

AVIS d'office

Relatif au règlement d'ordre intérieur (partie générale) des prisons

adopté par le Conseil central le 20.10.2022

I. INTRODUCTION

Le règlement d'ordre intérieur des prisons (ci-après ROI) (partie générale) fait l'objet, depuis juin 2020, de mises à jour successives et de diverses adaptations par le service juridique de l'administration pénitentiaire.

A ce jour, bien que la partie générale de ce règlement soit considérée comme définitive par l'administration pénitentiaire¹, elle n'a, semble-t-il, pas encore été approuvée et signée par le ministre de la Justice.

Dans l'intervalle, les règlements d'ordre intérieur des prisons d'Anvers, de Louvain central, de Bruges et de Turnhout auraient cependant déjà été soumis à la signature du ministre.

« Le règlement d'ordre intérieur des prisons s'adresse au détenu afin de lui permettre de connaître les procédures et règlements qui lui sont applicables au sein de la prison. » Il « est mis à la disposition du détenu qui a l'obligation de s'y conformer. » (*Règlement d'ordre intérieur - partie générale - I. Introduction*).

A ce titre et en vertu de l'article 22, 2° de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, qui confie au Conseil central de surveillance pénitentiaire la compétence « de soumettre (...), au ministre qui a la Justice dans ses attributions (...), soit d'office, soit à la demande de ceux-ci, des avis sur l'administration des établissements pénitentiaires et sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté », le CCSP a demandé à examiner les différentes versions du règlement d'ordre intérieur (partie générale) telles que remaniées depuis juin 2020 par le service juridique de l'administration pénitentiaire.

Bien que certaines de ses premières observations aient été intégrées à la version définitive de ce document, les dispositions les plus critiquées par le CCSP n'ont cependant pas été adaptées comme suggéré.

¹ La version du nouveau ROI communiquée par la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) est reprise en annexe au présent avis ; il est visé par l'expression « le texte examiné ».

Le CCSP formule dès lors le présent avis à l'adresse du ministre de la Justice afin que ses observations soient réexaminées avant qu'il n'approuve le nouveau règlement d'ordre intérieur des prisons.

A toutes fins utiles, le CCSP transmet copie de cet avis à la DG EPI d'une part ainsi qu'au Parlement. Une copie de celui-ci est par ailleurs publiée sur son site internet à la page des publications.

II. DISPOSITIONS CRITIQUEES

1. L'alimentation

(IV. Conditions matérielles, 6., page 12)

Il n'est fait mention ici du choix du menu disponible par le détenu que dans le cadre prévu en vue d'être adapté aux spécificités locales de fonctionnement propre à chaque établissement dans les termes suivants :

Description de l'organisation de la distribution des repas ; variété des menus disponibles entre lesquels les détenus peuvent opérer un choix (sans porc, végétariens, etc.), et de la manière dont ils doivent faire leur choix.

Le droit des détenus à bénéficier d'un **régime alimentaire tenant compte de leur religion** découlant de la **liberté de culte** telle que consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme (art. 9), la constitution belge (art. 19), la loi de principes (art. 6 §1er et 9 § 1er) ainsi que par les règles pénitentiaires européennes (RPE n° 22.1) n'y est dès lors pas explicitement repris. La commission des plaintes de Saint Gilles vient par ailleurs de reconnaître ce droit fondamental à un détenu dans une décision KC29/22-0124.

Cette absence de précision est ainsi susceptible de générer des **situations discriminatoires** telles que par exemple la délivrance de repas casher par un rabbin à des détenus d'obédience juive alors que les détenus musulmans de la même prison n'ont d'autre choix que d'accepter des menus végétariens ou sans porc ou de devoir (quand cela est possible au sein de la prison concernée ; et quand le détenu dispose des ressources financières nécessaires) d'acheter de la viande halal à la cantine.

En conséquence, le CCSP propose de préciser sous cette disposition du règlement d'ordre intérieur que " ***Le détenu bénéficie du régime alimentaire tenant compte de sa religion. A défaut de menu spécial prévu au sein de la prison, les aliments visés doivent pouvoir être obtenus par le détenu soit via la cantine soit via d'autres voies***".

2. La mutation de cellule systématique en cas de sanction disciplinaire d'isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu

(V. Conditions de vie en communauté, page 14)

Au titre des "conditions de vie en communauté" figure le cadre suivant, prévu en vue d'être adapté aux spécificités locales de fonctionnement propre à chaque établissement.

Le détenu séjourne dans l'espace de séjour qui lui est attribué par le directeur ou son délégué.

Pour des raisons d'organisation générale et dans l'intérêt de la bonne exécution de la sanction, le détenu qui est sanctionné de plus de X jours d'isolement dans l'espace de séjour est systématiquement muté sur la section XX le temps d'exécuter cette sanction.

