

Colloque du 25 novembre 2024
Réforme de l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans
Intervention d'Annie Devos
Administratrice générale,
Administration générale des Maisons de Justice

1. Constats et analyse chiffrée pour la Fédération Wallonie-Bruxelles

Contrairement aux données présentées par l'administration pénitentiaire sur l'augmentation des condamnés qui exécutent une courte peine et son impact sur la surpopulation carcérale, force est de constater que les mandats confiés à la Direction de la surveillance électronique (DSE) ou aux Maisons de Justice (MJ) sont peu nombreux.

1.1. Flux des surveillances électroniques (SE) par procédure entre 2020 et 2024

(Données jusqu'au 1^{er} novembre pour l'année 2024)

		2020	2021	2022	2023	2024
FWB	Détention à domicile ¹	783	1299	1837	1814	1027
	Détention préventive sous SE	872	1191	1260	1396	1213
	SEDIRP ²	789	965	933	746	722
	SETAP	288	372	312	369	272
	SEJAP				12	159
	SEJAPD ³				23	105
	Peine de surveillance électronique	4	6	12	16	22
	SEDGD ⁴	8	13	11	19	6
	SE dans le cadre d'une MDT	2	2	5	2	1
	SE-internement	1	1	2	2	3
FWB		2747	3849	4372	4399	3530

Constats :

- **Surveillance électronique (SE) :** en ce qui concerne le flux des SE JAP, nous avons reçu 35 nouveaux mandats en 2023 et 264 en 2024 (jusqu'au 1^{er} novembre). Pour l'année 2024, 105 sont des SE octroyées au départ de la détention (en ce compris les détenus en CPP) et 159 sont des SE octroyées au départ de la procédure en liberté (ceux-là n'ont donc pas impacté la population carcérale).

En revanche et même si leur nombre commence à diminuer, nous exécutons encore beaucoup de SE octroyées par l'administration pénitentiaire : 2579 en 2023 et 1755 en 2024 (à la date du 1^{er} novembre).

- **Libération conditionnelle :** le constat est encore plus marqué pour les libérations conditionnelles octroyées par les JAP : l'AGMJ a reçu uniquement 18 nouveaux mandats en 2023 et 76 nouveaux mandats en 2024 (à la date du 31 octobre).
- **Détention limitée :** nous ne savons pas distinguer les détentions limitées octroyées par les JAP, de celles octroyées par les TAP mais nous en recevons peu donc ce n'est pas réellement significatif (15 nouveaux mandats de DL en 2023 et 21 au 31/10/2024)

A ce stade, nous recevons très peu de mandats octroyés par les JAP tant au niveau des guidances que des demandes d'enquêtes sociales¹.

1.2 Durée des SE (en jours) par procédure

Procédure	2023	2024
DPSE	78	69
Détention à domicile	43	42
SE TAP	254	244
SE DirP	95	92
SE JAP	109	141
SE JAPD	123	155

Constats :

- En l'absence de mécanisme automatique d'octroi de libération provisoire tel qu'il existe au niveau des SE octroyées par l'administration pénitentiaire, nous constatons un allongement des SE pour les courtes peines : entre 141 et 155 jours pour les SE JAP contre 92 jours pour

¹ Nous ne disposons pas de données chiffrées pour les enquêtes sociales car le quantum des peines n'est pas encodé dans notre système informatique.

les SE DirP (et 42 pour les SEDD qui concernent les plus courtes peines, ce qui est peut-être moins représentatif) soit environ **deux mois de plus** lorsque le dossier dépend du JAP.

- Il ressort également de nos mandats que les JAP se sont calqués sur les pratiques des TAP puisqu'à ce jour nous n'avons reçu que 3 dossiers SEJAP sans conditions particulières. Il ressort d'ailleurs des données de la recherche présentée lors de ce colloque, que les 14 décisions qui ne contenaient pas de conditions particulières sont majoritairement des libérations provisoires en vue d'éloignement ou de remise. Ces données nous interpellent puisque la loi ne prévoit pas d'exigence de plan de réinsertion sociale pour les condamnés à 3 ans ou moins et que les conditions particulières doivent être absolument nécessaires pour limiter le risque de récidive ou dans l'intérêt des victimes. Dans l'esprit de la loi, le fait d'assortir la modalité de conditions particulières devrait donc être l'exception plutôt que la règle.

2. L'intégration d'une évaluation de la capacité de placement pour les surveillances électroniques² et d'un programme horaire standard pour les SE octroyées par les JAP.

L'objectif était d'anticiper une potentielle augmentation des SE et surtout de la longueur de celles-ci à la suite de l'entrée en vigueur des dispositions de la LSJE concernant les condamnés à 3 ans ou moins étant donné la disparition des mécanismes automatiques prévus par les circulaires ministérielles actuelles (Interruptions de peines et libérations provisoires automatiques pour la plupart des condamnés à 3 ans ou moins)

Remarque : Le texte du décret initial du 14 juillet 2021 sur la **capacité de placement** avait été pris avant la modification de la loi prévoyant l'entrée en vigueur par phase qui pour rappel avait été votée dans l'urgence.

Ce texte constitue une base légale pour la priorisation des placements en SE et organise spécifiquement le programme-horaire qui est mis en place pour les SE octroyées par les JAP.

L'objectif de la priorisation est d'assurer l'ensemble des missions dans les délais légaux mais en cas de manque de ressources matérielles ou d'augmentation exponentielle des missions, de pouvoir déterminer les **critères de priorisation** en se basant sur un texte légal. Vu qu'il n'y a pas eu d'arrivée massive de mandats de SE, nous n'avons pas encore activé ce mécanisme sauf en ce qui concerne la priorisation du placement des personnes en détention qui existait déjà avant le décret.

