

Droit à l'action collective des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus : une équation impossible ?

Mémoire réalisé par
Lucie Dufays

Promoteur
Nicolas Bonbled

Année académique 2016-2017
Master en droit

**Droit à l'action collective des agents pénitentiaires et droits
fondamentaux des détenus : une équation impossible ?**

Mémoire réalisé par **Lucie Dufays**

Promoteur : Nicolas Bonbled

Année académique 2016-2017

Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une œuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. Notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

REMERCIEMENTS

Je remercie chaleureusement mes parents, qui m'ont soutenue de manière inconditionnelle durant tout mon parcours universitaire, et ont réussi le tour de force – avec plus de difficultés pour l'une que pour l'autre – de respecter la règle d'or que j'avais imposée durant cette dernière année : « Interdiction de parler du mémoire ».

Je remercie également mon promoteur, Nicolas Bonbled, de m'avoir accompagnée dans la rédaction de celui-ci.

INTRODUCTION

Printemps 2016. La révolte gronde au sein du monde carcéral en Belgique. Des grèves sont observées par les agents pénitentiaires, pour protester contre la politique de rationalisation du gouvernement qui veut faire des économies dans les prisons, alors que les cellules sont dramatiquement surpeuplées et les agents en sous-effectif. Après de longues semaines de négociations, de tensions et de conditions de détention un peu plus épouvantables chaque jour, la grève se conclut sur un protocole d'accord bancal qui maintient une rationalisation « négociée » sans régler le problème sur le long terme. Surtout, ce protocole évacue complètement la question de la protection des droits fondamentaux des détenus en temps de grève. Pourtant, droit de grève des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus sont intrinsèquement liés : le premier ne devrait pouvoir être négocié sans avoir égard aux conséquences sur les seconds.

En effet, lors d'une grève pénitentiaire, le peu de personnel qui reste dans les prisons ne suffit pas à maintenir le déroulement normal de la vie quotidienne, ce qui a des effets désastreux sur les conditions de détention des détenus. Pas de visites, pas d'activités, mouvements hors cellule restreints, accès limité aux médicaments, aux soins de santé, à la nourriture, aux sanitaires, tel est le triste sort des détenus durant les grèves. Sans gardiens pour leur permettre d'exercer leurs droits et de se mouvoir au sein de la prison, ils sont reclus en cellule, à l'abri du regard du public.

En effet, la question carcérale n'attire pas l'attention des foules. Ou plutôt, lorsqu'elle déchaîne les passions du public, c'est à travers un prisme toujours déformant : « [s]i s'étalent dans les journaux les conséquences d'un crime sanglant, le peuple des détenus sera vu comme une masse informe d'animaux dont il faut protéger la société. [...] [S]i le personnel entre en grève, le peuple des gardiens sera perçu comme une matonnerie brutale et inhumaine sans aucune forme d'empathie envers ceux qu'ils 'gardent' »¹.

¹ La Libre.be, « Grève dans les prisons : l'agent pénitentiaire n'est pas un bourreau décérébré », 5 mai 2016, disponible sur <http://www.lalibre.be/debats/opinions/greve-dans-les-prisons-l-agent-penitentiaire-n-est-pas-un-bourreau-decerebre-572b176e35708ea2d5331fb0>, consulté le 8 juin 2017.

Pourtant, le droit de grève est un droit fondamental, qui prend tout son sens dans un milieu de travail particulièrement pénible tel le milieu carcéral. Épuisés, recevant peu de soutien de la part de la société civile bien qu'exerçant une tâche essentielle, les agents pénitentiaires conçoivent la grève comme « le seul moyen de se faire entendre », dans un contexte de surpopulation carcérale qui dégrade les conditions de détention comme les conditions de travail en prison.

Il ne s'agira pas, dans cette étude, de remettre en question la qualité du travail des agents pénitentiaires, ni les raisons qui les poussent à des actions syndicales. Il s'agira plutôt de s'interroger sur la politique menée par les autorités en la matière. Ce sont elles, et non les agents pénitentiaires, qui sont débitrices de l'obligation de protéger les droits fondamentaux des détenus. Or, la Belgique brille sur la scène européenne par son absence de solution satisfaisante pour garantir des conditions de détention humaine dans ses prisons lors d'actions collectives. Le droit de grève des agents pénitentiaires, tout aussi intouchable qu'il semble être en Belgique aujourd'hui, ne devrait-il pas être limité, afin de garantir que les droits fondamentaux des détenus ne soient pas bafoués ?

Voici une des questions à laquelle nous tenterons de répondre à travers ce mémoire, qui traite de la problématique de la grève des agents pénitentiaires en Belgique et des conséquences que ces actions collectives impliquent pour les personnes détenues. De manière plus générale, la question qui a orienté notre recherche peut se formuler comme suit : dans une situation de **surpopulation carcérale chronique** qui rend le travail des agents pénitentiaires extrêmement pénible, **comment concilier droit à l'action collective des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus ?**

Notre étude se divise en trois chapitres. Dans un premier chapitre, nous dressons le tableau des conditions de détention dans les prisons belges au regard des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. Dans un second chapitre, nous nous penchons sur l'exercice du droit à l'action collective par les agents pénitentiaires, ses sources, ses causes, ses conséquences, ses conditions et ses limites. Enfin, un troisième chapitre est consacré à l'étude des mécanismes légaux qui pourraient permettre de mettre en balance les droits des deux parties, détenus et gardiens, pour arriver à une situation respectueuse des engagements internationaux de la Belgique en termes de droits fondamentaux.

CHAPITRE I – LES CONDITIONS DE DETENTION DANS LES PRISONS BELGES : CONSTAT ET PERSPECTIVES

« La justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons »² – C.E.D.H., Campbell et Fell c. Royaume-Uni

On dénombre trente-quatre établissements qu'on peut qualifier de prisons sur le territoire belge : seize en Flandre, seize en Wallonie et deux à Bruxelles³. Ajoutons à cela les 650 places louées par la Belgique à la prison de Tilburg aux Pays-Bas depuis 2009, afin de faire face à la surpopulation carcérale. Car les prisons belges sont constamment surpeuplées ; en octobre 2016, la capacité totale des prisons belges était de 9.584 places, or elles accueillait 10.250 détenus⁴.

Ce constat n'est pas neuf. Dès 1980, un programme de rénovation de la prison d'Anvers est lancé, avec pour objectif d'offrir une situation favorable aux détenus, notamment par l'aménagement de cellules offrant un espace de vie adéquat par rapport à leur capacité officielle. Ce programme, échelonné sur vingt ans, devait arriver à son terme en 2001. Pourtant, la même année, un rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après, CPT) dénonce la surpopulation chronique dans cette même prison, où des détenus se sont vus obligés de dormir sur un matelas posé à même le sol, faute de place pour installer un lit⁵.

En 2007, le Conseil central de surveillance pénitentiaire qualifie les conditions matérielles de détention dans plusieurs prisons belges⁶ de « dignes du Moyen-âge »⁷.

² C.E.D.H., *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, req. n° 13590/88, § 69.

³ SPF Justice, « Prisons belges », disponible sur http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges, consulté le 25/10/2016.

⁴ Observatoire international des prisons (O.I.P.) - section belge, *Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 17 janvier 2017, p. 23.

⁵ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 25 novembre au 7 décembre 2001*, 17 octobre 2002, CPT/Inf (2002) 25, § 70.

⁶ Notamment les prisons de Merkplas, Anvers et Forest.

En 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe écrivait, suite à sa visite en Belgique, que la surpopulation carcérale en Belgique était un « réel fléau », qui se révélait chronique dans certains établissements, notamment la prison d'Anvers et de Forest.

En 2013, la section belge de l'Observatoire international des prisons (ci-après, O.I.P.) dénonce l'absence totale d'évolution concernant les conditions de salubrité et d'hygiène depuis son rapport de 2008. Elle déplore également qu'« aucune réelle politique globale de rénovation des prisons n'ait été entreprise alors que 20 (des) 36 établissements pénitentiaires (belges) datent du XIXe siècle »⁸. Il semblerait que les Ministres de la Justice successifs échouent les uns après les autres à répondre aux rappels à l'ordre et incitations des différentes instances de contrôles nationales et internationales⁹.

Du 24 septembre au 4 octobre 2013, une délégation du CPT effectue sa sixième visite périodique en Belgique, se penchant spécifiquement sur la problématique de la surpopulation carcérale et sur les conséquences des grèves des agents pénitentiaires sur les conditions de détention¹⁰. Son rapport, rédigé depuis juin 2013, n'a été rendu public qu'en mars 2016, le gouvernement belge en ayant bloqué la publication pendant deux ans. Dans ce rapport, le CPT « constate d'emblée que d'importants problèmes subsistent en matière de surpopulation » et que « plus d'une prison belge sur trois avait un taux d'occupation supérieur à 140% au moment de la visite »¹¹.

En janvier 2017 enfin, l'O.I.P. constate une diminution du taux de surpopulation carcérale par rapport à 2013, non tant lié à la création de nouvelles prisons qu'à l'augmentation du recours au bracelet électronique et à l'envoi de 200 internés en centre de psychologie légale. Il insiste néanmoins sur le fait que le problème reste d'actualité¹².

⁷ Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel de 2007*, SPF Justice, Bruxelles, 2008, pp. 15 et 16.

⁸ O.I.P. – section belge, *Notice 2013 de l'état du système carcéral*, 23 août 2013, p. 77.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 24 septembre au 4 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 13.

¹¹ *Ibid.*, p. 6.

¹² O.I.P. – section belge, *Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 17 janvier 2017, p. 33.

Dans ce chapitre, nous analyserons la situation carcérale actuelle afin de comprendre en quoi elle est problématique pour le respect des droits de l'homme des détenus. Dans une première section, nous commencerons par nous pencher sur les droits des détenus tels que protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. La seconde section est destinée à analyser dans quelle mesure la surpopulation carcérale engendre des violations de ces mêmes droits. Nous esquisserons dans le même temps les contours des initiatives politiques prises ces dernières années pour tenter de lutter contre la surpopulation.

Section 1 – Les droits de l'homme en détention, à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme

Parce que la prison est un endroit traditionnellement – et commodément - à l'abri des projecteurs, elle constitue un terrain particulièrement propice à des violations des droits de l'homme.

La Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la Convention), signée à Rome le 4 novembre 1950 et ratifiée par la Belgique le 13 mai 1955, ne prévoit pas un régime spécifique de protection pour les personnes privées de liberté¹³. A défaut de texte spécifique concernant la prison, c'est la jurisprudence de la Cour qui, en mobilisant les dispositions générales de la Convention, fait émerger un droit à des conditions de détention conformes à la dignité humaine, « entendue comme une valeur qui s'oppose à tout ce qui peut dégrader la personne et l'humilier »¹⁴.

Tout en admettant que la privation de liberté *stricto sensu* ne constitue pas en elle-même une limitation aux droits fondamentaux, la Cour a rejeté dans son arrêt *Golder* la théorie des limitations implicites inhérentes à la privation de liberté¹⁵ : un prisonnier n'est privé que de sa liberté physique. En prison comme ailleurs, toute atteinte aux droits

¹³ Ce qui pousse certains à penser que la Convention est inadaptée à la situation des détenus et devrait être complétée par un Protocole *ad hoc*. Voy. F. TULKENS, « Droits de l'homme et prison. Jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », *Panorama européen de la prison*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 252 et 253.

¹⁴ C. GUASTADINI, *Droit pénal et droits de l'homme. La dignité en prison : genèse et avènement*, Paris, Buenos Books International, 2010, p. 47.

¹⁵ Théorie initiée à l'origine par la Commission européenne des droits de l'homme.

fondamentaux doit donc être strictement justifiée selon les conditions posées par la Convention : légalité, légitimité et proportionnalité¹⁶.

Nous avons choisi de nous concentrer particulièrement sur trois droits protégés par la Convention : l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants consacrée par l'article 3 de la Convention (§ 1), le droit des détenus à la vie privée et familiale contenu dans l'article 8 de la Convention (§ 2), et leur droit à un procès équitable tel qu'entendu par l'article 6 (§ 3).

Sous-section 1 – L'article 3, la dignité humaine sous les verrous

L'article 3 de la Convention dispose que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Il consacre « l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe », ainsi que le rappelle inlassablement la Cour¹⁷. Selon l'article 15 de la Convention, il ne souffre par conséquent d'aucune limitation ou dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation. La Convention érige en effet le droit d'être protégé contre de tels traitements en un droit intangible¹⁸.

Au nom de la dignité humaine, la protection absolue et indérogeable de l'article 3 s'applique à tous, peu importe les actes commis. Suivant une belle formule empruntée à Françoise Tulkens, « c'est l'honneur et la force des droits de l'homme de protéger même ceux qui les ont moins respectés. Les droits de l'homme ne sont, en effet, pas méritoires »¹⁹.

Suivant la jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg, pour tomber sous le coup de l'article 3, un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité²⁰. Ce critère d'intensité trouve une application particulière lorsque le requérant est un détenu. En effet,

¹⁶ C.E.D.H., *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n° 4451/70.

¹⁷ C.E.D.H., *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, req. n° 14038/88, § 88.

¹⁸ C.E.D.H., *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, 21 novembre 2001, req. n° 35763/97, § 61 : « L'interdiction de la torture est devenue une règle de droit international ». Voy. aussi F. SUDRE, « L'économie générale de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 7 à 9.

¹⁹ F. TULKENS, *op. cit.*, p. 258.

²⁰ C.E.D.H., *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, req. n° 5310/71, § 162.

la détention ordinaire n'engendre pas, comme telle, une violation de l'article 3. Constituent donc des peines et traitements inhumains ou dégradants, les souffrances du détenu qui dépassent celles comprises par les « exigences légitimes de la peine »²¹, mais *pas* celles qui sont inhérentes à l'état de détention²². Le législateur belge a traduit ce principe dans l'article 6, § 2, de la loi de principe du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires, ainsi que le statut juridique des détenus, dite « loi Dupont », qui stipule que « durant l'exécution de la peine ou mesure privative de liberté, il convient d'empêcher les effets préjudiciables de la détention »²³.

Pour apprécier le caractère inhumain ou dégradant d'un traitement, la Cour prend toujours en compte la personnalité de la victime²⁴. Admettant la vulnérabilité particulière des personnes privées de liberté, elle a d'ailleurs assoupli son critère d'applicabilité de l'article 3 dans une situation de détention, faisant émerger un principe de présomption de mauvais traitement²⁵. Depuis l'arrêt *Tomasi* en effet, le recours à la force physique envers un détenu est suffisant, en soi, pour atteindre le minimum de gravité requis pour tomber sous le coup de l'article 3²⁶. Dès lors que les allégations de mauvais traitement semblent suffisamment crédibles, le doute profite au détenu. Il appartient ensuite à l'État défendeur d'apporter la preuve que les accusations de mauvais traitements subis en détention sont infondées²⁷.

²¹ C.E.D.H., *Babar Ahmad et autres c. Royaume-Uni*, 10 avril 2012, req. n° 24027/07, §§ 200 à 204 ; C.E.D.H., *Matencio c. France*, 14 juin 2004, req. n° 58079/00, § 81 ; C.E.D.H., *Mouisel c. France*, 11 novembre 2002, req. n° 67263/01, § 44. Voy. F. TULKENS, *op. cit.*, p. 260.

²² R. ERGEC et J. VELU, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 259.

²³ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

²⁴ L'appréciation du seuil minimum de gravité des souffrances « est relative par essence ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime, etc » : C.E.D.H., *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, 25 février 1982, req. n° 7511/76 et 7743/76, § 30. A ce sujet, voy. R. ERGEC et J. VELU, *op. cit.*, p. 244.

²⁵ J.-M. LARRALDE, « L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et les personnes privées de liberté », *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 215 et 216.

²⁶ C.E.D.H., *Tomasi c. France*, 27 août 1992, req. n° 12850/87.

²⁷ C.E.D.H., *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, req. n° 5310/71, § 162 : « Lorsqu'un individu est placé en garde à vue alors qu'il se trouve en bonne santé et que l'on constate qu'il est blessé au moment de sa libération, il incombe à l'Etat de fournir une explication plausible quant à l'origine des blessures, faute de quoi l'article 3 de la Convention trouve manifestement à s'appliquer ». Voy. aussi C.E.D.H., *Caloc c. France*, 20 juillet 2000, req. n° 33951/96, § 84 ; *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, req. n° 25803/94, § 87 ; *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, req. n° 18896/91, § 34. Sur la question de la protection

De plus, s'il convient de prendre en compte la présence ou non d'une intention d'humilier ou de rabaisser la victime, celle-ci n'est pas indispensable pour qu'il y ait violation de l'article 3. Ainsi l'absence d'un tel but ne saurait exclure de façon définitive le constat de violation²⁸.

Notons enfin que, lorsque l'État n'est pas en mesure de garantir à chaque détenu des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, la Cour l'encourage à agir de sorte à réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté, et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire.²⁹

Depuis l'arrêt *Kudla*, la Cour européenne des droits de l'homme a fait entrer les conditions générales de détention dans le champ de protection de l'article 3, considérant que ce dernier « impose à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate »³⁰. L'Etat est donc tenu à une double obligation substantielle d'assurer, d'une part, le bien-être, et d'autre part, la santé du prisonnier.

Premièrement, grâce à cette évolution jurisprudentielle, la protection de l'article 3 n'est plus bornée aux seuls actes de maltraitance physique mais s'étend aussi aux conditions objectives de la vie en détention. La Cour s'astreint à un contrôle concret afin de vérifier si celles-ci ne violent pas l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Deux cas de figure peuvent se présenter³¹.

spécifique des personnes privées de liberté, voy. J.-P. CERE, « La Cour européenne des droits de l'homme et la protection des droits des détenus », *R.P.D.P.*, 2009, pp. 372 et 373.

²⁸ C.E.D.H., *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, req. n° 24888/94, § 71.

²⁹ C.E.D.H., *Torreggiani et autres c. Italie*, 8 janvier 2013, req. n° 43517/09, 35315/10, 37818/10, 46882/09, 55400/09, 57875/09 et 61535/09, § 94.

³⁰ C.E.D.H., *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000, req. n° 30210/96, § 94.

³¹ J.-P. CÉRÉ, *op. cit.*, p. 376.

D'abord, la Cour considère que lorsque le surpeuplement carcéral atteint un niveau critique, le manque d'espace peut constituer, en soi, un traitement dégradant suffisant pour constater une violation de l'article 3³². Elle est arrivée à cette conclusion dans de nombreuses affaires où l'espace individuel accordé par détenu est inférieur à 3 m² en cellule collective³³.

En revanche, si la surpopulation n'est pas importante au point de constituer à elle seule une violation de l'article 3, la Cour peut prendre en compte d'autres éléments pour procéder à l'examen du respect de cette disposition³⁴. Pour effectuer ce contrôle, la Cour se base de plus en plus sur les normes posées par le CPT. Outre l'espace disponible par détenu³⁵, la possibilité d'utiliser les toilettes de manière privée, l'accès à la lumière et à l'air naturels, la qualité du chauffage et le respect des exigences sanitaires de base sont des éléments primordiaux dans le contrôle des conditions de détention, dont l'absence combinée peut entraîner une violation de l'article 3³⁶.

L'opinion de la Cour de Strasbourg est, par ailleurs, loin d'être isolée. En effet, de nombreux autres organes internationaux, tels le Comité des droits de l'Homme des

³² Ainsi, dans l'arrêt *Varga et autres c. Hongrie*, concernant des détenus qui sont restés pendant trois ans dans une prison où l'espace individuel s'élevait à 2,86 m² au maximum, la Cour a considéré que « la détresse et la souffrance endurées par les requérants dépasse le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention » (C.E.D.H., *Varga et autres c. Hongrie*, 10 mars 2015, req. n° 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13, § 88).

³³ C.E.D.H., *Tatishvili c. Grèce*, 31 juillet 2014, req. n° 26452/11, § 43 ; *Tereshchenko c. Russie*, 5 juin 2014, req. n° 33761/05, §§ 83 et 84 ; *Sulejmanovic c. Italie*, 16 juin 2009, req. n° 22635/03, § 51 ; *Lind c. Russie*, 6 décembre 2007, req. n° 25664/05, § 59 ; *Kantjrev c. Russie*, 21 juin 2007, req. n° 37213/02, §§ 50 et 51 ; *Andrey Frolov c. Russie*, 29 mars 2007, req. n° 205/02, §§ 47 à 49 ; *Labzov c. Russie*, 16 juin 2005, req. n° 62208/00, § 44. N. HERVIEU, « Droit des détenus (Art. 3 CEDH) : une condamnation européenne des conditions carcérales en France à conjuguer à tous les temps », *Actualités Droits-Libertés*, 29 avril 2013, p. 5.

³⁴ D. SCALIA, *Droit international de la détention. Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2015, p. 151.

³⁵ Selon les critères du CPT, l'espace minimum souhaitable par détenu est de 7m². En cellule collective, chacun doit disposer d'au moins 4m². Une cellule de moins de 6m² n'est pas apte à servir de lieu d'hébergement dans une prison. CPT, *21^e rapport général*, 10 novembre 2011, CPT/Inf (2011) 28, §§ 31 et 44 ; CPT, *20^e rapport général*, 26 octobre 2010, CPT/Inf (2010) 28, § 62 ; CPT, *Rapport au Gouvernement de l'Albanie relatif à la visite effectuée en Albanie par le CPT du 9 au 19 décembre 1997*, 22 janvier 2003, CPT/Inf (2003) 6, § 127. Voy. D. SCALIA, *op. cit.*, p. 149.

³⁶ D. SCALIA, *ibid.* Ainsi, la Cour a conclu à une violation de l'article 3 en se fondant sur la présence d'éléments objectifs tels que la surpopulation, le manque d'espace ou la faible luminosité : C.E.D.H., *Torreggiani et autres c. Italie*, 8 janvier 2013, req. n° 43517/09, 35315/10, 37818/10, 46882/09, 55400/09, 57875/09 et 61535/09, §§ 75 à 79 ; *Peers c. Grèce*, 19 avril 2001, req. n° 288524/95, §§ 69 à 75. De même, dans l'arrêt *Kalashnikov c. Russie*, elle condamne le degré très élevé de surpopulation combiné avec l'absence de ventilation, le bruit, l'exposition constante à de la lumière, des sanitaires non cloisonnés et la présence de rats : C.E.D.H., *Kalashnikov c. Russie*, 15 juillet 2002, req. n° 47095/99, §§ 92 à 103.

