

- Avis d'office -

Relatif au droit de vote des personnes détenues

adopté par le Conseil central le 29/04/2024

En vertu de l'article 22, 2° de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, le CCSP remet à la Chambre, ainsi qu'aux ministres et acteurs concernés cet avis touchant au respect d'un droit fondamental des personnes détenues.

I. INTRODUCTION

Le droit de vote est un droit politique fondamental reconnu par divers instruments internationaux : le Pacte international des droits civils et politiques¹, la Déclaration universelle des droits de l'Homme², le Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme³,... Qu'en est-il de la situation des personnes détenues en Belgique ?

Le 9 juin 2024 se tiendront les élections pour les parlements fédéral, régionaux et européen. Le 13 octobre 2024 se tiendront les élections communales et provinciales.

Les personnes condamnées à une peine d'incarcération ont longtemps été exclues du droit de vote. Ce n'est que depuis la réforme du code électoral du 14 avril 2009⁴ que l'interdiction du droit de vote n'est plus automatique avec toute condamnation pénale, mais doit être explicitement prononcée par un juge⁵.

Il en résulte que, sauf si elles en ont été déchuées par une condamnation pénale, **les personnes détenues et internées⁶ doivent pouvoir exercer leur droit de vote**. L'interdiction ne pouvant concerner que des personnes condamnées, les personnes prévenues (et ne faisant pas l'objet d'une condamnation antérieure leur interdisant de voter) conservent en principe. Lors des élections de 2019, le nombre de personnes détenues disposant du droit de vote était estimé à 6000 par les asbl GENEPI et Bruxelles Laïque⁷.

¹ Article 25.

² Article 21.

³ Article 3 du Protocole.

⁴ Réforme faisant suite à un contentieux porté devant la Cour européenne des droits de l'homme : *Arrêt Hirst (n° 2) c. Royaume-Uni*, [GC] 6 octobre 2005 ; voy. également https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Prisoners_vote_FRA.

⁵ Articles 31 et 32 du code pénal ; articles 6 et 7 du code électoral.

⁶ Article 9, § 3 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

⁷ Voy. <https://genepibelgique.wixsite.com/genepi/droit-de-vote-des-detenu-e-s>.

Dans la pratique pourtant, ce droit de vote est peu usité, en raison de divers obstacles. Par ailleurs, la situation belge n'est pas sans contradictions : d'un côté, l'administration considère que les personnes détenues peuvent s'informer et effectuer elles-mêmes les démarches leur permettant d'exercer leur droit de vote ; de l'autre, le code électoral reconnaît la situation particulière des personnes détenues en présumant de leur impossibilité à prendre part au scrutin⁸. De fait, vu le peu de mesures mises en place pour encourager un exercice éclairé du droit de vote, il ne peut être exigé des personnes détenues qu'elles participent massivement aux scrutins.

Outre qu'il s'agit d'un droit fondamental internationalement reconnu, il y a un lien des personnes détenues avec la société. Ainsi la loi belge prévoit que « l'exécution de la peine ou mesure privative de liberté s'effectue dans des conditions psychosociales, physiques et matérielles qui respectent la dignité humaine, permettent de préserver ou d'accroître chez le détenu le respect de soi et sollicitent **son sens des responsabilités personnelles et sociales** »⁹ et que « le détenu n'est soumis à **aucune limitation de ses droits politiques**, civils, sociaux, économiques ou culturels autre que les limitations qui découlent de sa condamnation pénale ou de la mesure privative de liberté, celles qui sont indissociables de la privation de liberté et celles qui sont déterminées par ou en vertu de la loi.¹⁰ » (Nous soulignons).

II. UNE INFORMATION INSUFFISANTE

Comme en attestent les réponses aux questions parlementaires¹¹ ainsi que les réponses obtenues par le CCSP auprès de la DG EPI, l'administration met en place des actions minimales pour informer les personnes détenues sur les élections. Se fondant sur un principe d'égalité avec ce qui se passe à l'extérieur, l'administration pénitentiaire estime en effet qu'il appartient à tout un chacun de s'informer des enjeux d'une élection et des modalités de vote.

Une telle position suppose que le principe de normalisation est une réalité. Or cela est loin d'être le cas, les personnes détenues n'ayant évidemment pas le même accès à l'information que dans la société libre : pas d'accès à internet, impossibilité de participer à des débats ou échanges autour des élections, impossibilité de rencontrer ou de communiquer avec un parti ou un candidat. L'information par la radio ou la télévision requiert également de disposer d'un téléviseur (qui se loue) et de pouvoir visionner les programmes dédiés (ce qui n'est pas toujours le cas quand on séjourne avec un ou plusieurs codétenus, qu'on n'est pas le titulaire du contrat de location du téléviseur et qu'il faut se mettre d'accord sur les programmes à visionner).

