

# Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés

Olivia NEDERLANDT  
Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

Ce texte est dédié aux membres des commissions de surveillance  
*Partager pour inspirer*

## Résumé - Samenvatting

*Les causes de la surpopulation carcérale ne résident pas nécessairement dans une augmentation de la criminalité. Elles sont plutôt à trouver du côté d'un "populisme pénal" ou d'une perception de l'opinion publique qui fait de la prison la seule "vraie" peine. O. Nederlandt met en évidence dans cet article la difficulté à documenter la question carcérale en général, et à rendre compte de l'impact de la surpopulation. L'éclatement des sources et la dispersion des acteurs rendent difficile une vision globale de la question. Elle déplore également le manque d'évaluation et de fondements scientifiques de certaines politiques pénales et carcérales. Pour remédier à ces problèmes, l'auteure rappelle que la prévention, la formation et la sensibilisation constituent des clés efficaces. Elle insiste également sur le rôle de la justice, aussi bien dans le choix et l'application des peines que dans le contentieux visant l'État belge en matière de surpopulation et de conditions de détention. Tout en abordant des pistes de réformes à envisager dans divers secteurs, l'article souligne enfin les manquements en termes d'accompagnement de la détention, et comment cela hypothèque non seulement la réinsertion, mais aussi des possibilités de sortie avant le fond de peine.*

*De oorzaken van overbevolking van gevangenen bevinden zich niet per definitie in een toename van criminaliteit. Ze zijn eerder te wijten aan 'strafpopulisme' of aan de perceptie van publieke opinie dat de gevangenisstraf de enige 'echte' straf is. In dit artikel beschrijft O. Nederlandt de moeilijkheden die gepaard gaan met het documenteren van vraagstukken over het gevangeniswezen in het algemeen en van het rapporteren over de impact van overbevolking in het bijzonder. De verscheidenheid aan bronnen en de versnippering van actoren maken het moeilijk om een algemeen beeld van de kwestie te krijgen. Ze betreurt tevens het gebrek aan evaluatie en wetenschappelijke fundering voor bepaalde beleidsmaatregelen op het gebied van strafrechtelijk en penitentiaire beleid. Om deze problemen te verhelpen, wijst de auteur erop dat preventie, opleiding en bewustmaking doeltreffende 'sleutels' kunnen zijn. Ze benadrukt de rol van justitie in zowel de keuze en toepassing van straffen als in de juridische procesvoering tegen de Belgische staat over overbevolking en detentieomstandigheden. Naast het bekijken van mogelijke mogelijkheden tot hervorming in verschillende sectoren, benadrukt het artikel de tekortkomingen op het gebied van ondersteuning tijdens detentie en hoe dit niet alleen re-integratie in gedrang brengt, maar ook kansen op vrijlating voor strafeinde hypothekeert.*



## Introduction

À l'heure actuelle, nul n'est censé ignorer le problème de la surpopulation carcérale. Cette problématique et ses conséquences à la fois sur les conditions de détention des personnes détenues et sur les conditions de travail pour le personnel pénitentiaire, sont largement médiatisées, notamment à l'occasion des grèves des agents pénitentiaires et de la publication annuelle des statistiques du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> ; elles ont encore récemment été mises en lumière dans le rapport annuel 2022 du Conseil central de surveillance pénitentiaire<sup>2</sup>.

Si la question de la *surpopulation* carcérale est régulièrement portée sur la scène publique, la question de l'*inflation* carcérale demeure elle, moins débattue. La surpopulation pénitentiaire n'est en effet que la pointe de l'iceberg d'un problème plus fondamental, celui de l'inflation carcérale, soit le recours toujours plus important à la prison. Les causes et les coûts de cette inflation sont peu explicités auprès du grand public, bien qu'ils soient largement documentés.

Si le discours véhiculé est celui d'une criminalité en hausse, qui expliquerait une population carcérale en augmentation et un besoin supplémentaire de places en prison, la réalité est bien plus complexe. Les statistiques policières ne permettent pas d'établir une inflation de la criminalité enregistrée<sup>3</sup>. Les statistiques démographiques ne justifient pas non plus une telle augmentation de la population en prison<sup>4</sup>. Les causes de cette inflation carcérale sont multifactorielles et dépassent largement le système pénal.

En premier lieu, du fait que la prison enferme majoritairement les personnes les plus défavorisées, marginalisées<sup>5</sup> – les pauvres, les étrangers et les malades mentaux –, on comprend que les politiques sociales<sup>6</sup>, la politique migratoire<sup>7</sup> et les politiques en matière de soins de santé<sup>8</sup> jouent un rôle clé dans l'inflation carcérale.

Ensuite, la culture et les médias confectionnent une image tronquée de la criminalité, de la prison et de la population incarcérée. Le fait divers fait les choux gras de la presse, et les documentaires, films ou séries sur des tueurs en série, des auteurs de faits particulièrement atroces... se multiplient sur les plateformes grand public telles que Netflix. Ces contenus créent un climat anxigène, un sentiment d'insécurité qui se répand sur les réseaux sociaux et alimente une prétendue demande de durcir la réponse pénale.

Cette mobilisation croissante de la justice pénale et de sa dimension « expressive » (exprimer la colère) visant à infliger des peines exemplaires en réponse à un discours sécuritaire pèse

---

<sup>1</sup> Les statistiques dites « SPACE » (*infra*).

<sup>2</sup> Ci-après : CCSP, Rapport annuel 2022.

<sup>3</sup> <https://www.police.be/statistiques/fr/criminalite>.

<sup>4</sup> <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population#panel-13>.

<sup>5</sup> WACQUANT, L., *Les Prisons de la misère*, 1999 ; WACQUANT, L., *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, Duke University Press, 2009 ; MARCHETTI, A.-M., *Pauvretés en prison*, Toulouse, Erès, 1997 ; CHANTRAINE, G., *Par-delà les murs. Expériences et trajectoires en maison d'arrêt*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 ; GAUTRON, V. et RETIERE, J.-N., « La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ? », *Mouvements*, 2016/4, n°88, p. 11-18.

<sup>6</sup> Accès limité et difficile à l'éducation, aux soins de santé, à l'aide sociale...

<sup>7</sup> Accès difficile à la régularisation, criminalisation du fait de n'avoir pas de titre de séjour, retrait presque automatique des titres de séjour aux personnes condamnées et incarcérées...

<sup>8</sup> Insuffisance des lieux de prise en charge des personnes souffrant d'assuétudes et/ou de troubles mentaux et présentant des profils complexes...

sur les politiques. Il en résulte des législations qui multiplient les incriminations punies de peines privatives de liberté, qui alourdissent les peines, qui créent de nouvelles mesures de sûreté... Les auteurs évoquent ainsi une « volonté de punir »<sup>9</sup>, un « tournant punitif »<sup>10</sup>, des « crispations punitives »<sup>11</sup>, une « passion contemporaine de punir »<sup>12</sup>...

Ce climat pèse également sur les acteurs judiciaires avec deux conséquences. La première conséquence est que la prison continue à être perçue comme « la seule vraie peine ». Il s'en suit que les peines prononcées sont toujours plus longues et que les mesures et peines dans la communauté restent, elles, considérées comme des « faveurs »<sup>13</sup>, qui sont d'ailleurs refusées à certains justiciables, notamment les auteurs de faits de mœurs, de faits de terrorisme ou les étrangers sans titre de séjour<sup>14</sup>. La seconde conséquence est que la décision de ne pas recourir à la prison (comme peine ou comme détention préventive dans l'attente du jugement de l'affaire) ou la décision d'octroyer une libération conditionnelle à un condamné en prison sont perçues comme une prise de risque, « un saut dans le vide ». Le risque pour les magistrats est en effet que leur responsabilité soit mise en cause lorsqu'ils ont fait le choix de ne pas envoyer ou de ne pas laisser en prison un justiciable qui commet ensuite de nouveaux faits : outre la publication de leur nom dans la presse, ils peuvent être appelés à se justifier devant une commission d'enquête parlementaire et des procès peuvent être intentés pour faute de l'État<sup>15</sup>.

Ce contexte contraint également l'administration pénitentiaire, pour qui les décisions d'aménager des régimes de détention de moindre sécurité ou d'octroyer des permissions de sortie ou congés pénitentiaires peuvent également être perçues comme des risques. Face à la demande croissante de recourir à la prison, les autorités répondent par une extension du parc carcéral. Trois masterplans successifs ont prévu la construction de nouvelles prisons en Belgique<sup>16</sup>. Le dernier, le Masterplan III, intitulé « détention et internement dans des conditions humaines », approuvé en novembre 2016, vise tant la rénovation « pour récupérer les capacités perdues dans les établissements existants » que la construction de cellules et de prisons supplémentaires, dans le cadre de partenariats public-privé. Pourtant, l'augmentation

---

<sup>9</sup> SALAS, D., *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005.

<sup>10</sup> Pour une approche critique des théories du « punitive turn » : CARRIER, N., « [Sociologies anglo-saxonnes du virage punitif](#) – Timidité critique, perspectives totalisantes et réductrices », *Champ pénal*, vol. VII, 2010.

<sup>11</sup> CHANTRAINE, G., *Par-delà les murs. Expériences et trajectoires en maison d'arrêt*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, p. 125.

<sup>12</sup> FASSIN, D., *Punir. Une passion contemporaine*, Condé-sur-Noireau, Seuil, 2017.

<sup>13</sup> Cf. *infra*, introduction du point 2.

<sup>14</sup> En effet, bien que les textes de lois n'interdisent aucunement les personnes sans titre de séjour à bénéficier des alternatives à la prison à tous les stades de la procédure (en amont du procès avec les alternatives à la détention préventive ; au moment du prononcé de la décision avec les peines alternatives ; ou encore lors de l'exécution de la peine privative de liberté ou de l'internement par l'octroi de modalités d'exécution de cette peine ou de cette mesure comme la libération conditionnelle ou la libération à l'essai), en pratique, les magistrats refusent de les leur octroyer (cf. *infra*).

<sup>15</sup> Le tribunal de première instance de Liège a ainsi été saisi d'une action en responsabilité introduite contre l'État belge suite à la fusillade de la place Saint-Lambert à l'occasion de laquelle un condamné en libération conditionnelle avait causé la mort de plusieurs personnes. Dans un jugement du 29 mars 2022, le tribunal a considéré que le seul fait qu'une personne en libération conditionnelle commette de nouveaux faits ne permet pas de considérer rétrospectivement que la décision de le libérer était fautive (voy. BEERNAERT, M.-A., « [Libérer-conditionnellement comporte toujours des risques mais n'implique pas pour autant une faute.](#) »)

<sup>16</sup> Voyez le site Internet de la Régie des bâtiments ([www.regiedesbatiments.be](http://www.regiedesbatiments.be)). Pour une analyse, voy. MARY, Ph., « Les masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine : une solution à la surpopulation ? », in ALEN, A., DAOUT, F., NIHOUL, P., PEREMANS, E., VERRIJDT, W. (dir.), *Libertés, (l)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 1191-1205.

du nombre de places en prison n'a jamais permis de diminuer l'inflation carcérale, que du contraire<sup>17</sup>.

Ajoutons encore que la justice pénale, partiellement défédéralisée (maisons de justice, surveillance électronique, services d'aide à la réinsertion actifs en prison<sup>18</sup>, mineurs délinquants...), convoque de multiples acteurs et de multiples sources du droit. Dans un contexte généralisé de manque de moyens et de surcharge de travail, les acteurs restent centrés sur leurs tâches au sein de leur service, et les temps réservés à la rencontre, aux échanges et à la coordination sont souvent restreints. Cette insuffisante concertation entraîne un manque de vision globale des acteurs, tant sur la situation des justiciables que sur les problèmes structurels.

Enfin, les politiques pénales et pénitentiaires ne reposent que de manière très insuffisante sur le résultat de travaux scientifiques, ou sur les rapports d'associations et institutions actives dans le secteur<sup>19</sup>. La politique pénitentiaire souffre également d'un déficit démocratique : les décisions de construire et de rénover des prisons ne sont pas prises par le législateur. Les réformes adoptées ne font également que très peu l'objet d'évaluations, et lorsque tel est le cas, ces évaluations ne sont pas toujours rendues publiques.

Quant aux coûts de l'inflation carcérale<sup>20</sup>, si les mauvaises conditions de détention des personnes détenues reviennent souvent dans le débat public, les coûts de l'incarcération qui s'étendent au-delà des murs de la prison sont généralement méconnus. On pense notamment aux effets à long terme de l'enfermement pour les personnes qui ont été incarcérées<sup>21</sup>, aux

---

<sup>17</sup> Il y a plus de 20 ans déjà, dans sa Recommandation R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le rappelait en ces termes : « L'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement ». Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) l'a aussi souligné : « Le CPT est grandement conscient que les autorités belges font tout leur possible pour lutter contre la surpopulation carcérale dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Toutefois, comme le Comité l'a souligné plus haut, cette lutte doit avant tout être axée sur la réduction et la maîtrise de la population carcérale et non sur l'augmentation sans fin du nombre de places, notamment dans les nouveaux établissements, dont la mise en service est souvent assortie de complications » (Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 27 mars au avril 2017, CPT/Inf(2018)8, Strasbourg, 8 mars 2018, p. 34, § 64) ; voyez encore l'[avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire relatif à l'exécution des peines de trois ans ou moins](#) à l'attention du Parlement fédéral, communiqué le 17 mai 2022.

<sup>18</sup> NEDERLANDT, O. & REMACLE, C., « L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ? », *Rev. dr. pén. crim.*, 2019, vol. 2, pp. 379 – 423.

<sup>19</sup> Cf. *infra*, point 3.C.

<sup>20</sup> Voy. notamment à ce sujet : GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D. (dir.), *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, n°28, La Chartre, Bruxelles, 2020. Voyez également deux témoignages filmés d'une personne ayant été détenue et d'une personne ayant un fils en prison, qui évoquent les coûts de l'enfermement pour les personnes détenues et leurs proches : <https://www.justice-en-ligne.be/Deux-temoignages-sur-la-prison>.

<sup>21</sup> La prison entraîne d'abord un appauvrissement financier. Tout se paie en prison (téléphone, télévision, accès à une nourriture de qualité, produits d'hygiène, d'entretien... via le magasin de la prison appelé « cantine ») et souvent à des prix plus élevés qu'à l'extérieur. Or, les personnes détenues n'ont aucun revenu et leurs dettes s'accumulent durant le temps de la détention (sur la problématique de l'endettement des personnes détenues, voyez les trois numéros thématiques de la revue *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, consacrés à ce sujet en 2022 : n°175, 176 et 177). Elles n'ont en effet pas accès à l'aide sociale, et seulement une minorité d'entre elles a accès au travail pénitentiaire qui n'est pas rémunéré, mais ne donne lieu qu'à de maigres gratifications. L'appauvrissement est aussi social : l'enfermement finit souvent par rompre les liens sociaux. L'incarcération entraîne aussi une détérioration de la santé physique et mentale. Enfin, la médiatisation éventuelle d'une affaire judiciaire et la difficile mise en œuvre du droit à l'oubli sur Internet (CRUYSMANS, E., « L'hypermnésie des médias après la sortie de prison face au(x) droit(s) à l'oubli : quels instruments juridiques pour quels résultats ? », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022) compliquent encore le retour à la société. On comprend donc que la peine perdure après la sortie de prison.

conséquences du recours à la peine privative de liberté sur les proches et l'entourage des personnes détenues<sup>22</sup>, au fait que les victimes ne trouvent souvent pas de réponse à leurs attentes dans le cadre du procès pénal et de l'exécution de la peine<sup>23</sup>, aux mauvaises conditions de travail et au mal-être non seulement du personnel pénitentiaire mais aussi de tous les acteurs qui travaillent de près ou de loin avec la prison et sont aussi impactés par ses effets délétères, et enfin, au coût que représente la prison pour l'ensemble de la société.

Ce coût de la prison pour la société est d'abord financier et cet aspect a, pour reprendre les mots de Marc Nève, président du Conseil central de surveillance pénitentiaire, lors des conclusions du colloque, « de quoi donner le vertige ». Rappelons en effet que c'est un tiers du budget et 40% du personnel du Service public fédéral Justice qui sont consacrés à la direction générale des Établissements pénitentiaires<sup>24</sup>. Le dernier rapport de la Cour des comptes sur les nouvelles prisons construites dans le cadre de partenariats public-privé Design Build Finance Maintain (PPP DBFM) a mis en lumière le coût de l'extension et de la privatisation du parc carcéral. Ainsi, le coût total prévu pour les neuf nouvelles prisons visées par ces contrats (Beveren, Marche-en-Famenne, Leuze-en-Hainaut, Termonde, Anvers, Haren, Bourg-Léopold, Vresse-sur-Semois et Verviers) reviendra, pour la durée des contrats (25 ans), à un coût total de 3,8 milliards d'euros<sup>25</sup>. Cet investissement ayant pour objectif de créer 3 874 nouvelles places en prison, cela revient à un budget de 980 898 euros la place. Quant au coût social et humain de la prison, pour les personnes détenues, leurs proches, pour les victimes, pour le personnel qui y travaille de près ou de loin... il est tel qu'il interroge nécessairement le choix de société d'y recourir toujours davantage ; voire, pour le mouvement abolitionniste<sup>26</sup>, d'y recourir tout court.

Quand le Conseil central de surveillance pénitentiaire m'a invitée à prendre la parole à l'occasion du colloque du 24 novembre 2023 intitulé « la surpopulation : avons-nous encore les clés en main ? », je me suis dès lors interrogée sur la façon dont je pourrais aborder un sujet aussi complexe et – reconnaissons-le – assez déprimant. C'est finalement cet aspect « déprimant » qui m'a inspirée : j'allais aborder ce sujet d'une façon plus « positive », en prenant comme point de départ le fait que la situation n'a rien d'inexorable – la crise sanitaire

---

<sup>22</sup> Les auteurs parlent de « l'autre peine » pour désigner le vécu des proches des personnes détenues qui doivent faire face à un appauvrissement financier, social et une détérioration de leur santé. Les proches perdent d'abord le revenu que rapportait la personne qui est en prison. Ils doivent aussi supporter les coûts de se rendre à la visite (temps et coûts des déplacements). Ils sont également amenés à devoir subvenir aux besoins de la personne détenue : besoins financiers (pour qu'elle puisse s'acheter le nécessaire en prison), besoins de soutien administratif (diverses démarches à faire) et moral... L'incarcération va aussi avoir des conséquences sur la santé des proches, santé physique de par les inquiétudes, stress, tensions et angoisses générées par la détention, mais aussi par les humiliations qui peuvent être subies à l'occasion des visites en prison, des passages devant les cours et tribunaux ou des enquêtes sociales réalisées au sein de la famille et portant parfois un jugement de valeur sur celle-ci. Les proches subissent aussi le coût « social » de la prison, le stigmate carcéral rebondissant bien souvent sur ceux-ci.

<sup>23</sup> LEMONNE, A., « La justice pénale et les victimes : quelle plus-value et quels coûts ? », in GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D. (dir.), *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, n°28, La Chartre, Bruxelles, 2020, pp. 95 – 108.

<sup>24</sup> Voyez pour 2020, 30% du [budget justice](#) est consacré aux prisons (soit 666 millions d'euros, le budget total étant de 1 999 millions d'euros).

<sup>25</sup> Cour des comptes, *Nouvelles prisons en partenariat public-privé – vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, juin 2023.

<sup>26</sup> Voy., entre autres, DAVIS, A., *Are Prisons Obsolete?*, Canada, Seven Stories Press, 2003 ; les différentes contributions sur le numéro thématique de la revue *Champ Pénal/ Penal Field* sur l'abolitionnisme (2015, vol. XI) ; BAKER, C., *Pourquoi faudrait-il punir ? Sur l'abolition du système pénal*, Tahin Party, 2004 ; RICORDEAU, G., *Pour elles toutes. Femmes contre la prison, Californie*, Lux Editeur, 2019 ; RICORDEAU, G., *Crimes et Peines. Penser l'abolitionnisme pénal avec Nils Christie, Louk Hulsman et Ruth Morris*, Grevis, 2021 ; COQUET, M., *De l'abolition du système pénal. Le regard de Louk Hulsman*, Paris Campus Ouvert, 2016. Voyez également la conférence intitulée « Un monde sans peine... inévitable chaos ? », qui a eu lieu le 20 octobre 2019, à l'occasion du festival des Libertés, où des membres de la section belge de l'Observatoire international des prisons ont [présenté leur vision](#) de l'abolitionnisme pénal.

l'a démontré, de même que la situation dans d'autres pays qui ne souffrent pas de cette problématique (cf. les contributions concernant les Pays-Bas et l'Allemagne dans ce dossier) – et en relevant de nombreuses initiatives et propositions ayant déjà été développées dans notre pays pour répondre à cette problématique.

La présentation a été conçue en trois parties. La première, intitulée « Trouver les clés », est destinée à énumérer différentes sources d'informations en matière carcérale, en montrant qu'elles sont diverses, éparses, pas toutes accessibles et fiables, et en suggérant dès lors quelques pistes d'amélioration. La deuxième, nommée « Distribuer les clés », revient sur les initiatives intéressantes qui ont été prises en termes de formation des acteurs, de concertation et de sensibilisation du grand public, et sur le besoin de les renforcer. Enfin, la troisième partie, appelée « Utiliser les clés », présente des décisions judiciaires qui vont condamner de manière directe ou indirecte la surpopulation et des propositions de réformes visant à limiter l'inflation carcérale.

L'objectif est de proposer ici une cartographie de données existantes, d'initiatives, d'actions, de propositions de réformes, de pistes de réflexions... qui pourront outiller les praticiens et le grand public souhaitant travailler sur cette problématique. Le présent texte n'a aucune prétention à l'exhaustivité, il ne s'agit pas d'un état de l'art scientifique et complet en la matière, mais je l'ai davantage conçu comme un « partage » d'éléments qui m'ont semblé utiles. Pour cette raison, le ton adopté dans l'écriture est familier.

Je terminerai cette introduction en remerciant le Conseil central de surveillance pénitentiaire pour sa confiance, et en saluant le travail citoyen incroyable que réalisent les centaines de membres des commissions de surveillance de ce pays. Après dix années passées au sein des commissions<sup>27</sup>, je suis convaincue que leur engagement fait assurément partie des clés pour lutter contre l'inflation carcérale.

## **1. Trouver les clés : constater, documenter, chercher**

### **1.1. Les données du pouvoir judiciaire et de l'administration pénitentiaire : récolte, diffusion et autorisation d'accès**

Afin de pouvoir cartographier et étudier le phénomène de l'inflation carcérale, il est nécessaire, à la fois pour la recherche scientifique et le grand public, de pouvoir avoir accès à des données fiables et complètes tant au niveau du pouvoir judiciaire que de l'administration pénitentiaire<sup>28</sup>.

Or, les criminologues ont déjà maintes fois souligné que la Belgique ne dispose pas de statistiques criminelles, judiciaires et pénitentiaires étayées. Kristel Beyens résume très bien la situation au sujet de l'exécution des peines : « There is a lack of reliable data, there is a lack of recent data, there is a lack of integrated data, there is a lack in transparency as to the

---

<sup>27</sup> J'ai été nommée membre de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles en février 2013, pour ensuite passer à Forest-Berkendael en 2019 et à Haren en 2022, avant de mettre fin à mon mandat en mars 2024.

<sup>28</sup> C'était déjà un constat posé par la Cour des comptes en 2011 : Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 42-44 ; voy. aussi recommandation concernant la libération conditionnelle, CM/Rec(2003)22, points 43 à 45.

production of the data, there is a lack of context to the data, and the sparse data that exist are only gradually made available or can only be acquired after personally asking the producer. Conclusion: the unsuspecting outsider looking for reliable statistics about the execution of sentences will end up disillusioned and empty-handed »<sup>29</sup>.

Tant le service public fédéral Justice que son administration pénitentiaire diffusent des données, mais cette diffusion n'est que partielle et ne contient pas d'explication relative à la méthodologie de récolte des données.

Le **service public fédéral Justice** diffuse des rapports annuels « [justice en chiffres](#) » et diverses [données relatives au travail du ministère public](#).

Au vu de la forte inflation carcérale depuis la fin de la crise sanitaire, le cabinet de l'ancien ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne a organisé cinq tables-rondes avec des acteurs de terrain et des chercheurs, pour les faire échanger sur diverses problématiques pouvant être à l'origine de l'inflation carcérale. À l'occasion de ces tables-rondes, diverses données chiffrées assez précises ont été diffusées en ligne<sup>30</sup>.

