



ÉTUDE CAISSE D'ENTRAIDE 2022 RAPPORT DE TRAVAIL

CCSP

Conseil central de
surveillance pénitentiaire



CTRG

Centrale toezichtsraad
voor het gevangeniswezen

©2022, Conseil central de surveillance pénitentiaire

Dépôt légal :

D/2023/15328/01

Ont contribué à ce rapport :

Les actuels et anciens membres des 33 commissions de surveillance.

Les actuels et anciens membres du Conseil central

Boutchichi Assia, Coutsier Christine, Cosyns Audrey, Deprez Ambre,
Dreesen Silke en Peeters Farah.

Prepresse et impression :

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

Traduction : Belga Translations

Éditeur responsable : Marc Nève

ÉTUDE CAISSE D'ENTRAIDE 2022 RAPPORT DE TRAVAIL



Avant-propos

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après : CCSP) est un organe indépendant et impartial de contrôle et d'avis qui veille à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues. Dans ce but, le CCSP réalise des études transversales lui permettant de développer davantage son expertise. Le sujet de cette deuxième étude thématique porte sur la **caisse d'entraide**.

Pour mener à bien cette recherche, le CCSP a pu compter sur de nombreux volontaires issus des différentes commissions de surveillance (ci-après : CdS). Le CCSP tient à les remercier tous et toutes pour leurs contributions à la présente étude.

De plus, le CCSP adresse ses plus sincères remerciements aux membres de la direction et au personnel des prisons belges pour leur avoir facilité entre autres l'accès, le partage des informations pertinentes et avoir répondu aux questionnaires distribués dans le cadre de cette étude. Le CCSP souhaite également remercier les différentes personnes détenues qui ont accepté de partager leurs expériences.

Enfin, le CCSP est reconnaissant envers les étudiantes jobistes, Lucille et Emma, qui ont contribué à la rédaction de ce rapport final.

Table des matières

Introduction	1
1. Analyse littéraire	7
1.1 La masse des détenus	7
1.2 Gestion de la caisse d'entraide.....	8
1.3. Recettes de la caisse d'entraide aux détenus.....	10
1.4. Dépenses de la caisse d'entraide pour détenus	12
1.5 Contrôle de la caisse d'entraide	14
1.5.1 Contrôle au niveau local	15
1.5.2 Contrôle au niveau central	15
1.6. Informations aux détenus	16
2. Cadre conceptuel	19
3. Méthodologie.....	23
3.1. Échantillonnage.....	23
3.2. Collecte des données.....	24
3.3. Analyse des données.....	25
3.4. Considérations déontologiques	26
3.5. Qualité de l'étude	27
4. Résultats de l'étude.....	31
4.1. Pratiques locales par rapport à la caisse d'entraide.....	31
4.1.1. Pratiques locales en matière de gestion	31
4.1.2. Pratiques locales en matière de recettes	36
4.1.3. Pratiques locales en matière de dépenses.....	37
4.2. Contrôle de la caisse d'entraide aux niveaux local et central.....	42
4.2.1. Contrôle local	42
4.2.2. Contrôle central.....	43
4.3. Informations aux détenus sur la caisse d'entraide.....	45
4.4. Conclusion des résultats.....	47
Conclusion générale et recommandations	51
Bibliographie.....	59
Législation et règlement	59
Jurisprudence	60
Sources scientifiques	60
Sources non scientifiques.....	60

Liste d'abréviations

CCSP	Conseil central de surveillance pénitentiaire
CdP	commission des plaintes
CdS	commission de surveillance
CM	circulaire ministérielle
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DG EPI	Direction générale des Établissements pénitentiaires
LC	lettre collective
Loi de principes	Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus
SAC	service Budget, Achats et Comptabilité
SPP	service public de programmation
SPS	service psychosocial

Introduction

La caisse d'entraide, également appelée « caisse sociale », est un capital supplémentaire dont dispose chaque établissement pénitentiaire, utilisé au profit de la population carcérale (Pieraerts, 2002, p. 3). Les recettes et les dépenses de la caisse d'entraide sont donc principalement gérées et contrôlées au niveau local.¹

La caisse d'entraide sert principalement à soutenir les détenus indigents afin qu'ils puissent, eux aussi, mener une vie décente. La caisse d'entraide vient en aide à ces détenus en leur fournissant, entre autres, des timbres, des produits d'hygiène de base ou du crédit d'appel. Ainsi, le droit d'entretenir des contacts avec le monde extérieur et le droit à l'hygiène personnelle sont garantis, comme le prévoit la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après : loi de principes).

L'incidence explicite de la caisse d'entraide dans le quotidien des personnes détenues et dans l'exercice de leurs droits en détention justifie l'intervention du CCSP à cet égard. L'ancien CCSP avait déjà soulevé dans plusieurs rapports annuels le manque de transparence concernant l'existence et l'utilisation de cette caisse (De Decker, 2009, p. 16). Les CdS font aujourd'hui le constat renouvelé de ce manque de transparence sur le recours à la caisse d'entraide. Les différences entre les établissements dans la gestion de ce fond, identifiées par les CdS et/ou apparaissant par le biais des doléances et des plaintes déposées par les détenus, soulèvent également des questions auxquelles le CCSP souhaite répondre dans le cadre de cette étude.

Il était donc impératif de mener une première étude exploratoire à ce sujet. En collaboration avec les CdS, le CCSP s'est d'abord attardé à examiner les questions suivantes :

- Quels sont les règlements et/ou mesures internes sur lesquels repose la caisse d'entraide (cf. étude de la littérature) ;
- quelles sont les pratiques locales relatives à la caisse d'entraide ;

¹ Ann. Commission de la Justice 2015-2016, 2 décembre 2015, n° 06183

- ces pratiques sont-elles conformes aux règlements et aux accords ;
- comment le contrôle interne et externe de la caisse d'entraide est-il organisé ; et
- de quelle manière les détenus sont-ils informés au sujet de la caisse d'entraide.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs sous-thèmes seront examinés, notamment : la gestion de la caisse d'entraide, ses recettes et dépenses ainsi que son contrôle.

Au terme de l'analyse de ces différents sous-thèmes, des recommandations seront formulées et/ou des bonnes pratiques seront épinglées dans la mesure du possible.

Les questions suivantes ont été formulées, auxquelles la présente étude répondra :

1. Quelles sont les pratiques locales par rapport à la caisse d'entraide ?
 - a. Quelles sont les pratiques locales par rapport à la **gestion** de la caisse d'entraide ?
 - b. Quelles sont les pratiques locales par rapport aux **recettes** de la caisse d'entraide ?
 - c. Quelles sont les pratiques locales par rapport aux **dépenses** de la caisse d'entraide ?
2. De quelle manière le contrôle de la caisse d'entraide est-il organisé au niveau local d'une part et central d'autre part ?
3. Comment les pratiques de gestion, de recettes, de dépenses et de contrôle de la caisse d'entraide s'articulent-elles avec la réglementation en vigueur ?
4. De quelle manière les détenus sont-ils informés au sujet de la caisse d'entraide ?

Le présent rapport d'étude est structuré comme suit. Tout d'abord, le chapitre 1 passe en revue le peu d'informations et de règlements disponibles qui ont pu être identifiés concernant la caisse d'entraide. Les chapitres 2 et 3 précisent ensuite, respectivement, le cadre conceptuel et la méthodologie de la présente étude. Le chapitre 4 comprend les résultats de

l'étude, dans lesquels une réponse sera apportée aux différentes questions d'étude. Ici, une classification thématique a été effectuée en sous-sections, chacune étant complétée par les recommandations principales par thème. Le rapport d'étude se conclut en résumant les principaux constats et en rappelant les recommandations que le CCSP formule en vue d'améliorer la gestion, le contrôle et l'information relative à la caisse d'entraide.

ANALYSE LITTÉRAIRE

1. Analyse littéraire

Cette section donne un aperçu des informations et des règlements existants et éventuellement disponibles à propos de la caisse d'entraide. Il convient de noter qu'il existe peu, voire pas, de directives récentes sur la caisse d'entraide et son fonctionnement. Ainsi, la DG EPI nous a fourni la circulaire 1747bis comme base générale. En dehors de cela, rares sont les autres instructions ou sources ayant pu être identifiées. L'étude se concentre dès lors principalement sur cette circulaire même si, selon la lettre collective n° 98, elle n'est plus d'application. Cette dernière indique également qu'une instruction distincte sera préparée concernant la caisse d'entraide et ses fonds. Celle-ci est toutefois introuvable à ce jour².

Avant d'aborder spécifiquement les dépenses, les recettes, la gestion et le contrôle de la caisse d'entraide, l'étude de la littérature présente le cadre plus large des comptes au sein des prisons.

1.1 La masse des détenus

La masse des détenus est constituée, d'une part, de comptes courants individuels, et de comptes spéciaux, d'autre part (Bas et al., 2002, p. 34).

La circulaire 1747bis définit le compte courant « *comme un compte particulier à chaque détenu, sur lequel sont inscrites toutes ses transactions financières. Les moyens financiers se trouvent en pratique sur le compte-chèques postal commun, ainsi que sous forme d'espèces dans le coffre-fort.* »³

En effet, à leur arrivée en prison, les détenus ne sont pas autorisés à garder de l'argent liquide sur eux.⁴ Un compte courant personnel est donc ouvert pour chaque personne entrant en prison. L'argent liquide encore en sa possession est mis en dépôt par l'établissement pénitentiaire (SAC) et, sous réserve de l'accord du détenu, déposé sur le nouveau compte courant par le service comptable (Bas et al., 2002, p. 34).⁵

² Lettre collective n° 98, 24 août 2010 « Compte de la masse des détenus ».

³ Circ. du 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'Entraide des détenus », 4.

⁴ *Ibid.*, 1.

⁵ *Ibid.*, 2.

Le compte courant peut être approvisionné tout au long du séjour en détention par des dépôts provenant de l'extérieur et/ou par les salaires reçus au travail pénitentiaire (Bas et al., 2002, p. 35). Les fonds provenant de l'extérieur sont déposés à l'attention du détenu sur le compte postal de l'établissement, après quoi ils sont enregistrés sur le compte individuel du détenu.⁶

Si le détenu est transféré dans un autre établissement pénitentiaire, son compte courant individuel est clôturé et le solde est transféré sur un compte individuel dans l'établissement de destination.⁷

Outre ces comptes individuels, chaque établissement dispose également de comptes dits spéciaux. Ils permettent d'effectuer des transactions spécifiques ou des opérations qui ont un impact sur les comptes courants des détenus. Citons par exemple les comptes spéciaux « cantine », « salaires », « prothèses » ou encore « télévision et radio » (Bas et al, 2002, p. 37). La caisse d'entraide prend également la forme d'un compte spécial.

1.2 Gestion de la caisse d'entraide

La gestion de la caisse d'entraide est régie par la circulaire 1747bis du 5 septembre 2002. Depuis lors, aucune réglementation plus récente n'a été publiée sur cette question. Cependant, dans une communication au CCSP (18/08/2022), la DG EPI indique que de nouvelles instructions seront élaborées à court terme, en tenant compte des résultats de sa propre enquête interne ainsi que de ceux de la présente étude.

Cette circulaire 1747bis précise comment la caisse d'entraide est alimentée et à quelles fins elle peut être utilisée. Le chef d'établissement en est l'ultime responsable et doit donner une autorisation écrite pour toutes les dépenses.⁸ La direction peut désigner un délégué pour prendre ces décisions.⁹ Par conséquent, l'utilisation de la caisse d'entraide peut varier selon les établissements pénitentiaires.¹⁰ Ces autorisations écrites doivent être conservées dans les pièces comptables.¹¹

⁶ Ibid., 3.

