse de la population carcérale a été moins significative lors de la seconde vague, pourtant de plus grande gravité, sans qu'il ne soit toutefois possible d'en déterminer les raisons et les conséquences sur la propagation du virus au sein des prisons, le second est que, dans le cadre de la première vague, des mesures ont été prises rapidement, tandis que lors de la seconde vague, les mesures ont été adoptées plus tardivement et leur portée a été réduite.

Les données chiffrées de l'administration pénitentiaire (*supra*) ont mis en avant une baisse de la population carcérale bien plus importante et rapide lors de la première vague que lors de la seconde, et un nombre de contaminations plus élevé à l'occasion de la seconde vague que de la première. La question de l'impact de la baisse de la population carcérale sur la propagation du virus au sein des prisons se pose et devrait faire l'objet de recherches approfondies, dès lors que d'autres facteurs peuvent avoir joué un rôle (on pense par exemple au régime carcéral⁵³⁹). Dès lors que la réglementation adoptée est restée, elle, relativement similaire, durant les deux vagues, force est de constater que d'autres facteurs ont influé sur la diminution de la population pénitentiaire lors de la première vague et ont disparu ou se sont atténués lors de la seconde vague. L'importante diminution de la population carcérale durant la première vague ne peut en effet se comprendre qu'au vu de l'effet conjugué de multiples facteurs, parmi lesquels on pense d'emblée à la baisse des activités de la justice pénale⁵⁴⁰ aboutissant *in fine* à moins de condamnations prononcées, aux potentielles décisions du pouvoir judiciaire ayant pu favoriser des alternatives à la prison aux stades pré-sentenciel (en évitant la détention préventive en prison), sentenciel (en évitant de prononcer des peines privatives de liberté) et post-sentenciel (en octroyant des modalités d'exécution de la peine permettant aux personnes condamnées de purger leur peine privative de liberté en-dehors de la prison), à une potentielle baisse de la

538 Comité consultatif de bioéthique de Belgique, Avis n°75 du 11 décembre 2020 relatif aux repères éthiques en vue du déploiement de la vaccination anti-Covid-19 au bénéfice de la population belge, voy. notamment p. 16 et p. 17 : les personnes détenues sont expressément visées p. 17 : le comité écrit que la solidarité doit conduire à protéger de manière renforcée certaines catégories de la population particulièrement menacées par le virus, notamment les groupes incapables d'assurer leur propre protection en raison de conditions de vie très contraintes (comme les détenus) : « ce devoir de protection » doit viser « à permettre aux personnes concernées d'être en mesure de jouir de leurs droits fondamentaux tout en assurant la protection de leur santé ».

539 On peut en effet relever à cet égard que certains aspects du régime carcéral lui-même peuvent contribuer à limiter la propagation du virus. Ainsi, la plupart des prisons belges appliquent un régime cellulaire « fermé », c'est-à-dire que les détenus restent la plupart du temps en cellule, prennent leurs repas en cellule (et non en commun), hormis les périodes d'activités communes (qui ont été supprimées et par la suite fortement réduites dans le cadre de la crise sanitaire) ; ce qui réduit les contacts entre eux et limite donc le risque de propagation du virus.

540 Le manque d'effectifs de policiers et de juges (en maladie ou en quarantaine) a pu conduire à une baisse des activités de recherches et de poursuites des infractions et des audiences moins nombreuses.

délinquance pendant le confinement, ... Le « choc » de l'arrivée d'un virus méconnu et le confinement strict ont aussi pu jouer un rôle. Comment les policiers, les membres du ministère public, de la magistrature et les avocats ont-ils réagi lors de la première vague, et quelle a été leur position à l'égard du recours à la prison ? Faute de recherches, de données et de jurisprudences publiées en la matière, on ignore à ce stade quels acteurs se sont plus ou moins mobilisés et pour quelles raisons à l'occasion de la première et de la seconde vagues, lesquels ont réagi différemment à ces deux occasions, et le cas échéant, pour quelles raisons.

Au niveau du pouvoir judiciaire, l'OIP doit néanmoins déplorer le fait que la majorité des tribunaux de l'application des peines francophones n'ait pas diminué leurs exigences quant au plan de réinsertion, malgré le contexte de la crise sanitaire, pour octroyer des modalités d'exécution de la peine. Les libérations provisoires pour raisons médicales ont également été difficiles à obtenir. En outre, plusieurs avocats ont introduit des demandes auprès des juges des référés afin de libérer des détenus à risque au nom du droit à la santé, mais sans succès.

Nous avons cependant pu constater une diminution importante du nombre de mandat d'arrêt. La période COVID aura, à cet égard, pu illustrer le recours excessif en temps normal au mandat d'arrêt.

Quant aux réglementations adoptées au niveau exécutif et législatif et à cet égard, un constat clair peut être posé : les mesures ont été adoptées plus tardivement et ont vu leur champ d'application réduit lors de la seconde vague. La première vague, qui s'est déclenchée mi-mars 2020, a entraîné l'adoption rapide de mesures au niveau des pouvoirs exécutif et législatif, avec des mesures prises par le ministre dès le 20 mars, une circulaire adoptée par le Collège des procureurs généraux en date du 27 mars et un arrêté royal publié le 7 avril. Pour la seconde vague ayant pris cours début octobre 2020, il a fallu attendre plus d'un mois pour voir adopter une nouvelle circulaire du Collège des procureurs généraux (5 novembre), près de deux mois pour faire réagir le ministre de la Justice (circulaires ministérielles des 27 novembre et 3 décembre), et presque trois mois pour aboutir à un texte législatif (loi coronavirus du 20 décembre). Le ministre avait pourtant été interpellé par les députés en commission de la Justice quant à la prise de nouvelles mesures déjà en date du 14 octobre, ce à quoi il avait répondu que la période de pouvoirs spéciaux étant terminée, il ne disposait pas de base légale pour ce faire⁵⁴¹ (paradoxalement, il ne semblait pas se soucier du fait que son administration prenait, elle, des mesures dérogatoires à la loi de principes, en-dehors de toute base légale, pour aménager le régime des détenus). Par ailleurs, on a souligné que la portée des mesures prises dans le cadre de la seconde vague a été diminuée (réduction du champ d'application des mesures de libérations anticipées et d'IEP-covid-19). Le ministre a confirmé durant les débats parlementaires que les mesures prises pour la seconde vague étaient « plus strictes »⁵⁴², sans toutefois justifier ce choix, et malgré une seconde vague de plus grande ampleur qui aurait dû, au contraire, conduire à l'adoption de mesures plus importantes. Ceci soulève la question de « l'accoutumance au pire » : la protection des personnes détenues semble avoir suscité moins de volonté au niveau politique lors de la seconde vague.