Nations Unies³⁹, le Comité européen pour la prévention de la torture⁴⁰ ou la Cour interaméricaine des droits de l'homme⁴¹, ont également admis le lien de causalité entre surpopulation carcérale et traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Deuxièmement, la compatibilité de conditions de détention avec l'article 3 passe également par l'obligation de protéger la santé des détenus. Le détenu doit pouvoir bénéficier de soins médicaux, en ce compris psychiatriques, adéquats durant toute sa détention⁴². Les soins doivent être administrés en temps voulu, par des personnes qualifiées, dans le respect du secret médical⁴³. L'obligation de protection implique, d'une part, l'administration des soins médicaux requis par l'état de santé du détenu. La Cour reconnaît en effet une obligation positive de fournir des soins appropriés aux personnes détenues⁴⁴. De plus, le maintien en détention doit être compatible avec l'état de santé du détenu, sous peine de constituer un traitement inhumain ou dégradant⁴⁵. S'agissant des personnes délinquantes souffrant de troubles mentaux, la cour a rappelé dans un arrêt condamnant la Belgique qu'au vu du caractère intangible du droit protégé par l'article 3 de la Convention et de l'importance du droit à la liberté consacré par l'article 5, l'État est tenu d'organiser son système d'internement des personnes délinquantes de telle sorte que la dignité des internés soit respectée, a fortiori en situation de surpopulation carcérale⁴⁶.

³⁹ Not. : Com. D.H., *Mulezi v. République Démocratique du Congo*, 8 juillet 2004, communication n° 962/2001, CCPR/C/81/D/962/2001, §§ 2.4, 2.5 et 5.3.

⁴⁰ Dès son deuxième rapport annuel : CPT, *2^e rapport général du CPT*, 13 avril 1992, CPT/Inf (1992) 3, §46. Depuis lors, le CPT n'a de cesse de le rappeler.

⁴¹ Not. : Cour interam. D.H., *Request for Provisional Measures submitted by the Inter-American Commission on Human Rights regarding the Bolivian Republic of Venezuela, Matter of the Penitentiary Center of the Central Occidental Region (Uribana Prison)*, 2 février 2007, considérant § 11.

⁴² C.E.D.H., *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000, req. n° 30210/96, § 94.

⁴³ R. ERGEC et J. VELU, *op. cit.*, p. 265.

⁴⁴ C.E.D.H., *Keenan c. Royaume-Uni*, 3 avril 2001, req. n° 27229/95, § 113 ; *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000, req. n° 30210/96, § 94.

⁴⁵ C.E.D.H., *Moussel c. France*, 14 novembre 2002, req. n° 67263/01, § 38 : « L'état de santé, l'âge et un lourd handicap physique constituent désormais des situations pour lesquelles la capacité à la détention est aujourd'hui posée au regard de l'article 3 de la Convention en France et au sein des États membres du Conseil de l'Europe ». Voy. F. SUDRE, « L'article 3bis de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine », *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, Vol. II*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1511 à 1513.

⁴⁶ C.E.D.H., *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, req. n° 73548/13, § 169.

Sous-section 2 – L'article 8 et le droit aux visites familiales

L'article 8 de la Convention dispose : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ». Au sens strict, le droit au respect de la vie privée comprend le droit à l'intimité et le droit de développer des relations avec autrui⁴⁷. Au sens large, l'article 8 englobe également dans la notion de vie privée le droit au respect du domicile, de la correspondance et de la vie familiale⁴⁸.

Les contacts avec le monde extérieur, et particulièrement avec la famille et les amis, sont fondamentaux pour les détenus. Maintenir une relation affective avec des proches « contribuerait à préserver le bien-être psychologique [des détenus] et, partant, alléger la tension inhérente à la privation de liberté, en particulier lorsque celle-ci se prolonge »⁴⁹.

Faut-il le mentionner, le simple fait d'être en prison restreint fortement la vie privée et familiale du détenu, la détention impliquant par essence le déracinement de son domicile ainsi que la séparation familiale⁵⁰. Cependant, depuis l'arrêt *X c. Royaume-Uni* de la Commission européenne des droits de l'homme, l'article 8 trouve une interprétation particulière au sein du monde carcéral, puisqu'il implique pour les détenus le droit de maintenir ses contacts avec le monde extérieur afin de faciliter, à terme, sa réintégration dans la société⁵¹. Ainsi, le droit à la vie privée consacré par l'article 8 inclut, même – ou devrions-nous dire *surtout* ? - en prison « le droit d'établir et de développer des relations

⁴⁷ C.E.D.H., *X. c. Islande*, 18 mai 1976, req. n° 6825/74.

⁴⁸ G. BECHLIVANOU, « La surpopulation carcérale au regard de la Convention européenne des droits de l'homme », *La surpopulation pénitentiaire en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 68 ; R. ERGEC et J. VELU, *op. cit.*, p. 535.

⁴⁹ CPT, *Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le CPT en France du 6 au 18 octobre 1996*, 14 mai 1998, CPOT/Inf (98) 7, § 150.

⁵⁰ Selon la jurisprudence constante de la Cour : « Toute détention régulière au regard de l'article 5 de la Convention entraîne par nature une restriction à la vie privée et familiale de l'intéressé » (C.E.D.H., *Messina c. Italie (n°2)*, 28 septembre 2000, req. n° 25498/94, § 61 ; *X et Y c. Suisse*, 3 octobre 1978, req. n° 8166/78, p. 148).

⁵¹ F. TULKENS, *op. cit.*, p. 278.

humaines, tout spécialement dans le domaine émotionnel, afin de développer et de réaliser sa propre personnalité »⁵². Il est en effet « essentiel au respect de la vie familiale que l'administration pénitentiaire aide le détenu à maintenir un contact avec sa famille proche »⁵³.

Ce droit n'est cependant garanti que jusqu'à un certain degré⁵⁴. En effet, la Cour de Strasbourg considère que la limitation du nombre de visites familiales ainsi que l'application de mesures de surveillance de ces visites⁵⁵ constituent une ingérence dans le droit à la vie familiale du détenu. Néanmoins, et selon le prescrit de l'article 8, cette ingérence peut être justifiée si elle est prévue par la loi, légitime et proportionnée au but poursuivi⁵⁶. Cela dit, la Cour se montre « de plus en plus vigilante »⁵⁷ quant aux mesures de restriction des visites, à tout le moins lorsque le détenu ne présente pas de danger particulier.

La Cour, tout en sanctionnant les ingérences injustifiées et en insistant sur l'importance de permettre les contacts familiaux, ne s'exprime néanmoins pas sur un « quota », une fréquence de visites qui serait conforme avec les exigences de l'article 8⁵⁸. Il revient aux autorités nationales de prendre les mesures qui leur semblent adaptées, gardant à l'esprit que le droit de visite est reconnu formellement par la Cour, et que toute restriction à ce droit doit être accompagnée par une justification légitime⁵⁹.

⁵² Comm. eur. D.H., *X c. Royaume-Uni*, 6 octobre 1982, req. n° 9702/82.

⁵³ C.E.D.H., *Messina c. Italie (n°2)*, 28 septembre 2000, §61.

⁵⁴ Comm. eur. D.H., *X c. Royaume-Uni*, 6 octobre 1982, req. n° 9702/82 ; S. SNACKEN, *Prisons en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 113 et 114.

⁵⁵ Telle l'exigence que le détenu et ses visiteurs soient séparés par une paroi vitrée.

⁵⁶ Ainsi, la Cour a jugé qu'une mesure limitant à deux par mois le nombre de visites familiales, et imposant la séparation du détenu et de sa famille par une vitre, peut être justifiée lorsqu'elle tend à prévenir de possibles contacts entre des membres d'une organisation criminelle. C.E.D.H., *Messina c. Italie (n°2)*, 28 septembre 2000, req. n° 25498/94, § 62 ; *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, req. n° 26772/95, §§ 175 à 184. Voy. C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights : commentary*, Oxford, Hart, 2014, p. 201.

⁵⁷ J.-P. CÉRÉ, *op. cit.*, p. 379.

⁵⁸ C.E.D.H., *Nowicka c. Pologne*, 3 décembre 2002, req. n° 30218/96, § 77 ; D. SCALIA, *op. cit.*, pp. 348 et 349.

⁵⁹ S. SNACKEN, *Prisons en Europe...*, *op. cit.*, p. 114.

Sous-section 3 – L'article 6 et le droit d'accès à un avocat

L'article 6 de la Convention consacre le droit à un procès équitable et les droits de la défense, parmi lesquels le droit d'accès à un avocat.

Dans l'arrêt *Lanz c. Autriche*, la Cour rappelle que le droit d'un accusé de communiquer librement avec son avocat sans la présence de tiers fait partie des exigences fondamentales du procès équitable⁶⁰. En effet, l'efficacité de l'assistance d'un avocat est intrinsèquement liée à la confidentialité de ses rencontres avec son client. La Cour estime en effet que « si un avocat ne pouvait s'entretenir avec son client sans une telle surveillance et en recevoir des informations confidentielles, son assistance perdrait beaucoup de son utilité, alors que le but de la Convention consiste à protéger des droits concrets et effectifs »⁶¹. Le respect de ce droit exige donc que, même en prison, les détenus puissent rencontrer et communiquer avec leur avocat de manière privée et confidentielle.

Section 2 – La surpopulation carcérale, gangrène des prisons belges

Cette section est consacrée à un examen de la surpopulation carcérale en Belgique. Nous regarderons d'abord vers le passé, pour comprendre quelles conséquences la surpopulation carcérale porte en termes de droits de l'homme (Sous-section 1). Nous nous tournerons ensuite vers le futur, en examinant d'un œil critique les propositions politiques pour lutter contre cette situation (Sous-section 2).

⁶⁰ C.E.D.H., *Lanz c. Autriche*, 30 janvier 2001, req. n° 24430/94, § 50.

⁶¹ C.E.D.H., *S. c. Suisse*, 28 novembre 1991, req. n° 12629/87 et 13590/88, § 48 ; D. SCALIA, *op. cit.*, pp. 336 et 337.

Sous-section 1 – Surpopulation carcérale et droits de l’homme : une cohabitation difficile

En 2012, le CPT constatait que la surpopulation en Belgique impliquait des conditions de détention indignes, « alliant promiscuité et violence en détention »⁶². Le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe a quant à lui déploré la détérioration des conditions de détention « en termes d’hygiène, de promiscuité et de sécurité »⁶³. Dès sa première visite en Belgique en 1993, le CPT observait la présence à la prison de Saint-Gilles d’une « combinaison perverse de surpeuplement, de l’absence d’équipement sanitaire convenable ainsi que d’un régime très pauvre en activités (ce qui avait pour conséquence que la grande majorité des détenus restaient confinés dans leur cellule pendant la quasi-totalité de la journée). A ces trois problèmes, il convient d’ajouter l’état de délabrement général et de vétusté de la prison »⁶⁴. Depuis lors, le CPT n’a eu de cesse de renouveler son constat de la surpopulation en Belgique. En 2009, il constatait :

« Les conséquences préjudiciables de la surpopulation des établissements pénitentiaires ont déjà été amplement décrites par le CPT dans ses précédents rapports. Elle implique bien souvent, pour les détenus, des espaces de vie exigus et dépourvus d’hygiène, sans aucune intimité (même pour des gestes aussi élémentaires que l’utilisation des installations sanitaires), des activités pratiquées hors cellule limitées, dans la mesure où la demande est supérieure au personnel et aux installations disponibles, des services de santé surchargés et, enfin, des tensions accrues, qui entraînent davantage de violence entre les détenus ou entre détenus et personnel pénitentiaire. Cette liste est loin d’être exhaustive »⁶⁵.

La Cour européenne des droits de l’homme ne réagira quant à elle qu’en 2013, dans son arrêt *Claes*, qui condamne pour la première fois la Belgique pour une **violation de**

⁶² CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 23 au 27 avril 2012*, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 36, § 76.

⁶³ Conseil de l’Europe, *Rapport du commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe Thomas Hammaberg faisant suite à sa visite en Belgique 15-19 décembre 2008*, 17 juin 2009, CCPR (2009) 14, §§ 35 et 43.

⁶⁴ CPT, *Rapport du CPT au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, 14 octobre 1994, CPT/Inf (1994) 15, § 85.

⁶⁵ CPT, *Rapport du CPT au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 28 septembre au 8 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 78.

l'article 3 de la Convention liée à la surpopulation carcérale. En l'occurrence, la surpopulation carcérale a conduit le requérant à être interné pendant plus de quinze ans dans l'annexe psychiatrique de la prison de Leuven. Il a saisi la Cour de Strasbourg en 2009, alléguant que « sa détention pendant plus de quinze ans dans une annexe psychiatrique de prison où il ne bénéficie pas des soins et de l'encadrement appropriés à son état et sans perspective réaliste de reclassement constitue un traitement inhumain et dégradant »⁶⁶ et, partant, viole l'article 3 de la Convention. La Cour constatera dans son jugement « l'inadéquation des annexes psychiatriques comme lieu de détention des personnes atteintes de troubles mentaux en raison de l'insuffisance généralisée du personnel, de la mauvaise qualité et de l'absence de continuité des soins, de la vétusté des lieux, de la surpopulation ainsi que du manque structurel de capacité d'accueil dans le circuit psychiatrique extérieur »⁶⁷. L'Etat belge sera donc condamné en 2014 pour avoir manqué à son obligation d'assurer une prise en charge du requérant adaptée à son état de santé et ainsi l'avoir placé dans une situation contraire à l'article 3 de la Convention.

En 2015, la Belgique sera à nouveau condamnée pour une violation de l'article 3. C'est l'affaire *Vasilescu c. Belgique*. Cette fois, sont mises en cause les conditions de détention des prisons surpeuplées de Forest et de Merksplas. Espace de vie individuel de moins de 3 m², tabagisme passif et absence de sanitaires dans les cellules, obligeant les détenus à se soulager dans un seau pendant la nuit, tels sont les éléments que la Cour retiendra pour conclure que les conditions matérielles de détention de Vasilescu prises dans leur ensemble atteignent le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention, et constituent donc un traitement inhumain et dégradant. La Cour de Strasbourg constatera à cette occasion que les problèmes de surpopulation carcérale en Belgique sont d'ordre structurel. Elle invitera donc la Belgique à envisager l'adoption de mesures générales, afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, ainsi que la possibilité d'un recours visant à empêcher la continuation d'une violation alléguée ou à leur permettre d'obtenir une amélioration de leurs conditions de détention⁶⁸.

⁶⁶ C.E.D.H., *Claes c. Belgique*, 10 janvier 2013, req. n° 43418/09, § 3.

⁶⁷ *Ibid.*, § 98. C'est nous qui soulignons.

⁶⁸ C.E.D.H., *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, req. n° 27053/95, § 128.

En 2016, à l'occasion de l'arrêt *W.D. c. Belgique* concernant une personne internée à la section de défense sociale de la prison de Merksplas, ce sera au tour du système belge d'internement d'être jugé comme souffrant d'un dysfonctionnement structurel. Pour arriver à cette conclusion, la Cour invoquera notamment le fait qu'une cinquantaine de requêtes contre la Belgique soulevant une violation de l'article 3 de la Convention en raison du « maintien en détention dans différentes prisons belges de délinquants souffrant de troubles mentaux sans prise en charge thérapeutique et sans recours capables de redresser la situation », étaient à ce moment-là pendantes devant la Cour. Face à cette situation et vu le nombre de personnes potentiellement concernées en Belgique⁶⁹, les juges strasbourgeois décideront donc d'adopter une procédure d'arrêt pilote⁷⁰, laissant à l'Etat belge deux ans pour améliorer la situation générale de ses internés⁷¹.

En mai 2017 enfin, la Belgique est condamnée à nouveau pour une violation de l'article 3 due à la surpopulation carcérale, envers deux détenus, respectivement des prisons de Forest et de Lantin. La Cour invoquera le manque d'espace individuel combiné à l'absence d'activité hors cellule pour le premier, et le manque d'activité, l'exposition au tabagisme passif et le manque d'intimité dans l'usage des toilettes pour le second⁷².

Il apparaît clairement de ces condamnations et des rapports du CPT que la surpopulation dans les prisons – et tout particulièrement dans les annexes psychiatriques – pose un problème fondamental quant au respect de l'intégrité physique et morale des détenus. L'article 3 de la Convention est incontestablement violé au quotidien dans les prisons surpeuplées de notre pays.

⁶⁹C.E.D.H., *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, req. n° 73548/13, §§ 165 et 166.

⁷⁰ Selon l'administration de la Cour européenne de l'Union européenne, l'arrêt pilote est « une méthode permettant d'identifier les problèmes structurels sous-jacents aux affaires répétitives dirigées contre de nombreux pays et demander aux États concernés de traiter les problèmes en question. Lorsque de nombreuses requêtes ayant la même origine sont introduites devant la Cour, celle-ci peut décider d'appliquer à l'une ou à plusieurs d'entre elles un traitement prioritaire selon la procédure de l'arrêt pilote. Dans le cadre de cette procédure, la Cour n'a pas seulement pour fonction de se prononcer sur la question de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention européenne des droits de l'homme dans telle ou telle affaire, mais aussi d'identifier le problème systémique et de donner au gouvernement concerné des indications claires sur les mesures de redressement qu'il doit prendre pour y remédier ». Voy. C.E.D.H., *Unité de la Presse*, « Fiche thématique : les arrêts pilotes », novembre 2016, disponible sur http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf. La procédure est décrite à l'article 61 du Règlement de la Cour : C.E.D.H., *Règlement de la Cour*, 21 novembre 2016, disponible sur http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf.

⁷¹ C.E.D.H., *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, req. n° 73548/13, § 173.

⁷² C.E.D.H., *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017, req. n° 37768/13 et 36467/14, §§ 25 à 42.

Quant au **droit à la vie privée des détenus, protégé par l'article 8** de la Convention, il est également mis à mal par la surpopulation carcérale. Ainsi, la loi de principes de 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus prévoit le droit à des visites quotidiennes pour les inculpés, et trois visites par semaine au minimum pour les condamnés⁷³. Malheureusement, dès l'entrée en vigueur de la loi, certains établissements pénitentiaires ont fait savoir qu'ils ne pourraient satisfaire ces exigences vu la situation de surpopulation carcérale, « ce changement législatif n'[ayant], en effet, été accompagné d'aucune augmentation de moyen »⁷⁴. La suite leur donna raison.

Dès 2008, interrogé par la députée fédérale socialiste Linda Musin, le Ministre Jo Vandeurzen était déjà obligé de reconnaître que « dans les prisons d'Anvers, de Forest et de Saint-Gilles, des visiteurs doivent être refusés », ajoutant que « dans ces prisons, le problème est lié à la capacité des installations prévues pour les visites, qui ne sont pas calculées en fonction d'une forte surpopulation ». Il insistait cependant sur le fait que ces trois prisons constituent « des exceptions », et que « les visites se passent bien dans la plupart des autres établissements pénitentiaires »⁷⁵.

Lors de sa visite de 2013 en Belgique, le CPT constate à nouveau que « la surpopulation dans les établissements visités associée au manque de personnel rendaient les visites parfois difficiles »⁷⁶. Ainsi, il souligne qu'à la prison d'Anvers, les visites ne pouvaient avoir lieu que trois jours par semaine, et que l'infrastructure de la prison de Forest n'est toujours pas à même d'offrir un système de visites satisfaisant, les locaux étant inadaptés

⁷³ Article 58 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

⁷⁴ J. MOREAU, « Droits des détenus au sein de l'organisation pénitentiaire », *Droit pénal et procédure pénale*, Malinnes, Kluwer, 2014, p. 7.

⁷⁵ Réponse du vice-premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles du 26 septembre 2008 à la question n° 257 de Mme Linda Musin du 13 juin 2008, *Q.R.*, Chambre, sess. ord. 2007-2008, n° 035, p. 8852.

⁷⁶ CPT, *Rapport du CPT au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 24 septembre au 4 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 13, § 114.

au surnombre de détenus⁷⁷. Les prisonniers et leur famille doivent donc s'armer de patience, l'attente pour une visite « à table » étant de six semaines⁷⁸.

Par conséquent, il semble clair que, dans certaines prisons à tout le moins, la surpopulation carcérale engendre une violation de l'article 8 de la Convention. Limités dans leur droit aux visites familiales pour des raisons purement pratiques (infrastructures de visites inadaptées au nombre de détenus, manque de surveillants disponibles...), les détenus comme leur famille sont en effet victimes d'une ingérence injustifiée dans leur droit à la vie familiale.

Enfin, force est de constater que face à un surnombre de détenus, il devient difficile pour l'administration pénitentiaire d'assurer le respect du **droit à un procès équitable garanti par l'article 6** de la Convention, faute de moyens adéquats. Ainsi, en 2009, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constatait que la surpopulation carcérale en Belgique avait notamment pour conséquence que « les délais de transferts vers (...) les tribunaux sont allongés » et que « dans certains cas, l'accès des détenus à leur avocat est restreint »⁷⁹. La surpopulation carcérale a donc également un impact sur le respect des exigences du droit à un procès équitable.

L'État belge, face à ces diverses interpellations et condamnations internationales, est-il resté amorphe ? Certes non. Les plans de révision de l'infrastructure pénitentiaire, dits Masterplan prisons, se sont succédés depuis 2008. Mais offrent-ils une réponse suffisante et adaptée pour garantir le respect des droits fondamentaux des détenus ?

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ A noter, tout de même, qu'en 2012, le temps d'attente relevé par le CPT était de trois mois : CPT, *Rapport du CPT au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012*, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 36, § 47.

⁷⁹ Conseil de l'Europe, *Rapport du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammberg faisant suite à sa visite en Belgique 15-19 décembre 2008*, 17 juin 2009, CCPR (2009) 14, § 43.

Sous-section 2 – Masterplan prisons : l’inadéquate réponse politique à la surpopulation carcérale

Pendant longtemps, l’opinion politique, acceptant qu’un certain élargissement soit nécessaire à l’occasion de rénovation ou de remplacement des établissements jugés trop vétustes, s’est néanmoins opposée à une augmentation substantielle du parc carcéral. Ce n’est que sous le gouvernement Verhofstadt II que Laurette Onkelinx, alors Ministre de la Justice, inverse la tendance⁸⁰ ; elle sera en cela suivie par ses successeurs. C’est ce que l’on constate lorsqu’en 2008, Jo Vandeurzen élabore son ambitieux Masterplan prisons 2008-2012, « pour une infrastructure pénitentiaire dans des conditions plus humaines », adopté par le gouvernement le 8 avril 2008 et étendu jusqu’en 2016 par Stefaan De Clerck⁸¹. En novembre 2016, le Masterplan III de Koen Geens est à son tour approuvé par le Conseil des Ministres⁸².