⁷ Ibid., 4.

⁸ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 30.

⁹ Ibid.

¹⁰ Questions et Réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX)

¹¹ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 30.

La circulaire stipule également que la direction doit veiller à ce que chaque dépense pour le compte de la caisse d'entraide des détenus soit utile à la communauté pénitentiaire et que toutes les recettes et dépenses soient soigneusement et systématiquement comptabilisées.¹² Selon la réponse à une question écrite de Bert Anciaux en 2021, les détenus ne peuvent intervenir dans la gestion de la caisse d'entraide.¹³ Pourtant, cette même réponse et la circulaire 1747bis précisent que la caisse d'entraide peut être utilisée si une demande de solidarité émane des détenus.¹⁴ La loi de principes stipule également à l'article 7 que chaque prison s'efforcera d'instaurer un climat de concertation afin que les détenus puissent s'exprimer sur les questions d'intérêt communautaire.¹⁵

L'une des modalités de gestion réside dans le fait que l'intervention de la caisse d'entraide consiste, en principe, en un prêt et doit donc être remboursée dès que le détenu en question dispose d'argent (Bas et al., 2002, p. 35) ou est mis au travail.¹⁶ L'utilisation de l'expression « en principe » dans la circulaire 1747bis suggère que l'on peut s'en écarter. En l'absence de directives concrètes à cet égard, la direction dispose d'un pouvoir de décision discrétionnaire à ce sujet. Ainsi il lui appartient de décider si oui ou non les montants prélevés en faveur des détenus à la caisse d'entraide sont à considérer comme des prêts ou des dons.¹⁷

Pour ce qui est du remboursement, la commission des plaintes (ci-après : CdP) de Turnhout a déjà invoqué l'art. 104/1 de la loi de principes. Cet article stipule que le directeur d'un établissement peut récupérer le montant des dégradations occasionnées par la malveillance ou la négligence sur les sommes qui sont dues au détenu. Il est également précisé que le prélèvement sur les revenus du travail pénitentiaire ne peut, par mois, s'élever à plus de 40 % du montant à octroyer. Sur cette base, la CdP de Turnhout a annulé la décision de la direction, dans le cadre d'un autre remboursement, de déduire automatiquement un montant d'une somme d'argent due au détenu. En dehors de la possibilité prévue par l'article 104/1 de la loi

¹² Ibid., 31.

¹³ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 32 ; Questions et Réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, MB 1er février 2005.

¹⁶ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 31.

¹⁷ Questions et réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX)

de principes, aucune somme d'argent ne peut être prélevée sur le compte du détenu, sauf accord exprès et écrit de ce dernier. La déduction automatique avec une autre finalité (en l'occurrence, rembourser une dette) dans une autre situation (dans ce cas, l'aide sociale) est donc exclue. La CdP est d'avis qu'un plan d'apurement devrait être établi d'un commun accord, de sorte que certains montants puissent être déduits du compte du plaignant avec son consentement écrit et explicite.¹⁸ Si la CdP juge qu'une concertation doit avoir lieu, la circulaire 1747bis prévoit qu'un plan d'apurement peut être imposé par écrit par la direction dans le cas de prêts.¹⁹

La jurisprudence des CdP est très restreinte en la matière jusqu'ici. Seules deux plaintes seront visées ici en matière de gestion de la caisse d'entraide.

Une première de la CdP de Merkplas annulant la décision de la direction de la prison en raison de son caractère jugé déraisonnable. La plainte portait en effet sur une décision visant à refuser d'accorder l'aide sociale à un détenu en raison de l'atteinte du montant limite octroyé ainsi que du remboursement de montants impayés depuis longtemps.²⁰ Un autre aspect relatif à cette même plainte portait par ailleurs sur la question de savoir si l'utilisation par le service comptable des règles de politique générale émises par la direction constitue une décision au nom de la direction au sens de l'article 148 de la loi de principes. La CdP de Merksplas a statué en ce sens et a donc jugé la plainte recevable.²¹

En revanche, tel n'a pas été le cas de la CdP de Saint-Hubert qui a jugé les plaintes relatives aux décomptes et aux prélèvements pour le remboursement de l'assistance sociale irrecevables au motif qu'il ne s'agit pas selon elle d'une décision individuelle du directeur.²²

1.3. Recettes de la caisse d'entraide aux détenus

La circulaire 1747bis stipule que la caisse d'entraide est alimentée par d'autres comptes de la masse des détenus ainsi que par des dons. En aucun cas, la caisse d'entraide ne reçoit de subventions directes du gouvernement

¹⁸ KC32/21-0076 ([KC32/21-0076 — Jurisprudence CCSP \(belgium.be\)](#).)

¹⁹ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 31.

²⁰ KC21/21-0093 ([KC21/21-0093 — Jurisprudence CCSP \(belgium.be\)](#).)

²¹ KC21/21-0093 ([KC21/21-0093 — Jurisprudence CCSP \(belgium.be\)](#).)

²² CP15/21-0004 ([CP15/21-0004 - Jurisprudence CCSP \(belgium.be\)](#).)

fédéral.²³ Les montants de la caisse d'entraide sont gérés via un compte distinct « caisse d'entraide des détenus ». La circulaire clarifie les revenus possibles :

- « Le transfert annuel du bonus de la “cantine” qui ne doit pas servir à payer les factures et créances de ce compte. Le bénéficiaire du compte « cantine » peut provenir :
- des réductions consenties sur les articles de tabac ;
- de la ristourne sur le prix des communications téléphoniques ;
- de la majoration de 10 % maximum sur les articles dont le prix est librement déterminé.
- Le transfert annuel des bonis des autres comptes du compte courant, comme la location (TV, frigos, guitares, appareils de chauffage), après retenue éventuelle d'une contribution pour frais d'électricité et frais de raccordement à la radio- et télédistribution. (Un pourcentage ou une retenue forfaitaire doit être prélevé(e)).
- La recette des ventes à l'occasion de visites familiales (café, biscuits, etc.)
- La recette des ventes de billets à l'occasion d'activités de délasserement.
- Des dons éventuels de la part des détenus ou de leur famille, d'associations venant en aide aux détenus, etc. »²⁴

Ainsi, la plupart des sources de revenus susmentionnées proviennent des détenus eux-mêmes. En octobre 2019, le ministre de la Justice précisait que la redevance TV peut être augmentée de 5 % au maximum, bien que la circulaire ne précise pas ce pourcentage.²⁵ En 2022, dans le rapport de la commission de la Justice, il est réaffirmé qu'une marge bénéficiaire est prise sur la plupart des produits vendus à la cantine.²⁶

²³ Questions et réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX)

²⁴ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 30.

²⁵ Questions et réponses Chambre 2019-2020, 25 octobre 2019, n° 55/004, 68 (Question n° 67 Ö. ÖZEN) ;

²⁶ Ann. commission de la Justice 2021-2022, 23 février 2022, CRIV 55 COM 710, 2.

Dans les prisons où il y a beaucoup de travail et beaucoup de ventes à la cantine, les recettes sont plus que suffisantes. Par contre, dans celles où les activités et les sources de revenus sont moindres, la taille de la caisse d'entraide peut être plus limitée par nature.²⁷

1.4. Dépenses de la caisse d'entraide pour détenus

La circulaire 1747bis stipule que la caisse d'entraide doit profiter à l'ensemble de la population carcérale et, comme nous l'avons déjà mentionné, en priorité aux détenus les plus indigents. En réponse à une question écrite de M. Logghe en 2011, le ministre de la justice a confirmé que ces fonds devaient être principalement utilisés pour assurer une existence digne à des détenus dans le besoin, lorsqu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires.²⁸ Tant la circulaire que la réponse à la question écrite n° 5-2131 du sénateur Bert Anciaux au ministre de la Justice le 20 avril 2021 soulignent également le principe de solidarité.²⁹

Concrètement, la circulaire 1747bis autorise les dépenses suivantes dans la caisse d'entraide. Il s'agit d'une liste exhaustive à laquelle il ne peut être dérogé :

- « L'aide aux familles de détenus dans le besoin pour leurs frais de transport lors des visites ;
- L'achat d'articles destinés aux détenus entrants et/ou démunis. En principe, cette aide doit être considérée comme un prêt au détenu qui doit le rembourser dès le moment où il est mis au travail, selon un plan d'apurement écrit établi par la direction ;
- L'achat de produits vendus lors des visites de la famille ;
- Le premier achat ou la location de radios, télévisions, frigos, appareils de chauffage pour les cellules ou pour les locaux communs des détenus ;

²⁷ Projet de loi modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, Doc. Parl. Chambre 2012-2013, n° 53.2744/004.

²⁸ Questions et réponses Chambre 2010-2011, 15 juillet 2011, n° 53/042, 75 (Question n° 487 P. LOGGHE)

²⁹ Questions et réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX)

- La constitution d'un capital de départ pour permettre les premières dépenses de location d'appareils auprès d'entreprises, ou pour l'achat de télévisions qui seront louées aux détenus ;
- Les boissons etc. offertes aux détenus à l'occasion d'événements spéciaux ;
- Les vêtements de sport et le petit matériel (ballons, ...)
- L'intervention de la caisse d'entraide pour les frais de prothèses prescrites aux détenus (CM du 8/9/90 4/Mat/C298).
- Le remboursement d'une partie des coûts d'électricité et des frais liés au raccordement à la radio et télédistribution. »³⁰

En ce qui concerne l'achat de biens distribués à des détenus entrants et/ou démunis, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après : CPT) (2021, p. 5) indique que les produits de base, tant pour l'hygiène personnelle que pour l'entretien des cellules, devraient être mis à disposition gratuitement à l'arrivée, puis redonnés à plusieurs reprises. Les vêtements carcéraux devraient également être mis gratuitement à la disposition des détenus indigents. Ainsi, ces produits de première nécessité ne sont pas censés être fournis par la caisse d'entraide, mais mis à charge de l'établissement pénitentiaire. Le CPT indique également que le soutien financier accordé aux personnes défavorisées doit être suffisant pour qu'elles puissent acheter les produits de base non fournis par l'établissement pénitentiaire.

La liste ci-dessus est complétée par la CM 1812 du 30 août 2011, qui stipule que les détenus peuvent être aidés par la caisse d'entraide en leur fournissant des timbres, du crédit d'appel, etc. lorsqu'ils ne sont pas en mesure de travailler en raison de problèmes physiques et/ou mentaux et qu'aucune somme d'argent n'est envoyée depuis l'extérieur.³¹

En 1998, Dupont (p. 146) soulignait que la caisse d'entraide participe d'une détention réparatrice et que, par conséquent, les **activités communautaires et/ou les initiatives réparatrices** peuvent également être financées par la caisse d'entraide, ce qui n'a pas été inclus dans la liste exhaustive de

³⁰ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 34

³¹ Circ. min. n° 1812, 30 août 2011 « Intervention de la Caisse d'entraide de la prison en faveur des détenus indigents ». ; Questions et réponses Chambre 2015-2016, 2 décembre 2015, n° 54/057 (Question n° 683 J. PENRIS)

2002 mentionnée ci-dessus. Cependant, dans la réponse du ministre de la Justice à une question parlementaire de 2018, il apparaît que les détenus qui sont employés pour des travaux domestiques dans l'établissement (les « servants sur section ») sont également payés par la caisse d'entraide. Après tout, cela génère des emplois supplémentaires et des activités quotidiennes utiles pour les détenus.³²

Outre la liste des dépenses autorisées, la circulaire 1747bis précise que la caisse d'entraide ne peut être utilisée pour des dépenses qui profitent au personnel, pour des travaux d'infrastructure ou pour des dépenses devant être payées par le budget de l'État.³³

Enfin, la circulaire 1747bis stipule que les écarts par rapport aux dépenses évoquées ci-dessus peuvent faire l'objet d'une demande préalable et motivée auprès du directeur général via le service Budget, Achats et Comptabilité (ci-après : SAC).³⁴

1.5 Contrôle de la caisse d'entraide

Il est important de noter que la masse des détenus (cf. 1.1), ne provient pas du Trésor public et ne peut donc pas y être mélangée, ni être utilisée pour des dépenses qui relèveraient du Trésor public.³⁵ C'est pourquoi le contrôle qui s'exerce sur la caisse d'entraide se déroule d'une manière différente. À cette fin, la masse des détenus doit être régulièrement clôturée afin que des contrôles internes et externes puissent être effectués.³⁶ Nous aborderons successivement la manière dont la caisse d'entraide est contrôlée au niveau local et la manière dont elle est contrôlée de manière globale au niveau central.