Le CCSP estime cette disposition critiquable et en recommande la suppression pure et simple aux motifs suivants :

- La disposition visée implique la mutation systématique de la personne détenue sanctionnée d'isolement dans l'espace de séjour de X jours dans une autre section le temps d'exécuter la sanction. Ce faisant, elle instaure **une double sanction** dans le chef de la personne détenue concernée pour une seule infraction donnée. Ceci est contraire à l'article 126 de la loi de principes qui stipule bien qu' "un détenu ne peut être puni disciplinairement qu'une seule fois pour la même infraction disciplinaire."
- En outre, contrairement à ce que prévoit l'article 124, §1^{er} de la loi de principes, à savoir qu'"un détenu ne peut être puni disciplinairement pour d'autres infractions et par d'autres sanctions que celles définies par la présente loi", cette seconde sanction, corollaire de la première, **ne figure pas au titre des sanctions prévues par les articles 132 et 133 de la loi de principes** et, partant, est donc contraire à la loi. Dans le cadre de l'exercice du droit de plainte, la commission d'appel francophone du Conseil central a d'ailleurs tranché en ce sens dans son arrêt CA/21-0013.

En effet, cette disposition vise à créer, *de facto*, **une sanction non prévue par la loi de principes** en isolant le détenu sanctionné, d'après le texte examiné, en fonction de la durée de la sanction, non pas dans la cellule qui lui est attribuée (IES/ATV²) mais dans une autre cellule dans laquelle il est muté. De plus, selon le texte examiné, il n'est pas précisé s'il est autorisé, ou non, à retourner dans sa cellule d'origine à l'issue de la sanction. Or, dans le cadre d'une sanction disciplinaire, la seule hypothèse de placement d'un détenu dans une autre cellule que la sienne est celle de l'enfermement en cellule de punition (art. 132, 4°). La commission d'appel francophone du Conseil central a d'ailleurs sanctionné à plusieurs reprises cette pratique contraire à la loi (CA/20-0019, CA/20-0036, CA/21-0013).

² IES pour « isolement dans l'espace de séjour »/ATV voor « afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte ».

- Au surplus, même si l'article 140 de la loi de principes consacré à l'isolement dans l'espace de séjour ne précise pas *expressis verbis* que **le lieu dans lequel la sanction doit être exécutée est la cellule qu'occupait le détenu avant la sanction disciplinaire**, c'est néanmoins ce qui s'en déduit irréfutablement ("isolement dans l'espace de séjour attribué au détenu"). Il en découle que le détenu sanctionné, privé d'activités communautaires et restreint dans les modalités du régime dont il relève, a toujours accès à ses effets personnels en cellule. Or ceci n'est aucunement garanti lors de la mutation de cellule prévue par le texte examiné. A l'issue de la sanction, il est aussi en droit de reprendre le cours du régime dont il relevait avant sa sanction, ce qui n'est aucunement garanti par le texte examiné. Comme l'a précisé la Commission d'appel francophone du Conseil central dans deux des décisions précitées (CA/21-0013, CA/20-0019), la mutation systématique de la personne détenue sanctionnée d'isolement dans l'espace de séjour de X jours dans une autre section le temps d'exécuter la sanction, est donc contraire à la disposition précitée ainsi qu'à l'esprit de la loi.
- Ensuite, la mutation de cellule qui découle de cette double sanction et à laquelle il ne serait pas mis fin au terme de la durée de X jours d'isolement par un retour de la personne détenue dans l'espace de séjour qui lui avait été attribué avant la sanction, peut s'accompagner de **conséquences préjudiciables pour l'intéressé**. En effet, un changement de section peut engendrer la perte de son travail ainsi que celle du bénéfice du régime dans lequel son espace de séjour initial était situé. A titre d'exemple, une personne séjournant dans une cellule individuelle pourrait être mutée dans une section où il ne sera plus seul en cellule. De même, un détenu bénéficiant d'un régime communautaire pourrait être muté dans une section semi-communautaire ou même fermée. Que l'on considère ces conséquences comme constitutives d'une ou de plusieurs sanctions supplémentaires intervenant *de facto* suite à une sanction d'isolement dans l'espace de séjour ou comme constitutives de dommages collatéraux dans le chef de la personne détenu, celles-ci s'avèrent **déraisonnables**.
- Enfin, si la mutation de cellule devait néanmoins s'avérer raisonnablement justifiée eu égard au bon fonctionnement et à l'organisation du régime de la section concernée, **une décision individuelle distincte** de la décision disciplinaire prononçant la sanction d'isolement dans l'espace de séjour doit être prise par la direction et celle-ci doit être **motivée** conformément à l'obligation prévue en ce sens à l'article 8 de la loi de principes ainsi qu'aux principes rappelés par la lettre collective n° 155 et selon lesquels « le détenu qui fait l'objet d'une décision doit disposer des éléments qui lui permettent de comprendre les raisons qui ont conduit le directeur à prendre la décision en question (pourquoi a-t-elle été prise, sur base de quels éléments concrets est-elle fondée, et quelle est sa portée précise), et par conséquent lui permettre d'en apprécier la légalité et la pertinence » (LC 155, page 5). La commission des plaintes de Mons a tranché en ce sens dans une décision encore inédite CP22/21-0004 ainsi que celle de Lantin dans une décision CP15/22-0001.