A travers la construction de cellules supplémentaires et de nouveaux établissements pénitentiaires et la rénovation de cellules dans des établissements existants, le Masterplan II prévoyait d’offrir « entre autres une solution au problème de la surpopulation carcérale »⁸³. Il annonçait également la destruction des prisons trop vétustes (Forest, Saint-Gilles, Berkendael, Anvers, Merkplas, Dinant et Namur) et leur remplacement, à échéance de 2016, par de nouvelles prisons⁸⁴. Le Masterplan III fera un pas en arrière en annonçant que les prisons de Namur et de Dinant resteront en activité, mais prévoit par contre la destruction de la prison de Lantin – qui n’a pas quarante ans - et de celle de

⁸⁰ P. MARY, « La politique pénitentiaire », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, 2012, pp. 35 et 36.

⁸¹ SPF Justice, « Masterplan 2008-2012-2016 pour une “infrastructure pénitentiaire dans des conditions humaines” », 23 novembre 2015, disponible sur https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse/news_pers_2011-03-23_1, consulté le 13 octobre 2016.

⁸² Communiqué de presse conjoint des Ministres de la Justice Koen Geens, des Affaires sociales et de la Santé publique Maggie De Block et Vice-Premier et Ministre de la Sécurité et de l’Intérieur Jan Jambon, « Le Masterplan Prisons et Internement est approuvé », 18 novembre 2016, disponible sur <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/11/18/le-masterplan-prisons-et-internement-est-approuve>, consulté le 13 octobre 2016.

⁸³ SPF Justice, « Masterplan prison », disponible sur <http://nouvellesprisons.be/fr/content/masterplan-prisons>, consulté le 29 novembre 2016 ; F. DUFAUX, « Supprimer et construire : enfermer plus pour contenir plus. Retour sur le Masterplan prison de Jo Vandeurzen, étendu par Stefaan De Clerck », *J.D.J.*, 2009, p. 12.

⁸⁴ F. DUFAUX, *ibid.*

Verviers. Il plaide aussi pour un recours plus intensif à la surveillance électronique ainsi que pour « une modernisation et une extension de la capacité pénitentiaire existante »⁸⁵.

Ces plans de réforme du paysage carcéral, si ambitieux soient-ils, ne répondent pourtant pas de manière adaptée à la situation actuelle. Deux critiques majeures peuvent notamment être formulées à leur égard.

Tout d'abord, force est de constater que la première et majeure réponse concrète apportée par les représentants politiques à la question de la surpopulation carcérale est d'augmenter la capacité carcérale. En effet, le Masterplan II de Jo Vandeurzen ne s'attaque pas vraiment aux causes de la surpopulation carcérale, prenant au contraire le parti de persister dans « le processus d'une sévérité pénale accrue »⁸⁶.

En 2016, Jan Jambon, alors Ministre de l'Intérieur, déclarait que le Masterplan III était conçu pour « faire face au *besoin grandissant* de capacité »⁸⁷ pénitentiaire. Pourtant, en prônant l'élargissement du parc carcéral comme solution-clé à la problématique de la surpopulation, le Masterplan place la Belgique en porte-à-faux avec les recommandations de toutes les instances internationales, dont le CPT, qui n'a de cesse de répéter dans ses rapports que « la création de places supplémentaires ne peut constituer, à elle seule, une solution durable »⁸⁸.

Le CPT estime en effet que « le seul moyen fiable de réduire le surpeuplement consiste à adopter des politiques destinées à limiter ou à modérer le nombre de personnes en détention », la première priorité devant être « de veiller à ce que l'emprisonnement soit véritablement la sanction ultime »⁸⁹. Il notait d'ailleurs déjà lors de sa visite périodique de 2009 « qu'il a été observé dans nombre de pays – y compris en Belgique – que la

⁸⁵ Communiqué de presse conjoint des Ministres de la Justice Koen Geens, des Affaires sociales et de la Santé publique Maggie De Block et Vice-Premier et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur Jan Jambon, *op. cit.*

⁸⁶ F. DUFAUX, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁷ Communiqué de presse conjoint des Ministres de la Justice Koen Geens, des Affaires sociales et de la Santé publique Maggie De Block et Vice-Premier et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur Jan Jambon, « Masterplan prisons et internement », 13 mai 2016, disponible sur <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/05/13/masterplan-prisons-et-internement-reduction-de-la-surpopulation-dans-les-prisons-et-accue>, consulté le 13 octobre 2016.

⁸⁸ CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 24 septembre au 3 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 13, § 56.

⁸⁹ *Ibid.*

population carcérale a tendance à augmenter au fur et à mesure que la capacité carcérale s'accroît »⁹⁰. Le CPT est suivi par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui, alarmé par la tendance européenne à la construction frénétique de prisons « de haute sécurité, coûteuses sur le plan technologique », rappelle que « la pratique a montré que le taux de population carcérale augmente à la suite de la construction intensive de prisons ». Il recommande le remplacement des « bâtiments anciens et vétustes (...) par de nouveaux bâtiments offrant des conditions de détention humaines, sans pour autant conduire à un nombre toujours croissant de places disponibles et, partant, à des taux d'incarcération supérieurs »⁹¹.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire considère quant à lui que « la construction de nouvelles prisons est [...] une réponse facile qui renvoie à des aspects économiques (bénéfices des grandes entreprises privées, nouveaux emplois, intérêts économiques et commerciaux pour les communes) et environnementaux » à l'heure où « il est fondamental de penser d'abord en termes de philosophie sociale, de projet de vie commune cohérent et basé sur des valeurs partagées majoritairement »⁹².

D'autre part, le Masterplan est critiquable en ce qu'il invoque l'augmentation continue du nombre de détenus, due à la hausse de la criminalité et à de meilleures performances policières, comme justification à l'augmentation de la capacité pénitentiaire. Or, comme l'explique Philippe Mary en se basant sur la théorie des facteurs de criminalisation élaborée par S. Snacken⁹³ :

« non seulement aucun indicateur disponible ne permet d'attester valablement d'une augmentation de la criminalité et, en particulier, de la criminalité susceptible d'être sanctionnée par une peine d'emprisonnement ferme, mais de surcroît le propos [contenu dans le Masterplan] ignore l'absence de corrélation mécanique entre fluctuation de criminalité et fluctuation de population carcérale.

⁹⁰ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 79.

⁹¹ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le surpeuplement carcéral*, 23 août 2016, pp. 7 et 8.

⁹² Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel 2008-2010*, SPF Justice, Bruxelles, 2011, p. 52.

⁹³ S. SNACKEN, « Facteurs de la criminalisation. Une approche européenne comparative », *R.D.P.C.*, 2008, pp. 1208 à 1229.

Les usages de la prison sont en effet largement déterminés par des facteurs n'ayant que peu à voir avec l'évolution de la criminalité, tels que l'évolution démographique, la situation économique, la confiance dans les institutions, le niveau de protection sociale, l'opinion publique ou les médias. »⁹⁴

Où en sommes-nous en 2017 ? Force est de constater que, si les nouvelles prisons construites respectent à la lettre les prescriptions matérielles du CPT (cellules individuelles avec salle d'eau individuelle et cloisonnée), telle la prison de Leuze, les prisons considérées comme vétustes (telles Forest et Namur) n'ont pas encore stoppé leurs activités. En effet, la construction du nouveau complexe pénitentiaire de Haren, qui doit à terme remplacer la prison de Forest, n'a pas encore démarré, faute de permis. Un risque non négligeable, selon nous, est que les prisons en mauvais état maintenues « jusqu'à la création de nouvelles », telle Forest, subsistent finalement à terme. Or, Forest vivote actuellement au rythme de « travaux d'entretien ponctuels [...] effectués pour que la prison reste opérationnelle »⁹⁵.

En janvier 2017, suite à la publication de leur rapport annuel, le président de l'O.I.P. déclarait dans une interview : « Il y a une vraie baisse de la surpopulation carcérale, mais, pour qu'elle soit pérenne, le temps doit passer. Aujourd'hui, ces chiffres sont dus à la présence des internés en annexes psychiatriques et aux mesures d'expulsion du territoire belge. Pour le gouvernement, la prison reste la référence, la peine reine. »⁹⁶. Il est regrettable que Koen Geens n'ait pas prévu dans la nouvelle mouture de son Masterplan de réaliser une étude sur les conséquences réelles de toutes les mesures politiques prises contre la surpopulation carcérale, tel que cela avait été suggéré par la Cour des Comptes dans son avis de 2011⁹⁷. L'accès à une vision d'ensemble de la situation carcérale fait donc toujours défaut, ce qui empêche les pouvoirs décisionnels de pouvoir ajuster leur politique en temps utile. Nous craignons qu'en maintenant une approche purement

⁹⁴ P. MARY, *op. cit.*, p. 36.

⁹⁵ SPF Justice, « Forest-Prison », disponible sur <http://nouvellesprisons.be/fr/prison/forest-prison#tab1-tab>, consulté le 30 novembre 2016.

⁹⁶ DH.be, « Quand la prison se met hors-la-loi », 23 janvier 2017, disponible sur <http://www.dhnet.be/actu/belgique/prisons-quand-la-belgique-se-met-hors-la-loi-58850ad3cd70e747fb515323>, consulté le 29 mars 2017.

⁹⁷ Cour des Comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale Rapport de la Cour des Comptes transmis à la Chambre des représentants*, Bruxelles, décembre 2011, p. 115.

infrastructurelle sans avoir de véritable plan global de lutte contre la surpopulation carcérale, la flèche Masterplan tirée par Koen Geens ne manque sa cible.

A foncer tête baissée sur l'extension infrastructurelle à tout prix, l'on va droit dans le mur des violations des droits de l'homme. En effet, « comment un droit, des droits, le respect de l'ensemble des droits des personnes trouveraient-ils place entre des mètres de béton et des couches de peinture »⁹⁸ ?

⁹⁸ J. BERARD et G. CHANTRAINE, *80 000 détenus en 2017 ? : réforme et dérives de l'institution pénitentiaire*, Paris, Amsterdam, 2008, p. 57.

CHAPITRE II – L’EXERCICE DU DROIT A L’ACTION COLLECTIVE

DES AGENTS PENITENTIAIRES ET SON IMPACT SUR LES

CONDITIONS DE DETENTION

A défaut de disposition légale définissant la grève, c’est la doctrine qui s’est attelée à cette tâche⁹⁹. La grève peut ainsi être définie comme « le droit des travailleurs de cesser temporairement, de manière collective et concertée, le travail en vue d’obtenir par une pression exercée à l’encontre de l’employeur la satisfaction d’un intérêt professionnel qui trouve son origine dans un conflit collectif d’intérêt ou dans un différend individuel présentant un intérêt collectif professionnel »¹⁰⁰.

En 2016, la grève pénitentiaire débutant en avril s’était étendue sur de longues semaines, jusqu’en juin, avec des conséquences dramatiques pour les détenus, forcés de vivre dans des conditions d’hygiène déplorables, privés de visites, de préau, de médicaments. Face à ce constat, il convient de s’interroger sur l’étendue de la reconnaissance du droit à l’action collective aux agents pénitentiaires.

Dans ce chapitre, nous analyserons d’abord l’impact de la surpopulation carcérale sur les conditions de travail des agents pénitentiaires, afin de comprendre les raisons qui les poussent à l’action collective (Section 1). Une deuxième section sera consacrée aux conséquences qu’une grève pénitentiaire peut avoir sur les conditions de détention et, partant, sur les droits fondamentaux des détenus (Section 2). Enfin, nous examinerons le fondement du droit de grève des agents pénitentiaires en Belgique, ses conditions d’exercice et ses limites (Section 3).

⁹⁹ Voy. pour les diverses définitions de la grève : L. MARKEY, *Les relations collectives dans le secteur public, de la concertation à la protestation*, Waterloo, Kluwer, 2014, pp. 143 et s.

¹⁰⁰ V. VANNES, « Le droit de grève est-il soluble dans le principe de proportionnalité ? », *Actualités du dialogue social et du droit de grève, Journée d’études organisée à la Faculté de droit de l’UCL le 3 octobre 2008 en hommage au Professeur Marcel Bourlard*, Waterloo, Kluwer, 2009, p. 237

Section 1 – De la surpopulation carcérale à la grève des agents pénitentiaires : entre insécurité et épuisement

La surpopulation carcérale, si elle a des conséquences catastrophiques sur les conditions de détention, pèse également sur les conditions de travail des agents pénitentiaires¹⁰¹. En effet, la surpopulation carcérale, couplée à un « déficit structurel en personnel pénitentiaire » crée une situation où le nombre d'agents pénitentiaires est, quotidiennement, « insuffisant pour assurer la sécurité des détenus, la leur ainsi que celle de l'établissement »¹⁰².

Comment s'étonner dès lors du nombre d'agents qui se disent « fatigués par ces conditions difficiles de travail et proche de l'épuisement professionnel »¹⁰³ ? Déjà en 2009, le CPT relevait lors de sa visite dans les prisons belges à quel point la surpopulation carcérale faisait « peser des charges supplémentaires sur le personnel pénitentiaire, ce qui explique en partie les mouvements de grève fréquents de cette profession »¹⁰⁴.

Au-delà de la charge supplémentaire de travail qu'elle implique, la surpopulation carcérale a également pour conséquence d'imposer un stress considérable aux agents pénitentiaires. Au-delà du désagrément de travailler dans un environnement vétuste et sale, les agents pénitentiaires travaillant dans des prisons surpeuplées craignent en effet pour leur sécurité. Ainsi que l'exprimait en 2012 Pierre Léonard, président des services d'Aide Sociale Aux Justiciables, « La surpopulation carcérale est (...) un facteur de stress. Derrière une cellule dont la porte peut être déficiente, se trouvent parfois jusqu'à quatre détenus... La pression est permanente. »¹⁰⁵

¹⁰¹ Voy., à ce sujet, I. FICHER ET G. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 89 à 91 (soit le chapitre « La surpopulation pénitentiaire belge et ses conséquences sur le quotidien des détenus et des agents pénitentiaires »).

¹⁰² CPT, *Rapport du CPT au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 24 septembre au 4 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 13, § 100.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ CPT, *Rapport du CPT au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 28 septembre au 8 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 78.

¹⁰⁵ La Libre.be, « Devant les barreaux, pression sur les agents », 20 avril 2012, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/devant-les-barreaux-pressions-sur-les-agents-51b8e939e4b0def6db9c6419d>, consulté le 29 mars 2017.

Enfin, la surpopulation carcérale, parce qu'elle accroît considérablement « les effets délétères de l'incarcération » et qu'elle compromet sévèrement la préparation à la réinsertion, conduit finalement à hypothéquer le travail des agents pénitentiaires, qui sont sensés aider le détenu dans cette perspective¹⁰⁶. Ceux-ci doivent alors faire face, au quotidien, à la vision de détenus vivant dans des conditions effroyables, mais également au sentiment d'impuissance et à l'impression de faire un travail vide de sens.

Ainsi, la surpopulation carcérale endémique qui règne dans les prisons belges engendre des conditions de travail difficiles pour les agents pénitentiaires, ce qui les amène parfois – souvent – à se mettre en grève. La surpopulation carcérale et les problèmes qu'elle implique sont en effet souvent au cœur des revendications du personnel pénitentiaire : selon le CPT, « la surpopulation carcérale est l'un des motifs invoqués (avec son corollaire, la sécurité) lorsque des actions de grève sont lancées par le personnel pénitentiaire »¹⁰⁷.

L'O.I.P. cite également, parmi les revendications des agents pénitentiaires, les demandes de plus d'effectifs, une prise en compte des difficultés de leur travail par les Directions des établissements et par la Direction générale des établissements pénitentiaires, la création d'un statut particulier d'agent pénitentiaire, une défense en justice adaptée aux spécificités du métier, ainsi qu'une assistance juridique équivalente à celle octroyée aux détenus et un suivi de leurs rapports disciplinaires. Les agents réclament aussi une formation sérieuse pour les nouveaux agents, ainsi que l'engagement de personnel et d'assistants sociaux supplémentaires. Enfin, les revendications portent également sur le manque de moyens attribués aux prisons.

En parallèle avec ces revendications, justifiées bien que difficilement audibles par l'opinion publique qui se sent peu concernée par la réalité carcérale, certains motifs de grève sont plus « personnels » - et moins tolérables. Ainsi, sont parfois invoquées

¹⁰⁶ CPT, *Rapport du CPT au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012*, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 36, § 76.

¹⁰⁷ CPT, *Rapport du CPT du 13 décembre 2012 au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012*, § 76.

l'arrivée dans l'établissement d'un détenu particulièrement dangereux ou l'exigence de sanction disciplinaire contre un détenu¹⁰⁸.

Récemment, durant les mois de décembre 2015 et durant le printemps 2016 encore, les agents pénitentiaires ont fait grève dans tout le pays¹⁰⁹. En décembre 2015, selon Michel Strady, de la CGSP-Amio, les agents pénitentiaires demandent en effet « la reconnaissance de la pénibilité du travail d'agent pénitentiaire dans l'optique de leurs pensions et veulent également que le cadre soit respecté ». Il poursuit en détaillant la situation de sous-effectifs de certaines prisons, notamment celle de Mons où « le cadre devrait être de 237 travailleurs et de 249 pour un bon fonctionnement et ils ne sont actuellement que 214 »¹¹⁰.

En conclusion, la surpopulation carcérale, parce qu'elle crée un environnement de travail extrêmement pénible et stressant pour des agents en sous-effectif, est la première responsable des grèves à répétition des agents pénitentiaires. Celles-ci montrent bien à quel point « les limites de l'engagement physique et émotionnel du personnel de direction et des assistants pénitentiaires [sont] atteintes »¹¹².

¹⁰⁸ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 91 et 92.

¹⁰⁹ La Libre.be, « Les gardiens de prison débutent leur grève dans les 34 prisons du pays », 17 décembre 2015, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/les-gardiens-de-prison-debutent-leur-greve-dans-les-34-prisons-du-pays-56733bdb3570ed3894a2088b>, consulté le 12 juin 2017 ; RTBF.be, « Les gardiens de prison ont rencontré Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions », 4 mai 2016, disponible sur https://www.rtb.be/info/belgique/detail_les-gardiens-de-prison-ont-voulu-reveiller-daniel-bacquelaine-a-leur-realite?id=9288892, consulté le 12 juin 2017.

¹¹⁰ La Libre.be, « Les gardiens de prison... », *op. cit.*

¹¹² CPT, *Rapport du CPT du 13 décembre 2012 au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012*, § 78 ; ces propos ont été tenus dans le contexte de la grève de 2005 dans la prison d'Andenne.

Section 2 – Les conséquences d’une grève pénitentiaire sur les droits des détenus

Nous l’avons déjà évoqué, et c’est le cœur de ce mémoire, les mouvements sociaux observés en milieu pénitentiaire ces dernières années, engendrent, inexorablement et incontestablement, des violations flagrantes des droits des détenus. Privés de ceux qui leur permettent d’en jouir, les détenus sont livrés à eux-mêmes.

Dans sa Notice de 2016, s’agissant de la situation carcérale lors des grèves, l’O.I.P. évoque des « atteintes inacceptables aux droits des personnes détenues qui, lors de la cessation de travail des agents, sont soumises à un régime de détention restrictif exceptionnel et attentatoire à la dignité humaine »¹¹³.

En période de grève, les droits violés sont, en effet, multiples. L’O.I.P. relève ainsi que :

- « Les visites de leur famille sont supprimées et celles de leur avocat sont empêchées ou fortement perturbées en raison du délai d’attente (moyenne de 2 heures par détenu) imposé par le personnel. Les contacts téléphoniques sont sporadiques. Le détenu se retrouve ainsi totalement coupé du monde extérieur » ;
- « Les comparutions devant le tribunal ne peuvent être effectives en raison de la paralysie des transferts, ce qui porte atteinte à l’exercice des droits de la défense (article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme) et oblige les avocats à représenter leur client, absent à l’audience, et ce alors qu’ils n’ont souvent pas été en mesure de voir leur client à la prison préalablement ». Les droits de la défense pâtissent donc énormément des grèves¹¹⁴, qui ont de plus la « conséquence paradoxale d’accroître la surpopulation dans la mesure où elles entraînent du retard dans le traitement des dossiers de libération conditionnelle et d’octroi des congés pénitentiaires »¹¹⁵ ;

¹¹³O.I.P. - section belge, *Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 17 janvier 2017, p. 84.

¹¹⁴Voy. M. OBRADOVIC et R. DE BECO, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁵I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 93.

- « Les transferts vers les hôpitaux sont suspendus et les centres médicaux pénitentiaires sont inactifs. Ainsi, toute consultation, tout test sanguin ou tout scanner est impossible. Le droit à la santé des détenus, qui est déjà en temps normal loin d'être équivalent à ceux des hôpitaux extérieurs, devient inexistant pendant les grèves » ;
- « Les sorties au préau et les activités sont réduites à leur minimum, voir annulées. Les détenus sont cloîtrés dans leurs cellules 24 heures sur 24. » A Ittre durant les grèves de 2016 par exemple, des détenus se sont plaints d'avoir été maintenus en cellule sans interruption pendant plusieurs jours, sans possibilité d'aucun contact social, excepté au moment de la distribution des repas et des médicaments¹¹⁶ ;
- « L'hygiène minimale n'est pas respectée (douches inaccessibles pendant 10 jours, linge non changé, seaux d'urine non vidés). Cela a pour conséquence l'apparition de maladies ou d'infections qui peuvent se révéler contagieuses » ;
- « Les repas et les soins médicaux ne sont plus assurés correctement (nourriture et médicaments distribués irrégulièrement et parfois une seule fois par jour) ; le seul repas de la journée est devenu froid et servi à 20h. Les détenus n'ont rien ou peu à boire ». A Nivelles durant la grève de juin 2016, les détenus n'avaient droit qu'à deux repas par jour ; à Ittre, les piquets de grève bloquaient l'entrée des camions assurant la nourriture, l'on eut craint que la nourriture ne manque complètement¹¹⁷ ;
- « Les détenus sont livrés à eux-mêmes pendant plusieurs heures, sans agents ni policiers sur des niveaux entiers, au mépris des règles minimales de sécurité » ;
- « Les associations extérieures de soutien, d'accompagnement psychologique et de réinsertion se voient empêchées d'effectuer leur travail » ;

¹¹⁶ Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, p. 299, § 13.