³² Questions et réponses Chambre 2017-2018, 21 mars 2018, n° 54/149, 289 (Question n° 2283 G. CALOMNE)

³³ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 30.

³⁴ Ibid., 31.

³⁵ Ibid., 30.

³⁶ Ibid., 36.

1.5.1 Contrôle au niveau local

Les comptes courants des détenus sont clôturés quotidiennement. Un total journalier est alors établi. A des fins de contrôle, ce total est comparé à celui de la veille.³⁷ En outre, à la fin de chaque trimestre, un compte de bilan doit être établi par le service comptable local, ensuite soumis au service comptable central au siège de Bruxelles. Enfin, les comptes courants et spéciaux (y compris la caisse d'entraide) sont également clôturés chaque année et les chiffres sont centralisés. Les montants restants sont ensuite transférés sur les nouveaux comptes.³⁸

Spécifiquement pour la caisse d'entraide, le compte spécial correspondant doit être comptabilisé chaque trimestre au moyen d'un formulaire spécifique. La circulaire 1747bis recommande également d'effectuer de préférence un contrôle quotidien. Il en va de même pour le compte spécial « cantine », dont les bénéficiaires sont également reversés annuellement à la caisse d'entraide. L'éventuel réapprovisionnement anticipé de la caisse d'entraide peut être effectué dès le début du mois de juillet, après la clôture du premier semestre.³⁹ Le programme utilisé pour insérer et centraliser ces données s'appelle Justix.⁴⁰

Puisqu'il est précisé que les membres de la direction ont la responsabilité finale du respect des règles relatives à l'utilisation de la caisse d'entraide, on peut conclure qu'ils sont également responsables du contrôle local de celle-ci.⁴¹

1.5.2 Contrôle au niveau central

Les relevés et formulaires tirés du programme Justix sont transmis au SAC qui les remet ensuite aux autorités de contrôle.⁴² La circulaire ne précise pas quel contrôle est ensuite effectué par ces autorités, ni d'ailleurs qui elles sont.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., 37.

³⁹ Ibid., 29.

⁴⁰ Ibid., 38.

⁴¹ Ibid., 30.

⁴² Ibid., 31-37.

Sur la base de l'étude de la littérature, de nombreuses questions restent donc sans réponse. Cependant, ce sujet a davantage été exploré dans les entretiens de la phase trois de l'étude (cf. 4.2).

1.6. Informations aux détenus

Aucune directive spécifique n'a été incluse dans la circulaire 1747bis sur les informations aux détenus concernant la caisse d'entraide. Il est toutefois précisé que les détenus peuvent demander des extraits de leur compte individuel. Ces derniers présentent les transactions relatives à des interventions de la caisse d'entraide ou à des remboursements d'emprunts à cette caisse, conformément au devoir d'information prescrit par la loi de principes (art. 19). Ce devoir d'information prévoit que tout nouveau détenu entrant doit être informé de ses droits, de ses devoirs, des règles et accords en vigueur, etc. Les modalités de soutien doivent également être définies à cet égard.⁴³

⁴³ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, MB 1er février 2005.

CADRE CONCEPTUEL

2. Cadre conceptuel

Le cadre conceptuel définit les principaux concepts et leur relation entre eux. Pour clarifier l'étude et les concepts à l'œuvre, il convient tout d'abord d'exposer le cadre global dans lequel s'inscrit l'étude. Le CCSP s'est engagé à mener chaque année une étude thématique avec ses CdS, en mettant chaque fois l'accent sur un thème émergeant de la pratique carcérale. Pour l'année 2021-2022, il a été décidé, en concertation avec les commissions, d'examiner la caisse d'entraide (cf. Introduction). La présente étude répondra donc aux questions d'étude suivantes :

1. Quelles sont les pratiques locales par rapport à la caisse d'entraide ?
 - a. Quelles sont les pratiques locales par rapport à la **gestion** de la caisse d'entraide ?
 - b. Quelles sont les pratiques locales par rapport aux **recettes** de la caisse d'entraide ?
 - c. Quelles sont les pratiques locales par rapport aux **dépenses** de la caisse d'entraide ?
2. De quelle manière le contrôle de la caisse d'entraide est-il organisé aux niveaux local et central ?
3. Comment les pratiques de gestion, de recettes, de dépenses et de contrôle de la caisse d'entraide s'articulent-elles avec la réglementation en vigueur ?
4. De quelle manière les détenus sont-ils informés au sujet de la caisse d'entraide ?

Les concepts suivants doivent être définis afin de répondre de manière étayée aux questions d'étude dans le contexte spécifique de la caisse d'entraide et de l'administration pénitentiaire. On distingue quatre concepts centraux, le deuxième pouvant être divisé et affiné par trois sous-concepts.

Le premier concept central, les **pratiques locales** font référence au fonctionnement spécifique autour de la caisse d'entraide dans toutes les prisons belges. Comme indiqué, ce concept se subdivise en trois sous-concepts.

- Le premier concerne la **gestion** de la caisse d'entraide. Il inclut la manière dont les décisions sont prises en matière de recettes et de dépenses et l'organisation pratique de la gestion de la caisse.
- Le deuxième concerne les **recettes** de la caisse d'entraide ou les sources de financement qui alimentent la caisse d'entraide (par exemple, les recettes de la cantine).
- Enfin, le troisième se concerne les **dépenses** de la caisse d'entraide, c'est-à-dire sur l'objectif/la finalité de la caisse d'entraide. Tout au long de l'étude, les dépenses sont divisées en interventions directes d'une part et en interventions indirectes d'autre part. Les premières comprennent celles que les détenus reçoivent personnellement et directement (par exemple, le tabac social). Les interventions indirectes sont quant à elles de nature plus générale et profitent aux détenus à un niveau plus global (par exemple, l'organisation d'activités communautaires).

Le deuxième concept central est celui de **contrôle** de la caisse d'entraide dans son ensemble. Il se penche sur les formes de contrôle existant au niveau local (dans les prisons elles-mêmes) et au niveau central (par la DG EPI ou en externe).

Le troisième concept se réfère à la **relation** entre les pratiques locales d'une part et la réglementation relative à la caisse d'entraide d'autre part. Ainsi qu'il est ressorti clairement lors de l'étude de la littérature, peu de documents ont pu être trouvés au préalable dans lesquels cette réglementation apparaît. Néanmoins, au cours de la présente étude, nous essaierons dans la mesure du possible d'établir certaines comparaisons sur la base d'informations provenant de sources secondaires (cf. étude de la littérature).

Le quatrième et dernier concept recouvre les **informations** (transmises/fournies) **aux détenus** sur la caisse d'entraide. Les détenus sont-ils informés de l'existence de la caisse d'entraide ? Comment peuvent-ils recevoir ces informations, et de qui ?

MÉTHODOLOGIE

3. Méthodologie

Cette recherche vise à répondre aux quatre questions d'étude prédéterminées. Il a été décidé de répondre à ces questions d'étude exploratoires par une étude qualitative en **trois phases** : (1) une première au cours de laquelle les directions locales ont été invités à remplir un questionnaire partiellement fermé, partiellement ouvert, sur l'utilisation locale de la caisse d'entraide, (2) une deuxième au cours de laquelle quelques détenus de chaque établissement ont été interrogés, et (3) une troisième au cours de laquelle quelques acteurs clés ont été interviewés.

Cette structure en trois phases a été choisie afin que, sur la base des informations recueillies lors de la ou des phases précédentes, la ou les phases suivantes de l'étude puissent être correctement élaborées et étayées. Ce faisant, les données recueillies lors de la phase 1 ont permis, par exemple, de poser des questions plus ciblées lors des phases 2 et 3 et de les adapter à l'établissement spécifique si nécessaire.

Le présent chapitre clarifie la méthodologie utilisée dans l'étude, à savoir une seule méthode de travail, sur le modèle de l'étude thématique de l'année dernière relative aux cellules de punition et de sécurité. Sont successivement abordés l'échantillonnage, la collecte des données, l'analyse des données, quelques considérations déontologiques et la qualité de l'étude.

3.1. Échantillonnage

Tous les établissements pénitentiaires belges ont été contactés pour participer à la **première phase** de l'étude. Le choix a délibérément été fait de ne pas réaliser de sélection supplémentaire au sein de ces établissements afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible de tous les établissements pénitentiaires, quels que soient leur capacité, leur type (maison d'arrêt/maison de peine) ou le régime y applicable. Au total, 30 des 36 établissements ont répondu au questionnaire de cette première phase.⁴⁴

Lors de la deuxième phase, la coopération de toutes les CdS a été sollicitée dans le but de recueillir à nouveau des données auprès du plus grand

⁴⁴ Les six établissements qui n'ont pas répondu à la demande de participation à l'étude sont ceux de Berkendael, Dinant, Forest, Huy, Saint-Gilles et Tournai.

nombre possible d'établissements. En fin de compte, un total de 98 questionnaires destinés aux personnes détenues ont été distribués dans 15 établissements.

Pour la troisième phase, cinq autres acteurs ont ensuite été interrogés : une personne de l'administration centrale de la DG EPI, trois membres locaux de la direction qui, en raison de leurs tâches spécifiques, jouent un rôle plus central en la matière, et certains collaborateurs de la Cour des comptes.

3.2. Collecte des données

Pour la **première phase** de l'étude, il a été demandé à la direction de tous les établissements de remplir un questionnaire partiellement fermé, partiellement ouvert. Le choix des membres de la direction/du personnel du service comptable remplissant ce questionnaire a été laissé aux membres des direction eux-mêmes. Ce questionnaire cherchait à établir quelles sont les pratiques locales en matière de recettes, dépenses, gestion et contrôle de la caisse d'entraide.

Lors de la **deuxième phase** de l'étude, certaines questions ont été posées aux détenus de différents établissements. L'objectif était de pouvoir vérifier les données recueillies lors de la première phase en matière d'information aux détenus et de s'enquérir de leur satisfaction vis-à-vis de cette méthode de travail ou de leurs plaintes éventuelles à cet égard. Dans cette deuxième phase, la représentativité n'a pas été recherchée, mais un premier examen a tenté de dresser un tableau de la situation actuelle. C'est pourquoi les commissaires du mois ont été invités à poser quelques questions courtes à la fin de chaque entretien avec un détenu dans le cadre de leurs visites hebdomadaires pendant la période avril-mai. Une certaine sélection a ainsi été opérée parmi les détenus interrogés et les informations nécessaires ont pu être recueillies sans imposer une charge de travail supplémentaire aux CdS. Pour que cela se passe le mieux possible, un formulaire concis a été élaboré à cette fin.