La crise sanitaire a permis deux grandes révélations au grand public : d'une part, il est possible de réduire drastiquement la population carcérale (en moins d'un mois, la population carcérale a pu diminuer de plus de 10% lors de la première vague) et d'autre part, la population détenue est en mauvais état de santé, avec une insuffisance de soins de santé en prison. Ces deux constats auraient pu se transformer en deux opportunités : celle de mettre en œuvre une lutte efficace contre l'inflation carcérale, et de procéder à l'amélioration des soins de santé, notamment en donnant un coup d'accélérateur pour le transfert de la compétence des soins de santé pénitentiaire du SPF Justice au SPF Santé Publique⁵⁴³. Un tel transfert,

541 Commission Justice 14 octobre 2020, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°CRIV 55 COM 281, p. 17 : « Les remises en liberté au cours du premier confinement résultaient de décisions prises dans le cadre d'une loi de pouvoirs spéciaux et d'arrêtés de pouvoirs spéciaux. Ils ont été abrogés fin juin. Actuellement, ces décisions ne reposent sur aucune base légale. À Mme De Wit ainsi qu'aux collègues d'Ecolo, je rappelle qu'il n'existe aucune base légale pour réintroduire ces mesures ».

542 Projet de loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19, Rapport, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1668/007, p. 43.

543 Rappelons à cet égard que les règles pénitentiaires européennes imposent aux autorités nationales de protéger la santé des détenus et d'intégrer la politique sanitaire dans les prisons à la politique nationale de santé publique (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 952e réunion des Délégués des ministres, et

longtemps réclamé par la société civile⁵⁴⁴ et recommandé par diverses instances officielles⁵⁴⁵, parce qu'il permettrait une meilleure continuité des soins, est à l'agenda politique depuis un certain temps mais n'est, à ce jour, pas concrétisé⁵⁴⁶.

Cependant, l'OIP constate que la volonté politique ne semble pas être de tirer les leçons de la crise sanitaire. Le transfert de la compétence des soins de santé pénitentiaire du SPF Justice au SPF Santé Publique est un dossier qui stagne, et l'heure n'est pas à la lutte contre l'inflation carcérale, au contraire, le nouveau gouvernement et le nouveau ministre de la Justice, entrés en fonction après la première vague de la crise et l'expérience de la diminution de la population pénitentiaire, ont annoncé vouloir suivre pour cette 55^e législature une politique sécuritaire et répressive, qui contribuera à l'inflation carcérale plutôt qu'elle ne la diminuera. Leurs notes politiques s'inscrivent en effet dans le discours du « tough on crime », en prévoyant de continuer à investir massivement dans l'outil pénal et carcéral (voyez « l'exposé d'orientation politique du nouveau ministre de la justice : nouvelle douche froide pour les détenus », 23 novembre 2020, <https://www.oipbelgique.be/lexpose-dorientation-politique-du-nouveau-ministre-de-la-justice-nouvelle-douche-froide-pour-les-detenus/>).

révisée et modifiée par le Comité des Ministres le 1er juillet 2020, lors de la 1380^e réunion des Délégués des Ministres, voy. notamment les règle 39 et 40-2).

544 Appel pour un transfert de compétences des « soins de santé des détenus » vers les SPF Santé Publique et SPF Sécurité Sociale, <http://www.atasp.be/appe/>.

545 KCE, « Soins de santé dans les prisons belges : situation actuelle et scénarios pour le futur », op. cit. ; CPT, 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 du 27 mars au avril 2017, CPT/Inf(2018)8, Strasbourg, 8 mars 2018, § 75) ; Conseil central de surveillance pénitentiaire, Rapport annuel 2019, p. 108, disponible en ligne : <https://ccsp.belgium.be/publications-page/>.

546 Sous la précédente législature (54^e), le dossier de l'intégration des soins de santé internés dans les soins de santé réguliers, par le transfert de la compétence des soins de santé en prison du ministre de la Justice à celui de la santé publique a petit à petit avancé. Un accord de principe a été passé entre la Santé publique et la Justice pour préparer cette intégration lors d'une conférence interministérielle en mars 2018, et quatre groupes de travail ont été établis. L'accord de gouvernement conclu le 30 septembre 2020 et les notes politiques du nouveau ministre de la Justice sous cette 55^e législature, Monsieur Vincent Van Quickenborne déclarent vouloir mettre en œuvre, par étapes, les recommandations formulées par le KCE, en coopération avec le SPF Santé publique et les entités fédérées, ainsi qu'améliorer les soins de santé en prison (Exposé d'orientation politique du vice-premier ministre et ministre de la Justice du 4 novembre 2020, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1610/015, pp. 25-26 ; Note de politique générale – Justice du 4 novembre 2020, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2020-2021, n°55-1580/016, p. 13).



© Laure Geerts