Enfin, la récente décision du SPF Justice de mettre en place une commission pour rédiger un code de l'exécution des peines est une initiative à saluer. L'idée de réunir dans un seul texte l'ensemble des règles relatives à l'exécution des peines correspond en effet à un besoin<sup>31</sup> vu le caractère éparpillé des règles relatives à l'exécution des peines, qui rend l'accès à la matière particulièrement difficile pour les justiciables et les acteurs de l'exécution des peines<sup>32</sup>. Par ailleurs, étant éparpillées, ces différentes réglementations n'envisagent pas les situations où les peines viennent à se cumuler : l'exécution simultanée ou successive des différentes peines devrait être une question abordée dans ce futur code, de même que la question très complexe du calcul relatif aux peines<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> BEYENS, K., « Het nakomertje in de Belgische criminografie », in DEVROE, E., BEYENS, K. & ENUS, E. (eds.), *Zwart op wit ? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België. Handboek criminografische basisinformatie*, Bruxelles, VUB Press, 2006, pp. 297 – 298, cité par ROBERT, L., *Maxing out in prison, a study of pre-release long-term prisoners*, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences criminologies, sous la direction de GOETHALS, J. & LIEBLING, A., KU Leuven, janvier 2018, non publiée, p. 21. Il cite également d'autres auteurs ayant pointé ce problème de données, parmi lesquels : MAES, E., « Evolutes in punitiviteit : lessen uit de justie statistieken », in AERTSEN, I., BEYENS, K., DAEMS, T. & MAES, E. (eds.), *Hoe punitief is België ?*, Panopticon Libri, 2, Anvers, Maklu, 2010, pp. 43 – 83, et DAEMS, T., MAES, E. & ROBERT, L., « Crime, criminal justice and criminology in Belgium », *European journal of Criminology*, 2013, vol. 10(2), pp. 237 – 254.

<sup>30</sup> Les [tables rondes surpopulation carcérale](#) portaient sur : la [détention préventive](#) (10 juin 2022), sur l'[internement](#) (21 octobre 2022), sur l'[exécution des peines](#) (18 novembre 2022), sur les [détenus sans droit de séjour](#) (16 décembre 2022), sur les [partenaires externes](#) (27 janvier 2023).

<sup>31</sup> Sur la nécessité de l'adoption d'un tel code, voy., notamment, MAES, E., JONCKHEERE, A. & NEDERLANDT, O., « Editoriaal. Strafvuering in België anno 2020 », *Panopticon*, 2019, vol. 40(4), pp. 237- 253.

<sup>32</sup> Notons qu'avait été publié aux éditions La Charte un « Code pénitentiaire » visant à regrouper en trois classeurs la législation nationale et internationale applicable, les divers textes administratifs non publiés de l'administration pénitentiaire, mais aussi une sélection de la jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle, du juge des référés, etc. pertinente en matière pénitentiaire. Ce code a été rédigé sous la direction de Georges Kellens, de Fabienne Kéfer et de Vincent Seron, avec l'aide d'un comité scientifique composé de Marie-Françoise Berrendorf, Frédéric Close, Jean Detienne, Alphonse Kohl, Nicole Lauwers, Daniel Martin et Marc Nève. Ce code, paru en 1992, a fait l'objet de mises à jour durant plusieurs années.

<sup>33</sup> Voyez à cet égard l'ouvrage suivant : JONCKHEERE, A. & MAES, E., *Calcul, exécution et cumul des peines en Belgique / Strafberekening, uitvoering en cumul van straffen in België*, Gompel & Svacina, 2022.



Au sein du SPF Justice, la **direction générale des Établissements pénitentiaires (DG EPI)** a d'abord publié des données chiffrées dans le « Bulletin de l'administration pénitentiaire »<sup>34</sup>, qui n'existe plus à ce jour, puis entre 2007 et 2017 à l'occasion de [rapports annuels d'activités](#). Des données chiffrées, hors de tout rapport d'activité, ont été diffusées en ligne [pour les années 2018, 2019 et 2020](#). Des rapports chiffrés portant sur les années [2021](#) et [2022](#) ont été mis en ligne en janvier 2024. Il serait particulièrement précieux que la DG EPI reprenne cette bonne pratique de publier des rapports annuels d'activités, comprenant non seulement des données chiffrées mais aussi une présentation des différentes activités, problématiques, bonnes pratiques...

En outre, depuis février 2023, la DG EPI diffuse mensuellement des statistiques concernant la surpopulation carcérale aux chefs d'établissements pénitentiaires, aux premiers présidents, présidents et chefs de corps des cours et tribunaux et auprès du ministère public, au Conseil central de surveillance pénitentiaire et aux syndicats du personnel pénitentiaire<sup>35</sup> ; ceci nous semble essentiel afin que les magistrats soient informés de la population présente en prison (une telle diffusion avait aussi été organisée durant la crise sanitaire<sup>36</sup>). En février 2024, le service *Research and Development* (R&D) de la DGEPI a mis en ligne des [formulaires pour introduire les demandes de recherches](#), et de [mémoires étudiants](#), lorsqu'un accès aux données de l'administration pénitentiaire est nécessaire.

En ce qui concerne l'internement, les coordinations Circuit de soins externes internés (CSEI)<sup>37</sup> récoltent de manière semestrielle des données chiffrées au sein des chambres de protection sociale des tribunaux de l'application des peines, pour en faire une analyse annuelle. Ces données ne sont pas rendues publiques, ce que l'on peut regretter. Elles pourraient par exemple être diffusées sur le site Internet relatif à la matière de l'internement (<https://www.internement.be/>), créé à l'initiative des coordinateurs Trajet de soins (« TSI »), et qui compile des informations intéressantes en lien avec l'offre en matière de soins.

Il semblerait particulièrement précieux d'étendre de telles fonctions de coordination à la matière de l'exécution des peines, en prévoyant également la récolte et l'analyse de données au sein des chambres de l'application des peines des tribunaux de l'application des peines.

Au niveau de la Communauté française, l'**Administration générale des maisons de justice** tient des [statistiques](#) relatives aux mesures pénales et aux peines s'exécutant hors les murs, en « probation » (libération sous conditions, surveillance électronique, libération à l'essai, libération conditionnelle...). Sa récente initiative d'adopter un « Code de la justice

---

<sup>34</sup> Ce Bulletin a commencé à être publié en 1947 et a cessé de paraître en 1985 (bien qu'il y ait encore eu quelques publications jusqu'en 1996).

<sup>35</sup> Information reçue de la direction générale des Établissements pénitentiaires, par courriel du 20 novembre 2023.

<sup>36</sup> Notons à cet égard que, dans ses directives du 4 juin 2021 relatives à la suspension de l'exécution de certaines condamnations pendant la crise du coronavirus COVID-19, le Collège des procureurs généraux avait conseillé aux membres du ministère public « de tenir également compte des chiffres relatifs à la surpopulation carcérale communiqués quotidiennement (maintenant hebdomadairement) aux chefs de corps depuis le début de la crise du coronavirus. Le cas échéant, il convient aussi de prendre contact avec le directeur de l'établissement pénitentiaire local pour conclure des accords concrets ».

<sup>37</sup> Voy. l'article 83 de la loi du 5 mai 2014 : « dans chaque ressort de cour d'appel, il est désigné un coordinateur "circuit de soins externe". Les coordinateurs "circuit de soins externe" développent au sein de leur ressort de cour d'appel toutes les initiatives qui permettent d'améliorer l'accueil des personnes internées et de promouvoir la collaboration entre la Justice et le secteur des soins ». Notons qu'à côté de ces coordinations « justice », il existe également des coordinateurs du secteur de la Santé publique, qui sont appelés « coordinateurs TSI » (trajet de soin).

communautaire »<sup>38</sup> peut être saluée en ce qu'elle rend l'accès à cette réglementation plus accessible et lisible. Au niveau de la Communauté flamande, ces mêmes données sont aussi publiées<sup>39</sup>.

Les différentes données chiffrées fournies tant par le pouvoir fédéral que par les entités fédérées sont transmises au Conseil de l'Europe afin de venir alimenter les statistiques « [SPACE](#) » (Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe – projet créé en 1983 ; SPACE I pour les chiffres sur la prison et SPACE II pour les chiffres portant sur la probation).

Certaines données au sujet des prisons (notamment certaines données au sujet de la gestion de la crise sanitaire) sont reprises sur le site internet de [l'association Europris](#), association non gouvernementale fondée en 2011 qui rassemble principalement des professionnels du secteur.

Nous comprenons donc que tant le SPF Justice que la DG EPI disposent d'informations chiffrées en interne qui ne sont pas mises ligne à disposition du grand public, ce que l'on peut regretter.

Par ailleurs, les chercheurs ont souvent besoin d'avoir accès eux-mêmes aux données empiriques (bases de données, décisions de jurisprudence, dossiers, aller sur le terrain observer les audiences, même à huis clos, ou se rendre dans les établissements pénitentiaires...). Or, force est de constater qu'obtenir de tels accès reste souvent difficile et nécessite de longs délais d'attente pour obtenir des autorisations, voire que ces autorisations ne sont pas toujours accordées si elles ne sont pas considérées comme étant dans l'intérêt des autorités. La recherche devrait au contraire être facilitée et soutenue<sup>40</sup>.

La privatisation croissante dans le secteur de la justice soulève également des questions en termes d'accès aux données. Ainsi, les contrats de gestion des prisons par les entreprises privées (contrats en partenariat public-privé DBFM – Design Build Finance Maintain) ne sont pas accessibles au public, ni même aux parlementaires<sup>41</sup>. Une enquête journalistique a mis en évidence le manque de transparence dans la sélection du consortium choisi pour exploiter les maisons de transition (« Sterkhuis », le consortium entre G4S et Exodus)<sup>42</sup>. Vu la fonction exercée par ces maisons de transition – accueillir des personnes privées de leur liberté, l'un des droits les plus fondamentaux –, il nous semble qu'une transparence s'impose non seulement quant à la sélection des projets de maison de transition mais également quant au

---

<sup>38</sup> Décret du 5 octobre 2023 introduisant le Code de la justice communautaire (1), *M.B.*, 23 janvier 2024.

<sup>39</sup> <https://www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/cijfers>.

<sup>40</sup> Voyez en ce sens : Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 15 ; Résolution 65/229 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en date du 21 décembre 2010 (A/RES/65/229), 16 mars 2011, comportant en annexe les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes dites et ci-après « Règles de Bangkok », voir la partie IV « Recherches, planification, évaluation et sensibilisation du public » (règles 67 à 70) ; Recommandation « Rec (2006) 2 » du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, ci-après « Règles pénitentiaires européennes », règle 91.

<sup>41</sup> Le député écolo Gilles Vande Burre, après insistance, s'est vu octroyer l'autorisation de consulter le contrat DBFM de la prison de Haren mais il a reçu un document épuré de toute donnée chiffrée, ne lui permettant dès lors d'exercer aucun contrôle effectif en la matière : Arthur Sente, « [Le contrat de la prison de Haren, secret impénétrable](#) », *Le Soir*, 6 mai 2019, consulté le 8 novembre 2023.

<sup>42</sup> Une enquête journalistique a été menée au sujet des maisons de transition à la fois par le journal francophone Vif/L'Express et le journal néerlandophone Knack : Vif/L'Express, « [Les maisons de transition, une campagne de com pour G4S ?](#) », 13 février 2020, consulté le 14 février 2020 ; Knack, « [G4S runt eerste 'humanitaire gevangnissen'](#) : is dat wel een goed idee ? », 12 février 2020, consulté le 14 février 2020.

mode de fonctionnement au sein de ces maisons, de la méthodologie appliquée, du parcours des personnes qui y sont détenues, etc. Or, à ce jour, force est de constater que le processus de sélection du projet retenu ne fait pas l'objet de transparence. Quant au fonctionnement concret des maisons de transition, aucune information n'est publiée à cet égard sur les sites internet ou dans les rapports d'activité du SPF Justice ou sur les sites internet de G4S ou d'Exodus. Ceci est d'autant plus interpellant que le SPF Justice refuse la compétence du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance pour exercer leur contrôle sur les maisons de transition.

Une première recommandation serait dès lors d'encourager ces administrations à davantage publier leurs données et à faciliter l'accès à celles-ci pour la recherche. Il peut, à cet égard, s'avérer précieux de renforcer ou de créer des services dédiés à la récolte de données et à la recherche à tous les niveaux de pouvoir.

Au niveau du SPF Justice, il faut relever un développement important de la direction opérationnelle criminologie de l'INCC (Institut National de Criminalistique et de Criminologie), ce qui indique une demande de soutien scientifique de la part des acteurs de la chaîne pénale. Ce renforcement de la recherche se fait très majoritairement via des programmes « one shot » visant à répondre à une question ponctuelle. Cependant, la récente création, grâce à une augmentation de la dotation de l'Institut, d'une Cellule récidive et carrières criminelles<sup>43</sup> permanente indique une voie prometteuse : celle du développement des capacités structurelles de soutien scientifique au travers de cellules spécialisées. La mise à disposition d'une expertise stable est la seule solution, à long terme, pour assurer le développement d'une recherche de qualité, constituant un soutien précieux aux acteurs de terrain.

Pour solliciter l'accès aux dossiers judiciaires, il est actuellement nécessaire de s'adresser aux procureurs généraux<sup>44</sup>, voire au service d'appui du parquet général lorsque la recherche concerne l'ensemble de la Belgique<sup>45</sup> et ce service invite par ailleurs parfois les chercheurs à s'adresser en outre à tous les chefs de corps des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Ces démarches vampirisent le temps des chercheurs. Il pourrait être précieux de créer un seul service compétent pour les relations avec le monde scientifique, ou à tout le moins, une personne de contact (par exemple, au sein de l'Institut de formation judiciaire, qui pourrait par la même occasion être au courant des divers travaux de recherche en cours, afin de pouvoir en insérer les résultats dans son programme de formation).

Au niveau de la **DG EPI**, la création d'un service *Research and Development*, comprenant des personnes spécialisées dans la réalisation et le traitement de statistiques, constitue également une avancée. Il serait utile qu'une page Internet soit développée pour que ce service puisse y diffuser les données chiffrées relatives à la prison, et préciser les modalités d'accès aux données et au terrain pour les chercheurs. Le lancement en décembre 2023 d'une base de données relative à la réglementation applicable en prison, qui contient notamment

---

<sup>43</sup> Cette cellule est constituée d'une équipe permanente de chercheurs de l'INCC qui a pour mission de mener à bien des recherches scientifiques à court et long termes sur la récidive et les carrières criminelles.

<sup>44</sup> Le ministère public se fonde, pour octroyer ces autorisations, sur la circulaire n°6/2018 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel (COL 6/2018) révisée le 16 janvier 2020, concernant l'autorisation de consulter le dossier répressif ou d'en obtenir copie.

<sup>45</sup> Via l'adresse [sdaomp@just.fgov.be](mailto:sdaomp@just.fgov.be).

des textes non accessibles ailleurs comme les circulaires ministérielles ou lettres collectives de la DG EPI, constitue un outil particulièrement précieux<sup>46</sup>.

Au niveau de l'**Administration générale des maisons de justice** (Communauté française), une direction expertise existe, avec qui les chercheurs peuvent entrer en contact pour mener leurs recherches.

Une seconde recommandation serait que ces données soient diffusées avec une explication de la méthodologie utilisée pour les récolter. Comme l'a relevé le Conseil central de surveillance pénitentiaire, la notion même de « surpopulation » reste à ce jour floue, dès lors que l'administration pénitentiaire recourt à différents termes non clairement définis, à savoir la « capacité moyenne », « la capacité théorique » ou encore « la capacité opérationnelle »<sup>47</sup>. Il semble indispensable, comme l'exigeait déjà la Cour des comptes en 2011<sup>48</sup>, que ces termes soient définis clairement afin que l'on puisse savoir de quoi l'on parle. La définition de ces notions pourrait par exemple être insérée dans la loi pénitentiaire dite « de principes » du 12 janvier 2005.

Le grand nombre d'acteurs et l'éclatement des compétences en matière de justice pénale rend aussi nécessaire de pouvoir centraliser les informations et de renforcer des lieux de coordination et d'échange. En ce sens, il pourrait être envisagé de créer un service de formation et de recherche central, résultant d'une coopération entre les niveaux fédéral et fédérés. Ce service pourrait exercer le rôle de *coordination* entre les différents services de recherche, notamment pour rassembler les données produites au niveau judiciaire et de l'exécution des peines et mesures sur la Belgique, mais aussi tenir à jour une bibliographie des diverses recherches (publiées et non publiées) menées autour des questions de justice pénale et s'assurer de la diffusion de ces diverses recherches auprès de l'ensemble des acteurs (par exemple, diffuser le résumé des résultats d'une dernière recherche menée par l'INCC auprès de l'ensemble des magistrats, du barreau, des établissements pénitentiaires, mais aussi des maisons de justice).

Centraliser l'information n'a toutefois rien d'évident, dès lors que la façon dont les données sont collectées et les moyens utilisés à cette fin diffèrent fortement d'un acteur à l'autre. Chaque acteur dispose de sa propre base de données, visant à répondre à des besoins d'organisation administrative propre. Ainsi, la DG EPI utilise *Sidis Suite*<sup>49</sup> (qui devrait bientôt être remplacé par *JustPrison*), les maisons de justice travaillent avec *SIPAR 2*<sup>50</sup>, les TAP avec *SURTAP 2*, etc. Or, à l'heure actuelle, il n'est pas possible de faire dialoguer entre elles les différentes bases de données de la justice<sup>51</sup>. Différents projets ont été mis sur pied en vue de rendre cette communication possible (tels que le projet Phénix ou Cheops) mais ont

---

<sup>46</sup> <https://reglementation.just.fgov.be/>.

<sup>47</sup> CCSP, *Rapport annuel 2022*, p. 17-19 ; voy. également réponse donnée par le ministre de la Justice à la question n°54-0156 du député Philippe Goffin, intitulée « Définition de la surpopulation et de la capacité carcérale », *Ch.*, 2014-15, 9 février 2015, Q.O. 947.

<sup>48</sup> Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 29.

<sup>49</sup> *Sidis Suite* est le programme ayant remplacé *Sidis* (Système informatique de détention/Detention Informatie Systeem) dans les années 2014-2015.

<sup>50</sup> SIPAR 2 a remplacé SIPAR (Système informatique parajudiciaire).

<sup>51</sup> MINE, B., « L'absence d'identifiant unique et d'harmonisation entre les nomenclatures relatives aux infractions : deux obstacles majeurs à la production en Belgique d'une statistique "criminelle" intégrée », in VANNESTE, Ch., VESENTINI, F., LOUETTE, J., MINE, B. (eds.), *Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation. Enjeux et perspectives*, Gand, Academia Press, 2012, p. 34.

finalement été abandonnés. De nombreux chercheurs, et notamment ceux de l'INCC<sup>52</sup> ont mis en avant la nécessité d'une interopérabilité entre les banques de données pour la recherche. Ce manque d'interopérabilité complique en effet fortement certains projets de recherche. Le SPF Justice se penche actuellement sur la recherche d'un identifiant unique permettant de faire dialoguer les différentes bases de données (notamment en étendant le numéro APFIS utilisé dans la base de données pénitentiaire aux autres phases du processus pénal).

Enfin, il convient de mentionner la loi du 16 octobre 2022 relative à la publication des jugements. Celle-ci prévoit la création d'un registre central contenant les jugements et arrêts des cours et tribunaux. Ce registre contient un volet interne et un volet externe. Dans le volet interne se trouvent les jugements authentiques non anonymisés (et donc intégraux), pouvant être consultés par les parties (prévenus, avocats, parties civiles, experts...) dans leurs dossiers respectifs. Le volet externe comporte, lui, les jugements et décisions ayant été anonymisés, accessibles au grand public. Cette législation récente doit encore faire l'objet d'une mise en œuvre, qui va s'étaler dans le temps. Jusqu'à l'adoption de cette loi, seule une infime partie de la jurisprudence était publiée<sup>53</sup>. Ce projet de mise en ligne de la jurisprudence génère à la fois engouement et crainte<sup>54</sup>. D'un côté, la publicité des décisions a une visée démocratique, rendant la justice plus accessible au grand public et permettant de faciliter la recherche juridique pour les praticiens du droit, les scientifiques, les journalistes ou les étudiants. Il faut toutefois espérer que la base de données en ligne disposera d'une fonction de recherche efficace et proposera des classifications utiles. D'un autre côté, elle soulève le risque de développement par des entreprises privées d'algorithmes brassant ces jurisprudences, ce qui pourrait encourager un glissement vers une justice prédictive.

Pour conclure ce premier point, la diffusion tant des données chiffrées que des recherches scientifiques nous semble essentielle car elle peut inciter les acteurs à prendre leurs décisions de façon éclairée. Au vu de l'importance et de la place des enjeux de sécurité, de la criminalité et de la justice dans le débat démocratique, il est absolument indispensable que la Belgique dispose d'outils lui permettant d'évaluer la criminalité, le travail de la justice, et par conséquent, de disposer de données fiables, complètes et accessibles.

---

<sup>52</sup> MINE, B. & VANNESTE, Ch. (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « datawarehouse »*, Rapport final, Bruxelles, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, 2011 ; VANNESTE, Ch., VESENTINI, F., LOUETTE, J., MINE, B. (eds.), *Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation. Enjeux et perspectives*, Gand, Academia Press, 2012 ; MINE, B., « Résultats d'une analyse croisée d'extractions partielles de deux bases de données du système d'administration de la justice pénale », *Rev. dr. pén. crim.*, 2012/9, pp. 855 – 871 ; DE BLANDER, R., ROBERT, L., MINCKE, Ch., MAES, E. & MINE, B., *Étude de faisabilité d'un moniteur de la récidive / Haalbaarheidsstudie betreffende een recidivemonitor*, Onderzoeksrapport / Rapport de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie / Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie / Direction Opérationnelle de Criminologie, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's / Collection des rapports et notes de recherche, n°42, juni/juin 2019.

<sup>53</sup> En-dehors de la mise en ligne quasiment systématique des arrêts des de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, et des décisions les plus importantes de la Cour de cassation, la jurisprudence des autres juridictions n'est que rarement publiée en ligne de façon gratuite : quelques décisions, principalement de cours d'appel, sont publiées sur [Jurportal.be](http://jurportal.be). Les autres décisions ne sont publiées dans des revues juridiques que parce que des professionnels du droit les transmettent à des maisons d'édition juridiques, revues auxquelles l'accès est souvent payant.

<sup>54</sup> Voy. notamment à cet égard : BEHRENDT, C. & JOUSTEN, A., « La révision de l'article 149 de la Constitution : la publicité des décisions judiciaires à l'ère du numérique », *J.T.*, 2020, pp. 2 – 8 ; HUBIN, J. B., « La publicité de la jurisprudence en version 2.0 », *RDTI*, 2019/74, pp. 55 – 70 ; ROMAINVILLE, C., ROSIC, Z., PIÉRARD, O. & DEWEZ, S., « La publicité des jugements et l'accès à la jurisprudence dans un environnement numérique : quid agis ? », *Annales de droit de Louvain*, 2021/2, pp. 445-469 ; voyez également le communiqué de presse et la lettre au ministre de la Justice du 15 décembre 2023 de l'Association syndicale des magistrats s'opposant à cette législation pour diverses raisons (<https://asm-be.be/>).

## 1.2. Les recherches scientifiques

Dans le cadre de cette contribution, il est impossible de proposer un état de l'art complet sur les recherches scientifiques menées en Belgique sur la problématique de l'inflation carcérale. En effet, chaque aspect du droit pénal, du droit de la procédure pénale ou du droit de l'exécution des peines et mesures peut influencer sur le recours à la peine privative de liberté. Qu'il s'agisse d'une contribution sur la détention préventive<sup>55</sup>, le prononcé des peines<sup>56</sup>, l'internement<sup>57</sup>, les modalités d'exécution de la peine comme la libération conditionnelle<sup>58</sup>, la

---

<sup>55</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne la détention préventive : AUBERT, L. (dir.), *La détention préventive : comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2017 ; voyez les [recherches menées par l'INCC](#) sur le sujet et notamment la recherche « DETOUR » de l'INCC, rapport national sur la Belgique, 2016 et les recommandations, 2017.