La **troisième phase** de l'étude comprenait, un entretien avec le service comptable central de la DG EPI. Les mêmes sujets que dans la phase 1 ont alors été abordés. Plus précisément, cet entretien visait à définir les lignes directrices et les accords généraux concernant la caisse d'entraide et à vérifier certaines observations ressortant de la phase 1. Par ailleurs, des entretiens complémentaires ont été menés avec certains membres de la

direction qui, en raison de leurs tâches spécifiques, occupent un rôle plus central en la matière, ainsi qu'avec certains collaborateurs de la Cour des comptes en tant qu'organe de contrôle. Ces entretiens individualisés ont été élaborés sur la base des informations recueillies lors des phases 1, 2 et des entretiens déjà réalisés de la phase 3. Des différences notables entre les directives générales et les pratiques locales ont été identifiées lors des phases 1 et 2. Ces divergences ont fait l'objet de questions lors de ces entretiens complémentaires. Ce faisant, nous essayons de mieux comprendre les motifs et les raisons spécifiques de ces différentes utilisations de la caisse d'entraide.

La collecte des données de la phase 1 et les entretiens de la phase 3 ont été réalisés par le CCSP. Pour la collecte locale de données de la phase 2 de l'étude, les commissaires du mois ou d'autres participants volontaires des CdS respectives de chaque établissement ont été sollicités.

Les trois phases peuvent être représentées schématiquement comme suit :



3.3. Analyse des données

Les questionnaires (**phase 1**) et les entretiens (**phase 3**) ont été analysés à l'aide du programme d'analyse qualitative de données NVivo.

Le processus de codage s'est déroulé en quatre phases différentes : préparation, codage ouvert, codage axial et codage sélectif. Au cours de la phase préparatoire, une première structure a été élaborée sur la base des thèmes abordés par le cadre conceptuel, le calendrier des entretiens et les questions d'étude. Cette structure est intégrée dans une première arborescence (Decorte, 2009, p. 458). Dans les phases suivantes, les étiquettes (codes) de la première arborescence ont été divisées en différents sous-codes en fonction des informations recueillies lors des entretiens et à la lumière des questions d'étude. En pratique, ce codage ouvert et axial s'est déroulé simultanément (Decorte, 2009, p. 457). Dans le codage ouvert, certaines étiquettes ou certains codes sont attribués à des fragments de texte provenant de la transcription des entretiens. Le codage axial vise à fusionner,

regrouper ou renommer des étiquettes ou des codes. Cette méthode renforce la structure, affine l'arborescence et réduit le nombre d'étiquettes, de codes et de sous-codes utilisés. L'objectif du codage est de structurer une grande quantité de données de manière significative afin de répondre aux questions d'étude. Lors de la dernière phase, celle du codage sélectif, les réponses aux différentes questions de recherche ont été formulées. Pour obtenir les réponses aux questions d'étude, diverses techniques ont été utilisées pour interpréter les données et tester les résultats. Les techniques d'étude employées sont notamment : l'identification de modèles, le regroupement d'informations, les comparaisons, la triangulation d'informations, la recherche de contrastes et la falsification des résultats.

Les questionnaires adressés aux détenus (**phase 2**) ont été analysés via Microsoft Excel, étant donné qu'ils portaient principalement sur des données quantitatives. Il s'agissait en effet d'une analyse descriptive où, pour les différents thèmes, l'objectif recherché était de savoir combien de détenus interrogés connaissaient les différents aspects de la caisse d'entraide et par quelle(s) voie(s) cette information leur était généralement parvenue. Ces données ont été rassemblées dans un tableau récapitulatif qui a ensuite servi de base à la rédaction de la section des résultats pertinents.

Des conclusions initiales ont été extraites des données à l'issue de chaque phase, afin d'affiner davantage la collecte de données de la phase suivante.

Dans la section des résultats, les données collectées ont été comparées aux informations issues de sources déjà abordées dans l'étude de la littérature.

3.4. Considérations déontologiques

Une première considération déontologique concerne la prévention des dommages causés aux répondants en raison de leur participation à l'étude. Dans une recherche comme celle-ci, il est très important de réfléchir dès le départ à la manière de protéger tous les répondants (détenus, membres de la direction et personnel pénitentiaire) si certaines informations incriminantes venaient à être révélées. Le CCSP a tenté d'y remédier en veillant à appliquer deux grands principes : le **consentement éclairé** et la **confidentialité**. Le premier consistait à présenter l'étude au préalable à tous les participants de manière détaillée et à les avertir qu'ils pouvaient mettre fin à tout moment à leur participation s'ils le souhaitaient. D'une part, pour

garantir la confidentialité, les données ont été traitées de manière confidentielle par tous les chercheurs. D'autre part, les données et les rapports ont été anonymisés. Par exemple, dans la discussion des résultats, aucune prison ou aucun répondant n'est nommément mentionné et aucune information permettant l'identification n'a été donnée. Il est possible qu'au cours de l'étude soient révélés certains faits attestant que les établissements pénitentiaires ne suivent pas les directives générales. Toutefois, il a été décidé de présenter les résultats de manière globale afin que le cadre général puisse encore être complété, clarifié ou ajusté pour améliorer l'utilisation de la caisse d'entraide à l'avenir, et ce dans l'intérêt des détenus.

3.5. Qualité de l'étude

La qualité de l'étude est largement déterminée par sa validité et sa fiabilité. La validité d'une étude porte sur le fait de savoir si nous mesurons ce que nous voulons mesurer dans l'étude (Silverman, 2013, p. 285). La fiabilité fait référence à l'exactitude et à la précision de l'étude (Silverman, 2013, p. 298). Nous décrivons ci-dessous certaines des préoccupations et des difficultés qui peuvent affecter la validité et la fiabilité dans le contexte de cette étude. Tout au long des difficultés, nous expliquons également comment nous avons essayé d'accroître la validité et la fiabilité en général, et comment les difficultés ont été contrées en particulier.

La sélection des répondants est par ailleurs un facteur de risque pour la **validité**. Il est par exemple possible que, par hasard, les détenus et/ou les membres de la direction les plus critiques aient été interrogés. Il est possible aussi que les membres de la direction et/ou les détenus répondent d'une manière socialement souhaitable. Un membre de la direction pourrait par exemple peser ses mots, ce qui pourrait avoir un impact sur les résultats. Il est également probable qu'en raison de la sélection non aléatoire des répondants, les résultats ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'ensemble de la population. Pour ce qui est de la **fiabilité**, le fait de travailler avec différents investigateurs et volontaires tout au long de l'étude présentait un risque pour la stabilité de l'étude.

Pour contrer ces difficultés et défis, plusieurs techniques ont été utilisées.

Une première technique est l'utilisation de la **triangulation**. Tout au long de l'étude, deux formes de triangulation sont utilisées : la triangulation des investigateurs et la triangulation méthodologique. Une triangulation des investigateurs a été appliquée par la mise en place d'une arborescence commune comme base de l'étude, l'information préalable des investigateurs (volontaires), la consultation répétée entre tous les investigateurs et la réalisation de comparaisons mutuelles entre les membres de l'équipe de recherche (Maesschalck, 2016, pp. 147-148). La fiabilité de l'étude a ainsi été accrue. Une triangulation méthodologique a été appliquée en combinant différentes méthodes de recherche, en particulier des questionnaires et des entretiens. Une telle étude par méthodes mixtes permet de confronter les résultats à différents points de vue et de comparer les données provenant de différentes sources (p. ex., étude de la littérature, entretiens avec les détenus, entretiens avec la direction et les questionnaires), de les aborder de différents points de vue et de les présenter de manière nuancée (Maesschalck, 2016, pp. 147-148 ; Silverman, 2013, pp. 287-288). Cette technique a principalement contribué à accroître la validité de l'étude.

Pour l'accroître encore davantage, on a cherché à la **falsifier**. En d'autres termes, les investigateurs tiennent compte des données discordantes ou divergentes. Ils les recherchent même activement et affinent la théorie et les résultats sur la base de ces données. Par conséquent, les valeurs aberrantes et les exceptions sont éliminées autant que possible (Silverman, 2013, p. 289).

Enfin, les **garanties de confidentialité** peuvent également freiner les comportements socialement souhaitables et, partant, renforcer la validité.

Malgré les efforts déployés pour mener à bien une étude approfondie et qualitative, certains aspects nécessitent encore des recherches plus poussées, notamment celles sur les budgets concrets et un contrôle plus (détaillé) de leur attribution par un examen de la comptabilité. En outre, il est possible d'approfondir certaines questions, par exemple en interrogeant d'autres acteurs (personnel de surveillance, médecins, avocats, ...) que les détenus et les membres de la direction.

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

4. Résultats de l'étude

Les résultats de l'étude sont structurés en fonction des quatre questions d'étude prédéterminées. On trouve donc successivement les éléments suivants : (1) les pratiques locales par rapport à la caisse d'entraide, (2) le contrôle de la caisse d'entraide, (3) les informations aux détenus à propos de la caisse d'entraide. Tout au long des parties 1 et 2, des réponses sont également fournies à la question d'étude 3 concernant la relation entre les pratiques locales et la réglementation en vigueur en matière de gestion, de recettes, de dépenses et de contrôle de la caisse d'entraide. Une conclusion ponctue cette section relative aux résultats.

4.1. Pratiques locales par rapport à la caisse d'entraide

Cette section cherche à répondre à la première question d'étude, à savoir : « Quelles sont les pratiques locales par rapport à la caisse d'entraide ? ». Comme nous l'avons déjà mentionné, cette question d'étude comprend trois parties.

4.1.1. Pratiques locales en matière de gestion

Processus décisionnel

La première phase de l'étude indique que la direction et le service comptable des prisons sont principalement impliqués dans la prise de décision autour de la caisse d'entraide et son utilisation. En d'autres termes, les demandes de recours à la caisse d'entraide et l'octroi ou non d'une intervention relèvent de ces deux services. Cela est conforme à la disposition de la circulaire 1747bis qui stipule que « *chaque dépense faite sur la caisse d'entraide doit reposer sur une décision écrite de la Direction ou des personnes mandatées par elle* » (cf. 1.2.).⁴⁵

Les demandes sont vérifiées par la direction et le service comptable. Ce dernier, qui exécute les transactions, n'agit effectivement qu'après une décision finale prise par la direction ou une personne mandatée. Un répondant a indiqué que d'autres services au sein de la prison peuvent également être consultés pour obtenir des informations supplémentaires qui

⁴⁵ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », p. 30.

pourraient être utiles à la prise de décision. C'est le cas notamment, des agents pénitentiaires ou de l'équipe soignante.

L'octroi ou non d'un soutien financier étant une décision prise par la direction ou au nom de celle-ci, la question se pose de savoir si une décision à cet égard pourrait faire l'objet d'une plainte jugée recevable devant la CdP. Deux des répondants ont indiqué que, selon eux, il n'était pas du tout possible de contester la décision. La CdP de Merksplas a par contre tranché en ce sens considérant que le non-octroi d'une aide financière est bel et bien une décision individualisée du directeur au sens de l'art. 148 de la loi de principes. Ce raisonnement n'est pas suivi par la CdP de Saint-Hubert (cf. 1,2).⁴⁶

Le CCSP recommande à la DG EPI de définir clairement les procédures relatives à la caisse d'entraide, à savoir qui a le pouvoir de décision, quels sont les délais applicables, comment une demande doit-elle être introduite, comment un recours peut-il être formé et comment le retour d'information/de suivi est-il organisé.