¹¹⁷ Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, p. 694.

- « Les juges d'instructions et les enquêteurs ne peuvent plus extraire les détenus des prisons en vue de les auditionner dans le cadre des enquêtes. Les détentions se voient donc allongées »¹¹⁸.

Le manque d'informations et l'impossibilité de savoir quand le régime de grève prendra fin est également l'une des conséquences douloureuses de la grève pour les détenus, qui voient leurs droits et leur capacité de mouvement restreints pour une période dont l'échéance reste indéterminée. Cette situation d'incertitude peut avoir des conséquences psychiques sévères¹¹⁹.

La jurisprudence fournit plusieurs exemples concrets de plaintes provenant de détenus qui ont été soumis à un traitement contraire aux droits fondamentaux durant des périodes de grève. L'on se contentera d'en citer quelques-uns parmi les plus récents :

En 2014, le Tribunal civil du Brabant Wallon, agissant en référé dans le cadre de la grève de décembre, jugeait que la manière dont le requérant était traité au sein de la prison d'Ittre en période de grève des agents était en contradiction avec les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et par le droit belge. L'Etat belge fut donc condamné à prendre sans délai les mesures nécessaires pour que cessent les violations faites aux droits fondamentaux du requérant, et que le régime habituel de détention soit restauré. L'arrêt constatait en effet que depuis le début de la grève, le détenu était resté confiné dans une cellule de 10 m², privé de douches, d'accès au préau, de visites de ses proches comme des assistants, médecins et psychologues, du droit de rencontrer son avocat, de contacts avec l'extérieur, d'accès à son lieu de culte, d'accès aux soins de santé, d'activités, du droit de cantiner, de travailler, de faire du sport, de rencontrer la commission de surveillance et du droit de sortir en congé pénitentiaire¹²⁰.

La Cour d'Appel de Bruxelles a rappelé, dans un arrêt du 17 mars 2016 concernant les conditions de détention dans la prison d'Ittre soit à la grève des agents pénitentiaires du 7 au 19 décembre 2014 : « Le respect de l'article 3 de la Convention (...) implique très

¹¹⁸ Sauf indiqué autrement, les passages entre guillemets qui précèdent sont tirés de la Notice 2016 de l'O.I.P. : O.I.P. – section belge, *Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 17 janvier 2017, p. 161.

¹¹⁹ Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, p. 299, § 16.

¹²⁰ Civ. Brabant Wallon (réf.), 12 décembre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 285 et 286.

concrètement, s'agissant des conditions matérielles de détention, que les détenus ne soient pas traités comme des objets, ce qui signifie que, même en cas de grève des agents pénitentiaires, les détenus ont le droit, notamment en vertu de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, d'avoir un minimum d'activités ». Ils doivent pouvoir, notamment, disposer d'un minimum d'exercices physiques et des activités sportives, outre une promenade quotidienne, téléphoner à leur famille et leur avocat et recevoir la visite de leur famille et leur avocat. « Or, en l'espèce, les détenus ont été privés de ces droits à partir du dimanche 7 décembre 2014 sans savoir quand leur isolement social et leur inactivité physique allaient prendre fin ». Ils ont donc été soumis « à des conditions de détention extrêmes, engendrant une détresse qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la mesure privative de liberté »¹²¹.

En conclusion, en période de grève carcérale, les détenus, pour utiliser leurs mots, sont « reclus en cellule, désespérés, impuissants, tels des animaux en cage, privés notamment d'hygiène, d'activités et de contacts avec l'extérieur »¹²². Sans agents de prisons pour les encadrer dans la jouissance et l'exercice de leurs droits fondamentaux, tels le droit à l'intégrité physique, le droit à la vie privée et familiale et le droit à un procès équitable, ils s'en retrouvent privés. Dès lors, la force et la violence s'imposent à eux comme la seule solution pour attirer l'attention du monde extérieur sur leur détresse. Leur colère se dirige alors contre les infrastructures pénitentiaires (via l'allumage d'incendie, la destruction du mobilier¹²³ ...), contre eux-mêmes (depuis la scarification jusqu'à la mort ou au suicide¹²⁴)

¹²¹ Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, p. 299, §§ 14 et 15.

¹²² *Ibid.*, p. 297, § 1.

¹²³ Notamment dans les prisons d'Andenne, de Lantin et de Namur au printemps 2016 : RTL Info, « Chaos à la prison d'Andenne et grosse tension à Lantin », 8 mai 2016, disponible sur <http://www.rtl.be/info/regions/namur/chaos-a-la-prison-d-andenne-des-detenus-ont-mis-le-feu-video--816531.aspx>, consulté le 13 juin 2017.

¹²⁴ En septembre 2003, la grève carcérale à la prison d'Andenne fut marquée par deux décès, un détenu s'étant suicidé après avoir appelé à l'aide, l'autre étant mort d'asphyxie des suites d'un incendie volontaire (La Libre.be, « Un mort en marge des grèves à Andenne », 19 septembre 2003, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/un-mort-en-marge-de-la-greve-a-andenne-51b87ff5e4b0de6db9a9321d>, consulté le 13 juin 2017 ; La Libre.be, « Nouveau suicide à la prison d'Andenne », 20 septembre 2003, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/nouveau-suicide-a-la-prison-d-andenne-51b87ff2e4b0de6db9a930eb>, consulté le 13 juin 2017). Plus récemment, durant les mouvements sociaux de mai 2016, deux tentatives de suicide ont eu lieu dans la prison de Forest. Le bourgmestre de Forest a déclaré que cela ne l'étonnait pas, vu les conditions de détention intenable durant cette période de grève, estimant que « le gouvernement est complètement inconscient de maintenir de telles mesures » (RTBF.be, « Deux détenus ont tenté de se suicider à la prison de Forest », 19 mai 2016, disponible sur

ou contre leurs co-détenus¹²⁵, « tant le climat est lourd et les contacts sociaux inexistantes (...) les appels à l'aide non entendus ou non écoutés »¹²⁶.

Section 3 – Le droit à l'action collective des agents pénitentiaires

Le droit à l'action collective des agents publics, dont les agents pénitentiaires, a longtemps été purement et simplement inexistant. La grève dans le secteur public était en effet interdite. Cette interdiction se justifiait par deux idées : d'une part, l'employeur – l'Etat ou un pouvoir public - ayant la particularité d'incarner l'autorité publique, la subordination hiérarchique est au cœur de la fonction publique. Dès lors, « la grève des fonctionnaires [pouvait] apparaître comme un acte d'insubordination, et même de rébellion »¹²⁷. D'autre part, le « sacro-saint »¹²⁸ principe de la continuité de l'état et du service public, selon lequel l'autorité administrative doit garantir les prestations de services public et donc éviter les interruptions d'activité¹²⁹, était vu comme difficilement conciliable avec le concept du droit de grève.¹³⁰ La grève était de plus, sinon interdite, à

https://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/detail_deux-detenus-ont-tente-de-se-suicider-a-la-prison-de-forest?id=9302121, consulté le 13 juin 2017).

¹²⁵ Durant les mouvements sociaux du printemps 2016, un détenu est décédé à la prison de Lantin suite à une bagarre avec un autre détenu. S'il est difficile d'établir un lien entre la rixe et la grève, le médecin psychiatre de la prison ainsi qu'un gardien estiment tout deux que la situation de grève a certainement participé au climat de tension et à l'impossibilité des agents de prison de réagir en temps utile. Marc Brisys, le directeur de la prison, évoquait dans la presse « une situation de danger de mort » alors que les grèves des agents pénitentiaires duraient déjà depuis trois semaines (RTBF.be, « Lantin : La grève dans les prisons est-elle la cause du décès d'un détenu ? », 18 mai 2016, disponible sur 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 13 juin 2017).

¹²⁶ D. PACI, « Doit-on instaurer un service minimum en prison en temps de grève ? », *Justice en ligne*, 31 décembre 2009, disponible sur <http://www.justice-en-ligne.be/article141.html>, consulté le 17 juin 2017.

¹²⁷ B. LOMBAERT, « La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental », *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en l'hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 517.

¹²⁸ R. ANDERSEN, « Droit de grève, continuité du service public et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 927.

¹²⁹ A. DELBLOND, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 198.

¹³⁰ Voy. par exemple l'arrêt *Steyls et Dudicq* du Conseil d'Etat dans lequel des agents communaux affectés au service de ramassage des immondices se plaignaient d'avoir été sanctionnés pour avoir fait grève et avoir participé à des piquets de grève empêchant le passage des camions. Le Conseil d'Etat a qualifié la grève d'« abandon de poste » et a considéré qu'en sanctionnant les requérants, l'autorité disciplinaire n'a pas excédé les limites de son pouvoir d'appréciation. En effet, « les requérants ont participé à une action qui avait pour but et a eu pour effet de porter atteinte au fonctionnement des services publics dont un des caractères essentiels est la continuité » (notre accent) : C.E., 9 janvier 1964, *Steyls et Dudicq*, n°10.362, cité par R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 929.

tout le moins découragée par les sanctions pénales prévues par les articles 233 à 237 du Code pénal, qui incriminent la coalition de fonctionnaires. Enfin, même après l'abrogation de ces sanctions pénales, la grève était toujours considérée comme une atteinte à la déontologie de la fonction publique, un manquement passible de sanctions disciplinaires¹³¹. Selon les termes de Guy Rombaut, en 1961 : « la thèse classique qui tient la grève des services publics comme une faute disciplinaire n'a rien de purement doctrinal ; elle est la thèse officielle de l'Etat belge »¹³².

Aujourd'hui, bien qu'aucune règle de droit interne ne permette de fonder le droit à l'action collective des agents pénitentiaires, le droit de grève est incontestablement considéré comme un droit fondamental¹³³. Après l'adoption de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 de principes généraux, disposant que « la participation de l'agent à une cessation concertée du travail ne peut entraîner pour cet agent que la privation de son traitement »¹³⁴ et excluant ainsi toute sanction disciplinaire, le Conseil d'Etat a considéré que cette disposition « consacrait de manière implicite mais certaine le principe du respect du droit de grève des agents de la fonction publique »¹³⁵.

Sous-section 1 – Les fondements du droit à l'action collective des agents publics

La consécration du droit de grève dans l'ordre juridique interne eut lieu sous l'influence prépondérante des normes internationales. Parmi celles qui lient la Belgique, il convient d'analyser la protection du droit de grève contenue dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 15 mai 1981 (§ 1), la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 (§ 2), la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (§ 3) et la Convention n° 87 de l'Organisation Internationale du travail sur la liberté d'association et la protection du droit d'association (§ 4).

¹³¹ B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 521 à 525.

¹³² G. ROMBAUT, « La grève en droit public », *J.T.*, 1961, p. 97.

¹³³ C.E., 31 mars 2014, *Wirken*, n° 226.961, §24.1.

¹³⁴ Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 9 janvier 2001.

¹³⁵ Avis de la section de législation du C.E. n° 21303/2, *M.B.*, 24 décembre 1991.

§ 1 – Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

L'arrivée du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) dans le paysage belge en 1981 marque le début de la consécration du droit de grève en Belgique. En son article 8, il dispose :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

(...)

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. (...) »

Néanmoins, les dispositions du PIDESC n'ont pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne belge¹³⁶. Tout au plus contiennent-elles un effet de *standstill*, reconnu par le Conseil d'Etat¹³⁷ et la Cour d'Arbitrage¹³⁸. De plus, le paragraphe 2 de l'article 8 permet aux Etats de restreindre l'exercice du droit de grève s'agissant de la fonction publique.

¹³⁶ L'effet direct d'une norme internationale est « l'aptitude d'une règle à conférer par elle-même aux particuliers sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur » (J. VERHOEVEN, « « La notion d'« applicabilité directe » du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, pp. 243 et 244).

¹³⁷ Avis de la section de législation du C.E. n° 12.677/2, sur un projet de loi portant approbation des actes internationaux suivants : a) Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ; b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques faits à New York le 19 décembre 1966, Doc. parl., Chambre, 1977-1978, n° 188/1.

¹³⁸ C.A., 7 mai 1992, n° 33/92.

§ 2 – La Charte sociale européenne et l'avènement du droit de grève comme droit fondamental

Il fallut donc attendre 1990 et la ratification de la Charte Sociale Européenne par le gouvernement belge pour que les agents publics se voient effectivement reconnaître un droit de grève¹³⁹. La Charte Sociale Européenne, rédigée dans le cadre du Conseil de l'Europe à Turin le 18 octobre 1961 (et révisée en 1996), dispose en son article 6, § 4 :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties (...) reconnaissent :

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, *y compris le droit de grève*, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur » (souligné par nous)

Pourquoi avoir attendu trente ans pour ratifier la Charte ? Deux éléments peuvent expliquer la frilosité du gouvernement belge envers cet instrument de protection des droits sociaux. D'une part, la Charte garantissant le droit de grève en des termes clairs, précis et contraignants pour les Etats Membres, son effet direct était indéniable¹⁴⁰. D'autre part, en reconnaissant le droit de grève, aucune distinction n'était faite entre travailleurs du secteur privé et travailleurs du secteur public, ce qui impliquait que ce droit devrait être garanti également dans les deux secteurs¹⁴¹. Ces éléments expliquent pourquoi le législateur belge a mis autant de temps à approuver la Charte, « les gouvernants ne voul[ant] pas, pendant ce délai, qu'un véritable droit de grève soit reconnu aux fonctionnaires »¹⁴².

¹³⁹ P. HUMBLET et R. JANVIER, « (De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector », *Collective conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 345.

¹⁴⁰ P. DEMANET, « Réflexions sur le droit de grève dans le secteur privé », *J.T.T.*, 1988, p. 398.

¹⁴¹ B. LOMBAERT, *op. cit.* pp. 530 et 531.

¹⁴² B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 531.

Suite à la loi d'assentiment du 11 juillet 1990, les cours et tribunaux l'ont bien compris, « il n'[était] plus soutenable (...) que la grève, dans un service public, ne serait pas un droit ou même une liberté des travailleurs de ce secteur »¹⁴³.

En l'absence de reconnaissance interne du droit de grève, le Conseil d'Etat¹⁴⁴, puis la Cour d'Arbitrage de manière implicite¹⁴⁵, n'ont en effet pas tardé à reconnaître l'effet direct du droit à l'action collective¹⁴⁶. Depuis l'arrêt *Henry*, le Conseil d'état considère que l'approbation de la Charte – et des autres instruments de droit international protégeant le droit de grève - consacre dans l'ordre juridique interne un droit à la grève qui, s'il est fondamental, n'est toutefois pas absolu¹⁴⁷. Nous verrons en effet que l'exercice du droit de grève peut être réglementé et restreint.

§ 3 – La Convention européenne des droits de l'homme, une reconnaissance timide

Quant à la Convention européenne des droits de l'homme, elle ne protège pas explicitement le droit de grève, entendu comme la dimension collective de la liberté syndicale. Néanmoins, elle consacre en son article 11 la liberté d'association et de réunion, ainsi que la liberté syndicale :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. »

¹⁴³ Civ. Liège (réf.), 5 novembre 1990, *J.L.M.B.*, p. 1435. En l'espèce, le président a rejeté la demande de parents d'élèves qui considéraient que les grèves d'enseignants étaient interdites, et contraire à l'obligation des établissements scolaires d'assurer régulièrement la dispense des cours.

¹⁴⁴ C.E., 22 mars 1995, *Henry*, n° 52.424, *Chron. dr. soc.*, 1996, p. 442, obs. J. JACQMAIN.

¹⁴⁵ C.A., 6 avril 2000, n°42/200 ; C.A., 15 juillet 1993, n°62/93, *J.T.*, 1993, p. 820, obs. B. RENAULD.

¹⁴⁶ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 99 ; F. DORSSEMONT, « A propos des sources et des limites du droit de grève en Belgique », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 18.

¹⁴⁷ R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 930.

Après une approche assez prudente de la question, la Cour de Strasbourg a reconnu dans son arrêt *Enerji Yapi-tol Sen* que le droit de grève faisait partie intégrante de la liberté syndicale, et donc tombait sous la protection de l'article 11¹⁴⁸.

§ 4 – L'Organisme international du travail

L'Organisme international du travail (ci-après, O.I.T.) n'a pas produit de traité qui protège directement le droit de grève, mais cela ne veut pas dire qu'il ne s'en préoccupe pas. En effet, pour l'O.I.T. également, le droit de grève est inclus dans le droit à la liberté syndicale, elle-même protégée par différents traités¹⁴⁹. Parmi eux, citons le Traité 87 de l'O.I.T. sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adopté le 8 juillet 1948 et ratifié par la Belgique le 13 juin 1951¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Not. C.E.D.H., *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009, req. n° 68959/01 ; C.E.D.H., *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 8 avril 2014, req. n° 31045/10, §§ 77 et 78. Sur cette évolution de la jurisprudence et de l'interprétation de la Cour, voy. F. DORSSEMONT, *op. cit.*, pp. 21 à 31.

¹⁴⁹ G. COX, « Beperkingen aan het recht op collectieve actie », *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 116.

¹⁵⁰ Loi du 13 juillet 1951 portant approbation de la Convention internationale n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à San Francisco, le 9 juillet 1948, par la conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, au cours de sa trente et unième session, *M.B.*, 16 janvier 1952. En son article 2, le traité dispose : « Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernière ».

Sous-section 2 – Le droit à l’action collective, un droit fondamental mais non absolu

Nous l’avons vu, l’adoption de la Charte sociale européenne a permis l’avènement du droit de grève comme véritable droit fondamental en Belgique. Néanmoins, le droit de grève n’est pas absolu. Dès 1870, la Cour de Cassation considérait déjà que le droit de grève pouvait être limité et que « les abus sont réprimés par les lois qui protègent la liberté du travail ou de l’industrie de ceux qui refusent de se soumettre à leurs exigences »¹⁵¹.

En 1995, dans son arrêt *Henry*, le Conseil d’Etat jugeait que l’article 8 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels et l’article 6, § 4 de la Charte sociale européenne « reconnaissent le principe du droit de grève, tout en admettant que son exercice puis être soumis à des restrictions résultant de conventions collectives ou de la loi s’il s’agit des membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique »¹⁵².

Les limitations et les restrictions au droit de grève sont encadrées par les mêmes outils internationaux qui le consacrent. Nous examinerons d’abord comment la Charte sociale européenne, la Convention européenne des droits de l’homme et le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels conditionnent tous trois l’existence d’une mesure de restriction du droit à l’action collective à la triple exigence classique de légalité, de légitimité et de proportionnalité (§ 1). Ensuite, nous analyserons les normes de l’Organisme international du travail concernant les cas dans lesquels la grève peut faire l’objet de restrictions ou d’interdictions (§ 2).

¹⁵¹ Cass., 11 juin 1870 et 2 juillet 1889, cités par V. VANNES, *op. cit.*, p. 239.

¹⁵² C.E., 22 mars 1995, *Henry*, n°52.424, *Chron. dr. soc.*, 1996, p. 442, obs. J. JACQMAIN.

§ 1 – L’ingérence dans le droit à l’action collective : trois conditions classiques

La Charte (révisée) prévoit en son article G que les droits qu’elle protège, et parmi eux le droit de grève, peuvent être l’objet de restrictions prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d’autrui ou pour protéger l’ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

L’article 4 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁵³ et l’article 11, § 2, de la Convention européenne des droits de l’homme¹⁵⁴ conditionnent également l’existence de restrictions aux droits protégés à des exigences de légalité, de légitimité et de proportionnalité. Ces trois conditions classiques appellent un bref commentaire.

Tout d’abord, l’ingérence doit être **prévue par la loi**. La mesure portant atteinte au droit de grève doit donc résulter d’une loi au sens matériel du terme qui respecte des exigences de clarté, d’accessibilité¹⁵⁵ et de prévisibilité¹⁵⁶. La Cour européenne des droits de l’homme le rappelle de manière systématique¹⁵⁷. Quant au Comité européen des droits sociaux, il a rappelé cette exigence en 2006 dans une affaire concernant un régime de service minimum imposé à des travailleurs. En l’occurrence, la loi était telle qu’il était

¹⁵³ « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l’Etat conformément au présent Pacte, l’Etat ne peut soumettre ces droits qu’aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique ».

¹⁵⁴ « L’exercice de ces droits ne peut faire l’objet d’autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l’ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d’autrui. Le présent article n’interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l’exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l’administration de l’Etat ».

¹⁵⁵ P. JOSSART, « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 84.

¹⁵⁶ B. LOMBAERT, « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum. Quand les usagers s’en mêlent... », *Le service public, 2. Les « lois » du service public*, Bruxelles, La Charte, 2009 p. 96.

¹⁵⁷ C.E.D.H., *Enerji Yapi-Yol San c. Turquie*, 21 avril 2009, req. n° 68959/01, § 25.1.

difficile pour les travailleurs de savoir exactement quels services étaient concernés par le service minimum¹⁵⁸. Le Comité a donc censuré l'ingérence.

Ensuite, la mesure d'ingérence dans le droit à l'action collective doit, pour être valable, poursuivre l'un des **buts légitimes** énoncés à l'article G de la Charte et repris en substance par l'article 11, § 2, de la Convention¹⁵⁹. Si l'ordre public ou la santé publique en tant que motifs de limitation ne posent pas de problème, la protection des droits et libertés d'autrui est plus controversée. Une simple atteinte aux intérêts d'autrui ne suffit pas à constituer un but légitime de limitation du droit de grève, *a fortiori* si elle n'est qu'économique¹⁶⁰. Ceci dit, dans le cadre des grèves carcérales, l'exigence d'un « but légitime » ne pose que peu de problème. Il semble en effet évident que « tant l'ordre public qui doit être maintenu dans les établissements pénitentiaires que les droits fondamentaux des détenus constituent bien entendu des buts légitimes permettant aux autorités compétentes de limiter dans ce cadre le droit à l'action collective »¹⁶¹. Dans le même sens, le Comité européen des droits sociaux a considéré que « les restrictions du droit de grève imposées à certaines catégories de fonctionnaires, notamment ceux dont les missions, compte tenu de leur nature ou de leur niveau de responsabilité, sont directement liées aux droits d'autrui, à la sécurité nationale ou à l'ordre public, poursuivent un but légitime au sens de l'article G » de la Charte sociale européenne révisée.¹⁶²

Enfin, l'ingérence doit être proportionnelle au but légitime qu'elle poursuit, et donc strictement **nécessaire dans une société démocratique**. Autrement dit, il convient d'analyser si l'ingérence est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et s'il n'heurte pas excessivement le droit de grève¹⁶³. Ce principe de proportionnalité est assez flou, et laisse une relative marge de manœuvre aux Etats. Par exemple, pour justifier une interdiction totale de grève envers certains travailleurs, le Comité européen des droits

¹⁵⁸ C.E.D.S., Décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 32/2005, 16 octobre 2006, § 35 ; I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 102.