3. Les fouilles

(XV. Ordre et Sécurité, page 29)

- L'article 108, §1er de la loi de principes dispose que « lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt du maintien de l'ordre ou de la sécurité, le détenu peut subir **une fouille de ses vêtements** par les membres du personnel de surveillance, conformément aux directives données par le directeur ».

Le texte examiné, après avoir rappelé en raison de quels motifs ce type de fouille peut avoir lieu, en détaille les modalités d'exécution de la manière suivante :

(...) le détenu reste habillé et il lui est demandé de remettre à l'agent tous les objets qui sont en sa possession (y compris son couvre-chef éventuel). L'agent contrôle ces objets. Le détenu est invité à se placer de profil par rapport à l'agent, à écarter les bras et les jambes et à montrer les paumes de ses mains. L'agent fouille le détenu par palpation et inspecte la nuque, le col du vêtement, les bras, les épaules, la poitrine, le dos et les jambes.

En fonction des instructions du directeur, le détenu est invité à remettre sa veste, sa ceinture, ses chaussures et ses chaussettes et à montrer ses plantes de pieds ; sa veste, sa ceinture, ses chaussures et ses chaussettes sont inspectées.

Or, il apparaît dans la pratique qu'à défaut de toute précision sur ce point, il arrive régulièrement que des personnes détenues soient fouillées par des personnes du sexe opposé avec les risques d'abus que cela comporte.

Il a été porté à la connaissance du CCSP par l'administration pénitentiaire qu'au vu des difficultés pratiques que rencontrent certains établissements en raison de l'absence de tout membre du personnel du même sexe ou en raison de son insuffisance, il pourrait s'avérer compliqué voire impossible d'interdire les fouilles par des membres du personnel du sexe opposé.

Le CCSP, bien que conscient de cette réalité, insiste toutefois sur la nécessité de rappeler, dans les dispositions du règlement d'ordre intérieur des prisons, que **la règle doit demeurer celle de la fouille réalisée par du personnel du même sexe que la personne détenue ou du sexe du choix de la personne détenues si cette personne est en procédure de changement de sexe.**

Le CCSP recommande dès lors que cette règle soit rappelée *expressément* dans le texte examiné.

- L'article 108 §2 de la loi de principes est libellé comme suit : « Le détenu est fouillé au corps quand le directeur estime qu'il y a des indices individualisés que la fouille des vêtements ne suffit pas à atteindre le but décrit au § 1er, alinéa 2. Le directeur remet sa décision par écrit au détenu au plus tard vingt-quatre heures après que la fouille a eu lieu.

La fouille au corps permet d'obliger le détenu à se déshabiller afin d'inspecter de l'extérieur le corps et les ouvertures et cavités du corps.

La fouille à corps ne peut avoir lieu que dans un espace fermé, en l'absence d'autres détenus, et doit être effectuée par au moins deux membres du personnel du même sexe que le détenu. »

Le § 3 précise quant à lui, qu'il s'agisse d'une fouille des vêtements ou à corps qu'elles « ne peuvent avoir un caractère vexatoire et doivent se dérouler dans le respect de la dignité du détenu. »

Et le texte examiné d'en préciser les modalités d'exécution comme ceci :

(...)

La fouille au corps est exécutée par des membres du personnel pénitentiaire de surveillance du même sexe que les détenus fouillés, au nombre de deux au minimum dans un local fermé et en l'absence d'autres détenus.

(...)

Cette fouille se déroule de la manière suivante : l'agent donne au détenu une serviette. Le détenu est invité à se déshabiller complètement derrière un paravent. Le détenu est invité à remettre tous les vêtements et objets qu'il porte sur lui. L'agent l'invite à se présenter devant lui muni de sa serviette. Le détenu est invité à dénouer ses cheveux (le cas échéant) et à les secouer. Le détenu est invité à montrer la plante de ses pieds. L'agent inspecte ensuite visuellement la cavité buccale, en demandant au détenu d'ouvrir la bouche. L'agent demande au détenu de lever les bras. L'agent demande au détenu de retirer sa serviette. L'agent demande au détenu de faire un tour de 360° sur lui-même. Le détenu retourne derrière le paravent. L'agent inspecte tous les vêtements. Le détenu est invité à se rhabiller.