Le CCSP précise qu'il estime pour sa part que la décision relative à l'octroi de l'aide financière de la caisse d'entraide est à considérer comme une décision individualisée du directeur au sens de l'article 148 de la loi de principes et qu'il convient dès lors qu'elle soit dûment motivée au sens de l'article 158 de la loi de principes.

Conditions pour les interventions issues de la caisse d'entraide

En pratique, pour gérer la caisse d'entraide, des conditions sont imposées pour pouvoir prétendre à des interventions directes. Cependant, la circulaire 1747bis ne stipule rien à ce sujet. Les résultats de l'étude montrent donc que les conditions peuvent varier fortement d'un établissement à l'autre, de même que l'interprétation donnée à celles-ci. Par exemple, le fait d'avoir des ressources financières insuffisantes sur son compte courant en tant que détenu est une condition. La manière d'interpréter une situation de détresse financière peut varier. Ainsi, un certain nombre d'établissements déclarent qu'un détenu dispose de ressources financières insuffisantes s'il reçoit moins de 50 euros de l'extérieur pendant quatre semaines consécutives. Par conséquent, les répondants soulignent que plusieurs aspects devraient être mieux réglementés, à l'image des conditions d'éligibilité à la

⁴⁶ KC21/21-0093 ([KC21/21-0093 – Jurisprudence CCSP \[belgium.be\]](#))

caisse d'entraide. Une personne interrogée a également déclaré que des interdictions, par opposition aux obligations, pourraient être utiles.

Les autres conditions courantes, cumulatives ou non, pour pouvoir prétendre à une intervention directe de la caisse d'entraide sont les suivantes :

- Être volontaire pour travailler ;
- Être déclaré incapable médicalement de travailler ;
- Être libre de toute dette supérieure à 25 euros ; et
- Ne pas avoir atteint le plafond du prêt social.

Les répondants des phases 1 et 3 ont déclaré que l'augmentation des dépenses, couplée à la diminution des revenus d'un établissement, est problématique. Un répondant de la phase 3 a précisé qu'indirectement, cela pourrait bien avoir un impact sur l'octroi d'une intervention.

Les interventions indirectes ne sont soumises à aucune condition spécifique, pour la simple raison que tous les détenus résidant dans un établissement y sont éligibles. Ces interventions visent par exemple l'achat de télévisions et de frigos ainsi que l'organisation d'activités et de projets auxquels tous les détenus peuvent participer.

Remboursement

En ce qui concerne les prêts sociaux, les personnes interrogées lors de la phase 3 indiquent que la manière dont les remboursements sont effectués et les montants à rembourser varient fortement d'un établissement à l'autre. Les différences dans les montants à récupérer sont déjà apparues clairement dans la première phase de l'étude. Par exemple, il ressort de 13 des 30 questionnaires que seul le remboursement du montant du prêt est exigé. En revanche, deux autres répondants soulignent que des intérêts supplémentaires de 20 et 30 %, respectivement, sont facturés. Aucune information à ce sujet n'a pu être trouvée dans les autres questionnaires. Au cours d'un des entretiens, il a également été affirmé que les prêts sociaux sont interrompus dans certains établissements en raison du non-remboursement.

Bien que le remboursement de ces prêts, dès que l'argent arrive sur le compte du détenu, soit prévu par la circulaire 1747bis, une évaluation de cette pratique est nécessaire, selon le CCSP. Tout d'abord, la circulaire ne prévoit aucun intérêt sur le remboursement des prêts. Le CCSP ne voit là

aucun moyen d'interpréter cette disposition autrement. En outre, le CCSP rappelle que la caisse d'entraide est initialement alimentée presque exclusivement par des sources de revenus provenant des détenus (cf. 1.2). Rembourser les interventions avec intérêts consisterait à ce que les détenus qui ont le plus besoin de l'aide de la caisse y contribuent doublement

Au surplus, ni les résultats de l'étude ni la circulaire 1747bis ne permettent de savoir sur quelle base il est décidé de ne pas faire rembourser une intervention particulière et à partir de quel moment celle-ci constitue un don et non un prêt.

Le CCSP recommande à la DG EPI et aux directions locales qu'aucun intérêt ne soit facturé sur les remboursements de prêts par les détenus.

Le CCSP recommande à la DG EPI d'uniformiser le processus de remboursement des prêts par les détenus et de prévoir des directives précises cet effet.

Le CCSP recommande aux directions locales d'établir systématiquement un plan d'apurement en veillant à ce que le consentement écrit et éclairé du détenu soit sollicité sur le principe autant que sur les montants retenus sur son compte individuel.

Enregistrement des recettes et des dépenses

Les recettes et les dépenses, selon 23 des 30 personnes interrogées, sont suivies à l'aide du programme « Justix ». Sept répondants n'ont pas mentionné ce programme, qui permet de dessiner des tableaux de gestion de toutes les recettes et dépenses, afin de comparer, d'évaluer et, en outre, de contrôler certains points.

Dans la majorité des cas, c'est le service comptable de la prison qui s'en charge, conformément aux dispositions de la circulaire 1747bis. Les questionnaires de la première phase ont révélé que le programme « Justix » est perçu comme un système obsolète, peu clair et confus. La LC n° 98 explique qu'il a été remplacé en 2010 par un nouveau programme informatique dont les principes de base ont été conservés⁴⁷. Aux termes des résultats de la première phase, ce renouvellement pourrait se répéter.

⁴⁷ Lettre collective n° 98, 24 août 2010 « Compte de la masse des détenus ».

Le CCSP recommande à la DG EPI de doter les services comptables locaux d'un programme de gestion comptable efficace et disposant de toutes les fonctionnalités requises et actualisées.

Caisse d'entraide centralisée

Quant à savoir si une caisse d'entraide centralisée serait souhaitable, aucun consensus ne se dégage parmi les différentes personnes interrogées. Si certains répondants y voient un avantage, d'autres formulent des réserves lors des entretiens, notamment quant au fait que certains établissements pourraient faire moins d'efforts pour contribuer à ce type de caisse unique et partagée entre établissements. En outre, la question de savoir quel service comptable en serait responsable n'est pas tranchée. En revanche, d'autres répondants voient une valeur ajoutée dans une caisse d'entraide commune entre plusieurs établissements proches. L'idée d'une centralisation, où la caisse d'entraide serait répartie équitablement entre tous les établissements du pays, est certainement intéressante à long terme. Au vu des nombreux aspects supplémentaires qu'il faudrait prendre en compte, une centralisation ne semblerait toutefois pas aisément réalisable à court terme. Pour ce faire il faudrait notamment uniformiser les prix de toutes les cantines, les visions des membres de la direction et le choix des fournisseurs. Cependant, ces différences sont aujourd'hui très marquées dans les différents établissements. Des recherches plus poussées, qui n'entrent pas dans le cadre de la présente étude, seraient nécessaires pour se prononcer de manière fondée sur cette question. En conséquence, le CCSP conseille à la DG EPI d'approfondir cette réflexion et d'élaborer des pistes d'action.

Le CCSP soutient l'idée d'une solidarité réciproque grâce à laquelle les établissements voisins pourraient mutualiser leurs recettes et leurs dépenses par le biais de la caisse d'entraide centralisée. Le CCSP souligne également l'importance d'une directive claire de la DG EPI dans laquelle le principe de solidarité devrait être ancré.

4.1.2. Pratiques locales en matière de recettes

Les résultats des questionnaires remplis par les directions et/ou services comptables locaux dans la première phase montrent que les principales **sources de revenus** de la caisse d'entraide sont les suivantes :

1. la marge bénéficiaire sur les produits de la cantine ;
2. les achats de boissons, de snacks, etc. pendant les heures de visite ;
3. la location de télévisions par les détenus ; et
4. la location d'ordinateurs par les détenus.

Par ailleurs, les sources de revenus plus modestes sont issues de la téléphonie, des dons, de la location de frigos en cellule, des distributeurs automatiques accessibles lors de la promenade, de la location de matériel de bibliothèque, des remboursements de la cantine sociale et des projets spécifiques tels que l'achat de photos d'événements spéciaux, comme des visites familiales.

Dans la pratique, certains revenus sont donc générés alors qu'ils n'étaient pas prévus dans la circulaire 1747bis, notamment les revenus de la location d'ordinateurs, des distributeurs automatiques accessibles lors de la promenade et de la location de matériel à la bibliothèque.

Le CCSP recommande à la DG EPI de compléter la liste des sources de revenus de la circulaire 1747bis afin qu'elle reflète la réalité.

En termes de **marge bénéficiaire**, la plupart des bénéfices sont généralement prélevés sur l'achat de boissons et de snacks pendant les heures de visite. Une marge est également appliquée sur les produits vendus à la cantine dans la plupart des établissements. L'étude montre que celle-ci peut varier de 0 à 20 %. Cette marge bénéficiaire est donc plus élevée dans certains établissements que les 10 % prévus par la circulaire 1747bis.⁴⁸

⁴⁸ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 29.

Le CCSP recommande à la DG EPI de fixer une marge bénéficiaire maximale identique pour chaque établissement ne dépassant pas les 10% actuellement prévus dans la circulaire 1747bis ainsi que d'indiquer clairement sur quels produits cette marge s'applique.

Au cours des entretiens, certaines personnes interrogées ont souligné que la pandémie de coronavirus avait entraîné une baisse du nombre de visiteurs et que les recettes avaient diminué en conséquence. L'essentiel des recettes qui, dans des circonstances normales, proviennent des boissons et des snacks pendant les heures de visite, n'a en effet pas été prélevé. Souvent aucun bénéfice n'est réalisé sur certains autres produits tels que les légumes, les produits d'hygiène et le tabac, comme l'ont souligné environ 5 établissements.

Pour les résultats concernant les revenus provenant des intérêts dus dans le cadre de prêts sociaux, il convient de se reporter à la section « remboursement » du chapitre 4.1.1. Quant à la location de télévisions et d'ordinateurs, un fonctionnement variable a également pu être observé, certains établissements pratiquant une marge bénéficiaire, d'autres non.

4.1.3. Pratiques locales en matière de dépenses

Les dépenses peuvent être décomposées en interventions directes et indirectes.

Une majorité des questionnaires a révélé que des interventions directes sont régulièrement demandées pour les aspects suivants :

- l'achat de crédit d'appel ;
- la souscription de prêts par les détenus ; et
- l'achat de produits d'hygiène générale.

Les interventions directes sont toutefois moins sollicitées lorsqu'il s'agit de l'achat de papeterie ou de télévisions, d'argent de poche et/ou de gratifications alloués aux détenus, de l'achat d'ordinateurs. Elles sont également moins demandées en cas de libération, par exemple pour l'achat d'un billet de train ou une visite chez le psychologue en vue d'une meilleure réinsertion.

Ces dépenses sont largement conformes à celles prévues dans la littérature. Toutefois, le CCSP tient à souligner que le paiement des produits d'hygiène de base (tels que savon, brosse à dents, dentifrice et serviettes hygiéniques) ne devrait pas relever de la responsabilité des détenus eux-mêmes. Selon la littérature internationale (CPT, 2021, p. 5), ces produits devraient bel et bien être fournis – gratuitement – par l'administration pénitentiaire. Ils ne devraient donc pas être payés avec la caisse d'entraide, que ce soit pour les détenus entrants ou ceux déjà présents dans l'établissement. Le CCSP salue l'initiative de la DG EPI, en collaboration avec le service public fédéral de programmation intégration sociale (SPP IS), de mettre à disposition gratuitement des produits d'hygiène féminine tels que les serviettes hygiéniques. Il précise toutefois qu'une attention particulière doit être accordée en vue de maintenir les stocks constamment approvisionnés ainsi qu'en ce qui concerne la mise à disposition et la distribution de ces produits.