<sup>56</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne la détermination de la peine : KELLENS, G., « La détermination de la sentence pénale : de la lunette au microscope », *Déviante et société*, 1978, vol. 2, n°1, pp. 77-95 ; TUBEX, H. & SNACKEN, S., « L'évolution des longues peines de prison : sélectivité et dualisation », in FAUGERON, C., CHAUVENET, A., COMBESSIE, P. (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles, De Boeck, 1996, p. 243 ; BEYENS, K., *Straffen als sociale praktijk: een penologisch onderzoek naar straftoemeting*, VUB Press, Brussel, 2000 ; BEYENS, K. & VANHAMME, F., « La recherche en sentencing : un survol contextualisé », *Déviante et société*, 2007/2, vol. 31, 2007, pp. 199-228 ; VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009 ; VANHAMME, F., « Mise en ordre socio-morale et qualification pénale », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 211-239 ; BEYENS, K., FRANCOISE, C. & SCHEIRS, V., « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *Déviante et société*, 34, 2010, pp. 419 – 420 ; KAMINSKI, D., *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015 ; D'HONDT, S., « Habiller l'espace rituel de la salle d'audience. Catégorisations scéniques dans les audiences pénales de première instance en Belgique », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 189-209 ; Lecoq, N. & Nederlandt, O. « La peine de surveillance électronique : une peine "tampon" en voie de réhabilitation ? », *J.T.*, 2023, n°6929, pp. 109-120.

<sup>57</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne l'internement : CARTUYVELS, Y., CHAMPETIER, B. & WYVEKENS, A., *Soigner ou punir ? Un regard critique sur la défense sociale en Belgique*, Bruxelles, FUSL, 2010 ; COLETTE-BASECQZ, N. & NEDERLANDT, O., « L'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* sonne-t-il le glas de la détention des internés dans les annexes psychiatriques des prisons ? », obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, *Rev. trim. d. h.*, n°113, 2018, pp. 213 – 239 ; NEDERLANDT, O., COLETTE-BASECQZ, N., VANSILLETTE, F. & CARTUYVELS, Y. (dir.), *La loi de 2014 relative à l'internement. Nouvelle loi, nouveaux défis : vers une véritable politique de soins pour les internés ?*, Bruxelles, La Charte, 2018 ; CARTUYVELS, Y. & DE SPIEGELEIR, S., « La privation de liberté des personnes atteintes d'un trouble mental en Belgique : un double régime », *R.I.E.J.*, 2022, pp. 75 – 102 ; NEDERLANDT, O., BERBUTO, S., DE BROUWER, A., DEVEUX, C., JASPIS, P., MALCHAIR, J.-G., MOREAU, J., PACI, D., SAX, H., VANSILLETTE, F., « Le prononcé de la mesure d'internement : une décision automatisée faute d'acteurs spécialisés ? Présentation des résultats d'une analyse des dossiers ouverts en 2019 et 2020 au sein des chambres de protection sociale francophones », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2023/11, pp. 1014-1062 ; DE PAGE, L. & GOETHALS, K., « Le diagnostic des internés : y a-t-il des différences de part et d'autre de la frontière linguistique ? », *Acta Psychiatrica Belgica*, 2019, n°118(3), p. 3-7 ; CASSELMAN, J., DE RYCKE, R. & HEIMANS, H. (Eds.), *Internering : Nieuwe interneringswet en organisatie van de zorg*, Bruges, Die Keure, 2015 ; VANDER LAENEN, F., « Van het interneringsfront veel nieuw », *Fatik - Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, 2015, pp. 3-4 ; VAN DEN AMEEL, R., SEYNAEVE, K., DHEEDENE, J. & WONGSOWIKROMO, A., « Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent binnenstebuiten », *Panopticon*, 2015, pp. 385-391 ; DE CLERCQ, M. & VANDER LAENEN, F., « Psychiatrische expertises bij internering: waarborgen in de nieuwe interneringswet zijn welgekomen », *Panopticon*, 2017/4, 38, pp. 246-263 ; COSYNS, P., D'HONT, C., JANSSENS, D., MAES, E., VERELLEN, R., « Geïnterneerden in België. De Cijfers », *Panopticon*, 2007/1, p. 46 – 61 ; voyez enfin le récent dossier consacré à l'internement dans la revue *Panopticon*, novembre-décembre 2023, vol. 44/6.

<sup>58</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne l'exécution des peines : BEERNAERT, M.-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, 4<sup>e</sup> édition, Limal, Anthemis, 2023 ; JONCKHEERE, A. & MAES, E., *Calcul, exécution et cumul des peines en Belgique*, Ed. Gompel & Svacina, 2021 ; BASTARD, J., [Le travail de la décision. Les processus de l'application des peines en Belgique francophone](#), Thèse de doctorat présentée à l'Université de Liège en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences Politiques et Sociales, sous la direction de Christophe Dubois, 2017 ; SCHEIRS, V., *De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk*, Anvers, Maklu, 2014 ; NEDERLANDT, O., « Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons ? », *Les frontières de la privation de liberté*, Paris, Mare et Martin, Collection ISJPS, 2021, pp. 33 – 55 ; BERBUTO, S. & NEVE, M., « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitentier ? », in *Actualités en matière pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 23 – 64 ; CHANTRAINE, G. & KAMINSKI, D., « La politique des droits en prison », [Champ pénal/ Penal field](#), Séminaire Innovations Pénales, 2008 ; SNACKEN, S., *Prison en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011 ; MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Anvers, Maklu, 2009 ; MAES, E., « Développements récents dans le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle en Belgique. De quelques aspects quantitatifs et qualitatifs », *Rev. dr. pén. crim.*, 2003, pp. 206 – 231 ; MINE, B. & ROBERT, L. (dir.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof : de deur op een kier. Permissies de sortie et congé pénitentiaire : la porte entrouverte*, Anvers, Maklu, 2017.

sortie de prison<sup>59</sup> ou encore les personnes sans titre de séjour dans la justice pénale<sup>60</sup>..., la question de la surpopulation carcérale sera inévitablement abordée. Les contributions juridiques étudieront les évolutions législatives et jurisprudentielles, en analysant en quoi celles-ci peuvent contribuer à l'inflation carcérale tandis que les études sociologiques et criminologiques analyseront davantage les pratiques judiciaires et le cadre sociétal dans lequel elles s'inscrivent. Ces recherches font l'objet de publications dans des revues spécialisées<sup>61</sup>, des ouvrages, voire sont parfois diffusées sur les sites Internet des centres de recherche des facultés de droit et de criminologie ou sur le site Internet de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie<sup>62</sup>.

Quelques publications peuvent néanmoins être épinglées qui traitent directement de ce sujet : l'ouvrage de 1993 « Barstende muren: overbevolkte gevangenis : omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen », dirigé par les criminologues Kristel Beyens, Sonja Snacken et Christian Elieaerts<sup>63</sup>, et les autres publications de Kristel Beyens et Sonja Snacken<sup>64</sup>, ainsi qu'un article de la criminologue Marie-Sophie Devresse publié dans *Droit et société* en 2013<sup>65</sup>. Ces textes datant de plusieurs années déjà, il serait intéressant que de nouvelles recherches soient menées à l'heure actuelle, notamment au vu des évolutions récentes de la justice pénale (on pense notamment à la réforme de l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans<sup>66</sup>).

---

<sup>59</sup> Voyez notamment les vidéos du colloque « [La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison](#) » ayant eu lieu le 26 novembre 2021 ainsi que les actes qui ont été publiés en ligne : *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6, « [La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison](#) », 2022.

<sup>60</sup> [Quelques références \(non exhaustives\) en ce qui concerne les personnes sans titre de séjour](#) : DE RIDDER, S., « Crimmigratie en gedetineerden zonder verblijfsrecht in België », *Panopticon – Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2017, pp. 346 – 352 ; MACQ, Ch., « Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour : l'impossible équation ? », *J.T.*, 2022, pp. 497 – 511 ; VANDENNIEUWENHUYSEN, E., BREULS, L., « De vrijlatingsprocedures voor niet-verblijfsgerechtigde gedetineerden: Evolutes sinds de inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie », *Fatik – Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 173, 2022, p. 28-36 ; VANDENNIEUWENHUYSEN, E., MACQ, Ch., BREULS, L., DE PAU, M., « When the security measure meets bordered penalty: release procedures for persons who are not criminally responsible without residence rights in Belgium », *International Journal of Law and Psychiatry*, 2023-91 ; DE NANTEUIL, M., « Peines de travail pour les étrangers en séjour illégal : vers une application plus égalitaire des dispositions en matière de peines alternatives ? », obs. sous Corr. Bruxelles (90e ch.), 1er mars 2022 et Corr. Bruxelles (47e ch.), 2 juin 2021, Cahiers de l'EDM, mai 2022 <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/denanteuilmai2022.html> ; BRION, F., « La surreprésentation des étrangers en prison: quelques enseignements d'une brève étude de démographie carcérale », in BRION, F., REA, A., SCHAUT, Ch., TIXHON, A., *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Bruxelles, De Boeck, 2000.

<sup>61</sup> On pense notamment aux revues suivantes : la *Revue de droit pénal et de criminologie* (notamment les chroniques semestrielles de législation et de jurisprudence), le *Journal des tribunaux*, la *Revue de Jurisprudence Liège Mons Bruxelles*, *Champ pénal*, *Déviance et société*, *Droit et société*, *Tijdschrift voor Strafrecht*, *Panopticon* (de nombreux articles sont en open access : <https://www.maklu-online.eu/nl/crime/panopticon/alle-afleveringen/>), *Nullum Crimen*, *Fatik – Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*.

<sup>62</sup> <https://incc.fgov.be/criminologie>. Voyez à titre d'illustration le rapport n°13 de DAENINCK, P., DELTENRE, S., JONCKHEERE, A., MAES, E., VANNESTE, C. (dir.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive*, mars 2005 ; le rapport n°26 de DEVRESSE, M.-S. (dir.), ROBERT, L., VANNESTE, C. (dir.), HELLEMANS, A., *Recherche relative à la classification et à la question des régimes au sein des établissements pénitentiaires*, 2011 ; ou encore le rapport n°27 de ROBERT, L. & MAES, E. (dir.), *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis*, 27 januari 2012.

<sup>63</sup> BEYENS, K., SNACKEN, S., ELIAERTS, C. (dir.), *Barstende muren: overbevolkte gevangenis : omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, 1993.

<sup>64</sup> Voyez notamment SNACKEN, S. & BEYENS, K., « Sentencing and prison overcrowding », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1994, vol. 2, n°1, p. 84-99.

<sup>65</sup> DEVRESSE, M.-S., « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », *Droit et société*, 2013/84, p. 339 – 358.

<sup>66</sup> BEERNAERT, M.-A., FUNCK, J.-F. & NEDERLANDT, O., « L'entrée en vigueur prochaine du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », *J.T.*, 2022, pp. 461 – 472.

Trois points d'attention peuvent être épinglés en ce qui concerne la recherche académique. Il semble d'abord indispensable de davantage jeter des ponts entre francophones et néerlandophones. Ensuite, les académiques doivent veiller à ce que leurs travaux puissent toucher les acteurs de la justice pénale et le grand public – les actuels efforts en termes d'*open access* et de vulgarisation des recherches semblent être une bonne pratique à cet égard. Enfin, diffuser les recherches est une chose, qu'elles soient prises en compte en est une autre. Un défi pour les chercheurs consiste dès lors à sensibiliser les acteurs de la justice pénale et le grand public à l'importance de la recherche scientifique, qu'il s'agisse ou non d'une science « dure » et que la méthodologie soit quantitative ou qualitative. Force est en effet de constater que les acteurs de terrain ont une moindre considération pour les recherches qualitatives qui seraient, à leurs yeux, trop « subjectives »<sup>67</sup>. Les recherches quantitatives les intéressent bien davantage car elles seraient « objectives » – bien que de tels travaux impliquent également une part de subjectivité dans la façon dont les données sont récoltées et analysées. Il paraît donc nécessaire de sensibiliser les acteurs à la scientificité des recherches qualitatives malgré la part de subjectivité des chercheurs.

### 1.3. Les autres sources d'information : nombreuses et éparées

Outre les données « de première main » fournies par le SPF Justice et la DG EPI, de nombreuses informations sur les établissements pénitentiaires, les conditions de détention et la surpopulation carcérale peuvent être trouvées, mais ces sources d'information sont éparées.

**Les rapports des organes nationaux de contrôle des établissements pénitentiaires.** Les différents rapports (annuels ou de visites) et avis [publiés par le Conseil central de surveillance pénitentiaire](#) et les commissions de surveillance des prisons constituent une source particulièrement pertinente en la matière, de même que la [jurisprudence des commissions des plaintes et des commissions d'appel](#), entièrement publiée en ligne.

**Les rapport de l'organe européen de contrôle des lieux de privation de liberté.** Au niveau du Conseil de l'Europe<sup>68</sup>, la Convention du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants, directement centrée sur les lieux de privation de liberté, renforce l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants prévue par l'article 3 de la CEDH<sup>69</sup>. Un organisme de contrôle a été institué en novembre 1989 pour assurer le respect de cette Convention : le *Comité européen pour la prévention de la torture des peines ou des traitements inhumains et dégradants* (CPT). Cet organe effectue des visites dans différents pays et adresse des rapports aux gouvernements. Les rapports du CPT sont importants, dans la mesure où ils constituent des avertissements lancés aux États en ce qui concerne, par exemple, la surpopulation pénitentiaire. Ces rapports sont par ailleurs mobilisés dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En Belgique, le CPT a déjà réalisé neuf visites périodiques (en 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013, 2016 et

---

<sup>67</sup> DUMOULIN, L., « L'expertise judiciaire dans la construction du jugement : de la ressource à la contrainte », *Droit et société*, 2000, p. 219.

<sup>68</sup> Notons que le Conseil de l'Europe met régulièrement à jour un « [compendium](#) » des [textes clés](#) relatifs aux questions pénitentiaires et aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

<sup>69</sup> Cette Convention a été approuvée par la loi du 7 juin 1991 (*M.B.*, 29 janvier 1992) ; voy. aussi la loi du 4 août 1996 portant assentiment aux Protocoles n<sup>os</sup> 1 et 2 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants faits à Strasbourg le 4 novembre 1993 (*M.B.*, 15 avril 1997).



2017) et cinq visites *ad hoc* (en 2011, 2012, 2016, 2021 et 2022)<sup>70</sup>. Il a aussi publié une déclaration publique<sup>71</sup> à l'encontre de l'État belge en date du 13 juillet 2017, afin de dénoncer le manque de collaboration de celui-ci sur la mise en place d'un service garanti au sein des prisons en temps de grève du personnel<sup>72</sup>.

**Les rapports des organes de contrôle / suivi des textes protégeant les droits humains.** Il peut s'agir d'organes nationaux<sup>73</sup> (UNIA par exemple qui a travaillé sur la question des personnes internées<sup>74</sup> ou Myria qui s'intéresse aux droits des personnes étrangères), ou d'organes internationaux – comme le rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

**Les parlementaires.** Les parlementaires, principalement les députés de la commission Justice de la Chambre des représentants, posent régulièrement des questions parlementaires relatives à la matière pénale et pénitentiaire, notamment en lien avec la surpopulation. Des parlementaires ont aussi adopté des résolutions pertinentes en la matière, notamment des résolutions demandant de réaliser un audit sur les prisons en partenariats public-privé<sup>75</sup>.

**La Cour des comptes.** La Cour des comptes a publié divers rapports relatifs aux prisons particulièrement intéressants : *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2011 ; *Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé*, novembre 2018 ; *Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance*, décembre 2021 ; *Nouvelles prisons en partenariat public-privé – vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, juin 2023<sup>76</sup>.

**Le Médiateur fédéral<sup>77</sup>.** Le Médiateur fédéral peut recevoir des plaintes des citoyens rencontrant des problèmes avec l'administration fédérale, en ce sens, il a été amené à traiter de plaintes de personnes détenues et à se prononcer sur certains sujets, comme l'indépendance des commissions de surveillance<sup>78</sup>, la téléphonie en prison<sup>79</sup> ou la question

---

<sup>70</sup> Voyez : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/belgium>.

<sup>71</sup> L'article 10, § 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants prévoit la possibilité pour le CPT de publier une déclaration publique à l'encontre d'un État partie à la Convention si celui-ci ne coopère pas ou ne tient pas compte des recommandations du CPT pour améliorer la situation. Cette procédure est tout à fait exceptionnelle, le CPT n'y ayant recouru que dix fois à ce jour.

<sup>72</sup> CPT, [Flash info concernant la déclaration publique relative à la Belgique](#) ; CPT, [Déclaration publique relative à la Belgique](#), CPT/Inf (2017)18, Strasbourg, 13 juillet 2017 ; Nederlandt, O., « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *Rev. trim. d. h.*, 2018, pp. 299 -302.

<sup>73</sup> Rappelons qu'en 2014 a été créée la plateforme des Droits de l'homme qui est un lieu de concertation entre institutions indépendantes fédérales, régionales, et communautaires dont la mission concerne au moins en partie la protection des droits fondamentaux – dont le CCSP fait partie aux côtés d'UNIA, de Myria, mais aussi du Médiateur fédéral, du délégué général aux droits de l'enfant, d'UNIA, etc.

<sup>74</sup> UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023.

<sup>75</sup> Proposition de résolution du 15 mars 2022 visant à charger la Cour des comptes de la réalisation de deux audits dans le secteur des établissements pénitentiaires concernant les partenariats public-privé, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2021-22, n°55-2575/001. Cette proposition est une mise à jour d'une précédente proposition de résolution déposée le 11 janvier 2016 (Doc. Parl., sess. ord. 2015-2016, n°54-1568/001). Voyez aussi la proposition de résolution du 6 mars 2019 visant à la réalisation par la Cour des comptes d'un audit sur le partenariat public-privé sur la construction de la future prison de Haren, Doc. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°55-0698/001.

<sup>76</sup> Tous ces rapports sont disponibles en ligne : <https://www.ccrek.be/FR/Publications.html>.

<sup>77</sup> Notons que ce qui concerne la surveillance électronique et les maisons de justice relève des médiateurs des communautés.

<sup>78</sup> Médiateur fédéral, rapport annuel 2014, pp. 45 et 132.

<sup>79</sup> Médiateur fédéral, rapport annuel 2014, pp. 47-51.

des fouilles à nu<sup>80</sup>. Néanmoins, un protocole a été conclu avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire afin que le Médiateur oriente à l'avenir vers le Conseil central toutes les plaintes qui concernent le traitement réservé aux personnes détenues au sens de la loi de principes<sup>81</sup>.

**Le secteur associatif actif en prison.** De très nombreuses associations interviennent en prison, soit de façon rémunérée, soit gratuitement, pour proposer des activités de loisirs, d'aide psychosociale, d'aide juridique, d'aide aux liens avec les enfants<sup>82</sup>, etc. Parmi ces associations, certaines vont rédiger des rapports d'activité, des newsletters ou autres documents qui partagent avec le grand public des constats posés quant aux conditions de détention dans les prisons belges. On pense ainsi au journal « Trait d'union » diffusé par l'[association des visiteurs francophones de prison de Belgique](#), aux rapports thématiques et à la newsletter « Mursmurs » de l'[ASBL I.Care](#) ; à la newsletter et aux documentaires<sup>83</sup> réalisés par le [réseau Aide et Justiciables](#) ; aux publications de la [concertation des associations actives en prison](#), de la [fédération bruxelloise des institutions pour détenus et ex-détenus](#) ou encore de la [Féda-BXL](#) en lien avec la problématique des drogues plus particulièrement<sup>84</sup>.

La section belge de l'[Observatoire international des prisons](#) rédige des « notices » qui sont de longs documents dressant un état des lieux des conditions de détention dans les prisons belges.

On pense aussi au journal « [La Brèche](#) » (au départ, associé à l'ASBL Genepi Belgique, qui comptait principalement des étudiants, surtout active entre 2019 et 2020), qui analyse en profondeur différents thématiques liées à la prison : genre, travail, maladie mentale...

**Le secteur associatif plus large.** Diverses associations qui ne sont pas immédiatement actives en prison s'intéressent néanmoins de près au secteur carcéral et diffusent des informations à son sujet.

La commission prison de la [Ligue des droits humains](#) suit aussi de près le milieu pénitentiaire et a déjà produit plusieurs rapports thématiques, notamment sur le travail pénitentiaire<sup>85</sup> ou sur la famille des personnes détenues<sup>86</sup>. La Ligue travaille aussi, en concertation avec d'autres associations, à la création d'outils pratiques, par exemple le « Guide du prisonnier » avec la section belge de l'OIP (cf. *infra*), ou encore le guide « [Défense des étrangers détenus en prison](#) », en collaboration avec la coalition MOVE. À l'occasion des élections fédérales de 2014, la Ligue avait également publié un « mémorandum » des réponses apportées par les différents partis politiques à toute une série de questions sur la justice pénale.

---

<sup>80</sup> Médiateur fédéral, rapport d'enquête « [Fouilles à nu - L'équilibre entre la sécurité des prisons et la dignité des détenus](#) », août 2019.

<sup>81</sup> [Protocole d'accord concernant les relations entre le Médiateur fédéral et le CCSP](#) pour le traitement des plaintes, Bruxelles, 3 novembre 2020.

<sup>82</sup> Voy. les rapports d'activité du [Relais Enfants – Parents](#).

<sup>83</sup> « Un parcours de détenu en Belgique » ; « La formation comme levier de réinsertion ».

<sup>84</sup> Voyez ses récentes [recommandations](#).

<sup>85</sup> AMBLARD, B., BOUHON, M., LAMBERT, M. & SCALIA, D., [Le travail à la peine](#), 2016 ; voy. aussi : AMBLARD, B., SCALIA, D., LAMBERT, M., « Travail en prison : qu'en pensent les détenus ? », *La Revue Nouvelle*, 6/2015, pp. 52 – 57.

<sup>86</sup> APRAXINE, L., LAGUEL, R., LAMBERT, M., LOPEZ DIAZ, M., MICHAUX, R., PAREWYCK, J. & SCALIA, D., [Rapport sur les droits des familles de détenu-es](#), novembre 2019.

Le [Centre d'Action Laïque](#) (CAL) organise régulièrement des conférences sur le sujet pénitentiaire, notamment des conférences où des politiciens sont amenés à se prononcer sur le sujet, ou y réserve des sujets dans le cadre de son émission (radio ou télé) « Libres ensemble »<sup>87</sup>, ou encore y consacre des articles (voyez les [mots clé « prison et enfermement » sur son site internet](#)). Le CAL a aussi réalisé en 2019 un « [guide de la personne détenue](#) », sous un format illustré et plus court que le guide du prisonnier, axé sur les droits fondamentaux. Plusieurs régionales sont particulièrement actives sur la question carcérale, à savoir celle de Bruxelles (qui coordonne notamment le Genepi Belgique) et celle de Charleroi. La Ligue des familles a publié un rapport sur les familles confrontées à la détention<sup>88</sup>.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'une association belge, il est intéressant de pointer le travail de l'ASBL « [Prison Insider](#) », qui regroupe des informations sur des prisons partout dans le monde, réalise des fiches pays assez complètes dont l'une porte sur la Belgique<sup>89</sup>, et propose un outil permettant d'établir des comparaisons par pays.

**La presse.** Sans qu'il ne soit possible d'exposer leur travail ici, de nombreux journalistes sont spécialisés en matière de justice pénale et pénitentiaire et rédigent des articles de fond permettant de diffuser certains constats auprès du grand public, voire des enquêtes plus approfondies, ou encore des reportages ou émissions spéciales sur des thématiques précises.

**Le milieu culturel.** Enfin, le secteur culturel et artistique belge produit également des romans graphiques<sup>90</sup>, pièces de théâtre<sup>91</sup>, documentaires et films<sup>92</sup>, podcasts<sup>93</sup>... qui sont des outils d'information particulièrement précieux car davantage susceptibles d'atteindre le grand public.

---

<sup>87</sup> Voyez par exemple [l'émission radio du 15 avril 2023 sur les conditions de détention à la prison de Saint-Gilles](#), [l'émission télévision du 30 octobre 2022 sur les genres et sexualités en prison](#), [l'émission radio du 11 juin 2022 sur les maisons de détention et de transition](#).

<sup>88</sup> SEVRIN, J., pour la Ligue des Familles, [Les familles confrontées à la détention - Le maintien des liens familiaux en prison](#), Bruxelles, juin 2020.

<sup>89</sup> Fiche pays Belgique : <https://www.prison-insider.com/fichepays/belgique-2023>.