Le CCSP estime que d'autres choix peuvent être opérés, comme c'est le cas dans les pays voisins :

Aux Pays-Bas :

« Les personnes détenues disposant du droit de vote doivent être informées sur les élections et sur la manière dont elles peuvent exercer leur droit fondamental démocratique. **À cet égard, la direction de l'établissement joue un rôle actif.** Par exemple,

⁸ Article 207 du code électoral.

⁹ Article 5, § 1^{er} de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après, loi de principes).

¹⁰ Article 6, § 1^{er} de la loi de principes.

¹¹ Voy. question parlementaire n°21 358 de M. le député Fouad Lahssaini à Mme la ministre de la Justice, commission de la Justice, 8 janvier 2014, CRIV 53 COM 890, pp. 29-31 (<https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/ic890.pdf>) ; question parlementaire n°13 048 de M. le député Fouad Lahssaini à M. le ministre de l'Intérieur, commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 6 mai 2009, CRIV 52 COM 551, pp. 59-61 (<https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/52/ic551.pdf>).

la direction peut fournir des affiches et des dépliants expliquant comment les détenus peuvent voter ou donner une procuration. Le *stemwijzer* [outil d'aide au vote] ainsi que les sites internet des partis politiques peuvent aider les personnes dans leurs choix. Ces sites sont ajoutés à la liste des sites internet autorisés à la consultation des personnes détenues.¹² » (traduction libre)

En France :

« C'est un choix assumé de la part des pouvoirs publics de favoriser la citoyenneté en détention **pour encourager l'insertion et la réinsertion des personnes détenues en leur permettant l'exercice de leurs droits et d'accomplir leurs devoirs.** L'administration pénitentiaire s'est beaucoup investie depuis de longs mois pour accompagner les **personnes détenues dans leurs démarches administratives d'inscription sur les listes électorales**, les sensibiliser à l'importance de l'exercice du droit de vote et organiser les opérations de vote en détention dans les conditions prévues par la loi.¹³ »

« C'est le directeur de la prison qui doit informer le détenu ayant le droit de vote, ou qui sera en âge de voter le jour du vote des formes du vote (par correspondance, par procuration, au bureau de vote). Il doit également l'informer de la manière de s'inscrire sur les listes électorales, et ce dans les 15 jours suivant l'incarcération du détenu. Le directeur doit aussi lui fournir les moyens nécessaires pour faire son inscription et réunir les justificatifs exigés.¹⁴ »

De même *en Espagne*, la direction de chaque établissement pénitentiaire organise des sessions d'information sur les élections et les modalités de vote¹⁵.

En Belgique, l'information est également importante vis-à-vis des personnes détenues non belges :

- les ressortissants ayant une nationalité européenne peuvent voter aux élections européennes, moyennant inscription préalable sur les listes électorales ; pour les élections du 9 juin, cette inscription devait se faire avant le 31 mars 2024. Si cette information n'a pas été largement diffusée, de nombreux électeurs risquent d'être privés de leur droit de vote ;
- les ressortissants européens et certains ressortissants hors Europe peuvent également voter aux élections communales du 13 octobre 2024. Pour ces élections, la date limite d'inscription sur les listes électorales est fixée au 31 juillet 2024. Il est encore temps d'informer activement les personnes détenues de ces modalités, le niveau communal étant particulièrement pertinent pour les préoccupations des jeunes et des familles (enseignement, dispositifs d'insertion sociale etc.).

¹² <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/kiesrecht/kiesrecht/>.

¹³ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/presidentielle-2022-large-participation-personnes-detenu.es>.

¹⁴ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/comment-sorganise-droit-vote-personnes-detenu.es>.

¹⁵ <https://elecciones.generales23j.es/informacion-general/como-votar/otros-procedimientos> (voir Personas internas en centros penitenciarios).

III. UN MANQUE DE CLARTE CONCERNANT LA DOMICILIATION ET LES CONVOCATIONS

Actuellement, les convocations électorales pour les électeurs et électrices détenus sont adressées à leur domicile tel que renseigné dans le registre de la population¹⁶.

Le domicile d'une personne détenue est son domicile privé ou familial. À défaut, la personne est inscrite à l'adresse de référence d'un CPAS (CPAS de sa dernière commune de résidence, et à défaut, CPAS de la commune où se trouve l'établissement d'incarcération)¹⁷.

Les convocations électorales doivent donc être transmises par la famille ou les CPAS par courrier à la prison, qui doit ensuite les remettre aux personnes concernées. Cette manière de faire engendre perte de temps, risque de pertes et rend les personnes dépendantes de l'envoi par un tiers.

Là encore, d'autres façons de faire peuvent être envisagées pour garantir la bonne réception des convocations et faciliter l'implication des personnes détenues dans le jeu électoral. Dans de nombreux pays, les convocations sont adressées directement à l'établissement pénitentiaire.