Le CCSP recommande à la DG EPI, conformément aux normes du CPT en la matière, de mettre des produits d'hygiène de base gratuitement à la disposition des détenus tant à leur arrivée que pendant toute la durée de leur détention.

Le CCSP recommande à la DG EPI d'organiser la distribution de produits d'hygiène de base de manière centralisée.

Le CCSP recommande à la DG EPI de veiller à prendre les directives requises en vue de garantir que les interventions provenant de la caisse d'entraide puissent être accordées de manière équitable dans tous les établissements.

En outre, le CCSP note qu'il n'existe aucune base réglementaire visant à garantir aux détenus des interventions de la caisse d'entraide spécifiquement dans le cadre des modalités d'exécution de la peine et/ou dans le ce-

Le CCSP encourage vivement le financement d'initiatives réparatrices par la caisse d'entraide et suggère à la DG EPI d'inscrire davantage de dépenses de cet ordre dans la liste limitative de la circulaire 1747bis.

lui d'initiatives réparatrices.

Dans le contexte des interventions directes, il convient de noter que dans plusieurs établissements, l'achat de télévisions et d'ordinateurs est d'abord financé par les revenus de la caisse d'entraide. Ensuite, les détenus paient un prix de location pour ce même équipement. Cette pratique a déjà été évoquée par plusieurs CdS ces dernières années et est également pointée dans le rapport annuel 2020 du CCSP.⁴⁹ Les CdS et le CCSP sont d'avis que les détenus ne devraient en aucun cas contribuer deux fois financièrement pour les mêmes biens. Cette situation va à l'encontre de l'esprit et des principes fondamentaux qui sous-tendent la caisse d'entraide.

Pour ce qui est des interventions indirectes, une nouvelle distinction peut être établie entre les interventions fréquemment accordées, d'une part, et les interventions rarement accordées, d'autre part. L'intervention indirecte la plus courante consiste en l'organisation d'activités pour les détenus. L'achat de matériel (didactique) au profit des détenus, l'achat de télévisions et de frigos pour la cellule, l'amélioration de l'infrastructure générale et le paiement des frais médicaux sont également financés régulièrement par la caisse d'entraide. Au cours des entretiens, un membre de la direction a indiqué que les détenus ne devraient pas avoir à payer les télévisions et les frigos pour la cellule, mais que ces biens devraient faire partie du mobilier standard comme c'est d'ailleurs le cas dans les nouvelles prisons.

Le CCSP note que seuls des exemples très spécifiques sont répertoriés dans la circulaire 1747bis pour d'éventuelles interventions dans les activités communautaires (par exemple, les vêtements de sport et le petit matériel comme les ballons, les boissons offertes lors d'occasions spéciales, et les produits vendus lors des visites de la famille). Dans un entretien de la phase 3, un répondant a précisé que les activités communautaires, à l'exception des visites, font en principe partie des compétences des Communautés. Par conséquent, selon lui, leur financement incombe en principe à ces dernières. Dans la pratique, cependant, elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour financer entièrement ces activités et la caisse d'entraide est également sollicitée à cette fin pour couvrir la plupart des coûts. Le répondant en question souligne qu'il s'agit d'un problème politique qui persiste depuis longtemps.

⁴⁹ Conseil central de surveillance pénitentiaire, Rapport annuel 2020, Bruxelles, Imprimerie centrale de la Chambre des représentants, 2020, p. 38.

Le CCSP souligne que la caisse d'entraide ne doit pas se substituer au financement des activités communautaires incombant aux Communautés, lesquelles devraient prévoir un budget suffisant pour ce faire. Néanmoins, le CCSP soutient l'inclusion d'interventions utiles dans le cadre des activités communautaires dans la liste limitative de la circulaire 1747bis.

Ensuite, le CCSP note que dans la pratique, les coûts liés à l'amélioration générale de l'infrastructure sont (en partie) supportés par la caisse d'entraide, bien que la circulaire 1747bis⁵⁰ l'exclue explicitement.

Le CCSP recommande à la DG EPI et à la Régie des Bâtiments d'affecter des budgets suffisants aux travaux de réparation et de rénovation des infrastructures.

Dans une mesure limitée, sont également (partiellement) financées par la caisse d'entraide : la désignation et l'utilisation d'interprètes, l'intervention dans les frais de déplacement des membres de la famille et l'organisation du travail.

En ce qui concerne le recours aux interprètes, le CCSP note que cette dépense ne figure pas dans la liste limitative de la circulaire 1747bis, ni dans aucune autre directive. Elle ne repose donc sur aucune base légale ou réglementaire. En outre, un répondant de la phase 3 souligne qu'un autre poste budgétaire est prévu pour la désignation d'interprètes.

Le CCSP recommande à la DG EPI d'allouer des budgets suffisants pour couvrir les services d'interprétation.

L'organisation du travail n'est pas non plus explicitement mentionnée dans la liste de la circulaire 1747bis. La réponse du ministre de la Justice à une question parlementaire de 2018 a toutefois souligné que la caisse d'entraide peut être sollicitée pour payer le travail domestique au sein de la

⁵⁰ Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus », 31.

prison.⁵¹ Cette affirmation a également été confirmée par un répondant de la phase 3.

Le CCSP recommande à la DG EPI d'allouer des budgets suffisants en vue de couvrir les dépenses liées aux gratifications des détenus en charge d'un travail domestique au sein de la prison, tout en soulignant que ces budgets ne peuvent pas provenir de la caisse d'entraide.

Les entretiens ont révélé que l'argent de la caisse d'entraide est également dépensé pour des activités visant à nouer, maintenir ou promouvoir des relations parents-enfants dès la détention, alors qu'auparavant celles-ci étaient financées par la DG EPI. Les CdS et le CCSP ont déjà noté à plusieurs reprises dans leurs rapports annuels que ces dernières années, la caisse d'entraide a pris en charge des frais qui étaient auparavant supportés par d'autres budgets de la DG EPI.

Pour ce qui est de la participation des détenus à l'utilisation de la caisse d'entraide, les répondants des phases 1 et 3 ont déclaré que les détenus peuvent également faire part de leurs préoccupations lors de consultations. Ils peuvent soumettre des suggestions, poser des questions et ont donc leur mot à dire dans l'organisation de la caisse d'entraide. L'organe de concertation est un moyen de répondre à la demande de solidarité soulevée dans la circulaire.⁵² Comme nous l'avons déjà mentionné, une réponse du ministre de la Justice à une question parlementaire de 2021 indique que les détenus n'ont pas leur mot à dire (cf. 1.2).⁵³ Le CCSP rappelle que le principe de participation est inscrit comme un principe fondamental à l'art. 7 de la loi de principes. Ce principe ressort également de la discussion parlementaire du rapport final de la commission « Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus ».⁵⁴

⁵¹ Questions et réponses Chambre 2017-2018, 21 mars 2018, n° 54/149, 289 (Question n° 2283 G. CALOMNE)

⁵² Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus ».

⁵³ Questions et réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX).

⁵⁴ Rapport final de la commission « Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », Doc. Parl. Chambre 2000-2001, DOC 50-1076-001.

Le CCSP recommande aux directions des établissements pénitentiaire de veiller à ce que l'utilisation de budgets issus de la caisse d'entraide fassent effectivement l'objet d'une concertation avec les détenus qui en sont les principaux contributeurs et bénéficiaires dans le cadre des échanges réguliers de l'organe de concertation.

4.2. Contrôle de la caisse d'entraide aux niveaux local et central

La deuxième question d'étude : « De quelle manière le contrôle de la caisse d'entraide est-il organisé aux niveaux local et central ? » examine l'étendue et la manière dont la caisse d'entraide est contrôlée. Tout en répondant à cette question d'étude, une comparaison est également établie avec la réglementation en vigueur pour répondre à la dernière partie de la question d'étude 3 : « Comment les pratiques de gestion, de recettes, de dépenses et de contrôle de la caisse d'entraide s'articulent-elles avec la réglementation en vigueur ? »

Il ressort des résultats qu'un certain degré de contrôle existe aux différents niveaux, à savoir localement auprès des directions et des services comptables, et au niveau central auprès de la DG EPI, du SPF Justice ainsi que de la Cour des comptes, en tant qu'organe de contrôle externe.

4.2.1. Contrôle local

Selon les réponses aux questionnaires et les répondants de la phase 3, le contrôle interne des comptes est principalement effectué par le service comptable local et la direction de l'établissement concerné. Toute dépense de la caisse d'entraide, conformément à la circulaire 1747bis, doit être approuvée par la direction ou la personne mandatée par elle, et est gérée par le service comptable de la prison. Ce dernier doit également faire rapport à la direction et à la DG EPI.

Selon un répondant, le contrôle interne devrait normalement se dérouler de la même manière dans chaque établissement puisque les bilans doivent être envoyés au ministre. Une personne interrogée a souligné qu'il n'est pas toujours évident de savoir si certains biens sont payés par la caisse d'entraide ou non. Le manque de transparence quant à l'utilisation de la caisse

d'entraide a également été souligné à plusieurs reprises par les CdS. Le contrôle de ces budgets est très difficile et devrait être davantage facilité à l'avenir. Certaines CdS ont déjà ouvert une enquête sur la caisse d'entraide, elles ont identifié des transactions suspectes de fonds qui ont été signalées aux fins d'une enquête plus approfondie. De tels constats soutiennent le besoin urgent d'une plus grande transparence autour de la caisse d'entraide.

D'après les réponses obtenues en phase 1, il apparaît que les CdS peuvent

Le CCSP recommande à la DG EPI d'établir une distinction claire entre les dépenses comptables de la caisse d'entraide et les autres dépenses.

consulter les comptes pour avoir accès aux chiffres qui leur sont utiles. Dans certains cas, cependant, il est conseillé aux membres de la commission de contacter la direction avant de s'adresser au service comptable. Un répondant précise que les informations demandées à la direction et communiquées à un membre de la commission sont confidentielles. Ainsi, il n'est pas opportun que les détenus connaissent le budget total dont dispose la caisse (locale) d'entraide à ce moment-là. Un répondant explique que le risque est qu'ils considèrent la caisse d'entraide comme leur cagnotte personnelle. En revanche, un autre répondant a fait valoir qu'une plus grande transparence serait souhaitable, et a même suggéré que les détenus aient accès à l'inventaire des dépenses. Plutôt que de mettre l'accent sur le contrôle, c'est surtout la recherche de la transparence qui est importante, selon lui.

4.2.2. Contrôle central

La majorité des répondants ont indiqué que le contrôle externe est effectué par la Cour des comptes. Au cours des entretiens, trois d'entre eux ont également mentionné que les directions régionales de la DG EPI effectuent des contrôles. En revanche, un répondant a clairement indiqué que la DG EPI n'effectue aucun contrôle car la caisse d'entraide ne fait pas partie de la comptabilité publique.