<sup>90</sup> Voy. par exemple le roman graphique « La balade des dangereuses – journal d'une incarcération » d'Anaële Hermans et Delphine Hermans, édition la Boite à bulles, 2018 (qui suit Valérie Zézé, incarcérée pour vol pour la neuvième fois à la prison de Berkendael – qui était à l'époque la prison pour femmes de Bruxelles).

<sup>91</sup> On pense par exemple à la pièce « Un homme debout » de Jean-Marc Mahy qui raconte son parcours en détention et l'après, ou encore au spectacle « [Brèche\[s\] - Quand le théâtre entre en prison](#) », de la Compagnie Buissonnière écrit et mis en scène par Simon Fiasse avec l'aide de Chloé Branders (criminologue), en 2019 : ce one man show relate l'histoire d'un animateur de théâtre en prison et pose des questions essentielles relatives à la posture d'animation en prison.

<sup>92</sup> Le documentaire « 9999 » d'Ellen Vermeulen de 2015, sur des personnes internées à Merksplas ; le documentaire « Ongles Rouges » de Valérie Vanhoutvinck de 2017, sur les femmes incarcérées à Mons durant et après la sortie de prison ; le film « La peine » de Cédric Gerbehaye (2023), qui suit les personnes détenues et le personnel pénitentiaire de la prison de Forest avant la fermeture de la prison et le déménagement des personnes détenues vers la prison de Haren ; le film « Temps mort » d'Eve Duchemin (2023) qui suit trois personnes détenues durant leur congé pénitentiaire ; le documentaire « [Gardiens de prison](#) » d'Erik Silance (2009) ; le documentaire « Liberté sur paroles » de Jean-Marc Mahy et Daniel Nokin (2007). Du côté de la France, on pense aux films de Stéphane Mercurio (« À côté » (2008) ; « À l'ombre de la république » (2011) ; « Après l'ombre » (2017)) et au documentaire « Le déménagement » de Catherine Rechard (2011).

<sup>93</sup> Le podcast « Aux clés du mur » d'Estelle Hanard et Sander Cuypers qui donne la parole aux acteurs de la prison ; le podcast « La justice et moi » de Nadia Bouria qui donne la parole à divers acteurs de justice, aussi en matière de justice pénale et de milieu pénitentiaire ; le podcast « Le mécano de l'évasion » de Chedia Le Roij qui suit le parcours d'une personne détenue qui revient sur sa détention et ses évasions ; le podcast « Un procès, une histoire » de Lamya Amrani et Isabelle Seret, revient, lui, sur le procès des attentats de Bruxelles. Du côté néerlandophone, relevons le podcast « Tussenderegels » dans lequel Sofie Royer et Renaud Vercaemst donnent la parole à des acteurs de justice et sur les prisons plus particulièrement : le podcast « Iedereen Levenslang » de Ng Sauw et le podcast de Wederik De Backer en Katrin Lohmann sur les mères incarcérées à Bruges : « Hier woont mama nu ». Au-delà des podcasts belges, mentionnons deux podcasts de l'association Prison Insider « Écouter aux portes » et « Prisons obsessions ».

## 2. Distribuer les clés : former, échanger, sensibiliser

Une fois les causes et les conséquences de l'inflation carcérale documentées, il est essentiel de former les acteurs qui peuvent avoir une prise sur la problématique et de sensibiliser le grand public.

Il a en effet été constaté combien le manque de formation des acteurs peut immédiatement conduire à l'inflation carcérale. L'allongement des peines privatives de liberté prononcées peut s'expliquer par une méconnaissance du droit de l'exécution des peines<sup>94</sup>. D'une part, avant la réforme (mise en œuvre en deux étapes le 1<sup>er</sup> septembre 2022 puis le 1<sup>er</sup> septembre 2023) visant à faire exécuter en prison toutes les peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans, il existait une forte croyance « qu'en dessous de trois ans (36 mois), on ne va pas en prison et on n'exécute qu'une petite partie de sa peine en bracelet électronique », ce qui incitait les juges à prononcer des peines de « 37 mois ». Or, il s'agissait là d'une fausse croyance car de nombreuses peines inférieures à trois ans étaient déjà bel et bien exécutées en prison, soit que les condamnés ne remplissaient pas les conditions pour le bracelet électronique, soit que la peine prononcée se cumulait avec d'autres pour dépasser le seuil de trois ans et était alors bien exécutée en prison. D'autre part, il existe aussi une croyance que les condamnés à une peine privative de liberté peuvent obtenir leur libération conditionnelle dès le tiers de leur peine ; à nouveau, tant des données statistiques et des recherches scientifiques ont mis en évidence que c'est tout le contraire : obtenir une libération conditionnelle est un véritable parcours d'obstacles et de nombreux condamnés ne l'obtiennent qu'après avoir exécuté bien plus que le tiers de leur peine, voire renoncent à la demander et vont « à fond de peine ». Ajoutons que la persistance à considérer la prison comme la seule « vraie peine »<sup>95</sup> et à percevoir les peines dans la communauté (peines de travail, peines de probation, peines de surveillance électronique) comme des « faveurs »<sup>96</sup>, tient également de la méconnaissance de ce à quoi le contrôle exercé sur les personnes en probation peut ressembler ou ce qu'il peut faire ressentir<sup>97</sup>. Des études menées sur le vécu des justiciables exécutant des peines dans la communauté existent pourtant, et mettent en avant que ces peines entraînent des

---

<sup>94</sup> BEYENS, K., FRANCOISE, C. & SCHEIRS, V., « *Les juges belges face à l'(in)exécution des peines* », *op. cit.*, pp. 419 – 420 ; KAMINSKI, D., *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015, p. 64, pp. 266 – 268 (voy. aussi pp. 81 – 82 : les méthodes de régulation ou de délestage traditionnels que sont la non-exécution des peines ou la libération anticipée font courir divers risques parmi lesquels l'allongement des peines de prison pour tenir compte des futurs hypothétiques allègements des peines prononcées, citant TUBEX, H. & SNACKEN, S., « L'évolution des longues peines de prison : sélectivité et dualisation », *in* FAUGERON, C., CHAUVENET, A., COMBESSIE, P. (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles, De Boeck, 1996, p. 243) ; VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 51 ; voy. également Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2011, pp. 156 – 157.

<sup>95</sup> Françoise Vanhamme a ainsi montré que lorsque les magistrats considèrent les faits comme graves, ils se tournent nécessairement vers la prison : « si la gravité sociale et la réprobation qui s'y agrège sont estimées importantes, elles guident vers un rejet net qui s'exprime en un emprisonnement ; dans le cas contraire, en une sanction dans la communauté » (VANHAMME, F. « Mise en ordre socio-morale et qualification pénale », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 222 ; voyez également VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009).

<sup>96</sup> KAMINSKI, D., *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015, p. 97, citant SNACKEN, S., « Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi ? L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990 », *Sociologie et sociétés. Les réformes de la pénalité contemporaine. Enjeux sociaux et politiques*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal, vol. 33, n°1, 2001, p. 120 ; NEDERLANDT, O., « Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons ? », *Les frontières de la privation de liberté*, Paris, Mare et Martin, Collection ISJPS, 2021, pp. 49 - 50 ; LECOQ, N. & NEDERLANDT, O., « La peine de surveillance électronique : une peine "tampon" en voie de réhabilitation ? », *J.T.*, 2023, n°6929, p. 118 et p. 120.

<sup>97</sup> MC NEILL, F., *Pervasive Punishment. Making sense of mass supervision*, Bingley (UK), Emerald Publishing, 2019, p. 10.

souffrances et de nombreuses difficultés au quotidien pour les justiciables<sup>98</sup>, et sont dès lors loin de constituer des « faveurs ».

## 2.1. Former

**La formation universitaire en droit.** Dès lors que les décisions de recourir ou non à la privation de liberté seront entre les mains des futurs juristes, il est important que la formation en droit inclue une approche interdisciplinaire, avec une ouverture sur la criminologie, la pénologie et la sociologie du droit et une approche critique, invitant les étudiants à prendre au sérieux la responsabilité sociétale qui leur incombera<sup>99</sup>. En outre, il est important de les former au droit de l'exécution des peines : cette matière concerne tous les pénalistes, puisque l'exécution des peines influence aussi les pratiques de fixation de la peine (cf. *supra*). Dans la formation des juristes, le droit de l'exécution des peines n'a pendant longtemps pas été enseigné dans le cours de base de droit pénal : à mon sens, cela envoyait un signal aux étudiants et étudiantes qui était celui de dire que cette matière serait moins importante. Actuellement, de nombreuses universités incluent à tout le moins une introduction à cette matière dans leur cours de droit pénal, ce qui constitue une avancée.

**Les formations des acteurs de la justice pénale.** Tout comme pour les étudiants en droit, il me semble essentiel que le droit de l'exécution des peines fasse partie des cours obligatoires que doivent suivre les stagiaires judiciaires, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il paraît aussi important que les formations organisées par et pour les acteurs incluent les résultats des recherches scientifiques portant sur la justice pénale<sup>100</sup>. Des données statistiques claires et fiables sur la population pénitentiaire, sur la population en probation, et les résultats des recherches récentes, devraient par ailleurs être diffusées de manière régulière à ces acteurs, par le biais de newsletters internes par exemple.

---

<sup>98</sup> Voyez notamment : NEDERLANDT, O., SERVAIS, A. & TEUGELS, A., « Sortie de prison sous conditions : enjeux et difficultés de l'exécution de la peine privative de liberté en probation », *e-legal - Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « [La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison](#) », 2022. Sur le vécu des condamnés en surveillance électronique plus particulièrement, voyez, entre autres : DEVRESSE, M.-S., « Vers de nouvelles frontières de la pénalité. Le cas de la surveillance électronique des condamnés », *Politix*, vol. 25, n°97/2012, pp. 47-74 ; DEVRESSE, M.-S., « "Je plie, mais ne romps point" : Souplesses et rigidités dans la surveillance électronique des condamnés », in *La flexibilité des sanctions*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 174-186 et DE SPIEGELEIR, S., « L'expérience de surveillance au quotidien : être détenu sous bracelet électronique », *Déviance et société*, 2021/2, pp. 289-318. Une étude récente, menée par Delphine Vanhaelemeesch, porte sur la façon dont les condamnés et leurs proches vivent la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine privative de liberté, en comparaison avec la prison, voyez : VANHAELEMEESCH, D., *De beleving van het elektronisch toezicht in vergelijking met de gevangenisstraf*, Den Haag, Boom Criminologie - Het groene gras, 2015 (l'auteure a réalisé, entre 2011 et 2013, des entretiens avec 74 condamnés en surveillance électronique et 30 personnes cohabitant avec un condamné en surveillance électronique). Voyez également VANHAELEMEESCH D. & VANDER BEKEN, T., « Théâtres de châtiments à domicile. L'expérience de la surveillance électronique en Belgique », in LÉVY, R., DUMOULIN, L., KENSEY, A. & LICOPPE, C. (dir.), *Le bracelet électronique : Action publique, pénalité et connectivité*, Chêne-Bourg, Médecine et Hygiène, 2019, pp. 37-150 ; VANHAELEMEESCH, D., VANDER BEKEN, T., VANDEVELDE, S., "Offenders' experiences with electronic monitoring", *European Journal of Criminology*, 2014, vol. 11/3, pp. 273-287 ; VANHAELEMEESCH, D., « La maisonnée sous surveillance électronique », *J.D.J.*, 2012, n° 311, pp. 18-22.

<sup>99</sup> Voy. le manifeste pour la formation en droit (« De futurs juristes libres et responsables ! »), *R.I.E.J.*, 2016, n°76, p. 169-175 ; HACHEZ, I., « L'esprit du droit à l'USL-B. Pour une formation résolument interdisciplinaire » in *Le droit malgré tout. Hommage à François Ost*, Presses de l'Université Saint-Louis - Bruxelles, Bruxelles, 2018, p. 95 - 115 ; Carta Academica de Yves Cartuyvels dans le journal *Le Soir* du 27 mars 2021 : « [Les prisons sont pleines : la faute aux Facultés de droit ?](#) ».

<sup>100</sup> Dans le même sens : le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8.

**La formation des personnes détenues à leurs droits.** De manière générale, les citoyens devraient davantage pouvoir être formés à leurs droits, mais le propos est ici centré sur la prison et donc sur les personnes détenues. L'ineffectivité des droits des personnes détenues s'explique par de multiples raisons qui ne peuvent être développées ici<sup>101</sup>. Parmi celles-ci, on peut néanmoins pointer le phénomène problématique du « non-recours au droit » par les personnes détenues, qui s'explique – outre la crainte des conséquences négatives qui pourraient découler de l'usage de leurs droits et des voies de recours<sup>102</sup> – d'abord par une méconnaissance de leurs droits. À leur entrée en prison, les détenus reçoivent (parfois) un règlement d'ordre intérieur (ce règlement varie d'une prison à l'autre et n'est disponible qu'en français ou/et en néerlandais), mais pas les lois pénitentiaires et la panoplie de sources administratives applicables en prison. À cet égard, l'initiative de la Ligue des droits humains et de la section belge de l'Observatoire international des prisons de publier un « Guide du prisonnier » à destination des personnes détenues est à saluer<sup>103</sup> ; ce guide n'est malheureusement plus du tout à jour et devrait faire l'objet d'une réédition. Par ailleurs, il semblerait important d'organiser des permanences d'aide juridique au sein des prisons ; les commissions de surveillance constatent régulièrement combien l'accès à l'avocat et aux conseils juridiques demeurent compliqué pour les personnes détenues.

## 2.2. Échanger

La matière pénale s'inscrit résolument dans le travail en réseau, dès lors qu'elle implique l'intervention de nombreux acteurs judiciaires, parajudiciaires et hors judiciaires. « Davantage de concertation entre acteurs » est une recommandation qui revient donc régulièrement<sup>104</sup> – elle figurait d'ailleurs parmi les recommandations de la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur la surpopulation carcérale<sup>105</sup>.

Il a été montré que la multiplication des intervenants sans articulation, sans concertation, peut aboutir à une juxtaposition ou une superposition des interventions : les acteurs font à peu près la même chose en même temps « dans l'ignorance mutuelle de leurs actions ». Les acteurs vont alors mettre en avant l'isolement et le cloisonnement, et leur sentiment d'« ilotage » : chacun travaille de manière isolée sur son terrain<sup>106</sup>. Cette juxtaposition

<sup>101</sup> Voy. à cet égard : NEDERLANDT, O., « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? », in DETROUX, L., EL BERHOUMI, M. & LOMBAERT, B. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 166-171.

<sup>102</sup> En effet, les détenus dits « procéduriers » ou « revendicateurs » sont souvent peu appréciés du personnel pénitentiaire et des magistrats de l'exécution des peines et l'exercice de recours peut entraîner des conséquences négatives pour le régime de détention et les possibilités de libération anticipée (par exemple, la rédaction de rapports négatifs par les agents ou d'avis négatifs de la direction dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, voire un transfèrement vers une autre prison).

<sup>103</sup> BEERNAERT, M.-A., MARY, Ph. & NÈVE, M. (dir.), *Le guide du prisonnier en Belgique*, Waterloo, Luc Pire, 2016. L'introduction s'ouvre sur « la nécessité d'un guide » en ces termes : « Qui aujourd'hui peut en effet prétendre avoir une connaissance complète de ce monde à part, régi par une multitude de circulaires, de règlements ou de décisions arbitraires, sans parler d'une loi entrée en vigueur au compte-gouttes et si difficile à appliquer ? (...) Personne, à commencer par les premiers concernés : les détenus. Dans des sociétés qui ont érigé la liberté individuelle comme valeur absolue, une telle ignorance, une telle opacité des lieux où l'on en est privé sont tout simplement inacceptables ; y remédier nous semblait une exigence démocratique minimale à laquelle ce guide tente d'apporter un début de réponse » (p. 5). Une première édition était parue en 2002 (CHARLIER, P., MARY, Ph., NÈVE, M., REYNAERT, P. (dir.), *Le guide du prisonnier*, Labor).

<sup>104</sup> Voy. par exemple le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8 ; UNIA, Rapport « [Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?](#) », Bruxelles, 2023, p. 32.

<sup>105</sup> Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 41-42.

<sup>106</sup> DE CONINCK, Fr., CARTUYVELS, Y., FRANSSSEN, A., KAMINSKI, D., MARY, Ph., REA, A., VAN CAMPENHOUDT, L., *Aux frontières de la justice, aux marges de la société. Une analyse en groupes d'acteurs et de chercheurs*, Gand, Academia Press, 2005, pp. 56 – 57.

d'interventions est une question d'autant plus aiguë que tous les acteurs doivent faire face à des missions contradictoires, induites par les fonctions potentiellement en tension de la peine : punir et réinsérer, aider et contrôler. Cette tension a pour conséquence que les acteurs n'ont pas tous la même vision de leur mission, de là où elle commence et de là où elle s'arrête. La concertation peut dès lors s'avérer utile à différents titres. Une concertation permettrait d'abord de définir ensemble des questions pratiques visant à optimiser le fonctionnement du processus (la bonne organisation de la circulation des informations, le type d'informations à partager, la façon dont l'information est présentée : clarté des conditions imposées par les juges par exemple...). Le partage des convergences et divergences dans la vision des problèmes par les différents acteurs permettrait en outre à tous de prendre distance avec leur propre pratique et de nourrir une réflexion collective permettant d'identifier les problèmes et les « bonnes pratiques », voire d'aboutir à ce que ceux-ci formulent ensemble des recommandations à l'égard du politique.

Le législateur, bien conscient de la nécessité d'une concertation, a prévu la mise en place de structures de concertation<sup>107</sup> ; il a en effet indiqué que : « la spécificité du travail social sous mandat nécessite que les autorités mandantes et les maisons de justice communiquent de façon systématique afin d'optimiser leur collaboration dans le sens d'une meilleure efficacité et dans le respect du rôle de chacun »<sup>108</sup>. Force est cependant de constater que sur le terrain, si certaines rencontres ponctuelles et locales sont organisées, la plupart de ces structures de concertation sont des coquilles vides : les acteurs, tous surchargés de travail, n'ont que peu de temps à consacrer à ces moments d'échanges.

Il semble dès lors intéressant d'explorer les possibilités de « combiner » certaines occasions avec des moments de concertation. Trois occasions me semblent opportunes : les formations, les audiences des tribunaux de l'application des peines et les visites en prison.

Les moments de formation tout d'abord. Les différents acteurs organisent actuellement leur propre formation en interne (l'Institut de formation judiciaire pour les magistrats, le Barreau pour les avocats, la DG EPI pour son personnel, les maisons de justice pour leur personnel...), mais il y aurait à gagner à envisager de créer de modules de formation en commun, afin que les acteurs échangent et se connaissent davantage. Les services de formation pourraient aussi se coordonner pour diffuser des informations / bonnes pratiques dans leurs newsletters respectives. Relevons à cet égard les initiatives intéressantes portées par l'Institut de formation judiciaire (IFJ). L'IFJ a organisé le 7 juin 2023 une journée de formation sur le régime pénitentiaire à l'intérieur de la prison de Mons, avec une intervention de divers acteurs de terrain et une visite de la prison. L'IFJ diffuse également une « IFJ Lex » qui vise à donner aux magistrats un « aperçu des informations et documents en circulation dans le monde judiciaire

---

<sup>107</sup> Voyez la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II) qui a introduit des structures de concertation dans diverses législations, à savoir qu'elle a inséré un §4 à l'article 37<sup>quater</sup> du Code pénal (peine de travail), un article 10<sup>bis</sup> dans la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis, la probation, un article 38<sup>bis</sup> dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et un article 98/1 dans la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Cette même loi introduisait également une structure de concertation dans l'ancienne loi de défense sociale, cette disposition n'a cependant pas été reprise dans le cadre de la réforme ayant abouti à l'adoption de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement. Elle introduisait aussi cette concertation dans le cadre de la procédure de médiation et mesures que peut proposer le ministère public en vue d'éteindre l'action publique (ancien §8 de l'article 216<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle), mais suite à une réforme, cette disposition a été supprimée.

<sup>108</sup> Projet de loi portant des dispositions diverses (II), Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2006-2007, n°51-2761/001, pp. 30 – 31.

pour améliorer le partage de connaissances » (actualités des hautes juridictions, des cours et tribunaux, du barreau, des associations, de l'université, du parlement...). Par ailleurs, le milieu académique organise souvent des conférences, séminaires... au cours desquels la parole est donnée tant à des chercheurs qu'à des acteurs de la justice pénale : il s'agit d'une bonne pratique, permettant de resserrer les liens entre recherche et acteurs de terrain<sup>109</sup>.

Les audiences des tribunaux de l'application des peines ensuite. Les audiences qui visent à octroyer ou non une modalité d'exécution de la peine se déroulent en prison et mettent autour de la table juges, ministère public, directeurs de prison, avocats et condamnés. Il semblerait intéressant d'organiser, à tout le moins une fois par an, un moment de concertation avant le début de l'audience, entre tous ces acteurs (en ce compris un représentant des avocats et un représentant des personnes détenues) en y ajoutant un représentant pour le service psychosocial et un représentant pour les services d'aide aux personnes détenues. Quant aux audiences de suivi, elles ont lieu soit en prison soit au palais de justice : on se demande s'il n'y aurait pas intérêt à ce qu'elles se déroulent au sein des maisons de justice pour accroître la participation des assistants de justice à ces audiences et favoriser les interactions entre magistrats et maisons de justice. Tous ces acteurs étant surchargés, des renforcements de personnel devraient être prévus pour leur permettre de dégager un tel temps de concertation.

Enfin, les visites en prison<sup>110</sup>. L'article 611 du Code d'instruction criminelle prévoit que les juges d'instruction sont tenus de visiter au moins une fois par mois, les personnes détenues dans les maisons d'arrêt près du tribunal de première instance de l'arrondissement, et que les gouverneurs sont, eux, tenus de visiter au moins une fois par an, toutes les prisons de leur province. L'article 33 de la loi de principes du 12 janvier 2005 prévoit par ailleurs que les parlementaires (fédéraux / entités fédérées) ont à tout moment accès aux prisons. On peut imaginer que des visites soient planifiées à l'avance et précédées sur place d'un moment de concertation avec un maximum d'acteurs : parlementaires, juge d'instruction, gouverneur, acteurs de la prison et tribunaux de l'application des peines, mais aussi juges du fond, ministère public, barreau, maisons de justice, services externes et représentant de personnes détenues.

Au sujet des visites de prison, soulignons que les commissions de surveillance sont depuis longtemps convaincues de leur intérêt et sont souvent à l'initiative de l'organisation de celles-ci. Lors des moments d'échanges au colloque du 24 novembre, des membres de la commission de surveillance de la prison de Gand ont ainsi souligné qu'au vu de la situation de surpopulation aigue dans cette prison, ils ont invité de nombreux magistrats (du siège et du parquet) et avocats à venir visiter la prison : pas moins de sept visites ont ainsi été organisées en 2022 et 2023 ! Rappelons aussi l'initiative fin mars 2022 du Conseil central de surveillance pénitentiaire, qui a diffusé un large appel ([Allez-visiter-les-prisons-.pdf \(belgium.be\)](#)) sous le titre « Parlementaires et magistrats, entrez dans les prisons ! Venez découvrir les conditions de détention indignes qui ont cours dans des prisons surpeuplées ». Cet appel a abouti à l'organisation de diverses visites, souvent à l'initiative des commissions de surveillance, et à ce que plusieurs bourgmestres en leur qualité de responsables de la sécurité et de la salubrité

---

<sup>109</sup> Dans le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio – Recommendations \(Belgium\)](#), (10 décembre 2017, p. 8) il est ainsi recommandé que les acteurs de terrain soient impliqués dans la préparation de projets de recherche et puissent intervenir à l'occasion de colloques, séminaires, conférences...

<sup>110</sup> UNIA, Rapport « [Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?](#) », Bruxelles, 2023, p. 26.



des bâtiments publics sur le territoire de leur commune prennent des arrêtés pour limiter le taux d'occupation (cf. *infra*) voire pour imposer des travaux de réhabilitation ou de réfection. La création de fonctions de coordination à part entière semble également être une piste intéressante. Les acteurs sont tous fort pris par leur fonction, si bien que l'organisation de la concertation requiert l'investissement de personnes qui y travaillent à temps plein. Il s'agit d'organiser les réunions de concertation, de prévoir leur ordre du jour, de les présider et d'en rédiger les rapports. Cette fonction peut également viser à récolter et diffuser dans le réseau l'information intéressante pour celui-ci, ce qui peut conduire notamment à la réalisation de statistiques. En matière d'internement, une telle fonction de coordination a par exemple été créée<sup>111</sup> et les coordinations CSEI récoltent de manière semestrielle des données chiffrées au sein des chambres de protection sociale ; elles rassemblent aussi les différents acteurs autour de la table à plusieurs reprises pendant l'année pour discuter des enjeux et difficultés rencontrés en matière d'exécution de l'internement.