¹⁵⁹ L'article 11, § 2, dispose : « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) ».

¹⁶⁰ G. COX, *op. cit.*, p. 126.

¹⁶¹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 103.

¹⁶² C.E.D.S., *Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des Syndicats c. Bulgarie*, 16 octobre 2006, req. n° 32/2005, § 45.

¹⁶³ P. JOSSART, *op. cit.*, p. 85.

sociaux exige l'existence d'un « besoin social impérieux ». Dans une décision de 2012, il concluait à une violation de l'article 6, § 4 par la législation irlandaise, qui interdisait tout exercice du droit de grève aux agents de police, jugeant que « malgré le caractère spécifique de l'organisation interne de la police et du « rôle intégral » de la Gardaí par rapport à la sécurité nationale ci-dessus (...), le Gouvernement n'a pas justifié que le but légitime du maintien de la sécurité nationale ne pourrait pas être accompli au moyen de restrictions (différentes modalités ou formalités de l'exercice du droit de grève par les officiers de police) plutôt qu'au moyen d'une interdiction absolue »¹⁶⁴. L'interdiction était donc jugée comme disproportionnée.

Mentionnons enfin que, comme le rappelle opportunément G. Cox, c'est bien la mesure de limitation du droit à l'action collective qui doit être proportionnelle au but légitime, et pas l'action collective en elle-même¹⁶⁵.

En conclusion, le droit de grève peut donc être relativisé à condition de remplir le trio de conditions classiques. Les Etats feront souvent usage de cette possibilité de limiter l'action collective pour assurer la continuité de certains services considérés comme « essentiels », notamment en instaurant une obligation de prestations *minima* en temps de grève.

§ 2 – Les limitations du droit à l'action collective selon les normes de l'O.I.T.

Le Conseil d'Etat l'a rappelé, il convient de prendre en considération, tant en ce qui concerne la détermination des contours du droit de grève qu'en ce qui concerne la question des limitations dont il peut faire l'objet, l'avis des organes de l'O.I.T. qui sont chargés du contrôle du respect des règles édictées par cette organisation internationale.¹⁶⁶

¹⁶⁴ C.E.D.S, *Décision sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation collective n°83/2012*, 2 décembre 2013, § 209. Voy. I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 103.

¹⁶⁵ G. COX, *op. cit.*, p. 126.

¹⁶⁶ Avis de la section de législation du C.E., 26 novembre 2013, n° 52.360, sur une proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'agence Bruxelles-Propreté en vue d'instaurer un service d'urgence d'enlèvement des immondices en cas de conflit social au sein de Bruxelles-Propreté, *A.P.T.*, 2015, n°1 ; Avis de la section de législation du C.E., L39.942/AG, 18 avril 2006

Ces organes sont le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T.

Selon ces organes, le droit de grève ne peut être restreint que dans trois cas distincts : dans une situation de crise nationale aiguë, dans la fonction publique et dans les services considérés comme essentiels¹⁶⁷.

1. La situation de crise nationale aiguë

Une interdiction générale du droit de grève ne peut se justifier que dans une situation de crise nationale aiguë et pour une durée limitée. Le Comité de la liberté syndicale précise également que la responsabilité de la suspension d'une grève pour des raisons de sécurité nationale ou de santé publique doit incomber, non pas au gouvernement, mais à un organe indépendant qui ait la confiance de toutes les parties concernées¹⁶⁸.

2. La fonction publique

Le Comité admet ensuite des restrictions au droit de grève dans la fonction publique « dans la mesure où la grève pourrait y provoquer de graves préjudices pour la collectivité nationale et pourvu que ces limitations soient accompagnées de certaines garanties compensatoires »¹⁶⁹.

3. Les services essentiels

Enfin, le Comité considère que le droit de grève peut être restreint à l'égard des travailleurs exerçant un « service essentiel ». Ces services essentiels sont ceux « dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population »¹⁷⁰. Ainsi, sont des services essentiels selon l'O.I.T. : le secteur hospitalier, la fourniture d'énergie, l'approvisionnement en eau, les services téléphoniques, la police et les forces armées, les

sur une proposition de loi visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2005-2006, n°51-0604/3.

¹⁶⁷ O.I.T., *Recueil de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 4^e éd., Genève, BIT, 2006. A ce sujet, voy. G. COX, *op. cit.*, pp. 116 à 120.

¹⁶⁸ O.I.T., *Recueil de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 4^e éd., Genève, BIT, 2006, §§ 609 à 610.

¹⁶⁹ *Ibid.*, §§ 573 et 606.

¹⁷⁰ *Ibid.*, § 576.

services de lutte contre l'incendie, le contrôle du trafic aérien et les services pénitentiaires publics ou privés¹⁷¹. Le concept de « service essentiel » ne revêt toutefois pas un caractère absolu dans la mesure où il dépend grandement du contexte de chaque pays, et dans la mesure où un service non essentiel peut devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue, mettant ainsi en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population.

Certes, le Comité de la Liberté syndicale pose comme principe de base que « le personnel pénitentiaire devrait jouir du droit syndical »¹⁷². Néanmoins, il range les services pénitentiaires dans la catégorie des « services essentiels », estimant qu'une grève dans ce secteur serait susceptible de mettre en danger la vie ou la santé d'une partie de la population – en l'occurrence, les détenus.

Ainsi, selon les normes de l'O.I.T., le personnel pénitentiaire jouit du droit de grève, mais celui-ci peut connaître des restrictions. L'Etat belge pourrait donc, tout en restant conforme à l'avis de l'O.I.T., limiter le droit à l'action collective des agents pénitentiaires, à condition néanmoins d'accompagner cette limitation de « procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et expéditives, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et dans lesquelles les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement »¹⁷³.

Sous-section 3 – Le droit à l'action collective des agents pénitentiaires dans la législation interne

Le droit à l'action collective est garanti, dans l'ordre juridique belge, sur le fondement de l'article 8, § 1, d), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de l'article 6, 4°, de la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'à travers l'interprétation que fait la Cour européenne des droits de l'Homme de l'article 11 de la Convention.

¹⁷¹ *Ibid.*, § 583.

¹⁷² *Ibid.*, § 232

¹⁷³ *Ibid.*, § 596.

Il n'existe pas en droit interne de réglementation d'ensemble du droit de grève dans la fonction publique. Par contre, certains fonctionnaires – tels ceux de l'armée ou de la police – voient leur droit de grève conditionné ou interdit par des normes sectorielles spécifiques¹⁷⁴ (*infra*). S'agissant du domaine pénitentiaire, il n'existe pas de norme ayant force de loi qui règlemente l'exercice du droit de grève des agents, mais bien un Protocole d'accord sectoriel, qu'il convient d'analyser.

§ 1 – Le Protocole d'accord n° 351 : un coup dans l'eau

Le 19 avril 2010, le Ministre de la Justice et les trois organisations représentatives du personnel des établissements pénitentiaires signent le Protocole d'accord n° 351 sur le renforcement du dialogue social et la gestion des conflits au sein du secteur pénitentiaire¹⁷⁵. Ce Protocole, à l'importance limitée par son absence de valeur juridique contraignante¹⁷⁶ – il ne constitue pas une base légale et ne peut donc limiter valablement le droit à l'action collective des agents pénitentiaires – mérite néanmoins que l'on s'y attarde pour comprendre comment le dialogue social s'établit aujourd'hui dans les établissements pénitentiaires.

Selon le Protocole, les autorités doivent traiter les problèmes signalés par les organisations syndicales dans les trente jours au sein du comité de négociation compétent.

Les organisations syndicales, quant à elles, « s'engagent à déposer, le cas échéant, un préavis de grève au moins sept jours calendrier à l'avance, signé par le secrétaire fédéral de l'organisation syndicale »¹⁷⁷ auprès de la direction générale des Etablissements pénitentiaires. Ce préavis doit mentionner les raisons de la notification et les revendications des travailleurs. Suite à cela, le chef de la prison doit réunir dans les quatre

¹⁷⁴ B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, p. 75 et 81.

¹⁷⁵ Protocole d'accord n° 351 du Comité de Secteur III-Justice du 19 avril 2010. Ce texte n'a fait l'objet d'aucune publication au Moniteur Belge. Il est accessible en ligne sur http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BEL/INT_CAT_ADR_BEL_16858_F.pdf, consulté le 8 juin 2017.

¹⁷⁶ P. HUMBLET et R. JANVIER, « De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren ; partim : het personeel van de penitentiaire instellingen », *Fatik*, avril-mai-juin 2011, n° 130, p. 13 ; I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 107.

¹⁷⁷ Protocole d'accord n° 351 du Comité de Secteur III-Justice du 19 avril 2010, p. 3.

jours un comité de concertation – il en existe un par établissement pénitentiaire – de base extraordinaire.

Si un consensus est trouvé au sein du comité, la période de sept jours initiale est prolongée d'un nouveau délai de sept jours au plus durant lequel une action collective ne peut être entamée, le personnel « continu[ant] à travailler comme prévu »¹⁷⁸.

Si les circonstances le nécessitent, un conciliateur spécial envoyé par le ministre de la Justice peut se rendre sur place dans un délai de trois jours. Cette innovation est bienvenue ; en effet, l'histoire a démontré que l'intervention d'un conciliateur social aide bien souvent à débloquer les conflits.¹⁷⁹

Passé ce délai de trois jours, un procès-verbal de la concertation contenant le point de vue de chaque partie ainsi que les solutions proposées pour résoudre le conflit est signé par les organisations syndicales et par le chef de l'établissement.

A défaut d'accord, les organisations syndicales doivent informer au plus vite la direction générale des Etablissements pénitentiaires ainsi que le chef de l'établissement des intentions de leur membre de faire grève ou non. Le cas échéant, la grève ne peut commencer que septante-deux heures après la réception de cette notification, et les dates et heures de début et de fin de grève doivent être reprises dans la notification.

Le Protocole précise enfin qu'« au cours des délais (...) de concertation et de consultation, le personnel continue le travail comme prévu »¹⁸⁰ et que « toute interruption de travail qui ne répond pas aux conditions précitées de préavis et de concertation entamée est considérée comme une absence irrégulière »¹⁸¹.

L'idée derrière la rédaction du Protocole n° 351 était visiblement de s'inspirer du système en place pour la concertation sociale au sein des services de police. Cependant, la valeur juridique de ce Protocole est très discutable, ce qui rend le système qu'il établit peu efficace. Il semble notamment peu probable qu'une absence injustifiée entraîne une

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ P. HUMBLET et R. JANVIER, « (De beperking van)... », *op. cit.*, p. 361.

¹⁸⁰ Protocole d'accord n° 351 du Comité de Secteur III-Justice du 19 avril 2010, p. 4

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 5.

sanction administrative sur base de ce Protocole. Tout au plus le travailleur en question sera-t-il frappé d'une perte de salaire¹⁸².

Au-delà de son manque de valeur juridique qui l'empêche d'influencer effectivement la réalité de la concertation sociale au sein des établissements pénitentiaires, certains auteurs estiment que le Protocole pêche par manque de précision dans son effort de créer des organes de concertation plus proches du terrain. Le délai de sept jours est également critiqué, jugé trop court pour permettre une réelle concertation entre parties¹⁸³.

Enfin, l'expérience a montré que le Protocole n'a pas vraiment de réel impact sur la pratique et n'a pas réussi à calmer les ardeurs des syndicats : un mois seulement après sa conclusion, les syndicats pénitentiaires (la Centrale générale des services publics et le Syndicat libre de la fonction publique) revenaient à la charge avec de nouvelles revendications, à travers ce que le Ministre de la Justice de l'époque Stefaan De Clerck appela une « grève politique ». Dans les mois suivants, de nombreuses actions syndicales ont d'ailleurs éclos aux quatre coins du pays. Le 26 octobre 2010, soit cinq mois après la conclusion du Protocole, le ministre dut reconnaître à regret que celui-ci était bien souvent bafoué dans la pratique¹⁸⁵.

Le CPT a lui aussi relevé que la pratique de concertation sociale envisagée par le Protocole s'est révélée « défailante », les autorités s'étant à nouveau retrouvées face à « des abandons 'spontanés, immédiats et massifs' des postes de travail par les surveillants pénitentiaires »¹⁸⁶. Il était pourtant prévu qu'il serait évalué un an après sa signature. L'accord du gouvernement de 2011 prévoyait d'ailleurs qu' « en cas d'évaluation négative ou de grèves ne respectant pas le Protocole actuel ou futur, des mesures plus contraignantes seront mises en place pour assurer la continuité du service public »¹⁸⁷.

¹⁸² P. HUMBLET et R. JANVIER, « (De beperking van) ... », *op. cit.*, p. 361.

¹⁸³ En ce sens, voy., I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 111. Ce délai est de douze jours dans le système de concertation sociale des agents de police (article 2, al. 3, de l'arrêté royal du 23 décembre 1998 portant exécution de l'article 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999).

¹⁸⁵ T. DAEMS, « De ene staking is de ander niet. Over (de gevolgen van) syndicale acties in de Belgische gevangenissen », *Fatik*, avril-juin-juillet 2011, n° 130, p. 4.

¹⁸⁶ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 82.

¹⁸⁷ Accord de Gouvernement, 1^{er} décembre 2011, disponible sur [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord de Gouvernement 1er decembre 2011.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord%20de%20Gouvernement%201er%20decembre%202011.pdf), p. 141.

Dans sa réponse au rapport du CPT, le gouvernement belge a omis de commenter ce point, passant sous silence les recommandations liées aux grèves et autres mouvements sociaux en milieu pénitentiaire¹⁸⁸.

Sept ans après sa conclusion, force est de constater que le Protocole n° 351, faute d'évaluation, a échoué à endiguer les mouvements sociaux dans les prisons, et à apporter une réponse adaptée à la mise en place d'un service garanti.

§ 2 – L'absence de limitations légales au droit de grève des agents pénitentiaires : la Belgique mauvaise élève ?

Les normes internationales permettent, sous les conditions que l'on a vues, que les Etats émettent des restrictions ou des interdictions au droit de grève des agents pénitentiaires. Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle, en Belgique, il n'existe pas de réglementation interne pour mettre en œuvre de telles limitations – le Protocole n° 351 ne pouvant être considéré comme une loi au sens de la Charte sociale européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme et, partant, ne pouvant valablement être source de restriction au droit de grève.

Or, en l'absence de réglementation valide interdisant ou restreignant son exercice, la grève ne peut, en tant que telle, être limitée. Actuellement, la seule conséquence de l'exercice du droit de grève par des agents publics est d'ordre pécuniaire. L'article 18 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat dispose en effet :

« La participation de l'agent à une cessation concertée de travail ne peut entraîner pour cet agent que la privation de son traitement. »¹⁸⁹

¹⁸⁸ CPT, *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du CPT relatif à sa visite effectuée en Belgique du 24 septembre au 4 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 14.

¹⁸⁹ Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 9 janvier 2001.

Cette privation de traitement ne constitue pas une sanction disciplinaire ; il s'agit simplement d'une application de la règle selon laquelle le traitement dans la fonction publique correspond à un service presté¹⁹⁰.

Seul le recours *abusif* à la grève peut être l'objet d'une sanction disciplinaire, sous le contrôle du Conseil d'Etat. L'autorité administrative doit dans ce cas respecter la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et prouver qu'elle entend bien réprimer l'usage abusif de la grève et non la grève en elle-même. Le Conseil d'Etat estime en effet que « si l'on peut concevoir que le recours abusif à la grève fasse l'objet d'une sanction disciplinaire, encore conviendrait-il qu'il apparaisse clairement de la décision que c'est cet abus qui est sanctionné, et non, en soi, l'exercice du droit de grève »¹⁹¹. Reste à savoir ce qui peut être considéré comme un usage « abusif » du droit de grève – ce qui n'est pas une mince affaire. Comme le relève Bruno Lombaert, en l'absence d'une législation spécifique règlementant l'exercice de la grève dans la fonction publique, les autorités publiques auront bien du mal à limiter le droit de grève de leurs agents, même pour des motifs légitimes, sans se faire censurer par le Conseil d'Etat¹⁹².

A l'heure actuelle, en conclusion, le droit de grève des agents pénitentiaires n'est soumis à aucune restriction particulière. La Belgique se trouve ainsi dans une « position marginale »¹⁹³ au sein du Conseil de l'Europe. C'est en effet le seul état membre, avec Chypre et l'Albanie, qui ne prévoit aucune limitation du droit de grève des agents pénitentiaires¹⁹⁴.

¹⁹⁰ D. BATSELE, O. DAURMONT et Ph. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesi, 1992, p. 261, cité par B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, p. 76.

¹⁹¹ C.E., 22 mars 1995, *Henry*, n° 54.424, *Chron. dr. soc.*, 1996, p. 442, obs. J. JACQMAIN ; F. KRENC, « Le fonctionnaire et la Convention européenne des droits de l'homme : éléments de synthèse », *Ann. dr.*, n° 3-4, 2005, p. 251.

¹⁹² B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, p. 81.

¹⁹³ P. HUMBLET et R. JANVIER, « De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren ; partim... », *op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁴ UK Ministry of Justice, *Restrictions on Strike Action for Prison Officers in European Union (EU) Member Countries and Countries in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, disponible sur <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128112038/http://www.justice.gov.uk/news/docs/restrictions-strike-action-prison-officers.pdf>, consulté le 8 juin 2017 ; M. OBRADOVIC et R. DE BECO, « Le service minimum en temps de grève dans les établissements pénitentiaires : un survol de la question dans

quelques états européen et le point de la question en Belgique », note pour la Commission Prisons de la Ligue des Droits de l'Homme, novembre 2009, non publié, p. 2.

CHAPITRE III – A LA RECHERCHE D’UNE CONCILIATION ENTRE DROIT A L’ACTION COLLECTIVE DES AGENTS PENITENTIAIRES ET DROITS FONDAMENTAUX DES DETENUS

« Il y a le respect des droits de l’Homme et le respect du droit de grève. Mais on ne peut pas respecter totalement les droits de l’Homme en respectant totalement le droit de grève »²⁰⁹ – Koen Geens, ministre de la Justice

Ce chapitre vise à analyser les divers mécanismes qui existent pour tenter de concilier droit de grève des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus, afin d’établir si ceux-ci permettent d’obtenir une mise en balance satisfaisante des droits en jeu, et dans quelle mesure et sous quelles conditions ils pourraient être implémentés dans la situation actuelle belge.

La première solution serait bien évidemment de prendre le problème à la racine, et de réagir pour limiter la surpopulation carcérale. C’est en effet ce phénomène, véritable gangrène du système carcéral belge, qui, en créant pour agents et détenus un environnement de vie ou de travail épouvantable, joue un grand rôle dans la fréquence des grèves des agents pénitentiaires. Ce n’est néanmoins pas le sujet de ce mémoire que d’analyser les mécanismes de lutte contre la surpopulation carcérale à long terme²¹⁰.

Notre analyse s’ancre dès lors dans un contexte plus immédiat. Si la lutte contre la surpopulation doit impérativement être en première ligne lorsqu’on parle de la problématique carcérale, il reste que, d’ici à son hypothétique réalisation, d’autres mouvements sociaux surviendront inéluctablement. De plus, même dans l’hypothèse d’un

²⁰⁹ RTBF.be, « Koen Geens et le processus de négociation pénitentiaire : “Je suis à bout” », 12 mai 2016, disponible sur https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_koen-geens-et-le-processus-de-negociation-penitentiaire-je-suis-a-bout?id=9296165, consulté le 8 juin 2017.

²¹⁰ Nous renverrons à cet égard à l’étude de Marie-Sophie DEVRESSE, « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », *Droit et société*, n° 84, 2013/2. Voy. aussi F. DUFAUX, *op. cit.*

milieu carcéral plus humain, la possibilité de grève des agents pénitentiaires ne sera jamais à exclure. Il est donc urgent de faire en sorte que les droits des détenus soient protégés lors des grèves pénitentiaires à venir, afin d'éviter que les dégâts du passé ne se reproduisent. Le système actuel a douloureusement montré ses limites, et il est plus que jamais nécessaire de poser un cadre clair afin de préserver les détenus en temps de grève tout en garantissant aux agents pénitentiaires le respect du dialogue social.

Nous nous pencherons d'abord sur le mécanisme de la réquisition de fonctionnaires (Section 1), la solution actuelle en cas de grève des agents pénitentiaires. Ensuite, nous examinerons la possibilité d'interdire ou de limiter le droit de grève des agents pénitentiaires (Section 2).

Section 1 – La solution actuelle : la réquisition d'autres agents publics²¹¹

La réquisition peut se définir comme « le procédé de puissance publique par lequel, en raison de circonstances exceptionnelles, l'autorité publique s'assure la collaboration de personnes (physiques ou morales), s'approprie des biens [...] ou s'en octroie temporairement l'usage »²¹². Bruno Lombaert, quant à lui, la définit comme « la mesure administrative individuelle prise par une autorité publique dans le respect des conditions fixées par la loi et les règlements, qui vise à imposer à une personne l'accomplissement de certaines prestations, dans un but d'autorité publique »²¹³. Nous allons voir brièvement quelle est la source et l'étendue du pouvoir de réquisition des autorités publiques en général (Sous-section 1). Ensuite, nous examinerons le mécanisme de la réquisition d'agents de police en situation de grève carcérale (Sous-section 2). Nous nous pencherons également sur la présence de l'armée dans les prisons, tel que ce fut le cas durant les grèves du printemps 2016 (Sous-section 3).

²¹¹ Pour cette section, voy. P. JOSSART., *op. cit.*, pp. 68 à 70.

²¹² T. CEDER, « Les pouvoirs de réquisition du bourgmestre – Bourgmestre, ordre public et réquisition : un tryptique inconciliable ? », *Rev. dr. commun*, 2006/3, p. 3.

²¹³ B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, pp. 88 et 89.

Sous-section 1 – Le pouvoir de réquisition des autorités publiques

La réquisition peut être utilisée par l'autorité publique dans le cadre d'une grève pour contraindre certains agents grévistes à effectuer leurs missions mais elle n'est pas restreinte à ce cadre : elle est également applicable à des situations d'impérieuse nécessité²¹⁴.