La fréquence des contrôles financiers n'est pas non plus parfaitement claire d'après les réponses fournies lors de la phase 1. Plusieurs questionnaires indiquent notamment que la fréquence peut être quotidienne, mensuelle, trimestrielle ou même annuelle. Cependant, la circulaire 1747bis précise que les pièces comptables relatives à la caisse d'entraide nécessitent un

contrôle trimestriel. En outre, sur la base des données collectées, il n'est pas non plus évident de savoir qui réalise et/ou fait rapport sur les contrôles, quand et de quelle manière. La majorité des répondants indiquent que peu de rapports sont préparés, ou qu'il n'y en a pas du tout, et que la méthode de réalisation des rapports n'est pas cohérente entre les différents établissements du pays, bien que ces aspects soient stipulés dans la circulaire 1747bis.

Au cours des différents entretiens et dans les réponses aux questionnaires,

Le CCSP recommande à la DG EPI de faire preuve de plus de clarté et de transparence dans le cadre du contrôle et des cycles budgétaires afin que les directions locales puissent respecter le calendrier et les contrôles.

les répondants se contredisent lorsqu'il s'agit du contrôle de la caisse d'entraide. Par exemple, dans plusieurs entretiens, la Cour des comptes est désignée comme l'organe de contrôle. Cette affirmation est toutefois contredite dans un autre entretien. La Cour des comptes elle-même précise qu'elle ne s'intéresse pas à la caisse d'entraide, mais principalement à la comptabilité générale de la prison d'une part et aux comptes individuels des détenus d'autre part. La Cour contrôle, une fois par an, la comptabilité générale de l'ensemble des services publics fédéraux (ci-après : SPF) et des services publics fédéraux de programmation (SPP) qui lui est soumise en même temps. Elle adresse ensuite des observations individuelles aux différents départements en fonction des conclusions rendues tout au long du processus de contrôle. En outre, la Cour des comptes procède à des contrôles ponctuels plusieurs fois par an.

Enfin, un répondant note qu'en pratique, il y a un retard important dans la livraison des documents arithmétiques par le SPF Justice et que le service comptable de la DG EPI manque cruellement de personnel, ce qui complique évidemment le contrôle. Le service comptable central de la DG EPI procède donc principalement à des enquêtes de détail dans les comptes des différents établissements. Il s'y attelle en informant le directeur général (ci-après : DG), les directions régionales et locales. Ce faisant, des explications ou des motivations complémentaires sont recherchées et les orientations existantes sont rappelées. Toutefois, le répondant est d'avis que même avec un service complet, il n'y aurait pas plus de contrôles de leur part. En dehors des contrôles ad hoc, il n'appartient pas au service

comptable central de vérifier les comptes de manière systématique et détaillée. En fait, selon le répondant, c'est une tâche vouée à l'échec que de contrôler chaque activité de chaque établissement sur une seule année.

Le CCSP recommande à la DG EPI de se doter des ressources humaines suffisantes afin que le service comptable central soit effectivement en mesure d'effectuer un contrôle systématique de la gestion et de l'utilisation de la caisse d'entraide.

4.3. Informations aux détenus sur la caisse d'entraide

Dans la phase 2 de l'étude, certaines questions ont été posées aux détenus de différents établissements. Cette deuxième phase ne visait en aucun cas la représentativité, mais elle a tenté d'apporter une première réponse exploratoire à la quatrième question d'étude : « De quelle manière les détenus sont-ils informés au sujet de la caisse d'entraide ? »

Comme déjà mentionné dans l'analyse de la littérature, aucune directive visant à informer les détenus de la caisse d'entraide n'a pu être trouvée. Par conséquent, dans les entretiens de la phase 3, certains répondants ont indiqué qu'aucune information sur la caisse d'entraide n'était fournie aux détenus. En pratique, 29 des 98 détenus interrogés ne connaissaient pas l'existence de la caisse d'entraide. La majorité des répondants qui connaissent la caisse d'entraide ont été informés de son existence par le personnel pénitentiaire (20) ou par d'autres détenus (35). Un répondant de la phase 3 confirme en effet que certains détenus sont chargés d'en informer les nouveaux arrivants. Une minorité en a été informée par une brochure (8), la CdS (3) ou la consultation des détenus (2). Quant au personnel pénitentiaire, il apparaît que ce sont principalement les agents de surveillance (11), la direction (5) et le service psychosocial (ci-après : SPS) (6) qui informent les détenus à propos de cette caisse.

Moins de la moitié des détenus interrogés (28) ont indiqué avoir obtenu toutes les informations concernant la caisse d'entraide à leur arrivée. Ceci ressort également de certains entretiens avec les directions. Dans certains établissements, les détenus reçoivent une brochure d'information à leur arrivée. Dans un autre établissement, en revanche, les détenus perçoivent une intervention de la caisse d'entraide dès leur incarcération. Il s'agit d'un

octroi automatique d'aide sociale, en application de l'article 103 de la loi de principes, qui stipule que les détenus ont droit à l'offre présente en prison en la matière. Dans l'établissement en question, un prêt social en fait partie. Selon les enquêtes, d'autres détenus n'ont été mis au courant qu'à un stade ultérieur, quelques jours, plusieurs semaines, voire des mois après leur arrivée en prison.

Au cours des entretiens de la phase 3, certaines personnes interrogées ont questionné le fait que les détenus se souviennent réellement de ces informations, sachant qu'ils en sont surchargés lors de leur incarcération. En outre, différents termes sont utilisés pour désigner les éléments liés à la caisse d'entraide (caisse d'assurances sociales, tabac social, prêt, etc.), de sorte que les détenus ne savent pas toujours que ces interventions relèvent de la caisse d'entraide.

Le CCSP recommande à la DG EPI et aux directions locales d'informer les détenus de l'existence de la caisse d'entraide sous une forme qui permettent aux personnes détenues de comprendre clairement de quoi il relève et de ce à quoi ils ont droit. Cette information devrait leur être fournies dans les différentes langues présentes dans l'établissement.

La grande majorité des détenus interrogés comprennent l'utilité de la caisse d'entraide. La raison principale qu'ils invoquent est que la caisse d'entraide est importante pour les détenus dont les ressources sont insuffisantes, pour ceux qui ne reçoivent pas de soutien financier de l'extérieur ou pour ceux qui ne peuvent pas travailler.

Parmi les détenus qui connaissent l'existence de la caisse d'entraide, 28 disent y avoir eu recours à un moment ou à un autre. 13 d'entre eux ont adressé leur demande à la direction de l'établissement. Une minorité d'entre eux s'est adressée à cette fin aux agents de surveillance ou même au service comptable. La décision a été prise par la direction dans 14 cas, et par le service comptable dans 7 cas. Les autres détenus ne semblent pas savoir qui a accepté ou refusé leur demande d'intervention. Seules deux demandes ont été refusées. Un détenu déclare avoir été informé de la raison de ce refus, l'autre déclare n'avoir obtenu aucune forme d'explication à ce sujet.

Enfin, concernant la possibilité d'introduire un recours contre la décision prise, seuls 3 détenus indiquent en avoir été informés, 25 déclarent ne pas avoir obtenu ces informations, tandis que 41 autres ont choisi de ne pas répondre à cette question.

Le CCSP recommande à la DG EPI et aux directions locales d'intégrer structurellement la diffusion d'informations relatives à la caisse d'entraide dans la procédure d'accueil des détenus entrants. Ce faisant, le CCSP souligne l'importance de répéter ces informations après un certain temps (par exemple, après les trois premiers mois de détention).

Le CCSP recommande à la DG EPI d'établir une distinction claire entre un prêt et un don de la caisse d'entraide et de prévoir des directives précises à cet effet.

4.4. Conclusion des résultats

Les pratiques relatives aux recettes, dépenses et remboursements de la caisse d'entraide ne sont pas harmonisées entre les différents établissements pénitentiaires. Il existe une circulaire (cf. étude de la littérature) mais elle s'est avérée assez difficile à trouver, comme en témoigne la réaction générale des personnes interrogées. En effet, de nombreux répondants ont indiqué qu'ils ne l'avaient même jamais vue. La Cour des comptes signale également qu'elle n'en a jamais eu connaissance. Le CCSP quant à lui n'a reçu cette circulaire de la DG EPI qu'à un stade largement avancé de l'étude. Le fait que celle-ci se soit avérée difficile à identifier pour les directions locales peut sans doute expliquer le manque d'harmonisation de leurs pratiques en la matière.

Les entretiens démontrent qu'il existe un consensus pour revenir de toute urgence à l'essence même de la caisse d'entraide, à savoir le soutien aux détenus indigents d'une part et l'intérêt commun de la population carcérale d'autre part. Il apparaît également que si des orientations générales sont nécessaires, une harmonisation totale ne semble pas souhaitable. L'importance de l'autonomie est souvent évoquée. Tant les membres de

la direction que les collaborateurs de la Cour des comptes interrogés sont favorables à une harmonisation minimale de la caisse d'entraide. Cela signifie que les établissements pourraient décider eux-mêmes d'accorder un montant plus élevé à leurs détenus. Cette solution repose notamment sur la nécessité de ne pas perdre de vue la diversité des établissements (durée de séjour des détenus, maison d'arrêt ou établissement pénitentiaire, etc.)

Le CCSP note que les possibilités en matière d'initiatives visant à préparer la sortie des détenus (p.e. activités communes, interventions dans les dépenses pour les permissions de sortie, ...) sont principalement déterminées au niveau local, en raison des différentes approches et règles entre les établissements pénitentiaires concernant l'utilisation de la caisse d'entraide. Dans la pratique, il a également été constaté que toutes les prisons ne génèrent pas les mêmes revenus en raison de la population, l'infrastructure, l'état de vétusté du bâtiment ainsi que sa taille. Une uniformisation entre les différents établissements semblerait donc difficile à atteindre.

CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

Conclusion générale et recommandations

La caisse d'entraide et ses interventions en faveur des détenus sont susceptibles d'influer sur le cours de la vie quotidienne de ces derniers particulièrement sur celle des indigents ainsi que sur la mise en œuvre de certains de leurs droits durant leur détention. On pense notamment à leur droit à des contacts avec le monde extérieur et à celui à l'hygiène.

Or le manque de transparence et la gestion différenciée de cette caisse entre établissements sont constatés de longue date par les CdS. L'actuel CCSP, de concert avec toutes les CdS, a donc décidé d'y consacrer une première étude exploratoire.

Le CCSP, en tant qu'organe indépendant et impartial de contrôle et d'avis, a ainsi souhaité se pencher sur le sujet en l'abordant sous 4 angles différents : (1) les pratiques locales relatives à la caisse d'entraide, (2) la conformité de ces pratiques aux règlements et aux accords applicables en la matière, (3) le contrôle interne et externe de la caisse d'entraide, et (4) l'information fournie aux détenus au sujet de la caisse d'entraide.

Pour explorer ces thèmes en détail, une étude par méthodes mixtes utilisant des questionnaires et des entretiens standardisés a été utilisée. Les entretiens ont aussi bien été menés avec des détenus qu'avec des acteurs clés du paysage pénitentiaire (un membre de l'administration centrale de la DG EPI, trois membres locaux de la direction qui, en raison de leurs tâches spécifiques, jouent un rôle plus central en la matière auprès de leurs collègues, et certains collaborateurs de la Cour des comptes).

La présente étude a révélé qu'à ce jour, les pratiques concernant la gestion, les recettes et les dépenses de la caisse d'entraide ne sont pas harmonisées entre les différents établissements pénitentiaires. La circulaire 1747bis, à laquelle doivent se conformer les directions locales, date de 2005 et n'est pas (plus) adaptée à l'évolution du contexte et aux circonstances difficiles (en termes de personnel et de gestion financière) au sein des établissements. Par conséquent, les membres des directions disent avoir dû faire preuve de créativité ces dernières années et déployer beaucoup d'efforts pour gérer la caisse d'entraide aussi correctement que possible malgré ces circonstances. Diverses parties prenantes, y compris des directions locales, expriment par ailleurs le souhait d'en revenir à l'objectif de base de la caisse d'entraide, à savoir un soutien financier pour les détenus indigents.