Quant aux avocats, leur spécialisation dans une seule branche du droit peut constituer un obstacle à la bonne défense des personnes détenues. En raison de leur privation de liberté et de leur situation de faiblesse, celles-ci dépendent en effet largement de leur avocat pour tous les aspects de sa vie – tant en ce qui concerne le respect de ses droits *intra-muros* que ceux *extra-muros* – qui peuvent concerner des domaines du droit très variés (régularisation du titre de séjour, gestion du contrat de bail à distance, action devant le tribunal de la famille, succession, dettes, problème relatif à l'aide sociale, suivi de dossiers pénaux, etc.). Face aux problèmes rencontrés, aux confins du droit pénal, des droits humains, du droit administratif, du droit des étrangers, du droit judiciaire, du droit de la responsabilité, du contentieux de l'aide sociale, etc., la personne détenue a donc besoin d'une assistance juridique globale. Il va de soi qu'un avocat ne peut maîtriser seul tous ces contentieux. L'avocat en matière pénitentiaire doit donc pouvoir avoir connaissance et disposer d'une vue d'ensemble des diverses problématiques auxquelles son client peut être confronté dans le cadre de sa détention de manière à pouvoir l'orienter vers des confrères/consœurs spécialisés, tout en restant en contact avec ceux-ci afin d'assurer une défense globale efficace. Les collaborations entre avocats s'avèrent dès lors particulièrement précieuses. Au-delà du droit, la création de cabinets « interdisciplinaires » comme celui de « [Casa legal](#) », qui propose également une assistance psychosociale et administrative, semble particulièrement intéressante, dès lors que le public confronté à la justice pénale a souvent besoin de ces assistances-là, que l'avocat n'a pas toujours le temps de pouvoir offrir.

Enfin, il semble aussi essentiel que le milieu académique et scientifique établisse des liens privilégiés avec le terrain ; et l'on constate que la formation universitaire multiplie les occasions de créer ces liens. De nombreux professeurs et assistants sont praticiens, les étudiants assistent à des audiences, sont invités à résoudre des cas pratiques et à participer à des simulations de plaidoiries... Au-delà des visites de prison, deux initiatives me semblent particulièrement intéressantes, en ce qu'elles confrontent immédiatement les étudiants avec le milieu carcéral et ses enjeux. La première est celle des cliniques juridiques, qui invitent les étudiants à fournir des avis juridiques ou à répondre à des questions juridiques précises que se posent des associations qui défendent les droits humains et notamment les droits des personnes détenues<sup>112</sup>. La seconde est celle où l'université se déplace en prison, à savoir que des cours universitaires sont dispensés en prison à un groupe composé à la fois de personnes

---

<sup>111</sup> Voy. note 37.

<sup>112</sup> Voyez par exemple la [clinique Rosa Parks à l'UCLouvain](#) ou l'[Equality Law Clinic à l'ULB](#).

détenues et d'étudiants – une pratique déjà répandue aux États-Unis sous le nom de « Inside-Out » et en Angleterre sous le nom de « Learning Together program »<sup>113</sup>. Divers projets en Belgique sont déjà déployés en ce sens. Citons d'abord le projet « Samen leren in detentie » porté par la VUB : le cours de pénologie a été dispensé entre 2017 et 2023 à la prison de Beveren à une dizaine d'étudiants en criminologie et une dizaine de personnes détenues<sup>114</sup> ou encore le cours de « gevangenisstraf als doorleefde realiteit » dispensé depuis 2018 au sein soit de la prison de Leuven-Centraal soit de la prison de Hasselt à une [dizaine de personnes détenues et une dizaine d'étudiants de la KULeuven](#). Mentionnons aussi « Inside-Out », un projet pédagogique initié en 2015 au sein de l'École de criminologie de l'UCLouvain qui, chaque année, donne la possibilité à des étudiants en criminologie de s'immerger dans la vie d'une institution fermée (prison ou IPPJ) en participant à la création d'une œuvre théâtrale avec des personnes privées de liberté<sup>115</sup>. Enfin, soulignons que Christophe De Muylder et Philippe Landenne organisent pour les personnes détenues des activités de justice réparatrice dans les prisons de Verviers, Lantin et Marche-en-Famenne et ont proposé à plusieurs étudiants en criminologie de s'associer au projet<sup>116</sup>.

### 2.3. Sensibiliser

Les idées préconçues au sujet de la justice pénale sont multiples et tenaces : « il n'y a que des Marc Dutroux en prison », « les prisons sont des hôtels cinq étoiles », « tous les condamnés sortent après un tiers de leur peine en prison »... Ces lieux communs sont ancrés dans la culture et les médias (cf. *supra*, introduction). Le travail de sensibilisation en la matière revêt dès lors une importance particulière<sup>117</sup>.

Un premier constat que l'on peut poser est que le travail de sensibilisation porté aujourd'hui par divers acteurs ne cesse de se développer et prend des formes multiples : cartes blanches, communiqués de presse, interviews dans la presse écrite, radiophonique, télévisée, interventions dans des colloques, séminaires, documentaires, cinés-débats, débats politiques, réalisation de films ou de podcasts, rencontres dans les écoles, visites de prison, cours en prison...

Il est intéressant de constater que cette sensibilisation se réalise bien souvent de manière « collective » : les académiques donnent la parole aux acteurs de terrain et aux associations dans le cadre de leurs cours ou de conférences, les associations se coalisent, invitent d'autres

---

<sup>113</sup> Voyez notamment LUDLOW, A., ARMSTRONG, R., BARTELS, L., « Learning together: localism, collaboration and reflexivity in the development of prison and university learning communities », *Journal of Prison Education & Reentry*, 2019, vol. 6, num. 1, p. 25-45.

<sup>114</sup> Voyez notamment à cet égard : VANHOUCHE, A.-S., VANQUEKELBERGHE, C., ROBBERECHTS, J., « Onderwijs binnenstebuiten gekeerd? Een verkennend onderzoek naar ervaringen van gedetineerde en universiteitsstudenten die samen leren in detentie », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2018, n°158, p. 25-32 ; voyez aussi le [reportage de la VRT "Studenten en gedetineerden studeren samen"](#).

<sup>115</sup> Voyez notamment à cet égard : BRANDERS, Ch., « Théâtre et expression en creux : la parole des jeunes mise en jeu dans l'enfermement », J.D.J., 2017/368, p. 3-23 ; BRANDERS, Ch., « Inside-Out : le je(u) théâtral comme expérience intersubjective de la reclusion », in CIFALI, M., GIUST-DESPRAIRIES, F., PÉRILLEUX, T. (dir.), *Faire image : Approche clinique en recherche et formation*, Paris, L'Harmattan, 2024 ; BRANDERS Ch., « Theatre in Prison : Towards a Subversive Stance in Criminology », in *The Emerald International Handbook of Activist Criminology*, Emerald Publishing Limited, Leeds, 2023, pp. 171-186.

<sup>116</sup> Voyez à ce sujet l'[interview de Christophe De Muylder](#) (propos recueillis le 10 mai 2023 par Jacqueline De Picker).

<sup>117</sup> Voyez dans le même sens : Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 44 ; UNIA, Rapport « [Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?](#) », Bruxelles, 2023, p. 15 ; « Règles de Bangkok », voir la partie IV « Recherches, planification, évaluation et sensibilisation du public » (règles 67 à 70) ; règles pénitentiaires européennes, règles 90.1 et 90.2.

acteurs de terrain ou académiques à leurs événements, etc. Les cartes blanches et lettres ouvertes dans la presse sont régulièrement signées par des représentants de tous les secteurs : académiques, acteurs de terrain et associations<sup>118</sup>, ce qui leur donne un poids particulier. Relevons à cet égard la carte blanche « [Surpopulation carcérale et nouvelles prisons, l'État belge va-t-il droit dans le mur ?](#) », publiée dans La Libre Belgique du 23 janvier 2019, qui a récolté une centaine de signatures de personnes issues des milieux académique, associatif et du terrain<sup>119</sup>.

Ce travail collectif de sensibilisation s'illustre parfaitement dans l'initiative des « [journées nationales de la prison](#) » (JNP), qui ont lieu chaque année depuis 2013 dans le courant du mois de novembre ou décembre. Cette initiative, portée par de multiples organisations et s'inspirant d'un projet existant en France et dans d'autres pays, consiste en l'organisation, durant une dizaine de jours, de divers événements dans et hors de la prison, dans l'ensemble de la Belgique, en vue d'informer les citoyens et de les encourager à la réflexion sur le recours à la prison.

Une autre évolution à laquelle on assiste est le fait que le travail de sensibilisation recourt de plus en plus à l'« expérience » et à la rencontre directe, ou indirecte, avec les personnes détenues et leurs proches.

Si les initiatives de témoignages dans les écoles, ou de pièces de théâtre suivies de débats avec les écoles existent depuis longtemps<sup>120</sup>, d'autres formes de rencontres apparaissent. Ainsi, des cellules de prison reconstituées ont été placées dans des lieux publics pour y attirer les passants et les sensibiliser<sup>121</sup>, des cinés-débats ont eu lieu dans les prisons avec des personnes détenues et des citoyens assis côte à côte, des photographies de personnes détenues cherchant à prendre contact avec leurs proches (en train de rédiger des courriers, de téléphoner...) ont été collées en énorme format sur les murs de la prison de Saint-Gilles en décembre 2017, des photographies prises par des personnes détenues ont été [exposées sur les murs de la prison de Mons](#) en 2019, durant la crise sanitaire, en 2020, un « [prison walk](#) » a été organisé pour parcourir les rues aux alentours de la prison bruxelloise en écoutant des témoignages de personnes détenues. Mentionnons aussi les projets « Inside Out »<sup>122</sup>. L'association « La balle aux prisonniers » organise des matchs de foot entre personnes détenues et personnes extérieures, etc. Relevons encore l'initiative intéressante de la Ligue des familles qui, suite à la publication de son rapport sur les familles des personnes détenues, a créé une « Prison Box », utilisée dans le cadre d'événements des JNP depuis 2022 : il s'agit

---

<sup>118</sup> Voyez par exemple la carte blanche du 27 mai 2023 « [Stop à l'extension infinie du sécuritaire](#) », signée par plus de cent personnes et associations et publiée dans le journal *Le Soir* ; la [lettre ouverte du 22 janvier 2021](#) au vice-premier ministre et ministre de la Justice, Monsieur Vincent Van Quickenborne au sujet de la situation des personnes détenues dans les prisons, publiée dans le journal *Le Soir* ; voyez encore la carte blanche du 25 août 2020 « [La crise sanitaire ne peut continuer à justifier l'atteinte au droit à la vie privée et familiale des personnes détenues et de leurs proches](#) », signée par quatre ASBL (la section belge de l'Observatoire international des prisons, la Ligue des droits humains, le Collectif de luttes anti-carcérales (CLAC) et le GENEPI Belgique).

<sup>119</sup> Journal papier pp. 40 – 41.

<sup>120</sup> Voyez par exemple le travail de sensibilisation des ex-détenus Jean-Marc Mahy ([ASBL Re-vivre](#)) et Serge Thiry (ASBL Extra-muros) ; voyez du côté néerlandophone l'initiative « [Prison Talk](#) » de Bond zonder naam.

<sup>121</sup> Une cellule de prison a été reconstituée par l'aumônerie de la prison de Lantin et placée dans la gare des Guillemins en novembre 2014, elle a ensuite continué à être utilisée dans divers lieux, notamment sur la place Flagey à Bruxelles en 2015.

<sup>122</sup> Par exemple les projets « Inside Out » portés par Simon Fiasse à la prison d'Andenne, qui rassemblent et mélangent des personnes incarcérées et non-incarcérées autour d'une formation, d'un cours et/ou d'un projet commun. Le premier projet, en 2015, était intitulé « Séminaire de pratiques d'intelligence et de constructions collectives en institution pénitentiaire. Approche expérientielle » ; ensuite, des collaborations ont été menées avec l'École de Criminologie de l'UCLouvain (cf. *supra*), l'Helmo (Liège), l'Henallux (Namur) (assistant social Bac 3) etc.

d'un grand cube avec une porte, une fois celle-ci franchie, on se retrouve dans un salon où sont disséminés des infographies et de multiples QR codes qui proposent des témoignages anonymes de familles de personnes détenues : « l'expérience de la prison se niche donc partout dans ce salon, de la même façon que la prison s'insinue à tout moment dans le quotidien et les pensées de la famille d'un détenu. Leur vie s'agence autour des visites, le sentiment d'absence est continu et les sacrifices souvent nombreux »<sup>123</sup>.

Si le travail de sensibilisation est principalement porté par le secteur associatif, il faut souligner que ces initiatives et divers projets « in-out » reçoivent le soutien de l'administration pénitentiaire. De manière générale, on constate une volonté de l'administration de davantage communiquer vers le grand public, afin de donner une image positive des personnes détenues et de souligner l'importance de la réinsertion. Ainsi, la visite du roi Philippe en novembre 2020 à la prison de Huy a permis de visibiliser le fait que des personnes détenues fabriquaient des masques en tissu pour la population. Le projet des maisons de transition et de détention (cf. *infra*) est aussi promu par l'administration dans les médias comme prometteur pour la réinsertion des personnes détenues<sup>124</sup>. L'administration a par ailleurs organisé des « expériences immersives » en proposant à divers acteurs de la justice pénale, du milieu académique, associatif et à des journalistes, de passer un weekend dans des nouvelles prisons avant leur ouverture et l'arrivée des personnes détenues. Cette expérience, qui avait déjà eu lieu en juin 2014 à la prison de Leuze-en-Hainaut<sup>125</sup>, s'est déroulée à la prison de Haren les 17-18 septembre 2022 et à la prison de Termonde les 11 et 12 février 2023. S'il est bien entendu impensable de comparer l'expérience vécue par ces personnes avec celle que vivent les personnes détenues au quotidien<sup>126</sup>, les participants semblent avoir été particulièrement marqués par l'expérience<sup>127</sup>.

Le 25 avril 2022, la militante américaine Angela Davis était présente au Cirque Royal à Bruxelles pour une conversation avec des représentantes de diverses associations et elle a déclaré que l'urgence était à la sensibilisation massive, et surtout à destination des jeunes, qui sont l'avenir<sup>128</sup>. En termes de travail de sensibilisation, une dernière initiative particulièrement prometteuse est à mentionner dans la lignée de ce que recommande Angela Davis, à savoir le projet d'établir un musée pédagogique de la prison.

La prison de Forest est vide depuis le mois de novembre 2022 et l'ASBL 9m2 propose de sauvegarder le patrimoine historique et culturel que constitue ce lieu pour y établir un musée pédagogique de la prison<sup>129</sup>, visant à informer et à sensibiliser le grand public, et

---

<sup>123</sup> Ligue des Familles, « [Prison Box](#) » ; reportage réalisé par BX1 à visionner en ligne (« [La prison box fait découvrir le quotidien des familles de détenus](#) », 12 novembre 2022).

<sup>124</sup> Voyez par exemple le reportage suivant : <https://auvio.rtf.be/media/journal-televisé-sujet-par-sujet-justice-les-maisons-de-detention-3133330>.

<sup>125</sup> WALVARENS, A. & BRANDERS, Ch., « The Experiment », *La Revue Nouvelle*, 6/2015, p. 63-68.

<sup>126</sup> Voyez à cet égard la carte blanche d'Harold Sax et Marie Berquin, co-présidents de la section belge de l'OIP : « [Lettre aux magistrats qui ont visité la prison de Haren](#) ».

<sup>127</sup> Voyez par exemple le témoignage de Damien VANDERMEERSCH publié dans le Journal des tribunaux : « Un avocat général à la prison de Haren », *J.T.*, 2022, pp. 534 – 535 et [son interview](#) pour BX1 et celui de BEYENS, K., TERMOTE, E. & VANHOUCHE, A.-S., « [Proefdraaien in nieuwe gevangenis Dendermonde : 'Dit is niet op mensenmaat'](#) », *Sociaal.net*, 21 février 2023, et BEYENS, K., BREULS, L., HEIRSTRATE, M. & VANHOUCHE A.-S., « [Proefdraaien in de gevangenis van Haren](#) », *Panopticon*, vol. 44 (4), 2023, p. 771-1409.

<sup>128</sup> La conversation (145 minutes) peut être [réécoutée sur Auvio](#).

<sup>129</sup> Le projet a pu être longuement expliqué dans diverses vidéos en français (<https://www.youtube.com/watch?v=b7mhgyu2Qjw> ; <https://www.youtube.com/watch?v=tF34hgjubOE>) et en néerlandais

principalement les jeunes, à l'histoire de l'enfermement et aux réalités carcérales en Belgique. À ce jour, ce projet ne reçoit aucun soutien matériel ou financier des autorités, ce qui est tout à fait regrettable.

### 3. Utiliser les clés : condamner, proposer, réformer

#### 3.1. Condamner

Tant au niveau européen qu'au niveau belge, diverses juridictions se sont emparées de la problématique de la surpopulation pénitentiaire.

Au niveau du Conseil de l'Europe, la Belgique s'est fait condamner à plusieurs reprises par la **Cour européenne des droits de l'homme** pour ses mauvaises conditions de détention. Dans un arrêt *Vasilescu c. Belgique* du 25 novembre 2014<sup>130</sup>, la Cour a constaté le caractère structurel des problèmes de surpopulation carcérale, de manque d'hygiène et de vétusté des établissements et invité l'État belge à prendre des mesures pour y remédier. Ces constats ont été réitérés à l'occasion des arrêts *Sylla et Nollomont c. Belgique* du 16 mai 2017 et *Pirjoleanu c. Belgique* du 16 mars 2021. Ces arrêts ont été regroupés sous l'intitulé « Groupe Vasilescu c. Belgique » en vue du suivi de leur exécution par le Comité des Ministres<sup>131</sup> ; notons que le Conseil central de surveillance pénitentiaire rédige des communications à l'égard du Comité des Ministres reprenant ses propres constats sur les conditions de détention dans les prisons belges. Quant aux personnes internées, la Cour a adopté un arrêt *W.D. c. Belgique* le 6 septembre 2016<sup>132</sup>, constatant des problèmes structurels et incitant l'État belge à prendre des mesures pour les résoudre. Le Conseil central fait également parvenir au Comité des Ministres chargé du suivi de cet arrêt, ses constats quant à la situation des personnes internées en prison.

Au niveau de l'**Union européenne**, les conditions de détention dans les prisons belges mettent à mal le principe de confiance mutuelle, un principe fondamental en droit de l'Union qui « permet la constitution et le maintien d'un espace européen sans frontières, sans pour autant faire disparaître les singularités des ordres juridiques nationaux »<sup>133</sup>. Ce principe s'oppose « sauf circonstances exceptionnelles, à ce qu'un État membre vérifie le respect effectif des droits fondamentaux par ses pairs »<sup>134</sup>. En matière de mandat d'arrêt européen<sup>135</sup>,

---

(<https://www.youtube.com/watch?v=4kwVBa-x73U> ; <https://www.youtube.com/watch?v=PAPSqW0xP1Q>), dans le cadre du [podcast de la Ligue des droits humains](#), dans le cadre d'une émission « En quête de sens – Libres ensemble » le 26 juin 2022) et de divers articles de presse (voyez notamment l'article de la Revue Démocratie du 6 février 2023 intitulé « [Il est urgent de mener un travail de sensibilisation sur les prisons](#) ». La [pétition de soutien](#) au projet recueille actuellement pas moins de 1.800 signatures. Elle reste ouverte à la signature.

<sup>130</sup> CrEDH, arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, *J.T.*, p. 421, obs. GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D., « Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne », pp. 423-425.

<sup>131</sup> Voyez à cet égard le texte de Geneviève Mayer plus loin dans ce dossier.

<sup>132</sup> Pour la situation des internés en prison, voy., notamment, CrEDH, arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016 ; CrEDH, arrêt *Rooman c. Belgique*, 31 janvier 2019 (pour un commentaire de ces arrêts, voy. COLETTE-BASECQZ, N. & NEDERLANDT, O., « L'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* sonne-t-il le glas de la détention des internés dans les annexes psychiatriques de prisons ? », obs. sous CrEDH, arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, *Revue trim. dr. h.*, 2018, n° 113, pp. 213-239.

<sup>133</sup> RIZCALLAH, C., « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse? », *Rev. trim. dr. h.*, 2019, p. 297.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>135</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JO*, L 190 du 18 juillet 2002, p. 1.

la Cour de justice de l'Union européenne, à la recherche d'un équilibre entre efficacité du mandat d'arrêt européen et respect des droits fondamentaux<sup>136</sup>, a eu l'occasion d'affirmer un tel tempérament au principe de confiance mutuelle dans son arrêt *Aranyosi et Căldăraru* du 9 octobre 2018<sup>137</sup>. Dans cet arrêt, elle déclare que si l'État d'exécution constate des « défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes, soit encore certains centres de détention en ce qui concerne les conditions de détention dans l'État membre d'émission »<sup>138</sup>, alors cet État va devoir procéder à une appréciation du risque concret que l'individu soit soumis à un traitement inhumain ou dégradant dû aux conditions de détention des établissements pénitentiaires dans l'État d'émission<sup>139</sup>. Si ce risque est concret, l'État d'exécution peut refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen, c'est-à-dire de remettre un individu à l'État membre d'émission. Dans un arrêt *M.L.*<sup>140</sup>, la Cour de justice a précisé à cet égard que les « autorités sont uniquement tenues d'examiner les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires dans lesquels, selon les informations dont elles disposent, il est concrètement envisagé que cette personne soit détenue, y compris à titre temporaire ou transitoire »<sup>141</sup>. En application de cette jurisprudence, la Belgique a essuyé des refus d'exécution de mandats d'arrêt européens qu'elle avait émis, au vu des défaillances de son système carcéral, dans l'attente d'obtention d'informations ou garanties<sup>142</sup>. Comme l'a mis en évidence le Conseil central de surveillance pénitentiaire, ces garanties aboutissent à des situations d'inégalité entre personnes détenues, des détenus néerlandais se voyant par exemple accordé le droit de pouvoir être toujours placés en cellule solo<sup>143</sup>.

Au niveau des **juridictions pénales**, épinglons deux décisions ayant fait l'objet d'une publication qui invitent les magistrats à tenir compte des mauvaises conditions de détention (découlant notamment de la surpopulation carcérale) : la chambre des mises en accusation de Bruxelles a ainsi ordonné le transfèrement d'un détenu de la prison de Forest vers la prison de Saint-Gilles, au vu des mauvaises conditions de détention au sein du premier établissement<sup>144</sup>, et la Cour de cassation a déclaré dans un arrêt du 11 janvier 2023 que « lorsqu'il apparaît que le mandat d'arrêt ordonne l'incarcération de l'inculpé dans une maison d'arrêt dont les conditions d'hébergement constituent, au préjudice de cet inculpé, un traitement inhumain ou dégradant, les juridictions d'instruction sont compétentes, lors de la première comparution, et à condition d'y être invitées sur la base d'éléments propres à la situation du détenu, pour ordonner la rectification du mandat d'arrêt en imposant que la détention préventive se poursuive dans un autre établissement »<sup>145</sup>. Les magistrats n'ont cependant pas attendu cet arrêt de la Cour pour orienter leurs pratiques au vu des conditions de détention : des mandats d'arrêt ont été levés en raison de conditions de détention

<sup>136</sup> BRIBOSIA, E. & WEYEMBERGH, A., « Arrêt 'Aranyosi et Căldăraru' : imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale », *J.D.E.*, 2015, p. 226.

<sup>137</sup> C.J.U.E., arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, 5 avril 2016, aff. jtes n° C-404/15 et n° C-659/15 PPU.

<sup>138</sup> *Ibid*, point 89.

<sup>139</sup> *Ibid*, point 88.

<sup>140</sup> C.J.U.E., arrêt *M.L.*, 25 juillet 2018, aff. C-220/18 PPU.

<sup>141</sup> C.J.U.E., arrêt *M.L.*, *op. cit.*, point 87.

<sup>142</sup> Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1<sup>er</sup> août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1366 avec obs. MARTENS, P., « L'(in)effectivité des droits fondamentaux (III) », obs. sous Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1<sup>er</sup> août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1368. Voy. également Tribunal correctionnel d'Amsterdam, 7 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:5643 ; 5 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:4717 et 31 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:4937.