Concernant le nombre d'agents requis lors de la fouille, il ressort des constats réalisés par les commissions de surveillance que les détenus se plaignent régulièrement de la présence d'un nombre important d'agents lors d'une fouille au corps.

En conséquence, en dehors de toute nécessité liée à un risque pour l'ordre et la sécurité, le CCSP propose que le nombre d'agents présents lorsque les détenus sont fouillés au corps soit limité à un maximum de 2 agents.

Concernant la manière dont la fouilles au corps sont réalisées, le CCSP rappelle que conformément aux normes du Comité européen de prévention de la torture, **les fouilles corporelles doivent être conduites en deux étapes**, afin d'éviter l'humiliation de la nudité complète en détention : la personne détenue doit d'abord dévêtir le haut du corps, puis se rhabiller avant de dévêtir le bas³.

³ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf (2016) 13, par. 106.

Au surplus, les commissions de surveillance reçoivent de nombreuses plaintes relatives à diverses manipulations ou mouvements corporels auxquels il est encore régulièrement demandé aux personnes détenues de procéder dans le cadre de ces fouilles au corps. Il s'agit par exemple de demandes de réaliser des genuflexions, de tousser, de se mettre à quatre pattes ou encore de soulever ses parties génitales. Le CCSP considère que ces pratiques sont humiliantes et dénigrantes.

En conséquence, le CCSP demande à ce qu'il soit précisé dans le règlement d'ordre intérieur des prisons que les fouilles au corps doivent être réalisées en deux étapes et qu'il est interdit de demander à la personne détenue de s'agenouiller, de se baisser, de tousser ou encore de manipuler ses parties génitales.

4. Commissions de surveillance et droit de plainte

(III. Accueil § 4 page 5 et 6 ; XX. Commissions de surveillance ; XXI. Droit de plainte, pages 38 et s.)

Le Memorandum of Understanding (MoU) passé entre la DG EPI et le CCSP⁴ prévoit certaines modalités d'information afin que le CCSP puisse faire connaître le rôle des commissions de surveillance et des commissions des plaintes aux personnes détenues au sein des établissements pénitentiaire. La disposition visée est reproduite ci-dessous.

Le CCSP rédige une brochure d'information dans laquelle il indique le fonctionnement et les coordonnées de la CdS au sein de l'établissement pénitentiaire. La DG EPI remet un exemplaire de cette brochure à chaque détenu au moment de son incarcération dans l'établissement pénitentiaire (MoU, 4. Les modalités et la coordination à venir, sous "information" alinéa 3).

Le texte examiné fait référence à plusieurs reprises aux commissions de surveillance ainsi qu'au droit de plainte.

D'abord dans le cadre de la partie du règlement consacrée à l'accueil des personnes détenues au sein de l'établissement ensuite dans le cadre des dispositions finales du règlement.

Le CCSP constate toutefois **qu'il n'est fait mention nulle part de l'existence de ses brochures de présentation**, l'une consacrée à la commission de surveillance et l'autre au droit de plainte, **ni au fait que ces brochures doivent être remises aux personnes détenues « au moment de leur incarcération ».**

⁴ Document dans lequel sont consignés, après avoir fait l'objet d'une entente réciproque, des énoncés de faits, intentions et modalités, de même que des paramètres établis en vue d'activités ultérieures et de besoins de coordination, 3 juin 2020.

Au surplus, le CCSP constate que **les informations relatives aux moyens d'entrer en contact avec les commissions de surveillance et/ou avec les commissions des plaintes ne sont mentionnées nulle part** dans le texte examiné de sorte que si les brochures ne devaient pas être distribuées aux personnes détenues, celles-ci ne disposeraient pas des informations requises en vue de contacter les organes de surveillance et/ou de plaintes, ce qui est contraire à l'esprit du MoU précité.

En conséquence, le CCSP insiste sur l'importance de voir figurer les mentions suivantes dans le règlement d'ordre intérieur des prisons :

- les moyens de contacter les commissions de surveillance, de plainte et d'appel
- l'existence des brochures du CCSP consacrées aux commissions de surveillance et au droit de plainte ainsi que leur distribution aux personnes détenues « au moment de leur incarcération ».

5. La traduction du règlement d'ordre intérieur des prisons

Actuellement le ROI existe en français et en néerlandais. Or, une part importante des personnes détenues dans les prisons belges ne savent lire aucune de ces deux langues.

Il apparaît dès lors important aux CCSP que le règlement d'ordre intérieur des prisons soit traduit dans autant de langues que possible afin que les personnes détenues puissent en prendre connaissance dans une langue qu'elles comprennent et puissent dès lors mesurer l'étendue de leurs droits et des règles auxquelles ils seront soumis durant leur incarcération.

* * *

Annexe : texte de la partie générale du règlement d'ordre intérieur tel que communiqué par la DG EPI le 27 septembre 2022