Il en va de même pour la question de l'élaboration de lignes directrices générales réalistes dans les circonstances actuelles.

Le CCSP formule donc, dans ce rapport d'étude, les recommandations nécessaires qui devraient contribuer à une utilisation plus transparente et conforme de la caisse d'entraide. Le CCSP souligne le besoin de réglementations claires et actualisées qui prennent suffisamment en compte et laissent la place à la spécificité de chaque établissement et aux circonstances actuelles. Par la même occasion, ces réglementations devraient fournir aux directions locales un cadre solide dans lequel elles pourraient gérer la caisse d'entraide selon la politique cohérente et harmonisée. Un tel cadre devrait également contribuer à réduire les inégalités entre les différents établissements dans lesquelles les détenus pourraient séjourner pendant leur parcours de détention. Enfin, un tel cadre général et une transparence accrue permettraient un meilleur contrôle (tant interne qu'externe) de la caisse d'entraide et révéleraient les éventuels abus et erreurs.

Cependant, le CCSP tient à souligner que l'utilisation conforme de la caisse d'entraide, même si les réglementations à cet égard sont complétées et mises à jour, ne sera possible que si les conditions préalables nécessaires (en matière de personnel et de gestion financière) sont remplies. Le CCSP recommande dès lors que la DG EPI et le ministre compétent affectent les budgets utiles et suffisants aux différents domaines pour lesquels les directions des établissements pénitentiaires sont actuellement obligées de recourir à la caisse d'entraide faute de moyens autrement disponibles.

C'est pourquoi le CCSP se réfère plus spécifiquement aux recommandations générales et spécifiques ci-dessous.

Recommandation générale

Le CCSP recommande à la DG EPI et au ministre de la Justice d'élaborer et de diffuser des lignes directrices actualisées aux parties intéressées (établissements locaux, détenus, organes externes tels que la Cour des comptes et les autorités communautaires). En outre, le CCSP recommande à la DG EPI de revoir régulièrement ces lignes directrices et d'en assurer la transparence nécessaire.

Recommandations spécifiques

En ce qui concerne **la gestion** de la caisse d'entraide (cf. 4.1.1) :

Processus décisionnel

1. Le CCSP recommande à la DG EPI de définir clairement les procédures relatives à la caisse d'entraide, à savoir qui a le pouvoir de décision, quels sont les délais applicables, comment une demande doit-elle être introduite, comment un recours peut-il être formé et comment le retour d'information/de suivi est-il organisé.
2. Le CCSP précise qu'il estime pour sa part que la décision relative à l'octroi de l'aide financière de la caisse d'entraide est à considérer comme une décision individualisée du directeur au sens de l'article 148 de la loi de principes et qu'il convient dès lors qu'elle soit dûment motivée au sens de l'article 158 de la loi de principes.

Remboursement

3. Le CCSP recommande à la DG EPI et aux directions locales qu'aucun intérêts ne soit facturé sur les remboursements de prêts par les détenus.
4. Le CCSP recommande à la DG EPI d'uniformiser le processus de remboursement des prêts par les détenus et de prévoir des directives précises cet effet.
5. Le CCSP recommande aux directions locales d'établir systématiquement un plan d'apurement en veillant à ce que le consentement écrit et éclairé du détenu soit sollicité sur le principe autant que sur les montants retenus sur son compte individuel.

Enregistrement

6. Le CCSP recommande à la DG EPI de doter les services comptables locaux d'un programme de gestion comptable efficace et disposant de toutes les fonctionnalités requises et actualisées.

Caisse centrale d'entraide

7. Le CCSP soutient l'idée d'une solidarité réciproque grâce à laquelle les établissements voisins pourraient mutualiser leurs recettes et leurs dépenses par le biais de la caisse d'entraide centralisée. Le

CCSP souligne également l'importance d'une directive claire de la DG EPI dans laquelle le principe de solidarité devrait être ancré.

En ce qui concerne **les recettes** de la caisse d'entraide (cf. 4.1.2) :

8. Le CCSP recommande à la DG EPI de compléter la liste des sources de revenus de la circulaire 1747bis afin qu'elle reflète la réalité.
9. Le CCSP recommande à la DG EPI de fixer une marge bénéficiaire maximale identique pour chaque établissement ne dépassant pas les 10% actuellement prévus dans la circulaire 1747bis ainsi que d'indiquer clairement sur quels produits cette marge s'applique.

En ce qui concerne **les dépenses** de la caisse d'entraide (cf. 4.1.3) :

10. Le CCSP recommande à la DG EPI, conformément aux normes du CPT en la matière, de mettre des produits d'hygiène de base gratuitement à la disposition des détenus tant à leur arrivée que pendant toute la durée de leur détention.
11. Le CCSP recommande à la DG EPI d'organiser la distribution de produits d'hygiène de base de manière centralisée.
12. Le CCSP recommande à la DG EPI de veiller à prendre les directives requises en vue de garantir que les interventions provenant de la caisse d'entraide puissent être accordées de manière équitable dans tous les établissements.
13. Le CCSP encourage vivement le financement d'initiatives réparatrices par la caisse d'entraide et suggère à la DG EPI d'inscrire davantage de dépenses de cet ordre dans la liste limitative de la circulaire 1747bis.
14. Le CCSP souligne que la caisse d'entraide ne doit pas se substituer au financement des activités communautaires incombant aux Communautés, lesquelles devraient prévoir un budget suffisant pour ce faire. Néanmoins, le CCSP soutient l'inclusion d'interventions utiles dans le cadre des activités communautaires dans la liste limitative de la circulaire 1747bis.
15. Le CCSP recommande à la DG EPI et à la Régie des Bâtiments d'affecter des budgets suffisants aux travaux de réparation et de rénovation des infrastructures.

16. Le CCSP recommande à la DG EPI d'allouer des budgets suffisants pour couvrir les services d'interprétation.
17. Le CCSP recommande à la DG EPI d'allouer des budgets suffisants en vue de couvrir les dépenses liées aux gratifications des détenus en charge d'un travail domestique au sein de la prison, tout en soulignant que ces budgets ne peuvent pas provenir de la caisse d'entraide.
18. Le CCSP recommande aux directions des établissements pénitentiaire de veiller à ce que l'utilisation de budgets issus de la caisse d'entraide fassent effectivement l'objet d'une concertation avec les détenus qui en sont les principaux contributeurs et bénéficiaires dans le cadre des échanges réguliers de l'organe de concertation.

En ce qui concerne **le contrôle** de la caisse d'entraide (cf. 4.2) :

Contrôle local

19. Le CCSP recommande à la DG EPI d'établir une distinction claire entre les dépenses comptables de la caisse d'entraide et les autres dépenses.

Contrôle central

20. Le CCSP recommande à la DG EPI de faire preuve de plus de clarté et de transparence dans le cadre du contrôle et des cycles budgétaires afin que les directions locales puissent respecter le calendrier et les contrôles.
21. Le CCSP recommande à la DG EPI de se doter des ressources humaines suffisantes afin que le service comptable central soit effectivement en mesure d'effectuer un contrôle systématique de la gestion et de l'utilisation de la caisse d'entraide.

En ce qui concerne les **informations** aux détenus sur la caisse d'entraide (cf. 4.3) :

22. Le CCSP recommande à la DG EPI et aux directions locales d'informer les détenus de l'existence de la caisse d'entraide sous une forme qui permettent aux personnes détenues de comprendre clairement de quoi il relève et de ce à quoi ils ont droit. Cette

information devrait leur être fournies dans les différentes langues présentes dans l'établissement.

23. Le CCSP recommande à la DG EPI et aux directions locales d'intégrer structurellement la diffusion d'informations relatives à la caisse d'entraide dans la procédure d'accueil des détenus entrants. Ce faisant, le CCSP souligne l'importance de répéter ces informations après un certain temps (par exemple, après les trois premiers mois de détention).
24. Le CCSP recommande à la DG EPI d'établir une distinction claire entre un prêt et un don de la caisse d'entraide et de prévoir des directives précises à cet effet.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie

Législation et règlement

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

Lettre collective n° 98, 24 août 2010 « Compte de la masse des détenus ».

Rapport final de la commission « Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », *Doc. Parl.* Chambre 2000-2001, DOC 50-1076-001.

Ann. Commission Justice 2015-2016, 2 décembre 2015, n° 06183

Circ. min. n° 1812, 30 août 2011 « Intervention de la caisse d'entraide de la prison en faveur des détenus indigents ».

Circ. n° 1747bis, 16 mars 2005 « Masse des Détenus » remplaçant la circulaire n° 1747 du 5 septembre 2002 ainsi que celle du 30 mars 1998 « Caisse d'entraide des détenus ». https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2023/01/Circulaire-1747bis_FR.pdf

Questions et réponses Chambre 2015-2016, 2 décembre 2015, n° 54/057 (Question n° 683 J. PENRIS)

Questions et réponses Chambre 2010-2011, 15 juillet 2011, n° 53/042, 75 (Question n° 487 P. LOGGHE)

Questions et réponses Chambre 2017-2018, 21 mars 2018, n° 54/149, 289 (Question n° 2283 G. CALOMNE)

Questions et réponses Chambre 2019-2020, 25 octobre 2019, n° 55/004, 68 (Question n° 67 Ö. ÖZEN)

Questions et réponses Sénat, 20 avril 2021, (Question n° 5-2131 B. ANCIAUX)

Projet de loi modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *Doc. Parl.* Chambre 2012-2013, n° 53.2744/004.

Jurisprudence

CP15/21-0004 ([CP15/21-0004 - Jurisprudence CCSP - belgium.be -](#))

KC21/21-0093 ([KC21/21-0093 - Jurisprudence CCSP - belgium.be -](#))

KC32/21-0076 ([KC32/21-0076 - Jurisprudence CCSP \[belgium.be\]](#))

Sources scientifiques

Bas, R., Beyens, K., Bogaert, T., Colle, P., Daems, T., Janssen, P., Machiels, B., Meyvis, W., Olsen, J., Pieraerts, M., Pletincx, P., Smaers, G., & Wauters, J. (Eds.). (2002). *Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 20(96).

Decorte, T., & Zaitch, D. (2009). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Acco.

De Decker, S. (2009). De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. *Fatik : Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 123, 13-18.

Dupont, L., & Foqué, R. (Eds.). (1998). *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*. Leuven University Press

Maesschalck, J. (2016). Methodologische kwaliteit in het kwalitatief criminologisch onderzoek. Dans Decorte T. et Zaitch D. (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 131-160). Acco.

Silverman, D. (2013). *Doing qualitative research* (Fourth edition). SAGE Publications Ltd.

Sources non scientifiques

CPT. (2021). *30e Rapport Général du CPT : 1er janvier — 31 décembre 2020* (CPT/Inf [2021] 5). Conseil de l'Europe. 1680a25e6c (coe.int)

CCSP. (2021). *Rapport annuel 2020*. https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/CCSP_RapportAnnuel_2020-2.pdf



CCSP

Conseil Central de
Surveillance Pénitentiaire

**Le Conseil Central
de Surveillance
Pénitentiaire** veille à
garantir les droits et
la dignité humaine
des personnes
détenues

Rue de Louvain 48/2
1000 Bruxelles

www.ccsp.belgium.be
info@ccsp.belgium.be

Tél. : +32 2 549 94 70