<sup>143</sup> CCSP, *Rapport annuel 2022*, p. 25.

<sup>144</sup> Bruxelles (ch. mises), 17 avril 2012, *J.T.*, 2012, pp. 370-371.

<sup>145</sup> Cass. (2<sup>e</sup> ch.), 11 janvier 2023, P.23.0002.F, *J.T.*, 2023, p. 303, avec obs. DEJEMEPPE, B., « Un pas en matière de contrôle des traitements dégradants lors de la détention préventive ».

considérées comme des traitements inhumains<sup>146</sup>, et la crise sanitaire a également conduit à une baisse drastique du recours à la prison. Par ailleurs, notons que la Cour de cassation a admis que le juge du fond peut tenir compte de l'exécution des peines dans son travail de fixation de la peine, et notamment de son appréciation des objectifs de la peine : cette décision est particulièrement intéressante en ce qu'elle appelle les juges du fond à s'intéresser à la façon dont les peines sont exécutées<sup>147</sup>.

Au niveau **des juridictions civiles**, si le juge des référés a déjà rendu diverses décisions au vu de sauvegarder les droits fondamentaux des personnes détenues eu égard à leurs conditions de détention (qui ne seront pas analysées ici<sup>148</sup>), il convient de mentionner une affaire particulièrement importante en matière de surpopulation carcérale. En 2014, la commission des libertés du Barreau de Liège, inquiète face à la surpopulation de la prison de Lantin, a la volonté de saisir la justice de cette question. L'impulsion est donnée, et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG), connu sous le nom d'« Avocats.be », introduit en mai 2015, aux côtés de personnes détenues ou ayant été détenues, une action judiciaire visant la responsabilité de l'État belge pour la surpopulation pénitentiaire dans les trois prisons où cette problématique est particulièrement aigüe du côté francophone : Saint-Gilles, Lantin et Mons<sup>149</sup>. Les trois procédures ont d'abord connu un détour par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'intérêt de de l'OBFG à entreprendre pareilles procédures. Une fois cet intérêt confirmé<sup>150</sup>, les trois procédures ont été poursuivies à des rythmes différents.

À Bruxelles : par jugement du 9 janvier 2019, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a déclaré l'État belge responsable de la surpopulation carcérale existante à la prison de Saint-Gilles et ayant existé à la prison de Forest, et l'a condamné à ramener le nombre de détenus au sein de ces prisons au nombre de places correspondant à la capacité maximale autorisée, sous peine d'astreinte. Le jugement prévoit en effet que, si la population pénitentiaire dépasse 180 détenus à Forest et 549 à Saint-Gilles dans les six mois de la signification du jugement, l'État devra payer à l'OBFG un montant de 1 000 € par jour et par

---

<sup>146</sup> Corr. francophone Bruxelles (juge d'instruction), 10 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/21, p. 968-969 (conditions de détention à la prison de Forest) ; Corr. Liège (17<sup>e</sup> ch.), 18 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/22, p. 1051-1055 (conditions de détention à la prison de Lantin durant la grève du personnel pénitentiaire du printemps 2016).

<sup>147</sup> La Cour a dit pour droit que : « Le juge détermine souverainement, dans les limites établies par la loi, les peines, les mesures et le taux de celles-ci qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il poursuit en prononçant une sanction. Ces objectifs peuvent être, entre autres, les suivants : exprimer la désapprobation de la société à l'égard de la violation de la loi pénale, protéger la société, promouvoir la restauration de l'équilibre social, réparer le dommage causé par l'infraction, favoriser la réhabilitation et l'insertion sociale de l'auteur. Pour procéder à cette appréciation, le juge peut parfaitement tenir compte des modalités selon lesquelles les peines et mesures qu'il prononce seront exécutées. En effet, ces modalités auront une incidence sur la réalisation ou non des objectifs poursuivis par la sanction. Ce faisant, le juge ne s'arroge pas des pouvoirs qui ne lui appartiennent pas et n'interfère pas dans l'exécution des peines qu'il inflige. » (Cass., 16 mars 2021, *R.W.*, 2021-22, p. 1237, *N.C.*, 2022, p. 117, avec observation de ROZIE, J., « De strafdoelstellingen in het licht van de gewijzigde rechtspraak van het Hof van Cassatie », *N.C.*, 2022, p. 119-126) ; la section francophone de la deuxième chambre de la Cour rendra une décision en sens contraire, considérant que les modalités d'exécution de la peine ne constituent pas un motif au sens de l'article 195, al. 1<sup>er</sup> et 2 du Code d'instruction criminelle et qu'il ne s'agit pas d'une donnée susceptible de justifier le choix de la sanction et la fixation de son taux et qu'il « n'appartient pas au juge de calculer une peine en fonction de l'exécution qui en sera, ou non, donnée » (Cass., 28 avril 2021, RG. P.21.0071.F ; dans le même sens : Cass., 11 février 2015, *Pas.*, 2015, p. 319).

<sup>148</sup> Voy. par ex : Civ. (référé), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/21, p. 964-966 (conditions de détention dans les prisons d'Ittre et de Nivelles durant la grève du personnel pénitentiaire du printemps 2016) ; pour une analyse des décisions intéressantes, voyez notamment BERBUTO, S. & NÈVE, M., « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier ? », in BERBUTO, S. et al., *Actualités en droit pénitentiaire – Questions choisies*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 29 – 64 ; Bruxelles (18<sup>e</sup> ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, pp. 297-300.

<sup>149</sup> NEDERLANDT, O., « Deux décisions de justice déclarent l'État belge responsable de la surpopulation carcérale », *Justice en Ligne*, 18 février 2019.

<sup>150</sup> C. const., arrêt n°87/2017 du 6 juillet 2017.

détenu incarcéré en excès de la capacité carcérale, ce montant étant augmenté à 2 000 € après un an, et à 4 000 € les années suivantes. L'État belge a interjeté appel mais l'affaire n'a pas encore été fixée. Suite à cette décision, des négociations débutent entre le ministre de la Justice de l'époque, Koen Geens, et l'OBFG. L'administration pénitentiaire cloisonnera les toilettes des cellules de la prison de Saint-Gilles afin d'augmenter la capacité carcérale de celle-ci ; ensuite, la crise sanitaire suspendra les négociations et l'ouverture de la prison de Haren fera finalement disparaître le problème de la surpopulation pénitentiaire à la prison de Saint-Gilles ; si bien que les négociations seront arrêtées.

À Liège : par jugement du 9 octobre 2018, le tribunal de première instance de Liège a dit la demande de l'OBFG partiellement fondée et retenu la responsabilité de l'État belge quant à la surpopulation carcérale existant au sein de la prison de Lantin, en le condamnant à adopter les mesures appropriées pour lutter efficacement contre cette surpopulation. Avant dire droit quant au surplus, il a désigné un expert criminologue pour déterminer s'il fallait supprimer toute surpopulation carcérale ou si une certaine marge de tolérance pouvait être admise, et dans quelle mesure, et de déterminer le délai raisonnable à imposer à l'État belge pour parvenir à cette fin. L'État belge a interjeté appel de ce jugement.

L'expert Vincent Seron a rendu son rapport d'expertise en février 2020.

Par arrêt du 20 octobre 2020, la cour d'appel de Liège a examiné si l'État belge a agi comme l'aurait fait un État normalement prudent et diligent et conclu : « tel n'est manifestement pas le cas au vu de l'importance et de la persistance de la surpopulation carcérale telle qu'elle est constatée. Ainsi que le premier juge l'a considéré, un État normalement diligent et prudent n'aurait pas laissé se créer et perdurer une telle situation. L'État belge ne peut être suivi lorsqu'il soutient avoir tout mis en œuvre pour lutter efficacement contre la surpopulation ». La cour d'appel a confirmé le jugement et la mesure d'instruction visant à la réalisation d'une expertise.

Par jugement du 28 novembre 2022<sup>151</sup>, le tribunal de première instance de Liège, après avoir tenu compte de l'expertise, condamne l'État belge à réduire le taux de densité carcérale à 110% dans un délai d'un an, à dater de la signification du jugement, sous peine d'astreinte de 1 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Lantin et le condamne à mettre un terme à la surpopulation pénitentiaire de la prison de Lantin dans un délai de cinq ans, à dater de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Lantin ; et enfin, condamne l'État belge à mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants présents à Lantin, dans un délai d'un an, à dater de la signification du jugement, sous peine d'astreinte de 1 000 euros par jour. L'État belge a partiellement interjeté appel de ce jugement ; il n'a pas contesté la condamnation à réduire le taux de densité carcérale à 110%, si bien qu'il est tenu de s'y conformer depuis le 8 décembre 2023 (délai d'un après la signification du jugement du 28 novembre 2022). La cour d'appel de Liège a confirmé la décision de première instance, dans un arrêt du 12 décembre 2023.

À Mons : par jugement du 12 septembre 2019, le tribunal de première instance du Hainaut, division Mons, a dit la demande de l'OBFG recevable et désigné avant dire droit l'expert Vincent Seron pour réaliser une expertise. L'expertise a été rendue en décembre 2021.

---

<sup>151</sup> Civ. Liège, div. Liège, (4<sup>e</sup> ch.), 28 novembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023/2, p. 62.



Par jugement du 22 juin 2023, le tribunal de première instance de Mons a condamné l'État belge à réduire le taux de surpopulation carcérale à maximum 110% dans un délai de six mois à compter de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Mons ; condamné l'État belge à mettre un terme à la surpopulation carcérale présente à Mons endéans les 5 ans à compter de la signification du présent jugement sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Mons ; condamné l'État belge à prendre toutes les mesures visant à mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants présents à Mons dans un délai de six mois à dater du jugement sous peine d'une astreinte de 1 000 euros par jour.

L'État belge a interjeté appel de ce jugement ; l'affaire n'a pas encore été fixée en appel à ce jour.

Juridictions pénales, juridictions civiles, et qu'en est-il des **juridictions administratives** ?

On peut d'abord relever que les commissions des plaintes et commissions d'appel (dont la jurisprudence est entièrement publiée en ligne) ont déjà rendu quelques décisions intéressantes relatives à la surpopulation carcérale<sup>152</sup>.

Ensuite, il convient d'évoquer le fait que divers bourgmestres ont adopté des arrêtés de police dans le cadre de leurs compétences liées au maintien de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, conformément aux articles 133 et 135 § 2, de la nouvelle loi communale, visant à limiter le taux d'occupation d'établissement pénitentiaire situé sur leur territoire<sup>153</sup>.

Le Conseil d'État a été saisi d'un recours en suspension et en annulation introduit par l'État belge à l'encontre d'un arrêté du 11 juillet 2012 du bourgmestre de Forest visant à limiter le nombre de personnes détenues au sein de la prison de Forest. L'État belge a déclaré que cet arrêté était une décision disproportionnée empêchant le ministre de la Justice d'accomplir normalement ses missions constitutionnelles, que le fait d'entraver de manière grave et disproportionnée l'exercice de ses compétences constituait un préjudice grave et difficilement réparable et que cette décision, ayant pour conséquence l'impossibilité de maintenir en détention des personnes arrêtées, emportait un risque pour la sécurité des citoyens. Dans un arrêt du 18 décembre 2012 (n°221.793), le Conseil d'État relève que la prison de Forest présentait au moment de l'adoption de l'acte attaqué l'un des taux de surpopulation les plus élevés du Royaume, qu'en invoquant les difficultés de l'exécution de cet acte, l'État belge se

---

<sup>152</sup> La jurisprudence de la commission des plaintes est entièrement publiée en ligne et une recherche par mot-clé (« surpopulation ») est possible : <https://jurisprudence.ccsp.belgium.be/> ; pour une analyse de cette jurisprudence, voyez la chronique de jurisprudence en matière d'exécution des peines publiée une fois par an dans la Revue de droit pénal et de criminologie.

<sup>153</sup> On peut relever, sans exhaustivité, les arrêtés de police suivants : arrêté de police du 23 novembre 2021 du bourgmestre de Saint-Gilles concernant la prison de Saint-Gilles, arrêté de police du 11 juillet 2012 du bourgmestre de Forest concernant la prison de Forest, arrêté de police du 11 avril 2013 du bourgmestre de Nivelles concernant la prison de Nivelles, arrêté de police du 19 juin 2018 du bourgmestre de Saint-Gilles concernant la prison de Saint-Gilles, arrêté de police du 3 novembre 2021 du bourgmestre de Mons concernant la prison de Mons, arrêté de police du 25 novembre 2021 du bourgmestre de Nivelles concernant la prison de Nivelles, arrêté de police du 1<sup>er</sup> mars 2022 du bourgmestre d'Anvers concernant la prison d'Anvers, arrêté de police du 30 novembre 2022 du bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes concernant la prison de Jamioulx, arrêté de police du 25 janvier 2023 du bourgmestre de Gand concernant la prison de Gand, arrêté de police du 7 juillet 2023 du bourgmestre de Mons concernant la prison de Mons... Quant au rôle de la commission de surveillance pour encourager cette démarche du bourgmestre, voy. VAN DAMME, F. & LEFRANC, P., « De overbevolking in de Gentse gevangenis : (op)duikend cijfer ? », *Fatik – Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2023, n°177, p. 29-31.

prévaut d'une situation en soi anormale, que le contexte difficile dans lequel il doit gérer l'occupation des établissements pénitentiaires résulte en majeure partie de ses propres carences et que ce contexte difficile n'implique pas que toute limitation de son pouvoir d'appréciation quant à l'occupation des prisons constituerait un préjudice grave et difficilement réparable. Le Conseil ajoute que si l'atteinte portée aux compétences d'une autorité publique peut constituer un préjudice grave et difficilement réparable lorsqu'une autre autorité en entrave l'exercice ou le rend impossible, en l'espèce, l'accomplissement des missions constitutionnelles de l'administration pénitentiaire requiert précisément l'adoption de mesures permettant d'accueillir dignement toutes les personnes privées de liberté. Il termine en déclarant que le risque invoqué quant à la sécurité des citoyens est hypothétique et ne repose sur aucun élément concret. Pour toutes ces raisons, il rejette la demande de suspension ; l'État belge n'a ensuite pas introduit de demande de poursuite de la procédure si bien que le Conseil ne s'est pas prononcé sur la demande en annulation (arrêt n°223.291 du 25 avril 2013).

Notons qu'une nouvelle affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'État : un arrêté de police du 23 novembre 2021 du bourgmestre de Saint-Gilles visant à interdire l'entrée de tout nouveau détenu au sein de la prison de Saint-Gilles tant que la population carcérale n'y aura pas été ramenée au nombre maximum de 850 détenus a fait l'objet d'une requête en annulation par l'État belge, ce dernier invoquant notamment une violation du principe de la séparation des pouvoirs et une violation de l'exécution des décisions de justice.

### 3.2. Proposer

Avant d'aborder diverses pistes de réforme, la question même de la réforme doit être posée, parce qu'elle renvoie le chercheur au fameux « dilemme de la réforme des prisons », selon lequel le discours permanent sur la réforme de la prison alimente la survie de l'institution carcérale et en renforce la légitimité<sup>154</sup>. D'un côté, revendiquer un droit de l'exécution des peines « peut dériver vers une légitimation pure et simple de l'emprisonnement »<sup>155</sup>. D'un autre côté, « refuser toute réforme de la prison, c'est s'empêcher de penser le développement d'un droit de l'exécution des peines, source de garanties, de protection et d'améliorations véritables pour les détenus confrontés, dans leur vie quotidienne, à l'arbitraire et au vide du monde carcéral »<sup>156</sup>. Comme le souligne Yves Cartuyvels, il ne faut pas nécessairement renoncer à améliorer le régime carcéral et s'empêcher de lutter pour les droits des personnes détenues, « pour autant que ce type de démarche soit subordonné à un "scepticisme fondamental à l'égard de l'emprisonnement", seul susceptible de bloquer la construction de

---

<sup>154</sup> CHANTRAINE, G. & KAMINSKI, D., « La politique des droits en prison », *Champ pénal*, Séminaire innovations pénales, 2008, § 1<sup>er</sup> ; KAMINSKI, D., SNACKEN, S. & VAN DE KERCHOVE, M., « Mutations dans le champ des peines et de leur exécution », *Déviance et société*, 2007, vol. 31(4), p. 496 (« Le droit pénitentiaire se retrouve de toutes parts entre le marteau et l'enclume. Vécu comme un danger par une partie du personnel pénitentiaire, comme un leurre par une partie des détenus, comme un nouveau levier de légitimation de préservation de la prison par une partie des criminologues critiques, il se retrouve au centre du dilemme bien connu qui oppose réforme et suppression de l'institution pénitentiaire. Un droit pénitentiaire ne peut atteindre le but poursuivi de rééquilibrage des relations de pouvoir qu'en interaction avec une pénologie critique, tout en restant modeste sur ses possibilités de transformer une institution qui restera toujours (en partie) totalitaire »).

<sup>155</sup> TULKENS, F., « Des peines sans droit ? », *J.T.*, 1988, p. 583.

<sup>156</sup> CARTUYVELS, Y., « Réformer ou supprimer : le dilemme des prisons », in DE SCHUTTER, O. & KAMINSKI, D. (dir.), *L'institution du droit pénitentiaire. Enjeux de la reconnaissance des droits aux détenus*, Bruxelles, Paris, Bruylant / LGDJ, 2002, p. 130 (citant TULKENS, F., VAN DE KERCHOVE, M., *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 4<sup>e</sup> ed., Bruxelles, Story-Scientia, 1998, p. 486, en précisant que l'expression est empruntée à MANNHEIM, H., *The dilemma of prison reform*, Londres, Allen et Unwin, 1939).

nouvelles prisons, de refuser la surpopulation et d'encourager la recherche de véritables alternatives », étant entendu qu'un tel scepticisme « se double d'une réflexion critique et politique sur la montée de l'État pénal » comme réponse par excellence à tous les déficits d'intégration »<sup>157</sup>.

Des réformes ont été proposées à diverses échelles : des réformes de la prison tout d'abord, des réformes de la justice pénale ensuite, et enfin, des réformes sociales. Dans les lignes suivantes, j'évoquerai de manière non exhaustive certaines de ces propositions – étant entendu que je ne reprends pas ici les propositions déjà susmentionnées visant à renforcer les moyens humains, la formation et la concertation des acteurs, et l'accès au droit et à l'avocat pour les personnes détenues. Ajoutons qu'il est important que les diverses réformes soient accompagnées de moments d'évaluations afin de les ajuster<sup>158</sup>.

### Réformes de la prison

Au niveau des réformes de la prison, on relèvera ici la proposition portée depuis 2013 par l'ASBL « De Huizen – Les maisons » sous l'impulsion de Hans Claus, directeur de la prison de Audenarde, de remplacer les prisons actuelles par des « maisons », soit des établissements de petite taille, installés au cœur des villes<sup>159</sup>. L'ASBL De Huizen a par la suite, avec d'autres partenaires, lancé « Rescaled », un mouvement à l'échelle européenne qui promeut l'idée de remplacer les prisons par des maisons de détention<sup>160</sup>.

### Réformes de la justice pénale

Dès qu'il s'agit de réformer la matière pénale, tous s'entendent pour souligner qu'il est nécessaire de réformer ensemble droit pénal, droit de la procédure pénale et droit de l'exécution des peines. En 1985 déjà, le commissaire royal à la réforme du Code pénal, Robert Legros, premier président de la Cour de cassation et professeur ordinaire à l'ULB, proposait un nouveau Code pénal qui contenait aussi des dispositions en matière d'exécution des peines (c'est notamment lui qui a proposé de créer le tribunal de l'application des peines)<sup>161</sup>. Plus

---

<sup>157</sup> CARTUYVELS, Y., « Réformer ou supprimer : le dilemme des prisons », *op. cit.*, p. 131.

<sup>158</sup> Voy. également le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8.

<sup>159</sup> [www.dehuizen.be](http://www.dehuizen.be) ; CLAUS, H., « De huizen, een concept voor de Belgische gevangenis van de eenentwintigste eeuw », *De Orde van de Dag*, décembre 2009(48), pp. 39 – 43 ; JANSSENS F., « De huizen : een concept voor de gevangenis van de 21<sup>ste</sup> eeuw! », *Oikos*, 2014/2, pp.84 – 96 ; CLAUS, H. et GRYSON, M., « Detentiehuizen – Op maat van mens en strafdoel », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2017, n°153, pp. 20 – 25 ; LOUVEAUX, H., « Les maisons de détention vont-elles supplanter les prisons du XIX<sup>e</sup> siècle ? », *La Revue Nouvelle*, 6/2015, p. 58-62 ; CLAUS, H., « Van Don Quichotte en Dupcétiaux – Uitdagingen voor het gevangeniswezen aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2019, p. 36-40.

<sup>160</sup> [www.rescaled.net](http://www.rescaled.net) ; DE VOS, H., VANHOUCHE, A.-S., « Conferentie: RESCALED », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2022, n°175, pp. 39 – 40.

<sup>161</sup> LEGROS, R., *Avant-projet de Code pénal*, Bruxelles, Éditions du Moniteur belge, 1985.

tard, deux commissions d'experts – les commissions Dupont<sup>162</sup> et Holsters<sup>163</sup> – ont été mandatées afin de préparer la réforme de l'exécution des peines privatives de liberté. Leurs rapports ont inspiré le législateur pour l'adoption des lois pénitentiaires de 2005 et 2006<sup>164</sup>. Il est intéressant de constater que la commission Holsters a proposé de réformer à la fois le droit de l'exécution des peines et le stade de la fixation de la peine ; tant la commission Dupont que la commission Holsters avaient en effet longuement réfléchi à l'articulation de ces deux stades du procès pénal, entre autonomie et continuité. La commission Dupont imaginait que le travail simultané des sous-commissions, travaillant l'une sur la fixation de la peine et l'autre sur l'exécution de la peine, conduirait à l'élaboration de cadres de référence relatifs à la fixation et à l'exécution de la peine qui seraient suffisamment proches : « une plus grande cohésion sur le plan conceptuel et une continuité plus importante entre la fixation et l'exécution de la peine est dans tous les cas à préférer à une autonomie (relative) trop large au niveau de l'exécution de la peine entraînant pour ainsi dire la disparition de tout lien entre la fixation et l'exécution de la peine »<sup>165</sup>. Plus récemment, sous l'impulsion du ministre de la Justice Koen Geens, un chantier a été ouvert en vue d'une réforme globale devant conduire à l'adoption d'un nouveau Code pénal, d'un nouveau Code de procédure pénale et d'un premier Code de l'exécution des peines. L'avocat général à la Cour de cassation et professeur émérite à l'UCLouvain Damien Vandermeersch a souligné la nécessité d'adopter ensemble ce « triptyque des codes pénaux »<sup>166</sup>.

Au niveau de la justice pénale, les propositions de réformes pouvant influencer sur l'inflation carcérale sont celles qui visent à décriminaliser<sup>167</sup>, dépénaliser et à décarcérer.

En ce qui concerne les possibilités de « décarcérer », soit de sortir certaines personnes de prison, on peut distinguer cinq champs d'action : la détention préventive ; la détermination de la peine ; l'exécution des peines ; l'internement et les personnes détenues sans titre de séjour.

Dans ces divers champs d'action, une recommandation reviendra à plusieurs reprises : privilégier les mesures et peines qui s'exécutent dans la communauté plutôt qu'en prison. Or,

---

<sup>162</sup> La commission « Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite commission Dupont du nom de son président, a été chargée, par l'arrêté royal du 25 novembre 1997, *M.B.*, 9 janvier 1998, de l'élaboration de la « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus » et a rédigé un rapport intitulé « Rapport final de la commission Dupont », *Doc. Parl.*, Ch., session ord., 2000 – 2001, n°50-1076/001 (ci-après « Rapport de la commission Dupont »).

<sup>163</sup> La commission « Tribunaux de l'application des peines, statut juridique externe des détenus et fixation de la peine », dite « commission Holsters » du nom de son Président, a été créée par l'arrêté royal du 27 juin 2000, *M.B.*, 13 juillet 2000, avec pour tâche d'élaborer un avant-projet de loi portant sur le statut juridique externe des condamnés et les tribunaux de l'application des peines. Elle a remis la version finale de son rapport le 9 mai 2003. Ce rapport, dit et ci-après « Rapport Holsters », n'est pas publié, mais il est possible de recevoir une version sous format PDF en faisant la demande par mail à la bibliothèque du SPF Justice (mail : [biblio.fod-spf@just.fgov.be](mailto:biblio.fod-spf@just.fgov.be) ; références à mentionner pour la version francophone : JUS-45795-00001 + JUS-45796-00001, et pour la version néerlandophone : JUS-45797-00001 + JUS-45798-00001 ; les deux ont le même CDU : 343.24 : 343.8 (493)).