Pour être valide, la réquisition doit répondre à deux conditions : avoir un fondement législatif et répondre à un besoin impérieux. L'obligation de légalité a pour conséquence que les autorités n'ont pas de pouvoir de réquisition générale : elles doivent recevoir par une loi une habilitation spécifique. En outre, la réquisition doit être justifiée par un besoin impérieux, dont les contours sont flous et difficilement cernables – sont-ils économiques, sociaux, sécuritaires, sanitaires ?²¹⁵ Cette double exigence permet d'éviter que l'autorité publique ne brandisse la réquisition comme arme – ou menace – ultime à chaque situation de grève.

La réquisition constituant une ingérence dans le droit fondamental qu'est le droit de grève, elle doit en tout temps respecter les conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité.

La loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix prévoit un pouvoir de réquisition pour les autorités publiques, mais elle ne s'applique qu'aux entreprises privées relevant de la compétence des commissions paritaires, et pas au secteur public²¹⁶. La source de la réquisition des policiers durant une grève carcérale est donc à chercher ailleurs – en l'occurrence, dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

P. HUMBLET et R. JANVIER, *op. cit.*, p.

²¹⁵ T. CEDER, *op. cit.*, p. 6. ; P. JOSSART, *op. cit.*, p. 69.

²¹⁶ Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948 ; B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, pp. 88 et 89.

Sous-section 2 – La réquisition des agents de police pour pallier à la grève carcérale

L'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dispose :

« La police fédérale et, dans les circonstances visées aux articles 61 et 62 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la police locale assure le maintien de l'ordre et la sécurité dans les prisons en cas d'émeute ou de troubles susceptibles de menacer gravement l'ordre public, lorsqu'elles y sont requises par le Directeur général des établissements pénitentiaires ou par son délégué parce que les moyens et le personnel de l'administration pénitentiaire se révèlent inopérants »²¹⁷.

Cette disposition permet au Directeur général des établissements pénitentiaires de requérir l'aide de la police fédérale à défaut de personnel suffisant pour s'occuper des détenus et de leur surveillance – ainsi, particulièrement, lorsque les agents pénitentiaires désertent leur poste. La police locale peut également être réquisitionnée dans les circonstances visées aux articles 61 et 62 de la loi du 7 décembre 1998, qui régissent la manière dont la police locale peut réaliser des missions à caractère fédéral.

Actuellement, c'est le seul moyen qui existe en Belgique pour « limiter la casse » occasionnée par une grève carcérale. Ce système, qui mobilise les forces de l'ordre dans une large mesure²¹⁸, se révèle-t-il adapté et efficace ? La réponse est sans appel : certainement pas.

En effet, la mobilisation de policiers dans les prisons pose question, et fait régulièrement s'indigner les défenseurs des droits de l'homme comme les acteurs du monde carcéral. Nous relevons trois problèmes majeurs liés à ce système.

²¹⁷ Article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, tel que modifié par la loi du 7 décembre 1998, *M.B.*, 5 janvier 1999, et la loi du 2 avril 2001, *M.B.*, 14 avril 2001.

²¹⁸ A titre indicatif, notons qu'Annemie Turtelboom, alors ministre de l'Intérieur, a indiqué dans une réponse à une question parlementaire qu'en 2010, 3430 agents de la police locale et 2669 de la police fédérale avaient été réquisitionnés pour compenser l'équivalent de 152 jours de grève dans les établissements pénitentiaires (Réponse de la ministre de l'Intérieur à la question n°833 de M. Karl Vanlouwe posée le 27 janvier 2011, *Q.R.*, Sén., 2010-2011, 21 mars 2011).

Tout d'abord, la mission des forces de l'ordre dans les établissements pénitentiaires se cantonne généralement à augmenter la sécurité, sans pouvoir réellement modifier la situation désastreuse des détenus²¹⁹. Une directive du ministre de la Justice précisait d'ailleurs en 2001 que « les services de police accomplissent uniquement les tâches qui s'inscrivent dans le cadre de la surveillance » et qu' « ils ne peuvent pas être chargés de tâches logistiques ou administratives »²²⁰. Vu les missions limitées des policiers, c'est la protection civile qui est mobilisée pour s'occuper de la distribution des repas et des médicaments. Dans de telles conditions, il est évident que la réquisition des agents de police n'offre pas une solution satisfaisante en termes de protections des droits fondamentaux des détenus.

De plus, il convient de s'interroger sur l'opportunité de mobiliser les services de police en remplacement, alors qu'ils n'ont pas suivi de formation spécifique les préparant au travail de gardien de prison. L'univers carcéral est un milieu très sensible et spécifique, avec ses propres tensions et ses rapports de forces, auxquels ni agents de police, ni militaires ne sont préparés. Un tel remplacement, fut-il désespérément nécessaire, ne devrait pas s'envisager à la légère. Il arrive en effet que le manque de formation des policiers conduise à des abus, des comportements intolérables envers les détenus. A Lantin durant les grèves de l'été 2009, le C.P.T. notait une présence policière limitée et « des attitudes ambiguës, voire même totalement déplacées, de certains policiers »²²¹. Plus grave, la grève pénitentiaire de septembre 2009 dans la prison de Forest fut le sinistre théâtre de

²¹⁹ Ainsi que relevé par Koenraad Degroote et consorts dans leur proposition de loi relative au droit de grève des services extérieurs de la direction générale des Etablissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, *Doc. parl.*, Chambre, n° 53-1512/001, p. 3.

²²⁰ Directive contraignante du ministre de la Justice du 13 décembre 2001 relative à la police des cours et tribunaux, au transfèrement des détenus et au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les prisons en cas d'émeute et de troubles, point 7, citée par le Conseil d'Etat (C.E., 28 octobre 2011, n° 216.110) ; I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 112.

²²¹ Selon les informations obtenues par le CPT de la Commission de surveillance de la prison de Lantin, concernant la grève inopinée survenue du 29 juin au 3 juillet 2009, « il convient de préciser qu'il a été fait explicitement mention de policiers qui jouaient au football dans les couloirs des sections, toutes portes fermées, sans qu'il soit répondu aux appels des détenus ; de policiers frappant sur les portes de cellules la nuit ; de refus de soutien au personnel pénitentiaire non gréviste ; de la fermeture de guichets de portes de cellules alors que ceux-ci avaient été laissés délibérément ouverts par le personnel non gréviste, en raison de la canicule ; etc. Une désorganisation totale de l'établissement et, ce faisant, du régime de vie des détenus, s'ensuivit ». CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 83.

nombreux abus et mauvais traitements policiers envers les détenus (violences, humiliations, propos xénophobes...) ²²².

Certains membres de la police, bien conscients de ces limites, ont tenté de contester les mesures de réquisition devant le Conseil d'Etat. Ainsi, le manque de formation et le manque de reconnaissance des droits des détenus ont été invoqués par des policiers devant le Conseil d'Etat, dans un recours en suspension en extrême urgence visant à annuler l'ordre de fournir des prestations en prison à l'occasion d'une grève des agents pénitentiaires prévue pour le 7 février 2013. Néanmoins, le Conseil d'Etat a considéré qu'il s'agissait d'une mesure d'ordre intérieur contre laquelle un recours en suspension ou en annulation ne pouvait être introduit ²²³.

Troisièmement, les ressources policières ne sont, elles non plus, pas illimitées. Ainsi que le notait la députée Martine Taelman dans une proposition de loi de 2011, « les réserves de la police fédérale sont très vite épuisées lorsqu'elles doivent prendre le relais à plusieurs endroits ». Quant à la police locale, souvent appelée en renfort, elle n'est parfois même plus à même de garantir le service de police de base à la population ²²⁴. Poussés à bout, comme ce fut le cas au printemps 2016, les agents de police peuvent à leur tour décider de déposer un préavis de grève... à la différence près qu'eux peuvent être réquisitionnés par le ministre pour assurer un service minimum (*infra*). Comme relevé très justement par le député fédéral Alfons Borginon : « Il n'est malgré tout pas logique que pendant les grèves, nous imposions un service minimum à la police pour ne pas

²²² En septembre 2009, un détenu interné aurait été roué de coups extrêmement violents, jusqu'à se retrouver inconscient. Les 30 et 31 octobre 2009, selon la Commission de surveillance de la prison de Forest, dans son rapport de novembre 2009 cité par le CPT, des policiers de la zone Midi furent une fois encore appelés en renfort pour assurer la sécurité dans la prison. « Selon les propres termes du rapport de la Commission de surveillance, les policiers 'se rendirent maîtres de la prison, en y faisant régner la terreur. Ils n'hésitèrent pas à exercer des menaces sur les directeurs et les agents pénitentiaires présents dans l'établissement qui voulaient s'interposer'. De plus, 'certains policiers se seraient promenés cagoulés dans l'établissement afin qu'on ne puisse pas les reconnaître'. Ce rapport (daté de novembre 2009) énumère avec force détail plusieurs éléments s'apparentant à l'évidence à des mauvais traitements très graves et à des traitements dégradants ». CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, §§ 84 à 86.

²²³ C.E., 6 février 2013, n° 222.403 ; I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 133 et 114.

²²⁴ En 2005 par exemple la grève des gardiens de prison dans l'institution spéciale d'Everberg a entraîné la fermeture temporaire du bureau de police dans la zone de police de Kortenberg-Herent, car tout le personnel policier était réquisitionné pour surveiller les détenus. (Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Sén., 2011-2012, n°5-1303/1, p. 1).

porter atteinte au service de police et au droit à la sécurité du citoyen mais qu'indirectement celui-ci soit vidé de sa substance par la grève des gardiens de prisons »²²⁵.

Sous-section 3 – La réquisition des militaires : un soutien humanitaire supplémentaire ?

Durant la grève du printemps 2016, le gouvernement a décidé de réquisitionner les militaires pour « fournir un soutien humanitaire supplémentaire » au sein des prisons – une première en Belgique. Marc Dizier, le président de l'association des directeurs des prisons francophones et directeur de la prison d'Andenne, s'est déclaré « stupéfait » de la mesure gouvernementale : « Nous sommes dans une situation où, effectivement, nous avons besoin d'aide au sein des établissements pénitentiaires. Les détenus ont besoin de sortir de leur cellule pour aller au préau, recevoir des visites familiales, et autres. Mais je n'imagine pas une seule seconde que ce soient des militaires qui puissent faire le travail. »²²⁶.

Dans une proposition originale, le professeur Dantine a envisagé la possibilité de faire appel à d'autres agents publics que les agents de police, et notamment aux militaires, pour assurer le service minimum dans les prisons. Il insiste néanmoins sur la particularité du milieu pénitentiaire, et par conséquent sur l'importance de donner une formation adéquate aux militaires qui seraient amenés à devoir intervenir dans les prisons²²⁷.

Reste qu'actuellement, en l'absence de cette formation et d'un cadre légal clair, la présence des militaires dans les prisons n'est qu'un pis-aller sécuritaire, inadapté pour

²²⁵ Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2131/001, p. 3. Voy. à ce sujet RTBF.be, « Grève des prisons : Jan Jambon pourrait réquisitionner les policiers », 29 mai 2016, disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_greve-des-prisons-jan-jambon-pourrait-requisitionner-les-policiers?id=9310903, consulté le 8 juin 2017.

²²⁶ RTBF.be, « L'armée dans les prisons? Une mesure digne de la Corée du Nord, lance un directeur », 8 mai 2016, disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_l-armee-dans-les-prisons-une-mesure-digne-de-la-coree-du-nord-lance-un-directeur?id=9292519, consulté le 16 juin 2017.

²²⁷ M. DANTINNE, « De 'S.O.S.S.' in de gevangenis: een uitweg uit de paststelling bij sociale conflicten ? », *Fatik*, avril-juin-juillet 2011, n° 130, pp. 25 et 26.

empêcher la violation des droits des détenus. Cette mesure désespérée résonne comme l'aveu du gouvernement d'être complètement dépassé par la situation carcérale.

Face à ce constat, il est plus que temps de trouver une solution alternative, sensée et viable dans le contexte social carcéral, pour garantir les droits de détenus et des gardiens en période de grève.

Section 2 – Des solutions alternatives : interdire ou limiter le droit à l'action collective des agents pénitentiaires

Le système actuel est bien loin d'être adapté pour concilier de manière satisfaisante les droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action sociale des agents pénitentiaires. Dès lors, il est intéressant de se pencher sur les alternatives possibles pour que la Belgique se conforme aux recommandations du CPT et respecte ses obligations internationales. A l'inverse de la protection absolue contre la torture et les traitements inhumains et dégradants, le droit de grève, s'il est fondamental, peut néanmoins être limité.

Gardant à l'esprit les exigences internationales de légalité, légitimité et proportionnalité, et de procédures de conciliation appropriées, nous envisagerons dans cette section la possibilité d'interdire (Sous-section 1) ou de limiter le droit des agents pénitentiaires par l'instauration d'un service minimum garanti (Sous-section 2).

Sous-section 1 – Interdire le droit à l'action collective des agents pénitentiaires, à l'image de celui des militaires

Une piste qui pourrait être explorée serait d'interdire purement et simplement la grève aux agents pénitentiaires, comme c'est le cas pour les militaires en Belgique. En effet, selon l'article 175 de la loi du 28 février 2007 formant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées, toute forme de grève est interdite aux militaires. De même, il existe également une interdiction de faire la grève à destination

des membres du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État, bien que celle-ci soit formulée en des termes assez flous²²⁸.

Néanmoins, ce service minimal, ou comme certains préfèrent l'appeler, « service maximal »²²⁹, pose question par rapport au droit de grève consacré par les traités internationaux²³⁰. Ceux-ci admettent une limitation du droit de grève pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale à condition que cette limitation réponde à une exigence de proportionnalité. Or, il semble peu probable qu'il soit indispensable de garantir la présence de tous les militaires et membres du personnel de l'armée pour assurer la sécurité nationale.

A fortiori, il nous semble encore plus douteux que la présence de tous les agents pénitentiaires soit à ce point indispensable que cela justifie de leur interdire purement et simplement de faire grève. C'est pourtant la solution qui fut adoptée en France²³¹, sans réaction des instances internationales protectrices des droits de l'homme. Néanmoins, le Comité européen des droits sociaux a rappelé plusieurs fois l'exigence de proportionnalité d'un tel régime d'interdiction, notamment en condamnant le régime d'interdiction de l'exercice du droit de grève des agents de police irlandais²³².

Nous ne nous pencherons donc pas plus avant sur cette proposition de solution qui nous semble disproportionnée et donc incompatible avec les normes de protection du droit de grève²³³.

²²⁸ L'article 17 de la loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État dispose qu'« il existe une *incompatibilité* entre l'exercice du droit de grève et la qualité de membre du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État. » (*M.B.*, 2 avril 2004) (notre accent) ; P. HUMBLET et R. JANVIER, « (De beperking van) ... », *op. cit.*, p. 346.

²²⁹ P. JOSSART, *op. cit.*, p. 63.

²³⁰ Voy. not. J. DE STAERCKE, « Het werkstagskverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003 : een requiem », *C.D.P.K.*, 2003, n°4, p. 620.

²³¹ Article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, disponible sur https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid_Texte=JORFTEXT000000705489 ; M. OBRADOVIC et R. DE BECO, *op. cit.*, p. 2.

²³² Le Comité a jugé en l'occurrence que « le Gouvernement n'a pas justifié que le but légitime du maintien de la sécurité nationale ne pourrait pas être accompli au moyen de restrictions (différentes modalités ou formalités de l'exercice du droit de grève par les officiers de police) plutôt qu'au moyen d'une interdiction absolue ». C.E.D.S., *Décision sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation collective n° 83/2012*, 2 décembre 2013, § 209.

²³³ En ce sens, voy. également I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 115 et 116..

Sous-section 2 – Limiter le droit à l'action collective des agents pénitentiaires, à l'image de celui des services de police

Une autre solution serait de limiter le droit de grève des agents pénitentiaires en instaurant un service minimum. Les organes internationaux de protection des droits fondamentaux se font d'ailleurs écho pour presser la Belgique de mettre en place un tel système afin de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus en temps de grève. Nous commencerons par examiner les grandes lignes du système minimum applicable aux agents de police, puisque de nombreux parlementaires se basent sur ce modèle pour proposer un service minimum en prison (§ 1). Dans un second temps, nous analyserons la position actuelle du gouvernement afin de comprendre où en sont les négociations autour de l'instauration d'un tel service minimum (§ 2), avant de nous pencher sur les propositions existantes qui visent à limiter le droit de grève des agents pénitentiaires (§ 3). Nous évoquerons enfin quelques aspects de ce service minimum, ou « service garanti » qui méritent plus ample réflexion (§ 4).

§ 1 – Le service minimum en vigueur dans les services de police²³⁴

Il est intéressant d'analyser le système applicable aux services de police qui veulent déposer un préavis de grève, dans la mesure où de nombreux parlementaires estiment que ce modèle devrait être transposé au personnel pénitentiaire.

Les services de police sont astreints à un régime de service minimum en cas de grève, mais celui-ci est moins radical que l'interdiction de grève imposée aux militaires. L'exercice de leur droit de grève est conditionné par l'article 126 de la loi du 7 décembre 1998²³⁵ au respect de deux formalités substantielles : le dépôt préalable d'un avis de grève par une organisation syndicale agréée, et la concertation préalable au sein du comité de négociation avec les pouvoirs publics, sur le sujet pour lequel la grève est envisagée²³⁶.

²³⁴ Pour cette section, voy. B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, pp. 90 à 92.

²³⁵ Article 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

²³⁶ Voy. not. C.E., 14 décembre 2011, *Van Den Bergh*, n° 216.842. Dans cet arrêt, l'absence de concertation préalable avec le ministre de la Justice et avec les organisations syndicales ont conduit le Conseil d'État à

La loi prévoit ensuite que le ministre de l'Intérieur peut, après concertation avec le ministre de la Justice, ordonner aux policiers de continuer ou de reprendre le travail « pendant la période et pour les missions qu'il désigne ». Le non-respect de cet ordre est passible de sanctions pénales²³⁷. Quant aux missions susceptibles de devoir être remplies en temps de grève, elles doivent être communiquées à l'avance aux organisations syndicales concernées.

Pour répondre à cette exigence, les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont donc édicté un arrêté ministériel fixant les missions à exécuter par la police fédérale en application de l'article 126²³⁸. Ces missions sont définies comme celles « nécessaires pour garantir un service minimal aux autorités et à la population » et qui sont « effectuées avec l'effectif en personnel minimal courant pour un service de dimanche, y compris le personnel que l'on peut joindre et faire revenir ».²³⁹ A cela s'ajoutent certaines missions particulières²⁴⁰. Notons que l'arrêté ministériel ne porte pas préjudice au pouvoir conféré aux ministres par l'article 126, § 2 de la loi, pour désigner d'autres missions qui doivent être effectuées en temps de grève²⁴¹.

Ce régime a été jugé compatible avec les dispositions de la Charte sociale européenne et de la Constitution par la Cour constitutionnelle²⁴². La Cour a en effet jugé que « la nécessité d'une grande disponibilité des fonctionnaires de police est de nature à justifier la différence de traitement entre les membres de la police et les autres catégories de personnel, notamment dans la fonction publique » et que « la limitation du droit de grève répond en l'espèce à la nécessité dans une société démocratique de garantir le respect des

accueillir la demande en suspension d'extrême urgence introduite par un agent de police concerné par la grève en question. Voy. également P. JOSSART, *op. cit.*, p. 64.

²³⁷ « § 3. Le fonctionnaire de police qui ne donne pas suite à l'ordre d'une autorité visée au § 2 est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 100 à 10 000 francs, ou d'une de ces peines seulement. »

²³⁸ Arrêté ministériel du 4 janvier 2002 fixant les missions à exécuter par la police fédérale en application de l'article 126, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 11 janvier 2002.

²³⁹ Article 2 de l'arrêté ministériel du 4 janvier 2002.

²⁴⁰ Elles sont listées aux articles 3 et 4 de l'arrêté ministériel : la gestion de la grève, le rappel des membres du personnel le cas échéant, l'encadrement du personnel présent et le suivi des opérations de police administratives et judiciaires qui étaient en cours ou planifiées au moment du dépôt du préavis de grève.

²⁴¹ Article 5 de l'arrêté ministériel du 4 janvier 2002.

²⁴² C.C., 6 avril 2000, n° 42/2000.

droits et des libertés d'autrui et de protéger l'ordre public »²⁴³. Néanmoins, « l'article 126, § 2, ne peut être interprété comme habilitant les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le bourgmestre ou le collège de police à priver entièrement les policiers du droit de grève. Le pouvoir conféré à ces autorités n'a pas été conçu comme ayant un caractère général et absolu, mais comme limité à la période et aux missions pour lesquelles l'engagement des policiers est nécessaire, celles-ci devant en outre être communiquées préalablement aux organisations syndicales représentatives du personnel des services de police et, le cas échéant, à l'organisation syndicale agréée qui a déposé le préavis de grève »²⁴⁴.

§ 2 – L'accord de gouvernement de 2014 : une promesse n'engage que celui qui y croit ?

Imposer un service minimum des agents pénitentiaires est la solution prônée par tous les organes de protection contre la torture et de surveillance du monde carcéral²⁴⁵, et particulièrement le CPT. Depuis 2005, tenant compte de l'échec répété des procédures de concertation sociale et du non-respect des règles de préavis par le personnel pénitentiaire, le CPT invite – à répétition, et en vain – les autorités belges à prendre des mesures afin de garantir un service minimum dans les prisons.²⁴⁶ L'imposition d'un service minimum aux agents de l'administration pénitentiaire permettrait en effet de répondre à une double problématique : « décharger les forces de l'ordre de tâches ponctuelles et encombrantes

²⁴³ *Ibid.*, B.7.4.

²⁴⁴ *Ibid.*, B.7.2.