Aux Pays-Bas par exemple :

« Après trois mois, les personnes détenues sont inscrites automatiquement à l'adresse de l'établissement. C'est ¹⁸«~~ou~~» ». (traduction libre)

IV. DES OBSTACLES A L'EXERCICE CONCRET DU DROIT DE VOTE

Les obstacles sont de plusieurs ordres. Actuellement, la personne souhaitant voter doit le faire soit pendant une permission de sortie ou un congé pénitentiaire, soit voter par procuration. Le vote par procuration exige que plusieurs conditions légales et sociales soient réunies¹⁹ :

- le mandataire, incarcéré, doit pouvoir délivrer la procuration (dont une partie est complétée par la direction de la prison) à son mandant dans les temps ;
- le mandant doit être électeur et voter dans la même circonscription que le mandataire ;
- cela implique que la personne détenue ait bien reçu sa convocation, soit suffisamment informée des démarches à entreprendre et demande elle-même une procuration à la direction ;
- cela implique également que la personne détenue a dans son entourage une personne de confiance **et** qui vote dans la même circonscription qu'elle.

Le CCSP estime que le manque d'information et ces difficultés administratives et sociales ne facilitent en rien l'exercice du droit de vote par les personnes détenues²⁰.

¹⁶ Art. 10 et 107 du code électoral.

¹⁷ Art. 1^{er}, § 2, 6^e al. de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour

¹⁸ <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/kiesrecht/kiesrecht/>.

¹⁹ Art. 147bis, § 1^{er}, 4^o du code électoral.

²⁰ Voy. question écrite et réponse n°54-2677 de M. le député G. Vanden Burre à M. le ministre de la Justice à propos des modalités de vote offertes aux personnes détenues ; réponse du 20 juin 2018, QRVA 54-161, pp.278-279 : <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0161.pdf>.

Le CCSP souligne qu'il existe d'autres voies possibles, telles que le **vote par correspondance**, comme *en Allemagne*²¹, *en Espagne*²² ou *en France* :

"Le vote par correspondance a lieu dans la prison, avant la date de l'élection ou du référendum (au plus tard le samedi précédant).

Avant le vote, le directeur de la prison remet au détenu concerné les tracts électoraux (au plus tard le mercredi précédant l'élection ou le référendum), l'enveloppe d'identification et l'enveloppe électorale.

Le jour du vote dans la prison, le directeur vérifie l'identité du détenu électeur et le vote doit se dérouler dans un endroit à l'abri des regards.²³"

Ou l'installation de **bureaux de votes dans les établissements pénitentiaires**, comme *en Croatie* ou *en Pologne* :

« Le code électoral facilite la participation au vote des personnes détenues en prévoyant la création (en principe) obligatoire de bureaux de vote dans les prisons et les centres de détention, ainsi que dans leurs annexes, dans lesquels au moins 15 électeurs seront présents le jour de l'élection. ²⁴» (traduction libre)

V. RECOMMANDATIONS

Au ministre de la Justice

- Informer de manière proactive les personnes détenues sur les échéances électorales, la réception des convocations, les modalités de vote.
- Attirer l'attention des ressortissants étrangers sur les dates limites d'inscription pour prendre part aux élections européennes et communales (par exemple par des affiches en plusieurs langues).
- Faciliter l'octroi de permissions de sortie ou congés pénitentiaires pour encourager le vote des personnes détenues en personne.

Au Parlement et au ministre de l'Intérieur

- Revoir les modalités de convocations pour les personnes détenues et les adresser directement aux établissements pénitentiaires.
- Mettre en place le vote par correspondance ou le vote par anticipation.
- Revoir les modalités de procuration.

²¹ <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/g/gefaengnisinsassen.html>.

²² <https://elecciones.generales23j.es/informacion-general/como-votar/otros-procedimientos> (voir Personas internas en centros penitenciarios).

²³ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/comment-sorganise-droit-vote-personnes-detenu.es>.

²⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751459/EPRS_BRI\(2023\)751459_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751459/EPRS_BRI(2023)751459_EN.pdf), p.9.

Aux partis politiques

- Faire parvenir à toutes les prisons du Royaume leurs programmes en nombre suffisant pour que les personnes intéressées puissent en prendre connaissance (par exemple via une mise à disposition de plusieurs exemplaires à la bibliothèque de l'établissement).
- Solliciter de pouvoir organiser des rencontres / débats en prison.
- Promouvoir de plus larges possibilités de vote pour les personnes détenues.

Personnes de contact

Président, Marc Nève : marc.neve@ccsp-belgium.be, 0475 92 16 99 (FR)

Vice-président, Pieter Houbey : pieter.houbey@ctrig-belgium.be, 0494 15 69 33 (NL)

Responsable communication, Kim Sersté : kim.serste@ctrig-belgium.be, 0495 93 80 88 (FR-NL)