<sup>164</sup> Les trois lois pénitentiaires de 2005 et 2006 sont les suivantes : la première est la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (*M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005), la seconde est la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (*M.B.*, 15 juin 2006) et la troisième est la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines (*M.B.*, 15 juin 2006).

<sup>165</sup> Rapport de la commission Dupont (Projet de note « Statut juridique externe des détenus condamnés et institutions des tribunaux pénitentiaires »), p. 374.

<sup>166</sup> VANDERMEERSCH, D., « La réforme des Codes en matière pénale : un saut nécessaire du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle », *J.T.*, 2020, p. 553.

<sup>167</sup> On pense notamment au plaidoyer pour décriminaliser certains comportements liés à la consommation de stupéfiants : voyez à cet égard l'argumentaire de la campagne STOP 1921 : <https://stop1921.be/fr/>.

si la gestion des prisons relève de la compétence fédérale, les suivis des mesures et peines dans les communautés sont de la compétence des communautés. Ces recommandations invitent dès lors à réfléchir à des transferts ou soutiens financiers du fédéral vers les / à l'égard des communautés. La même réflexion peut être formulée à l'égard de l'internement : le développement de projets fédéraux comme les centres de psychiatrie légale ne devrait pas se faire au détriment de l'offre ambulatoire<sup>168</sup>.

#### *Au niveau de la détention préventive :*

- il convient d'abord d'insister sur le caractère indispensable de l'accueil et du soutien psychologique devant accompagner l'entrée en prison, ces derniers devraient certainement être renforcés : les premiers moments en prison sont généralement les plus éprouvants pour la personne détenue, certainement s'il s'agit d'une première incarcération – il est important de rappeler à cet égard la problématique de la sur-suicidité carcérale et le fait que les facteurs de risque suicidaire sont notamment le fait d'être placé en maison d'arrêt et d'être au tout début de sa détention<sup>169</sup> ;
- la libération simple, sous conditions ou caution, doit être pensée comme le principe, à titre subsidiaire, le recours à la détention sous bracelet électronique, et infiniment subsidiaire à la détention en prison : une obligation de motivation renforcée pourrait être prévue lorsque les magistrats optent pour la détention en bracelet électronique ou en prison ;
- les chercheurs de l'INCC Alexia Jonckheere et Eric Maes se sont penchés sur les possibilités de réformes de la détention préventive en vue de réduire son usage : réduction de la durée maximale de la détention préventive ; augmenter le seuil minimum de la peine permettant le recours à la détention préventive ; permettre le recours à la détention préventive seulement pour un certain nombre limité d'infraction... Parmi ces diverses pistes, celle qui consiste à limiter les infractions pour lesquelles la détention préventive est possible semble être la seule qui puisse avoir un impact (simulation a été faite en tenant compte du critère du seuil de un an de peine et du critère de l'atteinte à l'intégrité physique ou psychique des personnes)<sup>170</sup> ;
- Damien Vandermeersch soutient lui une mesure plus radicale : « l'instauration de quotas, à savoir un nombre limité de places réservées aux détenus préventifs » ; « ce critère présente l'avantage d'agir de façon contraignante vis-à-vis des magistrats et ne devrait plus tolérer de marge d'appréciation quant à l'objectif à atteindre en termes de nombre de détenus préventifs », sous la seule réserve d'une soupape de sécurité (l'instauration d'une réserve fédérale pour des cas exceptionnels)<sup>171</sup> ;
- actuellement, si une personne subit une détention préventive et n'est par la suite pas condamnée à une peine privative de liberté (elle est par exemple condamnée à une peine de travail), aucune disposition ne prévoit que le juge tient compte de cette

---

<sup>168</sup> UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 43.

<sup>169</sup> FAVRIL, L. & VANDER LAENEN, F., « Suïcidaliteit in detentie : over kwetsbare personen in een stressvolle context », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2015/148, pp. 13 – 20, voyez p. 16 (taux de suicide plus important chez les personnes en détention préventive, et plus important au début de la détention, durant les premières semaines) ; CLIQUENNOIS, G. & CHANTRAINE, G., « Empêcher le suicide en prison : origines et pratiques », *Sociétés contemporaines*, 2009/3, n°75, pp. 59 – 79, voyez notamment p. 63 (pointant la durée (moins de 15 jours) comme facteur de risque).

<sup>170</sup> JONCKHEERE, A. & MAES, E., « Réformes pour endiguer la détention préventive », in AUBERT, L. (dir.), *La détention préventive : comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 213-234.

<sup>171</sup> VANDERMEERSCH, D., « Les principes et les pratiques : un mariage (im)possible ? », in AUBERT, L. (dir.), *La détention préventive : comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 235-248.

détention dans la détermination de la peine : ceci devrait changer avec l'adoption du nouveau Code pénal qui prévoit justement que le juge devra tenir compte de cette période de détention préventive pour fixer le taux de la peine dans la communauté. Il serait toutefois aussi important de prévoir que le juge puisse tenir compte pour déterminer la peine de la période passée en libération sous conditions : la probation est aussi une épreuve à laquelle le justiciable a été soumis ;

- la commission chargée de travailler à l'élaboration d'un nouveau Code de procédure pénale n'a, elle, pas retenu de propositions radicales comme l'instauration de quotas ou la limite à un certain nombre d'infractions, mais estime que divers éléments contenus dans son projet de réforme devrait pouvoir limiter le recours à la détention préventive : le fait que le juge sera extérieur à l'enquête, le renforcement de la contradiction avec une véritable audience avant la délivrance d'un mandat d'arrêt, des conditions renforcées, un retour aux contrôles judiciaires mensuels<sup>172</sup> ;
- quant à la recherche « Detour », à laquelle l'INCC a participé, elle formule diverses recommandations, parmi lesquelles (outre des recommandations déjà évoquées de communication, de concertation, de partage de bonnes pratiques, de formation incluant les résultats de recherches scientifiques) : faciliter l'accès au dossier notamment grâce à la digitalisation, favoriser les options radicales, stimuler le recours aux alternatives, tenir compte des effets des politiques de fixation ou d'exécution des peines sur les pratiques de recours à la détention préventive, prévoir la présence d'assistants de justice auprès des magistrats pour les informer des possibilités de recours à des alternatives à la prison dans les dossiers individuels...<sup>173</sup>

#### *Au niveau de la détermination de la peine :*

- que la peine privative de liberté ne soit possible que pour les plus haut niveaux de peines et pour une liste d'infractions limitée ; les autres peines devenant « le principe » ;
- ne pas exclure des catégories de personnes des peines dans la communauté quand cette exclusion ne repose pas sur des critères objectifs découlant de recherches scientifiques (par exemple, ne pas exclure par principe du champ d'application de ces peines les auteurs de faits de mœurs ou d'infractions terroristes...);
- prévoir une obligation de motivation renforcée lorsque le choix est posé de recourir à la peine privative de liberté ; cette motivation devant être réalisée à l'égard des objectifs de la peine et de l'exécution de la peine ;
- de manière générale, consacrer davantage de temps à la phase de jugement et la rendre plus contradictoire<sup>174</sup> notamment pour contrer ce que Françoise Vanhamme a

---

<sup>172</sup> BEERNAERT, M.-A., « Le nouveau Code de procédure pénale en projet : quelques lignes de force », *Pli Juridique*, 2020/52, pp. 6 – 17.

<sup>173</sup> Voy. également le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio – Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8-9.

<sup>174</sup> Damien Vandermeersch a constaté que la réforme Franchimont de 1998 a entraîné un surinvestissement de la phase préliminaire du procès pénal et pose la question suivante : « à force de se convaincre que tout se joue dans la phase préliminaire du procès pénal et que cette phase d'enquête doit livrer au juge du fond un dossier complet, ficelé, exempt d'irrégularités, ne risque-t-on pas de priver les contradicteurs d'un débat entier devant la juridiction de jugement ? ». Il semble essentiel à ses yeux que le procès au fond, caractérisé par l'oralité des débats et le principe du contradictoire, soit revalorisé, et ne se réduise pas à entériner les résultats de l'enquête préliminaire. Il constate ainsi que très peu de témoins sont entendus aux audiences correctionnelles par rapport au nombre de personnes entendues dans le cadre de

qualifié « d'effet dossier »<sup>175</sup> : davantage recourir aux enquêtes sociales pour éclairer le juge sur le choix de la peine adéquate ; placer aux côtés des juges de fixation de la peine des « conseillers en fixation de la peine » non juristes, selon la proposition de la commission Holsters ; dissocier l'audience en deux débats distincts : dans un premier temps, le débat sur la culpabilité et, le cas échéant, dans un second temps, le débat sur la peine, selon la proposition de la commission Holsters.

*Au niveau de l'exécution des peines privatives de liberté :*

- faciliter l'octroi des permissions de sortie et des congés pénitentiaires (par exemple, en prévoyant un octroi directement par la direction de la prison plutôt que par l'administration pénitentiaire centrale ; ou donner cette compétence à la direction une fois que l'administration pénitentiaire centrale a rendu une première décision positive) ;
- en cas d'un ou de plusieurs refus d'octroi par l'administration pénitentiaire d'une permission de sortie ou d'un congé pénitentiaire, prévoir un recours pour le condamné devant le juge ou le tribunal de l'application des peines selon la hauteur des peines qu'il exécute ;
- pour l'exécution des peines d'emprisonnement jusque 3 ans : revenir à la proposition des commissions Dupont et Holsters de prévoir une procédure simplifiée ; prévoir par exemple un octroi (quasi)automatique (sauf opposition motivée de la direction de la prison ou du parquet, auquel cas, le juge de l'application des peines est saisi) ;
- pour l'exécution des peines d'emprisonnement supérieures à 3 ans :
  - o les condamnés ne devraient pas se voir imposer de disposer d'un plan de réinsertion tout à fait concrétisé avant leur sortie, mais seulement de « perspectives de réinsertion sociale » pour reprendre les termes de la loi du 17 mai 2006 : les tribunaux de l'application des peines pourraient alors laisser aux condamnés un délai de six mois pour concrétiser, à l'extérieur et avec l'aide de l'assistant de justice, leurs perspectives en plan de réinsertion – ceci se justifie d'autant plus que les assistants de justice font souvent le constat de plans de réinsertion élaborés juste pour obtenir une sortie et ne correspondant pas à la situation et aux besoins des condamnés<sup>176</sup> ;

---

l'information ou de l'instruction, alors que la défense et le juge devraient pouvoir avoir un accès direct au témoin en procédant à son audition contradictoire à l'audience (VANDERMEERSCH, D., « Phase de jugement et voies de recours : quelques questions d'actualité jurisprudentielle », in PIRSON, V. (coord.), *Actualités en procédure pénale : de l'audition à l'exécution*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 116-111).

<sup>175</sup> Françoise Vanhamme a mis en évidence la force persuasive du dossier devant les tribunaux correctionnels. Ce dossier étant construit par le parquet, il dote d'emblée la personne prévenue d'une identité pénale et la présente comme potentiellement dangereuse. La lecture du dossier apporte au juge un savoir ciblé et orienté et exerce un pouvoir sur son raisonnement, si bien que le dossier sera comme « la matrice de l'audience » : c'est ce qu'elle appelle « l'effet dossier » (VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 150 – 153, voy. spécialement p. 152 ; voy. également VANHAMME, F., « Mise en ordre socio-morale et qualification pénale », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 230-231).

<sup>176</sup> Voy. NEDERLANDT, O., SERVAIS, A. & TEUGELS, A., « [Sortie de prison sous conditions : enjeux et difficultés de l'exécution de la peine privative de liberté en probation](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022, voy. notamment § 20 : « Quant aux assistants de justice, ils soulignent le fait que les plans de réinsertion et les conditions qui en découlent sont standardisés et élaborés "dans le laboratoire prison". Une assistante de justice explique ainsi : "comme c'est un processus qui est réfléchi en laboratoire, cela ne fonctionnera que pour certains (...) ; pour les autres, on va devoir remettre en place quelque chose qui sera adapté à la réalité de la personne au moment où elle sort ou en fonction de l'évolution des premiers mois de sa sortie" ».

- il peut être envisagé de prévoir un octroi automatique de la libération conditionnelle aux deux tiers de la peine, avec un octroi sur décision du tribunal de l'application des peines à un tiers (piste évoquée mais non retenue par la commission Holsters) ; à tout le moins, un octroi automatique six mois avant la fin de la peine semble une piste intéressante pour éviter les « sorties sèches » et s'assurer d'un minimum de prise en charge des personnes détenues à leur sortie de prison ;
- le premier rendez-vous avec l'assistant de justice devrait pouvoir se réaliser en prison avant la sortie : on peut relever avec intérêt le projet pilote *intra-extra muros* que l'Administration générale des maisons de justice a mis en place avec l'administration pénitentiaire et qui a débuté en juillet 2023 visant justement à ce que des assistants de justice se rendent en prison pour préparer le futur plan de réinsertion ; ce projet est pour l'instant limité aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme ou présentant un risque grave quant à la radicalisation des autres personnes détenues et/ou qui s'engagent dans une lutte armée pour des motifs religieux et/ou idéologiques, et bénéficiant de permissions de sortie<sup>177</sup> mais il serait intéressant de réfléchir à son éventuel élargissement ;
- la fonction d'assesseur en réinsertion sociale auprès des tribunaux de l'application des peines devrait être précisée, notamment prévoir une expérience obligatoire préalable dans le milieu de l'aide sociale (le fait que cette fonction ne soit pas précisée aboutit à ce qu'exercent cette fonction des personnes ayant travaillé au ministère public ou comme directeurs de prison) ;
- il est intéressant de rappeler que le professeur Legros, dans son avant-projet de Code pénal confiait au tribunal de l'application des peines une compétence générale en matière de droits fondamentaux. Il prévoyait que ce tribunal puisse ordonner, après avoir entendu la direction de l'établissement, la cessation de toute atteinte portée aux droits fondamentaux des personnes détenues, de toute mesure vexatoire ou discriminatoire prise à leur égard, et contrôler, après avoir entendu la direction de l'établissement, la légalité et la mesure des sanctions disciplinaires (article 554). L'avant-projet prévoyait aussi que le tribunal, une fois par trimestre, accompagné du procureur du Roi, visite les établissements pénitentiaires de son arrondissement. Lors de cette visite, il lui reviendrait de régler sur place les problèmes concernant les droits des détenus, sauf, dans les cas litigieux, à statuer suivant la procédure ordinaire. L'avant-projet ajoute que le président du tribunal se tiendrait informé de ces problèmes (article 563). À suivre cette proposition, le contentieux du droit de plainte des détenus aurait dû être confié au tribunal de l'application des peines, plutôt qu'à des commissions composées de bénévoles issues des commissions de surveillance<sup>178</sup> – une piste qui mérite d'être reconsidérée.
- notons que la commission Dupont a envisagé des situations dans lesquelles certains acteurs pourraient prendre la décision de ne pas exécuter des courtes peines en raison

---

<sup>177</sup> Ce projet s'inscrit dans le cadre de la circulaire commune (État fédéral, Communauté flamande, Communauté française, Communauté germanophone) du 18 février 2019 pour une approche globale des radicalismes et extrémismes violents et du terrorisme.

<sup>178</sup> Chambre des représentants, commission de la Justice, *Projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice* (...). Rapport de la première lecture, n° 1986/5, 5 décembre 2016, Annexes, p. 114-115.



de la surpopulation carcérale<sup>179</sup> ; le Conseil d'État, la commission Holsters et d'autres acteurs ont cependant fortement critiqué ces propositions créant des discriminations entre personnes condamnées, contraires à la volonté d'individualisation de l'exécution de la peine, et rompant la cohérence avec le stade de la fixation de la peine ; la commission Holsters écrivait ainsi : « la non-exécution des peines risque d'aboutir à une démotivation des juges, du ministère public, des victimes et des prévenus à qui sont demandés de nombreux efforts en matière de fixation de peine (...). Si après, de tels efforts, la peine ne devait pas être mise à exécution, le sentiment d'un travail inutile serait grand »<sup>180</sup> ;

- enfin, l'idée de prévoir des situations dans lesquelles des réductions de peine peuvent être octroyées aux personnes détenues me semble intéressante à divers égards : d'une part, de telles réductions pourraient être octroyées pour compenser les violations des droits fondamentaux des personnes détenues (un jour de prison en moins pour chaque jour où une personne détenue a été enfermée dans une cellule sans disposer de l'espace vital minimal selon les standards européens, pour chaque jour où une personne détenue a dû dormir sur un matelas par terre, pour chaque jour de grève où une personne détenue n'a pas pu bénéficier du service minimum prévu par la loi...); d'autre part, de telles réductions pourraient être octroyées pour récompenser la participation à des formations.

#### *Au niveau de l'internement :*

- organiser des conférences annuelles rassemblant les experts et acteurs de terrain en vue d'adopter une approche commune en regard de ce qui doit être considéré comme un « trouble mental » pouvant conduire à l'irresponsabilité pénale et/ou au prononcé d'une mesure d'internement<sup>181</sup> ;
- améliorer la qualité des expertises en permettant que celles-ci se réalisent dans des bonnes conditions et sur un « temps long »<sup>182</sup>, notamment grâce à la création de véritables centres d'observation clinique sécurisés en-dehors du secteur carcéral ; et prévoir une durée limite de validité des expertises<sup>183</sup> ;
- la mise en place de chambres spécialisées, avec des assesseurs spécialisés aux côtés des magistrats, au stade du prononcé de l'internement (pas seulement au stade de l'exécution) ;
- ne plus permettre le placement des personnes internées dans le milieu carcéral (suppression des établissements et sections de défense sociale).

---

<sup>179</sup> Rapport de la commission Dupont (Projet de note "Statut juridique externe des détenus condamnés et institutions des tribunaux pénitentiaires"), p. 390. Notons que Robert Legros proposait, lui, dans son avant-projet de Code pénal, de confier au tribunal de l'application des peines la compétence de statuer en matière de non-exécution de la peine ne dépassant pas un an en vue du reclassement de la personne condamnée (art. 152-153). Cette mesure visait à « suspendre » l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas un an maximum et prononcées sans sursis, étant entendue que cette suspension vaudrait pour la durée de la peine : si, à l'issue de ce délai, le TAP estimait que le condamné « donne toute garantie concernant son reclassement », la peine serait considérée comme exécutée.

<sup>180</sup> Rapport Holsters, partie II, p. 26.

<sup>181</sup> Dans le même sens, voy. UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 23.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 23.

*Au niveau des étrangers sans titre de séjour :*

- suppression de l'incrimination de séjour illégal ;
- ne pas exclure systématiquement dans les pratiques judiciaires les personnes sans titre de séjour du bénéfice des mesures et peines dans la communauté ;
- limiter les situations dans lesquelles un titre de séjour peut être retiré ; toute condamnation pénale ne doit pas nécessairement conduire à une décision de retrait de séjour ; et notamment ne pas retirer le titre de séjour aux personnes ayant des attaches fortes en Belgique ;
- création d'un statut octroyant certains droits pour les personnes inéloignables ;
- pour les personnes incarcérées n'ayant pas de titre de séjour et qui seront éloignées : ne pas réduire l'offre psychosociale et les enfermer dans des régimes de détention pauvres en activité : axer au contraire cette offre sur la préparation de la réinsertion à l'étranger, le personnel pénitentiaire et les services externes pouvant travailler à cet égard en collaboration avec les coachs ICAM<sup>184</sup> ;
- renforcer la coopération internationale et la fluidifier pour faciliter l'octroi de modalités d'exécution de la peine qui seront exécutées à l'étranger.

### **Réformes sociales**

La formule prêtée à Victor Hugo selon laquelle ouvrir une école, c'est fermer une prison (chaque enfant qu'on enseigne est un homme qu'on gagne...) n'est pas célèbre pour rien : comme souligné dans l'introduction de ce texte, si l'on veut véritablement diminuer le nombre de personnes en prison, la priorité est d'investir dans la justice sociale ; si l'on veut diminuer le nombre de personnes internées, la priorité est d'investir dans les soins de santé mentale<sup>185</sup>.

Si les acteurs de la justice pénale ont peu de prises sur ces réformes sociales, il n'en demeure pas moins que diverses mesures peuvent être mises en place durant la détention pour favoriser l'insertion sociale. On entend en effet trop souvent sur le terrain que l'objectif de réinsertion est de la compétence des services des communautés : la communautarisation de l'aide sociale ne peut permettre au fédéral de se déresponsabiliser de la mission de réinsertion sociale qui lui incombe également, dès lors qu'il s'agit d'un objectif assigné à la peine privative de liberté que tous les acteurs doivent poursuivre. Force est cependant de constater que dans un contexte de crise constant, lié notamment à la surpopulation pénitentiaire, l'objectif de sécurité prime souvent sur les autres objectifs assignés à l'exécution de la peine, tels que la réinsertion<sup>186</sup>. En prison, l'offre d'activités et le soutien à la réinsertion restent fort limités, freinés par le manque de moyens et de locaux ainsi que par l'insuffisance et l'absentéisme des membres du personnel<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Voy. <https://dofi.ibz.be/fr/themes/irregular-stay/alternatives-la-detention>.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>186</sup> DUBOIS, C., « L'état et le réseau. Recompositions des contextes de travail des équipes de direction pénitentiaire », *Justice et Sécurité*, 2016, p. 6 (« Bien que souvent affiché dans les discours, ce triple objectif (réparation, réhabilitation et réinsertion) reste en pratique, "résiduel et utopique". En prison, la fonction sécuritaire prime donc sur l'objectif de réinsertion. De fait, œuvrer en faveur de la réinsertion n'est possible que si les exigences en matière de sécurité sont satisfaites ») ; DEVRESSE, M.-S., « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », *Droit et société*, 2013/84, p. 350 (« Aucun réel projet ne peut être mené en prison tant que persistera la surpopulation »).

<sup>187</sup> Cour des comptes, « Politique RH dans les services pénitentiaires - organisation et performance », décembre 2021.

Diverses mesures d'insertion sociale pourraient néanmoins être prises :

- ne plus prévoir que le titre de détention constitue un motif de priver une personne de ses droits sociaux<sup>188</sup> ;
- octroyer l'accès en cellule au GSM et à Internet, à moins qu'une mesure d'interdiction n'ait été prononcée de manière motivée par un juge ;
- étendre l'usage gratuit de la vidéoconférence pour ne pas le limiter aux contacts avec les proches des personnes détenues, mais le permettre aussi avec des services communaux, sociaux, le médecin traitant...
- organiser en prison des permanences de divers services sociaux (CPAS, Actiris, Forem...);
- préparer la sortie de prison : faciliter l'accès au logement et prévoir des logements permettant d'accueillir temporairement les personnes détenues sortant de prison sans abri, faciliter l'accès à l'emploi, renforcer le projet « kit de sortie »<sup>189</sup>, octroyer automatiquement le revenu d'intégration sociale pour au minimum six mois aux personnes sortant de prison sans revenus... Il n'existe actuellement aucun projet structurel de l'administration pénitentiaire pour préparer les sorties de prison alors que ces moments sont tout à fait cruciaux au vu du risque de désinsertion sociale et d'éventuelle récidive ; diverses associations bénévoles ont développé des initiatives intéressantes<sup>190</sup> à cet égard et leur expérience pourrait permettre à l'administration de réfléchir au déploiement d'un tel projet structurel.

Enfin, on sait que le casier judiciaire représente un obstacle important à l'emploi<sup>191</sup>, et plus globalement à la réinsertion<sup>192</sup>. Une réforme visant à faciliter, voire automatiser, l'obtention de mesure de réhabilitation pourrait dès lors être envisagée<sup>193</sup>.

### 3.3. Réformer

Tout au long de cette contribution, j'ai pu montrer que « nous avons les clés » : de nombreuses informations et recherches existent et des propositions concrètes de réformes ont été formulées et diffusées. Mais ces propositions ont-elles été suivies ? Ces clés ont-elles été utilisées ?

---

<sup>188</sup> Voy. notamment VAN DER PLANCKE, V. & VAN LIMBERGHEN, G., *Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ?*, Bruges, Die Keure, 2010 ; VANDERLINDEN, Ch., « Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu », *Chronique de criminologie, Rev. dr. pén. crim.*, 2003, pp. 626 – 686.