²⁴⁵ Ainsi, le Comité contre la torture de l'ONU recommande « de prendre les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de travail du personnel pénitentiaire et pour assurer, dans le secteur pénitentiaire, un service permettant de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus, même en cas de grève » (Comité contre la torture (CAT), *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, Nations Unies, 3 janvier 2014, CAT/C/BEL/CO/3, § 15). De même, l'Observatoire international des prisons, section belge, rappelait en 2016 que « l'O.I.P., à l'instar du CPT, milite pour qu'un service garanti en cas de grève soit assumé afin de faire diminuer les violations des droits fondamentaux des détenus durant ces périodes de crise » (O.I.P., *Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 17 janvier 2017, p. 84). La Commission prison de la Ligue des Droits de l'homme considère quant à elle qu'il serait opportun « d'inscrire dans la loi de principes que le droit de grève des gardiens ne peut s'exercer qu'à la condition du maintien, en tout temps, d'un service assurant un respect strict des droits dont les détenus sont titulaires » (M. OBRADOVIC et R. DE BECO, *op. cit.*, p. 6).

²⁴⁶ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 23 au 27 avril 2012*, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 36, § 86 ; *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, § 87 ; *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 18 au 27 avril 2005*, 20 avril 2006, CPT/Inf (2006) 15, § 117.

pour lesquelles elles ne sont pas formées et éviter des violations aussi manifestes qu'inutiles des droits fondamentaux des personnes placées en détention »²⁴⁷.

En 2011, à l'occasion d'une question posée par le sénateur Karl Vanlouwe, la Ministre de l'Intérieur Annemie Turtelboom exprime son mécontentement face au Protocole d'accord n° 351, qu'elle juge insuffisant et inefficace :

« Les grèves dans les prisons génèrent un lourd surcroît de travail pour la police. C'est pourquoi le ministre de la Justice a déjà pris des initiatives. Le protocole relatif à la gestion de conflits du 19 avril 2010, entre mon collègue de la Justice et les syndicats, s'est toutefois déjà révélé inefficace à plusieurs reprises. Des grèves sauvages continuent d'éclater et le climat social ne semble pas s'améliorer. C'est pourquoi je plaide pour l'instauration d'une *mesure structurelle contraignante*. Étant donné que le protocole ne produit pas suffisamment d'effets, *le service minimal, tel qu'il est également appliqué dans les hôpitaux et au sein des services de police, me semble constituer la seule solution* »²⁴⁸ (souligné par nous).

Un vent d'espoir souffle sur le monde carcéral lorsqu'en 2014, sous la pression des recommandations du CPT, le gouvernement Michel s'engage sans équivoque à se pencher sérieusement sur la question des grèves carcérales et à introduire un service minimum afin de se conformer aux demandes de plus en plus pressantes des organes internationaux. Ainsi, on peut lire dans l'accord de gouvernement :

« Suite à la mise en demeure par le Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et suite au protocole d'accord du Comité de Secteur III-Justice n°351 du 19 avril 2010, nous introduirons un service garanti dans les prisons, le corps de sécurité et le centre national de surveillance électronique afin de sauvegarder les droits de base des détenus. Les modalités du

²⁴⁷ M. OBRADOVIC et R. DE BECO, *op. cit.*, p. 5.

²⁴⁸ Réponse de la ministre de l'Intérieur à la question n°833 de M. Karl Vanlouwe posée le 27 janvier 2011, *Q.R.*, Sén., 2010-2011, 21 mars 2011.

service garanti seront déterminées en concertation avec les partenaires sociaux. »²⁴⁹

Pourtant, depuis l'entrée en service du gouvernement, force est de constater que rien n'a changé. Le Protocole d'accord n° 351 n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation, pourtant cruciale pour l'instauration d'un service minimum.

Quant à la situation dans les prisons, nous l'avons vu, elle ne s'est pas améliorée sous le gouvernement Michel. Au contraire, l'Etat belge s'est vu condamné plusieurs fois à restaurer le régime ordinaire de détention dans des prisons touchées par les grèves, sous peine d'astreinte atteignant parfois les 10.000 euros par jour, par détenu concerné. Dans son arrêt du 3 mai 2016, le Tribunal civil du Brabant wallon statuant en référé a été jusqu'à ordonner à l'Etat d'assurer aux détenus de Nivelles et de Ittre le service de trois repas dont un chaud par jour, l'accès aux douches et au téléphone un jour sur deux, deux visites familiales par semaines et l'organisation de deux visites par semaine pour les avocats et la Commission de surveillance²⁵⁰ - ce qui revenait à imposer l'instauration d'un service minimum *de facto* dans ces deux prisons.

Du 7 au 9 mai 2016, le CPT a visité quatre établissements pénitentiaires (Huy, Ittre, Jamioulx et Paifve) dans le cadre des mouvements sociaux du printemps 2016, afin d'y examiner l'impact de ces grèves du personnel sur les conditions de vie des détenus²⁵¹. Suite à cela, des représentants du CPT ont rencontré Koen Geens et un membre du cabinet du Premier ministre, afin de « discuter la mise en œuvre des recommandations du CPT visant la mise en place d'un service garanti dans les établissements pénitentiaires lors de grèves et d'autres mouvements sociaux du personnel »²⁵².

Cependant, ces belles paroles ne donnent pas de résultat. Malgré les recommandations internationales et malgré diverses initiatives parlementaires, il n'y a toujours pas l'ombre

²⁴⁹ Déclaration du gouvernement fédéral, 14 octobre 2014, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0020/001, pp. 136 et 137.

²⁵⁰ Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, p. 967.

²⁵¹ CPT, « Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe effectue une visite en Belgique dans des prisons touchées par une grève », 9 mai 2016, disponible sur <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2016-05-09-fra.htm>, consulté le 30 octobre 2016.

²⁵² CPT, « Entretiens à haut niveau du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe en Belgique », 22 juin 2016, disponible sur <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2016-06-22-fra.htm>, consulté le 30 octobre 2016.

d'un service minimum qui se dessine de manière concrète dans le paysage carcéral belge²⁵³.

§ 3 – Propositions pour un service minimum dans le milieu pénitentiaire

En 2005, Alfons Borginon déposait une proposition de loi sur le bureau de la Chambre en faveur de la reconnaissance d'un service minimum dans les prisons²⁵⁴. Celle-ci n'aboutit pas, mais fut reprise en substance au fil des législatures dans d'autres propositions de loi²⁵⁵. Toutes, elles se calquent sur le service minimum applicable pour les services de police. Ainsi, ces propositions suggèrent que les grèves des agents pénitentiaires soient règlementées de la manière suivante :

- La grève doit être annoncée par une organisation syndicale agréée ;
- Les raisons de la grève envisagée doivent être discutées au préalable avec les autorités compétentes ;
- Le ministre de la Justice peut ordonner au personnel de la prison qui fait usage ou qui désire faire usage de son droit de grève, de continuer ou de reprendre le travail pendant la période et pour les missions pour lesquelles son engagement est nécessaire et qu'il désigne ;
- Les missions pour lesquelles les agents pénitentiaires peuvent être réquisitionnés doivent être communiquées au préalable ;
- Le non-respect de cette réquisition est punissable d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 100 à 10 000 euros ;

²⁵³ P. JOSSART, *op. cit.*, pp. 62 et 63.

²⁵⁴ Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2131/001.

²⁵⁵ Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1046/001 (la même proposition fut également déposée à la Chambre le 25 février 2008, *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-0875/001 et le 21 janvier 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0825/001, et au Sénat le 9 novembre 2011, *Doc. parl.*, Sén., 2011-2012, n° 5-1303/1) ; Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1512/001. Sur ces propositions, voy. I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 117 et 118.

- Ces peines sont également d'application pour celui qui « sciemment et volontairement », invite un membre du personnel pénitentiaire à ne pas suivre l'ordre donné par l'autorité de reprendre ou de continuer le travail.

Notons que la proposition de Koenraad Degroote et consorts a pour particularité de suggérer la consécration de ces mesures dans un nouveau texte de loi, plutôt que de les insérer dans la loi de principes du 12 janvier 2005, estimant qu' « en effet, cette loi s'inscrit principalement dans la perspective de la protection des détenus. Même si la présente proposition de loi, quant à elle, influence bien évidemment aussi le statut des détenus, elle vise surtout à assurer la continuité du service public et la sécurité de l'Etat »²⁵⁶.

Aucune de ces propositions de loi n'a abouti à ce jour, les députés et le gouvernement ne craignant qu'en l'absence d'une évaluation préalable du Protocole d'accord n° 351, l'adoption de ces mesures n'engendre un court-circuit du dialogue social²⁵⁷.

Une autre proposition vit le jour en 2014, inspirée à nouveau par le système en application pour les services de polices.²⁵⁸ Cette proposition, déposée par la députée Vanessa Matz, s'illustre toutefois par une double originalité. D'une part, elle envisage de confier à l'autorité et aux organisations syndicales représentatives la détermination du contenu concret de ce service garanti, dans le cadre d'une concertation à réaliser au sein du Comité de secteur III, ce en quoi elle se distingue du système retenu pour les agents de police. L'auteure de la proposition justifie cette différence par le fait que les missions à accomplir en temps de grève carcérale sont plus prévisibles et identifiables à l'avance que celles à accomplir en cas de grève policière²⁵⁹. D'autre part, la proposition abandonne

²⁵⁶ Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1512/001, p. 4.

²⁵⁷ Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1512/003, pp. 4 à 6 ; I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 118.

²⁵⁸ Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extra. 2014, n° 54-0277/001.

²⁵⁹ *Ibid.* : « Cette différence de traitement peut se justifier à la lumière des différences qui se marquent entre les situations en présence. Les tâches à assumer par les policiers en période de grève dépendent largement du contexte dans lequel celle-ci prend place, c'est-à-dire d'une conjoncture particulière. Il est difficile de les identifier à l'avance. Par ailleurs, il ne semble pas possible de les déterminer dans le cadre d'une

l'idée de sanctionner pénalement le non-respect du service minimum. Sur base des droits du détenu consacrés dans la loi de principes, la proposition énumère ensuite les droits qui semblent devoir faire partie du service « garanti » :

- Le droit du détenu à une alimentation suffisante, respectueuse des normes d'hygiène moderne et adaptée aux exigences de son état de santé
- Le droit du détenu à soigner chaque jour son apparence et son hygiène corporelle
- Le droit du détenu à des soins de santé équivalents aux soins dispensés dans la société libre et adaptés à ses besoins spécifiques
- L'organisation d'un régime de visites tel que les détenus puissent bénéficier d'au moins une visite par semaine, d'une durée minimale d'une heure
- L'organisation d'une promenade ou d'une activité en plein air quotidienne
- Le droit du détenu de correspondre librement avec son avocat et de le rencontrer
- Le droit du détenu à être extrait de la prison en vue de l'avancement de l'enquête ou de l'instruction, ou de sa comparution devant une juridiction.

Certains auteurs regrettent que la proposition de loi Matz ne propose pas d'alternative en cas d'échec de la concertation sociale, mais se réjouissent de l'abandon des sanctions pénales « qui, malgré l'aval de la Cour d'arbitrage²⁶⁰, [...] paraissent disproportionnées à la situation »²⁶¹.

§ 4 – Réflexions autour de l'instauration d'un service minimum dans les prisons

Face à ces propositions autour de l'instauration d'un service minimum – ou service garanti, quelques critiques et réflexions nous viennent à l'esprit.

Tout d'abord, concernant la forme dans laquelle consacrer l'existence du service minimum, nous pensons qu'il est important, au moins symboliquement, que le système du

concertation menée entre l'autorité concernée et les syndicats alors que la grève débute. Les tâches à assurer au sein d'une prison en période de grève, en revanche, semblent nettement plus prévisibles. La vie d'une prison est en principe régulière et bien rythmée. Il est possible de fixer au préalable ceux de ses aspects qui doivent bénéficier du service garanti. »

²⁶⁰ C.A., 6 avril 2000, n° 42/2000, B.8.2.

²⁶¹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 122.

service minimum s'insère dans la loi de principes du 12 janvier 2005, et pas dans une loi indépendante. En effet, centrer le service minimum sur la continuité du service public et la sécurité de l'Etat plutôt que sur le respect des droits des détenus reviendrait à perdre de vue ce qui nous paraît devoir être le but premier de l'instauration de ce service : que l'exercice du droit à l'action collective des agents pénitentiaires n'affecte pas de manière fâcheuse les conditions de détention des détenus. Il nous semble également avisé de détailler, dans la loi, les droits qui doivent être garantis en temps de grève, plutôt que de les laisser complètement à la discrétion du ministre. Sans base légale mettant l'accent sur le respect des droits des détenus en temps de grève, il faut craindre en effet que « l'organisation du service minimum reposant sur une décision ministérielle discrétionnaire ne soit essentiellement centrée sur le maintien de la sécurité au sein de la prison »²⁶².

Cela dit, s'il est intéressant de citer dans la loi les droits à respecter en temps de grève comme le fait Vanessa Matz dans sa proposition, ceux-ci devraient pouvoir être adaptés à la durée et aux modalités de la grève. En effet, lorsqu'une grève est très limitée dans le temps, il peut paraître acceptable que certains droits, tels l'accès aux douches ou les contacts avec la famille, soient suspendus, de manière exceptionnelle. Encore faudrait-il fixer ce que l'on entend par durée limitée – il nous semble inconcevable que les détenus soient privés d'accès aux douches ou soient confinés en cellule au-delà de vingt-quatre heures²⁶³. Il s'agit donc de ménager une marge d'appréciation dans la loi, pour rendre le service minimum réaliste et proportionné, tout en évitant de rester dans une zone grise quant aux droits qui doivent être garantis et ainsi laisser la porte ouverte aux abus.

Ensuite, il serait intéressant, pour pallier à l'absence d'alternatives en cas d'échec de la concertation sociale, de se pencher sur l'enseignement du modèle italien. En Italie en effet, un service minimum est imposé pour le personnel des prisons, sous la houlette d'une commission de garantie, chargée de contrôler la bonne application de la législation sur le service garanti. Cette commission intervient également comme organe de conciliation entre les partenaires sociaux en cas de difficultés pour obtenir un accord, et à défaut d'accord la tâche de définir le service minimum à respecter lui revient. Elle examine également si les mesures décidées par les partenaires sociaux sont adéquates, et

²⁶² M. OBRADOVIC et R. DE BECO, *op. cit.*, p. 5.

²⁶³ En ce sens, voy. I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 121.

fait rapport aux assemblées parlementaires. Enfin, elle a une compétence arbitrale en cas de litige concernant l'interprétation des accords relatifs au service minimum.²⁶⁴ Il pourrait être intéressant d'instaurer un organe similaire en Belgique, en veillant bien entendu à le doter d'une composition satisfaisante pour tous les partenaires sociaux. Une telle commission se devrait d'être indépendante tout en ayant une connaissance suffisante du terrain pour pouvoir prendre des décisions éclairées. A méditer donc...

Une chose semble certaine : aucun service minimum qui tienne la route ne pourra être opérationnalisé sans qu'une réflexion poussée ne soit menée à bout conjointement par le gouvernement, les syndicats pénitentiaires et le secteur associatif de défense des droits de l'homme. C'est d'ailleurs, rappelons-le, la condition requise par l'OIT pour pouvoir envisager une limitation du droit de grève dans un « secteur essentiel » tel le secteur pénitentiaire²⁶⁵. Dans cette optique, l'évaluation tant attendue du Protocole d'accord n°351 ne peut plus tarder. Elle constitue en effet la clé sociale et politique permettant d'ouvrir la voie à l'instauration d'un système garanti réaliste et crédible dans les établissements pénitentiaires en temps de grève.

²⁶⁴ M. OBRADOVIC et R. DE BECO, *op. cit.*, p. 4.

²⁶⁵ Voy. *supra*, Chapitre II, Section 3, Sous-section 2, § 2.

CONCLUSION

La surpopulation carcérale endémique qui règne dans nos prisons a pour double impact de rendre la détention inhumaine et dégradante tout en imposant aux agents pénitentiaires des conditions de travail extrêmement pénibles, voire dangereuses. En 2016, la Belgique a connu la plus grande grève de son histoire pénitentiaire. Le prix de celle-ci en termes de dignité humaine a rendu plus que jamais incontournable la question de la conciliation entre droits de l'homme des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires.

La privation de liberté est une peine porteuse, en tant que telle, d'une violence incroyable. Dès lors, les politiques, responsables légalement des personnes qui se trouvent derrière les barreaux, se doivent d'assurer que la souffrance des détenus ne dépasse pas celle inhérente à la privation de liberté. Ceux-ci doivent bénéficier en tout temps de conditions de détention conformes à la dignité humaine. La survenance d'une grève carcérale ne fait pas obstacle à cette obligation. Au contraire, l'obligation devient encore plus impérative en temps de grève : comment justifier que rien ne soit prévu par les autorités pour assurer la sécurité et le bien-être des détenus lorsque les agents pénitentiaires, pour protester contre les mesures prises par ces mêmes autorités, désertent les prisons ?

A cause de sa situation carcérale désastreuse, la Belgique est aujourd'hui dans le collimateur des organismes nationaux et internationaux protecteurs des droits de l'homme. Il est urgent de légiférer de manière adaptée sur le sujet afin de garantir le respect des droits des détenus. Néanmoins, cela ne peut revenir à hypothéquer le droit à l'action collective des agents pénitentiaires, qui travaillent dans un environnement extraordinairement pénible et stressant, et qui font face, au quotidien, à la misère des détenus, miroir de l'absence de politique carcérale cohérente.

Certes, le droit à l'action collective des agents pénitentiaires ne peut passer par la détresse des détenus, exposés lors des grèves à des violations de leurs droits fondamentaux et confrontés à des conditions de détention inhumaines. Mais le respect des droits fondamentaux des détenus ne peut passer par l'interdiction des agents pénitentiaires de

dénoncer la pénibilité de leurs conditions de travail via des actions collectives. Les deux constituent des droits fondamentaux, qu'il convient de réussir à concilier. Sacrifier l'un au profit de l'autre n'est pas tolérable dans une société démocratique²⁶⁶.

Dès lors, l'instauration d'un service minimum dans les prisons apparaît, au regard des instruments protecteurs des droits fondamentaux comme du droit de grève, comme une solution appropriée pour atteindre cet objectif de conciliation. Celui-ci ne sera viable que s'il est centré autour de la protection des droits des détenus, et s'il est le fruit d'une réelle concertation sociale entre agents pénitentiaires, acteurs sociaux et autorités.

Néanmoins, il est essentiel de ne pas considérer l'instauration d'un service minimum comme la panacée, la mesure ultime qui libérera le pays et ses dirigeants de la crise pénitentiaire. Il serait commode de centrer la problématique carcérale sur cette question en occultant le débat de fond qui se cache derrière. Pourtant, la fréquence et la violence des grèves pénitentiaires est le symptôme, et non la cause, du malaise grandissant au sein de nos prisons. L'instauration d'un service minimum dans les prisons n'est que la condition *minimum* pour sauvegarder les droits des détenus, aujourd'hui, maintenant. Ce n'est, autrement dit, qu'un filet de sécurité en vue des actions collectives futures, qu'il est indispensable d'installer.

Ensuite seulement l'on pourra prendre le problème à la racine. Travailler à réduire la surpopulation carcérale. Prendre en compte la pénibilité du travail des agents pénitentiaires. S'interroger sur la légitimité et l'opportunité de la peine de prison. Evoluer vers une politique pénale humaniste. Voici le vrai défi sur le long terme : parvenir à mener un débat de fond pour adopter une politique pénale et pénitentiaire globale en accord avec les valeurs démocratiques et humanistes que notre pays se targue de défendre.

La remise en question globale du système carcéral ne peut plus attendre. La conciliation entre droit de grève des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus n'est qu'une première étape : indispensable, mais insuffisante. Pour que les abus d'hier ne soient pas ceux de demain. Pour que la justice ne s'arrête plus à la porte de nos prisons.

²⁶⁶ R. DE BÉCO et S. ROBEET, « Un service pour garantir les droits fondamentaux des détenus lors d'une grève des agents pénitentiaires », *La Revue Nouvelle*, février 2011, p. 53.

BIBLIOGRAPHIE

1. LEGISLATION

Droit international

Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 septembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983.

Convention internationale n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à San Francisco, le 9 juillet 1948, par la conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, au cours de sa trente et unième session, approuvée par la loi du 13 juillet 1951, *M.B.*, 16 janvier 1952.

Droit belge

Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

Loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État, *M.B.*, 2 avril 2004.

Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, tel que modifiée par la loi du 7 décembre 1998, *M.B.*, 5 janvier 1999, et la loi du 2 avril 2001, *M.B.*, 14 avril 2001.

Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948.

Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 9 janvier 2001.

Arrêté royal du 23 décembre 1998 portant exécution de l'article 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

Arrêté ministériel du 4 janvier 2002 fixant les missions à exécuter par la police fédérale en application de l'article 126, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 11 janvier 2002.

Directive contraignante du ministre de la Justice du 13 décembre 2001 relative à la police des cours et tribunaux, au transfèrement des détenus et au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les prisons en cas d'émeute et de troubles, non publiée, citée par le Conseil d'Etat (C.E., 28 octobre 2011, n° 216.110).

Protocole d'accord n° 351 du Comité de Secteur III-Justice du 19 avril 2010, non publié, disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BEL/INT_CAT_ADR_BEL_16858_F.pdf, consulté le 8 juin 2017.

Droit français

Article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705489>.

Documents parlementaires

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0825/001.

Déclaration du gouvernement fédéral, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0020/001, 14 octobre 2014.

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extra. 2014, n° 54-0277/001.

Accord de Gouvernement, 1^{er} décembre 2011, disponible sur [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord de Gouvernement 1er decembre 2011.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord%20de%20Gouvernement%201er%20decembre%202011.pdf).

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Sén., 2011-2012, n° 5-1303/1.

Réponse de la ministre de l'Intérieur à la question n° 833 de M. Karl Vanlouwe posée le 27 janvier 2011, *Q.R.*, Sén., 2010-2011, 21 mars 2011.

Proposition de loi relative au droit de grève des services extérieurs de la direction générale des Etablissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1512/001.

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1046/001.

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-0875/001.

Réponse du vice-premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles du 26 septembre 2008 à la question n° 257 de Mme Linda Musin du 13 juin 2008, *Q.R.*, Chambre, 2007-2008, n° 035.

Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2131/001.

Avis de la section de législation du C.E. n° 52.360, 26 novembre 2013, sur une proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'agence Bruxelles-Propreté en vue d'instaurer un service d'urgence d'enlèvement des immondices en cas de conflit social au sein de Bruxelles-Propreté, *A.P.T.*, 2015, n°1.

Avis de la section de législation du C.E. L39.942/AG, 18 avril 2006 sur une proposition de loi visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2005-2006, n°51-0604/3.

Avis de la section de législation du C.E. n° 21303/2, *M.B.*, 24 décembre 1991.