<sup>189</sup> À la prison de Bruxelles, les détenus dans le besoin reçoivent néanmoins, le jour de la sortie de prison, un « kit de sortie » d'une valeur de 50 euros, pour les aider pour leurs trois premiers jours en liberté : voyez à cet égard : NEDERLANDT, O., SERVAIS, A., TEUGELS, A., « [Introduction](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022, § 7.

<sup>190</sup> Outre les divers services externes bien connus intervenant en prison et aidant les détenus à préparer leur sortie, on pense aux projets logements de l'ASBL Rizome, à l'ASBL Unago qui cherche à mettre en lien personnes condamnés et entreprises à la recherche de personnel, ainsi qu'aux ASBL « le Passage » à Namur (voyez [l'article du 20 février 2020 dans le journal Alter Echos](#) à ce sujet) et à l'ASBL [Plateforme Sortant de Prison à Liège](#).

<sup>191</sup> DE GREEF, V. & CHOMÉ, A., « [L'appréhension de la problématique du casier judiciaire sur le lieu de travail suite au RGPD](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022.

<sup>192</sup> GUILLAIN, Ch., « [Le casier judiciaire central et la disparition des effets de la condamnation pénale : gommer son passé judiciaire n'est pas une sinécure](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022.

<sup>193</sup> UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 54.

Au niveau de l'administration pénitentiaire tout d'abord, on constate une volonté d'innover, mais son action reste principalement dirigée sur une extension du parc carcéral – une mesure qui ne contribue pas à diminuer l'inflation carcérale, au contraire (cf. *supra*, introduction). Les autorités politiques, s'inspirant de l'idée de détention à petite échelle portée par l'ASBL De Huizen, ont d'abord créé les « maisons de transition ». Toutefois, ces établissements, gérés par des partenaires privés, ne sont pas considérés à proprement parler comme des prisons, et n'accueillent que des condamnés en fin de peine, remplissant certaines conditions : le placement en maison de transition est un aménagement de peine octroyé par l'administration pénitentiaire après une analyse de dossiers. En faisant un aménagement de peine plutôt qu'une autre forme d'enfermement (les consacrer comme prisons ouvertes par exemple), le législateur s'est éloigné de l'esprit initial du projet des maisons de détention<sup>194</sup>. Les maisons de détention, en revanche, renouent davantage avec l'idée initiale de l'ASBL De Huizen, bien qu'il soit regrettable qu'elles ne soient accessibles qu'à un nombre limité de personnes condamnées. En effet, ces prisons de petite taille, au régime peu sécurisé, sont destinées à accueillir uniquement des condamnés dont les peines n'excèdent pas trois ans<sup>195</sup>, qui n'ont pas commis des faits de terrorisme ou de délinquance sexuelle, qui n'ont pas de problématique de toxicomanie et qui sont aptes à vivre dans un régime communautaire. Si la création de ces maisons est critiquée en ce qu'elle contribue à l'extension du parc carcéral (les maisons ne remplacent pas les prisons « classiques », mais viennent s'ajouter à celles-ci), certains y voient une opportunité pour mettre en place des innovations pouvant ensuite s'étendre au reste du parc carcéral (régimes moins sécurisés, accès au GSM et à Internet, octroi facilité de permissions de sortie, etc.). À côté de ces maisons, l'administration pénitentiaire a souhaité développer une « prison-modèle »<sup>196</sup> avec l'inauguration de la prison de Haren en septembre 2022, qu'elle appelle « village pénitentiaire », s'inspirant de modèles existant par ailleurs en Espagne et en France<sup>197</sup>. La dorénavant plus grande prison du pays (1190 places) présente une architecture complexe et éclatée ; ses divers bâtiments s'étalant sur un terrain de plus de quinze hectares, comportent plusieurs divisions et subdivisions (entités, divisées en clusters, divisés eux-mêmes en unités de vie d'une dizaine à une trentaine de détenus). Pour les personnes internées, des centres de psychiatrie légale ont été érigés à Anvers et à Gand et d'autres seront construits à l'avenir : la création de ceux-ci n'a toutefois en rien limité le nombre de places pour les internés au sein du milieu carcéral, au contraire, de nouvelles sections de défense sociale ont récemment été créées dans diverses prisons. Certes, l'adoption de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire a initié une volonté de mener diverses réformes au sein de l'administration pénitentiaire : rédaction d'un code de déontologie, réforme de la formation du personnel pénitentiaire, division de la fonction unique et traditionnelle d'agent de surveillance pénitentiaire en deux fonctions distinctes : la fonction

---

<sup>194</sup> NEDERLANDT, O. & VANHOUCHE, A.-S., « Les maisons de transition : miroir aux alouettes ou pied dans la porte ? », *Les coûts du système pénal*, La Chartre, Bruxelles, 2020, p. 29 à 63 ; VANHOUCHE, A.-S. & NEDERLANDT, O., « De Belgische transitiehuizen : nood aan een terugkeer naar het originele concept van detentiehuisen », *Fatik - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2020/167, p. 6 à 18.

<sup>195</sup> Cf. texte de vision intitulé « maisons de détention », diffusé le 14 septembre 2021 (non publié).

<sup>196</sup> Sur les « prisons-modèles », voyez SALLE, G., *L'utopie carcérale – petite histoire des « prisons modèles »*, Paris, Éditions Amsterdam, 2016. Au sujet des nouvelles prisons qui ne garantissent pas toujours de meilleures conditions de détention, voy. aussi : SCHEER, D., « [Le paradoxe de la modernisation carcérale](#) », *Cultures & Conflits*, 2013/2, pp. 95 – 116.

<sup>197</sup> Voyez à ce sujet les travaux de Valérie Icard : ICARD, V., « [La fin du maton ? Transformation de la relation carcérale et rationalisation du maintien de l'ordre dans les modules de respect](#) », *Revue hypermédia Histoire de la justice, des crimes et des peines*, 14/2019 ; ICARD, V., « ["Ce n'est pas une prison, ici !". Normalisation de l'espace carcéral et maintien de l'ordre au sein des nouvelles prisons en Espagne](#) », *Champ pénal*, 20/2020.

de surveillance et de sécurité et la fonction d'accompagnement et de contrôle des détenus<sup>198</sup>... mais ces projets n'ont, à ce jour, pas encore abouti.

En ce qui concerne à présent les réformes en matière de justice pénale, les diverses législations adoptées ces dernières années vont plutôt dans le sens d'une répression accrue que celui d'une décriminalisation / dépénalisation / décarcération<sup>199</sup> : création de nouvelles incriminations, allongement des délais de prescription, ajout de nouvelles circonstances aggravantes, alourdissement des peines, comparution moins régulière devant la chambre du conseil<sup>200</sup>, suppression de la comparution automatique devant le tribunal de l'application des peines, accès plus compliqué à la libération conditionnelle, mise en œuvre de la réforme de l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans sans préparation sur le terrain et sans mesures concrètes permettant d'endiguer l'inflation carcérale qu'elle peut générer, extension et privatisation du parc carcéral...

Comme déjà souligné dans l'introduction de ce texte, force est de constater que les politiques pénales et pénitentiaires ne reposent que très peu sur le résultat de recherches scientifiques ou sur les rapports d'associations et institutions actives dans le secteur.

En guise d'illustration, alors que durant la crise sanitaire, les chercheurs en sciences de la santé étaient médiatisés et leurs recommandations bien suivies, il n'en était pas de même des chercheurs en sciences sociales. Avec une dizaine d'académiques, nous avons publié dans le journal *Le Soir* le 22 janvier 2021 [une lettre ouverte au vice-premier ministre et ministre de la Justice, Monsieur Vincent Van Quickenborne au sujet de la situation des personnes détenues](#) dans les prisons en temps de crise sanitaire avec plusieurs recommandations précises ; une réponse laconique nous a été envoyée par email et les mesures suggérées n'ont aucunement été suivies.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire lui-même a dû rendre divers avis « d'office », car il n'était pas consulté au sujet de projets de lois, de même qu'il constate que ses avis sont peu suivis<sup>201</sup> – notons que l'ancien Conseil supérieur de la politique pénitentiaire<sup>202</sup> déplorait

---

<sup>198</sup> L'administration pénitentiaire va d'abord mettre en œuvre ce dédoublement de fonction dans les deux nouvelles prisons de Haren et Termonde ; cependant, le manque de personnel actuel à la prison de Haren ne permet pas la mise en place de cette réforme.

<sup>199</sup> Les modifications législatives favorables demeurent, elles, marginales : quatre congés pénitentiaires au lieu de trois, un délai d'épreuve minimal pour la libération conditionnelle passé de deux ans à un an... Si certes, le nouveau Code pénal adopté en 2024 comporte des avancées (prise en compte par le juge des objectifs des peines, nouvelle échelle peine avec 8 niveaux comportant un niveau sans peine privative de liberté, suppression des contraventions, suppression des infractions intentionnelles pour faute légère, nouvelles peines principales, valorisation des peines dans la communauté qui sont inscrites dans les échelles de peines, suppression de la condition liée aux antécédents pour le sursis...), ces avancées ne sont pas marquantes (pas de suppression de la récidive générale, pas de suppression des courtes peines privatives de liberté, pas de suppression de la peine de réclusion à perpétuité...).

<sup>200</sup> Même si la loi du 31 juillet 2023 (*M.B.*, 9 août 2023) a fait en sorte que le contrôle mensuel se répète à présent trois fois, les contrôles ultérieurs demeurent bimestriels.

<sup>201</sup> CCSP, *Rapport annuel 2022*, pp. 45-49 : sur les 8 avis, 4 ont été remis d'office.

<sup>202</sup> À côté des commissions administratives des prisons, les ancêtres des commissions de surveillance, a été institué en 1920 auprès du ministère de la Justice le Conseil supérieur des prisons (créé par l'arrêté royal du 13 juin 1920 (*M. B.*, 25 juin 1920). Ce conseil a été reconstitué après la seconde guerre mondiale par arrêté du régent du 7 juin 1948 (*M.B.*, 21-22 juin 1948). En 1978, le constat est fait que le Conseil supérieur des prisons n'exerce plus ses activités depuis un certain temps, et un « Conseil supérieur de la politique pénitentiaire » est institué pour le remplacer (créé par l'arrêté royal du 23 octobre 1978 portant création d'un Conseil supérieur de la politique pénitentiaire, *M.B.*, 31 octobre 1978, qui sera modifié par un arrêté royal du 15 février 1984, *M.B.*, 20 mars 1984). Le Conseil supérieur de la politique pénitentiaire a été supprimé en 2003, avec la création du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

déjà que ses avis n'étaient aucunement pris en compte par le ministre de la Justice<sup>203</sup>. À cet égard, il est intéressant de souligner que cet ancien Conseil supérieur de la politique pénitentiaire pourrait bientôt renaître de ses cendres. Une loi de 2019 prévoit en effet l'instauration d'un « Conseil pénitentiaire »<sup>204</sup> et un appel à candidatures pour le Conseil pénitentiaire a été publié au Moniteur belge du 19 septembre 2023 – la sélection des candidats est en cours. Ce Conseil devrait être composé de divers acteurs de la chaîne pénale et de membres du monde académique et aurait pour mission de rendre des avis et de formuler des recommandations concernant la politique pénitentiaire. L'objectif est de le faire participer de manière directe à la conception de la politique de l'administration pénitentiaire<sup>205</sup>, « d'ouvrir l'action de l'administration pénitentiaire à la société civile et à ses attentes » et d'« évaluer la pertinence sociale et scientifique de la politique menée » ; « La création d'un Conseil pénitentiaire répond au besoin d'une approche intégrée. Le Conseil réunira le monde académique et judiciaire, ainsi que toutes les autorités politiques et administratives. Elles seront toutes associées de près et de manière institutionnalisée afin de mener la politique pénitentiaire. (...) Ce conseil ne peut toutefois pas se limiter à être un lieu de réflexion et d'échanges : il doit contribuer par le biais de ces avis activement au cycle de politique en jouant un rôle actif dans l'établissement et le suivi, respectivement du contrat d'administration et des plans d'administration du SPF Justice (plus particulièrement mais pas exclusivement pour ce qui concerne le volet pénitentiaire) et en participant à l'élaboration de la législation et de la réglementation concernant les prisons et la privation de liberté »<sup>206</sup>. Il reste à espérer que le nouveau ministre de la Justice aura à cœur de le mettre sur pied et de tenir compte de ses recommandations : une politique élaborée en concertation avec le terrain et le monde de la recherche gagnerait assurément en efficacité et en légitimité.

L'initiative de plusieurs professeurs de criminologie en Belgique francophone de publier un ouvrage intitulé « Crime, justice et lieux communs »<sup>207</sup> illustre parfaitement la problématique d'une déconsidération du travail de recherche dans ces matières. Dans l'introduction, à la question « Pourquoi ce livre ? », les auteurs répondent :

*« Les auteurs de cet ouvrage ont tous fait cette expérience étonnante. Présentés pour la première fois à des inconnus, à des amis d'amis, dans une fête de mariage par exemple, lorsqu'on nous demande notre profession, nous nous présentons naturellement comme chercheur ou enseignant en criminologie. Ce dernier mot suffit à déclencher, chez nos interlocuteurs (boulangers, dentistes, coiffeurs, psychologues, fleuristes ou ingénieurs commerciaux) une réaction du genre : « Oh, comme c'est intéressant ! » qui se prolonge par l'étalage d'expériences, de jugements, d'indignations diverses et probablement légitimes. Cette réaction témoigne fondamentalement du fait que l'objet crime appartient à tout le monde et*

---

<sup>203</sup> DETIENNE, J., « Un autre regard sur les prisons », *J.T.*, 1997, p. 292.

<sup>204</sup> Voyez les articles 5 à 8 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire et l'arrêté royal d'exécution du 7 avril 2023, qui prévoient la mise en place d'un Conseil pénitentiaire.

<sup>205</sup> La mise sur pied de ce Conseil permettrait de répondre à la recommandation du CPT de ne pas laisser la lutte contre la surpopulation carcérale entre les seules mains de l'administration pénitentiaire (Rapport au Gouvernement de la Belgique relative à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf(2016)13, Strasbourg, 31 mars 2016, p. 29 point 56).

<sup>206</sup> Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2018-2019, n°54-3351/001, pp. 10 – 11, p. 23.

<sup>207</sup> ADAM, Ch., CAUCHIER, J.-F., DEVRESSE, M.-S., DIGNEFFE, F. & KAMINSKI, D., *Crime, justice et lieux communs, Une introduction à la criminologie*, Bruxelles, Larcier, 2014.

*que le spécialiste en la matière, une fois sa spécialité avouée, n'a plus grand-chose à dire ; tout le monde sait déjà, à propos de la délinquance, ce qu'il y a à savoir, à penser. »*

Les académiques et acteurs de terrain auditionnés en commission de la Justice de la Chambre des représentants ont souvent le sentiment d'être entendus « pour la forme ». Si le nouveau Code pénal<sup>208</sup> est le résultat du travail d'une commission composée d'académiques et d'acteurs de terrain, Damien Vandermeersch, membre de cette commission, a souligné que les propositions ne faisant pas consensus au niveau politique mais qui auraient véritablement pu influencer sur l'inflation carcérale (comme la suppression de la récidive générale) ont été écartées. Il évoque ainsi une « approche rétrograde de la récidive », un « instinct irréprensible de répression » et une « absence de volonté politique pour changer de paradigme »<sup>209</sup>.

Même lorsque des réformes font l'objet d'opposition massive, émanant de façon unanime du secteur académique, associatif et des acteurs de terrain, le politique n'en tient pas compte. En témoignent le fait que quatre projets politiques ont pu aboutir ces dernières années alors qu'ils avaient soulevé de vives contestations. Le premier est le projet visant à réformer la libération conditionnelle pour la rendre moins accessible – projet ayant fait suite à la libération conditionnelle de Michelle Martin en août 2012. Rarement autant d'acteurs auront parlé d'une même voix : c'est unis que des académiques, des avocats, des magistrats, le Conseil supérieur de la Justice<sup>210</sup>, la Ligue des droits humains... ont demandé aux assemblées législatives de ne pas adopter dans la précipitation et sans réflexion substantielle préalable, une réforme qui risquait d'avoir des conséquences dramatiques<sup>211</sup>. En vain, les lois de 2013 ayant été adoptées<sup>212</sup>. Une même indignation a suivi le projet de loi dit « pot-pourri II », qualifié de

---

<sup>208</sup> Les livres I<sup>er</sup> et II ont été adoptés en janvier 2024 par la commission de la Justice de la Chambre des représentants : Projet de loi (I) introduisant le Livre I<sup>er</sup> du Code pénal, *Doc. Parl.*, Ch., sess. 2022-23, n°55-3374/001 ; Projet de loi introduisant le Livre II du Code pénal, *Doc. Parl.*, Ch., sess. 2022-23, n°55-3518/001.

<sup>209</sup> VANDERMEERSCH, D., « Quel espoir pour un nouveau Code pénal ? », in GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D. (dir.), *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, n°28, La Chartre, Bruxelles, 2020, pp. 117-133.

<sup>210</sup> Conseil supérieur de la Justice, « Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine du 25 octobre 2012 », [www.csj.be](http://www.csj.be).

<sup>211</sup> BEERNAERT, M.-A. & DE BECO, R., « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *J.T.*, 2012, p. 661, citant une conférence de presse organisée au palais de justice de Bruxelles le jeudi 13 septembre 2012 par de nombreux acteurs s'opposant à cette réforme : le conseil de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, de Nederlandstalige Vereniging van Magistraten, le conseil de l'Ordre du barreau de Liège, l'Association syndicale des magistrats (ASM), Magistraat & Maatschappij (M&M), la Ligue des droits de l'homme (LDH), la Liga voor Mensenrechten, le Syndicat des avocats pour la démocratie (SAD) et l'Observatoire international des prisons (OIP).

<sup>212</sup> Loi du 17 mars 2013 modifiant le Code judiciaire et la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités de la peine ; loi du 17 mars 2013 modifiant l'article 344 du Code d'instruction criminelle ; loi du 15 décembre 2013 portant diverses dispositions en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Pour une présentation critique des modifications apportées par ces différentes lois, voy. notamment : HOFFMANN, C. & NEDERLANDT, O., « L'exécution des peines à l'heure de la traçabilité », in JACOBS, A. & MASSET, A. (dir.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, CUP, vol. 148, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 331 – 352 ; HOFFMANN, C., « Le tribunal de l'application des peines : enjeux et perspectives », in GUILLAIN, Ch. & JADOUL, P. (dir.), *Droit pénal en questions*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 177 – 213 ; BEERNAERT, M.-A. & DE BECO, R., « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *J.T.*, 2012, pp. 661 – 663 ; MULIER, C. & GIACOMETTI, M., « Le durcissement du régime de la libération conditionnelle : une réforme opportune ? », *A.D.L.*, 2013, pp. 201 à 226 ; BEERNAERT, M.-A., « La libération conditionnelle dans la tourmente », in *La justice : enjeux et perspectives de demain. Congrès du 18 mars 2013*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 49 – 65.

« recul de civilisation »<sup>213</sup>, mais à nouveau, sans effet, et la loi de 2016 a été votée<sup>214</sup>. Le troisième est le projet de créer une nouvelle mesure de sûreté pour certains condamnés, déjà condamnés à une peine privative de liberté et à une peine complémentaire de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines : ce projet de loi de 2023, largement décrié<sup>215</sup>, a récemment été adopté en commission de la Justice de la Chambre des représentants<sup>216</sup>. Enfin, de nombreux acteurs, issus du milieu judiciaire, du barreau, du comité de quartier et du secteur associatif impliqué sur les questions carcérales et environnementales se sont opposés au projet de construction de la prison de Haren – la plus grande prison belge<sup>217</sup>. Une coalition des forces s'est créée entre académiques, magistrats, avocats, secteur associatif... sous le nom de « Plateforme pour sortir du désastre carcéral » puis de « [Haren Observatory](#) » et une zone à défendre (ZAD) s'est installée sur les lieux du chantier. En vain, la prison a été inaugurée en septembre 2022. Un ouvrage a été publié afin de retracer cette lutte<sup>218</sup> et un colloque s'est tenu à ce sujet le 18 décembre 2023<sup>219</sup>.

## Quelques mots pour conclure

Les pouvoirs publics disposent assurément des « clés » leur permettant de mener à bien les réformes utiles pour endiguer l'inflation carcérale. Si le « climat punitif » semble faire obstacle à l'utilisation de ces clés, il n'en demeure pas moins que les autorités ne peuvent se réfugier derrière cet argument pour ne pas prendre les mesures nécessaires. Le travail de sensibilisation du grand public leur incombe d'ailleurs aussi et ne devrait pas reposer uniquement sur les épaules de la société civile.

Deux remarques pour clôturer sur une note d'espoir. La première est que l'inflation carcérale n'est pas inexorable. La crise sanitaire a montré de manière éclatante qu'il est possible de

---

<sup>213</sup> La Libre Belgique, Opinion commune de Françoise TULKENS, Paul MARTENS, Patrick HENRY et Robert DE BAERDEMAEKER, « [Le plan Geens pour la Justice, un recul de civilisation ?](#) », 26 octobre 2015, MARTENS, P., « La loi "pot-pourri II" : un recul de civilisation ? », *Le Pli Juridique*, n°36, 2016, pp. 17 – 18 ; CADELLI, M. & MOREAU, Th. (dir.), *La loi « pot-pourri II » : un recul de civilisation ?*, Limal, Anthemis, 2016.

<sup>214</sup> Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite et ci-après « loi pot-pourri II ».

<sup>215</sup> Projet de loi (II) en vue d'insérer une mesure de sûreté pour la protection de la société, *Doc. Parl.*, Ch., sess. 2022-23, n°55-3375/001.

<sup>216</sup> Carte blanche « [Stop à l'extension infinie du sécuritaire](#) », signée par plus de cent personnes et associations et publiée dans le journal *Le Soir* du 27 mai 2023.

<sup>217</sup> Écoutez à ce sujet l'épisode « Haren ou l'impasse carcérale » du 12 janvier 2024 du podcast *Paroles de chercheur-euses*. Voy. également BEYENS, K., « De gevangenis van Haren : opportuniteit of gemiste kans ? », *Panopticon*, 2022, vol. 43 (6), p. 548-553.

<sup>218</sup> Collectif Vrije Keelbeek Libre, *Ni prison, ni béton, Contre la maxi-prison de Bruxelles et son monde*, Maeslröm, 2019. Voyez également : « [Haren : territoire en luttés](#) » publié le 4 juillet 2019 dans la *Revue Démocratie* ; BRIER, M. & DESQUENES, N., « Patates partout, prisons nulle part – une Zad belge contre l'enfermement », *Des graines dans la pelleuse*, 2017, pp. 56 – 59 ; voyez encore le reportage photographique « Village pénitentiaire » de Camille Seilles ainsi que la vidéo du 5 juin 2019 « [Prison de Haren : multinationales et scandale d'État](#) » du média indépendant « Tout va bien » lié au Festival Esperanzah.

<sup>219</sup> Colloque intitulé « La petite prison dans la prairie – Haren, des luttes aux perspectives » et ayant eu lieu à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, organisé par la section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP) avec la Ligue des droits humains, en collaboration avec le GREPEC (UCLouvain Saint-Louis Bruxelles) et le CRDP (ULB). Des extraits d'un court métrage réalisé par l'OIP y ont été diffusés ; de même que des extraits du documentaire « La petite prison dans la prairie » de Jean-François UGEUX qui sera diffusé sur BeTV en mars 2024 et sur la RTBF en novembre 2024.



réduire la population carcérale : en moins d'un mois, celle-ci a pu diminuer de plus de 10%<sup>220</sup>. La seconde vise à souligner, encore une fois, l'énergie incroyable et inépuisable de très nombreux acteurs de terrain et de la société civile, qui s'engagent sans compter pour conserver la question des prisons au cœur du débat démocratique – un travail essentiel à l'approche des élections de juin 2024.

---

<sup>220</sup> NEDERLANDT, O., « [Droits des personnes incarcérées durant la pandémie : quand la crise ordinaire se double d'une crise sanitaire](#) », *e-legal-Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, dossier spécial Covid-19, 2021 ; MAES, E. & NÈVE, J., « Detentie in tijden van Corona », *Fatik - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2020 nr. 166, p. 12-18 ; CARTUYVELS, Y., NEDERLANDT, O. & NÈVE, M., « [La prison face au covid19 : zoom sur un angle mort de la démocratie](#) », *Chronique Carta Academica, Le Soir*, 6 avril 2020, en ligne.