Avis de la section de législation du C.E. n° 12.677/2, sur un projet de loi portant approbation des actes internationaux suivants : a) Pactes international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques faits à New York le 19 décembre 1966, *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 188/1.

2. DOCTRINE

Monographies

BATSELE (D.), DAURMONT (O.) et QUERTAINMONT (Ph.), *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesis, 1992.

BERARD (J.) et CHANTRAINE (G.), *80 000 détenus en 2017 ? : réforme et dérives de l'institution pénitentiaire*, Paris, Amsterdam, 2008.

DELBLOND (A.), *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009.

ERGEK (R.) et VELU (J.), *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

GRABENWARTER (C.), *European Convention on Human Rights : commentary*, Oxford, Hart, 2014.

GUASTADINI (C.), *Droit pénal et droits de l'homme. La dignité en prison : genèse et avènement*, Paris, Buenos Books International, 2010.

MARKEY (L.), *Les relations collectives dans le secteur public, de la concertation à la protestation*, Waterloo, Kluwer, 2014.

SCALIA (D.), *Droit international de la détention. Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2015.

SNACKEN (S.), *Prisons en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011.

Contributions dans un ouvrage

ANDERSEN (R.), « Droit de grève, continuité du service public et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 927 à 938.

BECHLIVANOU (G.), « La surpopulation carcérale au regard de la Convention européenne des droits de l'homme », *La surpopulation pénitentiaire en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 65 à 74.

COX (G.), « Beperkingen aan het recht op collectieve actie », *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 115 à 145.

D'ANGELO (A.), *Case prison. Un jeu d'échecs*, Louvain-la-Neuve, Académia-L'Harmattan, 2016.

DORSSEMONT (F.), « A propos des sources et des limites du droit de grève en Belgique », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 7 à 34.

FICHER (I.) ET GUILLAIN (G.), « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 87 à 124.

HUMBLET (P.) et JANVIER (R.), « (De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector », *Collective conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, pp. 345 à 363.

JOSSART (P.), « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 59 à 86.

LARRALDE (J.-M.), « L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et les personnes privées de liberté », *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 209 à 236.

LOMBAERT (B.), « La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental », *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en l'hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 517 à 540.

LOMBAERT (B.), « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum. Quand les usagers s'en mêlent... », *Le service public, 2. Les « lois » du service public*, Bruxelles, La Charte, 2009, pp. 55 à 101.

MOREAU (J.), « Droits des détenus au sein de l'organisation pénitentiaire », *Droit pénal et procédure pénale*, Malinnes, Kluwer, 2014, pp. 5 à 41.

SUDRE (F.), « L'article 3bis de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine », *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, Vol. II*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1502 à 1514.

SUDRE (F.), « L'économie générale de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 7 à 19.

TULKENS (F.), « Droits de l'homme et prison. Jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », *Panorama européen de la prison*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 249 à 285.

VANNES (V.), « Le droit de grève est-il soluble dans le principe de proportionnalité ? », *Actualités du dialogue social et du droit de grève, Journée d'études organisée à la Faculté de droit de l'UCL le 3 octobre 2008 en hommage au Professeur Marcel Boulard*, Waterloo, Kluwer, 2009, pp. 223 à 282.

Articles de journaux

CEDER (T.), « Les pouvoirs de réquisition du bourgmestre – Bourgmestre, ordre public et réquisition : un tryptique inconciliable ? », *Rev. dr. commun*, 2006/3, pp. 3 à 14.

CERE (J.-P.), « La Cour européenne des droits de l’homme et la protection des droits des détenus », *R.P.D.P.*, 2009, pp. 370 à 382.

DAEMS (T.), « De ene staking is de ander niet. Over (de gevolgen van) syndicale acties in de Belgische gevangenissen », *Fatik*, avril-juin-juillet 2011, n° 130, pp. 3 et 4.

DANTINNE (M.), « De ‘S.O.S.S.’ in de gevangenissen : een uitweg uit de paststelling bij sociale conflicten ? », *Fatik*, avril-juin-juillet 2011, n° 130, pp. 18 à 26.

DE BÉCO (R.) et ROBEET (S.), « Un service pour garantir les droits fondamentaux des détenus lors d’une grève des agents pénitentiaires », *La Revue Nouvelle*, février 2011, pp. 51 à 53.

DE STAERCKE (J.), « Het werkstagingverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003 : een requiem », *C.D.P.K.*, 2003, n°4, pp. 607 à 621.

DEMANET (P.), « Réflexions sur le droit de grève dans le secteur privé », *J.T.T.*, 1988, pp. 397 à 406.

DEVRESSE (M.-S.), « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », *Droit et société*, n° 84, 2013/2, pp. 339 à 358.

DUFAUX (F.), « Supprimer et construire : enfermer plus pour contenir plus. Retour sur le Masterplan prison de Jo Vandeurzen, étendu par Stefaan De Clerck », *J.D.J.*, 2009, pp. 12 à 18.

HERVIEU (N.), « Droit des détenus (Art. 3 CEDH) : une condamnation européenne des conditions carcérales en France à conjuguer à tous les temps », *Actualités Droits-Libertés*, 29 avril 2013.

HUMBLET (P.) et JANVIER (R.), « De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren ; partim : het personeel van de penitentiaire instellingen », *Fatik*, avril-mai-juin 2011, n° 130, pp. 9 à 17.

KRENC (F.), « Le fonctionnaire et la Convention européenne des droits de l’homme : éléments de synthèse », *Ann. dr.*, n° 3-4, 2005, pp. 213 à 258.

MARY (P.), « La politique pénitentiaire », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, 2012, pp. 5 à 47.

OBRADOVIC (M.) et DE BECO (R.), « Le service minimum en temps de grève dans les établissements pénitentiaires : un survol de la question dans quelques états européens et le point de la question en Belgique », note pour la Commission Prisons de la Ligue des Droits de l'Homme, novembre 2009, non publié.

PACI (D.), « Doit-on instaurer un service minimum en prison en temps de grève ? », *Justice en ligne*, 31 décembre 2009, disponible sur <http://www.justice-en-ligne.be/article141.html>, consulté le 17 juin 2017.

ROMBAUT (G.), « La grève en droit public », *J.T.*, 1961, pp. 96 à 98.

SNACKEN (S.), « Facteurs de la criminalisation. Une approche européenne comparative », *R.D.P.C.*, 2008, pp. 1208 à 1229.

VERHOEVEN (J.), « « La notion d'« applicabilité directe » du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, pp. 242 à 564.

Divers

C.E.D.H., *Unité de la Presse*, « Fiche thématique : les arrêts pilotes », novembre 2016, disponible sur http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf.

C.E.D.H., *Règlement de la Cour*, 21 novembre 2016, disponible sur http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf.

Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel 2008-2010*, SPF Justice, Bruxelles, 2011.

Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel de 2007*, SPF Justice, Bruxelles, 2008.

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

Comité contre la torture (CAT), *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, Nations Unies, 3 janvier 2014, CAT/C/BEL/CO/3.

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le surpeuplement carcéral*, 23 août 2016.

Conseil de l'Europe, *Rapport du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammaberg faisant suite à sa visite en Belgique 15-19 décembre 2008*, 17 juin 2009, CCPR (2009) 14.

CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 24 septembre au 4 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 13.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 23 au 27 avril 2012*, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 36.

CPT, *21^e rapport général*, 10 novembre 2011, CPT/Inf (2011) 28.

CPT, *20^e rapport général*, 26 octobre 2010, CPT/Inf (2010) 28.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 18 au 27 avril 2005*, 20 avril 2006, CPT/Inf (2006) 15.

CPT, *Rapport au Gouvernement de l'Albanie relatif à la visite effectuée en Albanie par le CPT du 9 au 19 décembre 1997*, 22 janvier 2003, CPT/Inf (2003) 6.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 25 novembre au 7 décembre 2001*, 17 octobre 2002, CPT/Inf (2002) 25.

CPT, *Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le CPT en France du 6 au 18 octobre 1996*, 14 mai 1998, CPOT/Inf (1998) 7.

CPT, *Rapport du CPT au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, 14 octobre 1994, CPT/Inf (94) 15.

CPT, *2^e rapport général du CPT*, 13 avril 1992, CPT/Inf (1992) 3.

O.I.P. – section belge, *Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 17 janvier 2017.

O.I.P. – section belge, *Notice 2013 de l'état du système carcéral*, 23 août 2013.

O.I.T., *Recueil de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 4^e éd., Genève, BIT, 2006.

UK Ministry of Justice, *Restrictions on Strike Action for Prison Officers in European Union (EU) Member Countries and Countries in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, disponible sur http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128112038/http://www.justice.gov.uk/news/docs/restrictions_strike-action-prison-officers.pdf, consulté le 8 juin 2017.

3. JURISPRUDENCE

Jurisprudence belge

C.A., 6 avril 2000, n°42/200

C.A., 15 juillet 1993, n°62/93, *J.T.*, 1993, p. 820, obs. B. RENAULD.

C.A., 7 mai 1992, n° 33/92.

C.E., 31 mars 2014, *Wirken*, n° 226.961.

C.E., 6 février 2013, n° 222.403.

C.E., 14 décembre 2011, *Van Den Bergh*, n° 216.842.

C.E., 22 mars 1995, *Henry*, n° 52.424, *Chron. dr. soc.*, 1996, p. 442, obs. J. JACQMAIN.

C.E., 9 janvier 1964, *Steyls et Dudicq*, n°10.362.

Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, pp. 964 à 968.

Civ. Brabant Wallon (réf.), 12 décembre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 285 à 287.

Civ. Liège (réf.), 5 novembre 1990, *J.L.M.B.*, p. 1435.

Bruxelles (18° ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, pp. 297 à 300.

Jurisprudence européenne

C.E.D.H., *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017, req. n° 37768/13 et 36467/14.

C.E.D.H., *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, req. n° 73548/13.

C.E.D.H., *Varga et autres c. Hongrie*, 10 mars 2015, req. n° 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13.

C.E.D.H., *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, req. n° 27053/95.

C.E.D.H., *Tatishvili c. Grèce*, 31 juillet 2014, req. n° 26452/11.

C.E.D.H., *Tereshcenko c. Russie*, 5 juin 2014, req. n° 33761/05. C.E.D.H., *Torreggiani et autres c. Italie*, 8 janvier 2013, req. n° 43517/09, 35315/10, 37818/10, 46882/09, 55400/09, 57875/09 et 61535/09.

C.E.D.H., *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 8 avril 2014, req. n° 31045/10.

C.E.D.H., *Claes c. Belgique*, 10 janvier 2013, req. n° 43418/09.

C.E.D.H., *Babar Ahmad et autres c. Royaume-Uni*, 10 avril 2012, req. n° 24027/07.

C.E.D.H., *Sulejmanovic c. Italie*, 16 juin 2009, req. n° 22635/03.

C.E.D.H., *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009, req. n° 68959/01.

C.E.D.H., *Lind c. Russie*, 6 décembre 2007, req. n° 25664/05.

C.E.D.H., *Kantjyrev c. Russie*, 21 juin 2007, req. n° 37213/02.

C.E.D.H., *Andrey Frolov c. Russie*, 29 mars 2007, req. n° 205/02.

C.E.D.H., *Labzov c. Russie*, 16 juin 2005, req. n° 62208/00.

C.E.D.H., *Matencio c. France*, 14 juin 2004, req. n° 58079/00.

C.E.D.H., *Nowicka c. Pologne*, 3 décembre 2002, req. n° 30218/96.

C.E.D.H., *Mouisel c. France*, 11 novembre 2002, req. n° 67263/01.

C.E.D.H., *Kalachnikov c. Russie*, 15 juillet 2002, req. n° 47095/99.

C.E.D.H., *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, 21 novembre 2001, req. n° 35763/97.

C.E.D.H., *Peers c. Grèce*, 19 avril 2001, req. n° 288524/95.

C.E.D.H., *Keenan c. Royaume-Uni*, 3 avril 2001, req. n° 27229/95.

C.E.D.H., *Lanz c. Autriche*, 30 janvier 2001, req. n° 24430/94.

C.E.D.H., *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000, req. n° 30210/96.

C.E.D.H., *Messina c. Italie (n°2)*, 28 septembre 2000, req. n° 25498/94.

C.E.D.H., *Caloc c. France*, 20 juillet 2000, req. n° 33951/96.

C.E.D.H., *Labita c. Italie*, 6 avril 2000, req. n° 26772/95.

C.E.D.H., *V. c. Royaume-Uni*, 16 décembre 1999, req. n° 24888/94.

C.E.D.H., *Selmouni c. France*, 28 juillet 1999, req. n° 25803/94.

C.E.D.H., *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, req. n° 18896/91.

C.E.D.H., *Tomasi c. France*, 27 août 1992, req. n° 12850/87.

C.E.D.H., *S. c. Suisse*, 28 novembre 1991, req. n° 12629/87 et 13590/88.

C.E.D.H., *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, req. n° 14038/88.

C.E.D.H., *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, req. n° 13590/88.

C.E.D.H., *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, 25 février 1982, req. n° 7511/76 et 7743/76.

C.E.D.H., *X et Y c. Suisse*, 3 octobre 1978, req. n° 8166/78.

C.E.D.H., *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, req. n° 5310/71.

C.E.D.H., *X. c. Islande*, 18 mai 1976, req. n° 6825/74.

C.E.D.H., *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n° 4451/70.

C.E.D.S., *Décision sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation collective n°83/2012*, 2 décembre 2013.

C.E.D.S., *Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des Syndicats c. Bulgarie*, 16 octobre 2006, req. n° 32/2005.

C.E.D.S., *Décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 32/2005*, 16 octobre 2006.

Comm. eur. D.H., *X c. Royaume-Uni*, 6 octobre 1982, req. n° 9702/82.

Jurisprudence internationale

Com. D.H., *Mulezi v. République Démocratique du Congo*, 8 juillet 2004, communication n° 962/2001, CCPR/C/81/D/962/2001.

Cour interam. D.H., *Request for Provisional Measures submitted by the Inter-American Commission on Human Rights regarding the Bolivian Republic of Venezuela, Matter of the Penitentiary Center of the Central Occidental Region (Uribana Prison)*, 2 février 2007.

4. PRESSE ET SITES INTERNET DIVERS

Communiqué de presse conjoint des Ministres de la Justice Koen Geens, des Affaires sociales et de la Santé publique Maggie De Block et Vice-Premier et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur Jan Jambon, « Le Masterplan Prisons et Internement est approuvé », 18 novembre 2016, disponible sur <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/11/18/le-masterplan-prisons-et-internement-est-approuve>, consulté le 13 octobre 2016.

Communiqué de presse conjoint des Ministres de la Justice Koen Geens, des Affaires sociales et de la Santé publique Maggie De Block et Vice-Premier et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur Jan Jambon, « Masterplan prisons et internement », 13 mai 2016, disponible sur <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/05/13/masterplan-prisons-et-internement-reduction-de-la-surpopulation-dans-les-prisons-et-accue>, consulté le 13 octobre 2016.

CPT, « Entretiens à haut niveau du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe en Belgique », 22 juin 2016, disponible sur <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2016-06-22-fra.htm>, consulté le 30 octobre 2016.

CPT, « Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe effectue une visite en Belgique dans des prisons touchées par une grève », 9 mai 2016, disponible sur <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2016-05-09-fra.htm>, consulté le 30 octobre 2016.

DH.be, « Quand la prison se met hors-la-loi », 23 janvier 2017, disponible sur <http://www.dhnet.be/actu/belgique/prisons-quand-la-belgique-se-met-hors-la-loi-58850ad3cd70e747fb515323>, consulté le 29 mars 2017.

La Libre.be, « Devant les barreaux, pression sur les agents », 20 avril 2012, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/devant-les-barreaux-pressions-sur-les-agents-51b8e939e4b0de6db9c6419d>, consulté le 29 mars 2017.

La Libre.be, « Grève dans les prisons : l'agent pénitentiaire n'est pas un bourreau décérébré », 5 mai 2016, en ligne sur <http://www.lalibre.be/debats/opinions/greve-dans-les-prisons-l-agent-penitentiaire-n-est-pas-un-bourreau-decerebre-572b176e35708ea2d5331fb0>, consulté le 8 juin 2017.

La Libre.be, « Les gardiens de prison débutent leur grève dans les 34 prisons du pays », 17 décembre 2015, en ligne sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/les-gardiens-de-prison-debutent-leur-greve-dans-les-34-prisons-du-pays-56733bdb3570ed3894a2088b>, consulté le 12 juin 2017.

La Libre.be, « Nouveau suicide à la prison d'Andenne », 20 septembre 2003, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/nouveau-suicide-a-la-prison-d-andenne-51b87ff2e4b0de6db9a930eb>, consulté le 13 juin 2017.

La Libre.be, « Un mort en marge des grèves à Andenne », 19 septembre 2003, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/un-mort-en-marge-de-la-greve-a-andenne-51b87ff5e4b0de6db9a9321d>, consulté le 13 juin 2017.

Nouvelles prisons, « Forest-Prison », s.d., disponible sur <http://nouvellesprisons.be/fr/prison/forest-prison#tab1-tab>, consulté le 30 novembre 2016.

RTBF.be, « Deux détenus ont tenté de se suicider à la prison de Forest », 19 mai 2016, disponible sur https://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/detail_deux-detenus-ont-tente-de-se-suicider-a-la-prison-de-forest?id=9302121, consulté le 13 juin 2017.

RTBF.be, « Grève des prisons : Jan Jambon pourrait réquisitionner les policiers », 29 mai 2016, disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_greve-des-prisons-jan-jambon-pourrait-requisitionner-les-policiers?id=9310903, consulté le 8 juin 2017.

RTBF.be, « Koen Geens et le processus de négociation pénitentiaire : “Je suis à bout” », 12 mai 2016, disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_koen-geens-et-le-processus-de-negociation-penitentiaire-je-suis-a-bout?id=9296165, consulté le 8 juin 2017.

RTBF.be, « Lantin : La grève dans les prisons est-elle la cause du décès d’un détenu ? », 18 mai 2016, disponible sur 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 13 juin 2017.

RTBF.be, « L'armée dans les prisons ? Une mesure digne de la Corée du Nord, lance un directeur », 8 mai 2016, disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_l-armee-dans-les-prisons-une-mesure-digne-de-la-coree-du-nord-lance-un-directeur?id=9292519, consulté le 16 juin 2017.

RTBF.be, « Les gardiens de prison ont rencontré Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions », 4 mai 2016, en ligne sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_les-gardiens-de-prison-ont-voulu-reveiller-daniel-bacquelaine-a-leur-realite?id=9288892, consulté le 12 juin 2017.

RTL Info, « Chaos à la prison d’Andenne et grosse tension à Lantin », 8 mai 2016, disponible sur <http://www.rtl.be/info/regions/namur/chaos-a-la-prison-d-andenne-des-detenus-ont-mis-le-feu-video--816531.aspx>, consulté le 13 juin 2017.

SPF Justice, « Masterplan 2008-2012-2016 pour une “infrastructure pénitentiaire dans des conditions humaines” », 23 novembre 2015, disponible sur https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiques_de_presse/news_pers_2011-03-23_1, consulté le 13 octobre 2016.

SPF Justice, « Masterplan prison », s.d., disponible sur <http://nouvellesprisons.be/fr/content/masterplan-prisons>, consulté le 29 novembre 2016.

SPF Justice, « Prisons belges », s.d., disponible sur http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges, consulté le 25 octobre 2016.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	5
Introduction	7
Chapitre I – Les conditions de détention dans les prisons belges : constat et perspectives	9
Section 1 – Les droits de l’homme en détention, à la lumière de la Convention européenne des droits de l’homme	11
Sous-section 1 – L’article 3, la dignité humaine sous les verrous	12
Sous-section 2 – L’article 8 et le droit aux visites familiales	17
Sous-section 3 – L’article 6 et le droit d’accès à un avocat	19
Section 2 – La surpopulation carcérale, gangrène des prisons belges	19
Sous-section 1 – Surpopulation carcérale et droits de l’homme : une cohabitation difficile	20
Sous-section 2 – Masterplan prisons : l’inadéquade réponse politique à la surpopulation carcérale	25
Chapitre II – L’exercice du droit à l’action collective des agents pénitentiaires et son impact sur les conditions de détention	31
Section 1 – De la surpopulation carcérale à la grève des agents pénitentiaires : entre insécurité et épuisement	32
Section 2 – Les conséquences d’une grève pénitentiaire sur les droits des détenus	35
Section 3 – Le droit à l’action collective des agents pénitentiaires	39
Sous-section 1 – Les fondements du droit à l’action collective des agents publics	40
§ 1 – Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	41
§ 2 – La Charte sociale européenne et l’avènement du droit de grève comme droit fondamental	42
§ 3 – La Convention européenne des droits de l’homme, une reconnaissance timide	43
§ 4 – L’Organisme international du travail	44
Sous-section 2 – Le droit à l’action collective, un droit fondamental mais non absolu	45
§ 1 – L’ingérence dans le droit à l’action collective : trois conditions classiques	46
§ 2 – Les limitations du droit à l’action collective selon les normes de l’O.I.T.	48
Sous-section 3 – Le droit à l’action collective des agents pénitentiaires dans la législation interne	50
§ 1 – Le Protocole d’accord n° 351 : un coup dans l’eau	51

§ 2 – L’absence de limitations légales au droit de grève des agents pénitentiaires : la Belgique mauvaise élève ?	54
Chapitre III – A la recherche d’une conciliation entre droit à l’action collective des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus	57
Section 1 – La solution actuelle : la réquisition d’autres agents publics	58
Sous-section 1 – Le pouvoir de réquisition des autorités publiques	59
Sous-section 2 – La réquisition des agents de police pour pallier à la grève carcérale	60
Sous-section 3 – La réquisition des militaires : un soutien humanitaire supplémentaire ?	63
Section 2 – Des solutions alternatives : interdire ou limiter le droit à l’action collective des agents pénitentiaires	64
Sous-section 1 – Interdire le droit à l’action collective des agents pénitentiaires, à l’image de celui des militaires	64
Sous-section 2 – Limiter le droit à l’action collective des agents pénitentiaires, à l’image de celui des services de police	66
§ 1 – Le service minimum en vigueur dans les services de police	66
§ 2 – L’accord de gouvernement de 2014 : une promesse n’engage que celui qui y croit ?	68
§ 3 – Propositions pour un service minimum dans le milieu pénitentiaire	71
§ 4 – Réflexions autour de l’instauration d’un service minimum dans les prisons	73
Conclusion	77
Bibliographie	79

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