² Livre V, Titre IV du Décret du 5 octobre 2023 introduisant le Code de la justice communautaire, disponible par le lien suivant : <https://shorturl.at/HsCm9>

Critères de priorisation : une priorité est accordée aux justiciables incarcérés et aux justiciables qui exécutent leur détention préventive sous surveillance électronique et :

- 1° de la durée de la surveillance électronique ;
- 2° du type de fait commis par le justiciable ;
- 3° du risque encouru pour la victime ;
- 4° de la situation personnelle du justiciable

Ces 4 critères peuvent donc être utilisés pour prioriser le placement d'un justiciable et peuvent être utilisés dans la motivation de la priorisation par la DSE.

- **Horaire spécifique pour les SE JAP**

Mise en place d'un horaire standard basé sur l'occupation journalière du justiciable afin de permettre au justiciable de continuer à travailler ou à suivre une formation s'il n'a pas de conditions particulières.

Mise en place d'un **horaire couvre-feu à la moitié de la durée restante de la peine à partir du placement sous SE** pour autant que l'autorité mandante (AM) ne s'y oppose pas³. L'objectif est de diminuer la **pénibilité** des modalités de SE pour le justiciable et son milieu de vie tout en prenant une mesure impactant la charge de travail de nos services. Ce type d'horaire est déjà mis en place dans certains pays européens dont l'Angleterre ou l'Ecosse et est utilisé notamment pour permettre au justiciable d'effectuer sa peine en milieu ouvert et favoriser sa réinsertion.

3. Création d'un service d'accompagnement des justiciables à la DSE

Afin de prendre en charge les SE sans conditions particulières, nous avons engagé des assistants de justice à la DSE. Ils sont chargés du suivi de ce type de SE mais assurent également une permanence sociale et accompagnent les justiciables sous SE (tout type de SE dont les DPSE) dans les difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

4. Missions d'information

Vu la complexité de la procédure, nous avons prévu des missions d'information spécifiques afin d'accompagner au mieux les justiciables :

- Les assistants de justice peuvent aider les justiciables qui bénéficient de la procédure en liberté dans la constitution de leur dossier (pour rappel : ils doivent remplir un formulaire qui

³ L'AJ transmet un rapport à l'AM au plus tard 15 jours avant le passage à l'horaire couvre-feu

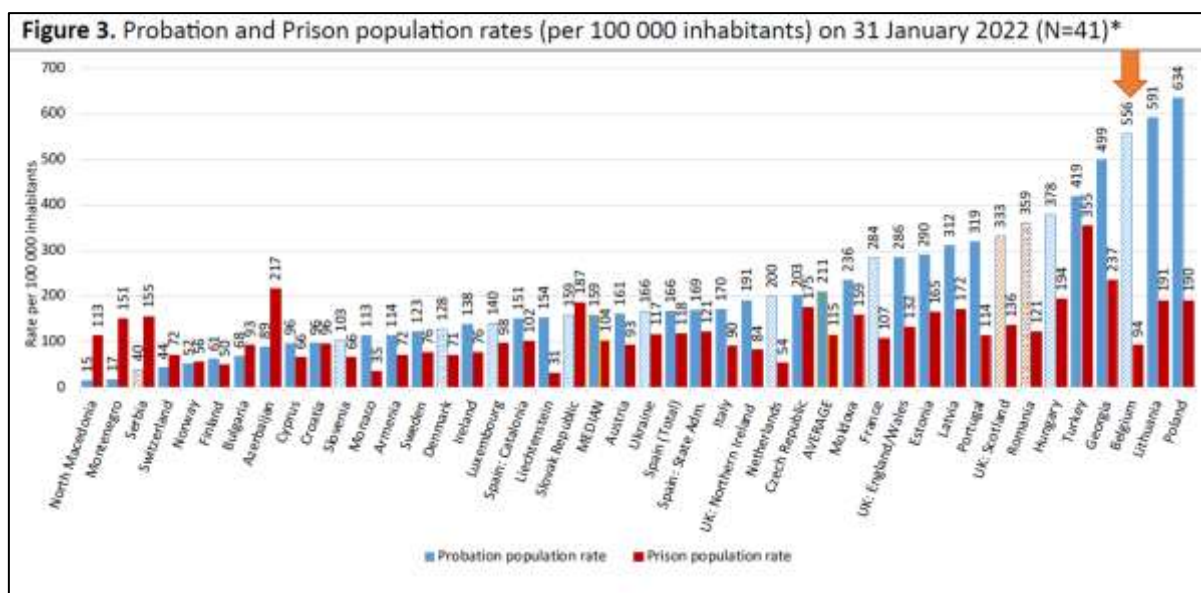
comprend un grand nombre de questions et le transmettre au greffe du TAP dans les 15 jours de l'introduction de la demande de SE/DL à la prison)

- L'assistant de justice (AJ) désigné pour le suivi de la SE prend contact au moment de la décision d'octroi ainsi que 15 jours avant le placement sous SE du justiciable qui bénéficie de la procédure en liberté. Ces premières prises de contact permettent de répondre à ses éventuelles questions et de poser le cadre du mandat.

5. Points d'attention

- **Complexité de la procédure** : la loi relative au statut juridique est déjà extrêmement complexe, à cela s'ajoute les mesures prises par la DGEPI pour lutter contre la surpopulation qui ne sont pas publiées et qui ne sont pas toujours connues par les avocats qui dès lors risquent de ne pas conseiller correctement mal leurs clients. Le système devient illisible or nous devons le mettre en œuvre avec des populations fragilisées confrontées à des problèmes de précarité, de santé mentale, de droit de séjour.... Force est de constater que la complexité et le manque de lisibilité du système de la justice pénale dans son ensemble suscite de l'incompréhension et sape sa crédibilité et la confiance des citoyens envers la justice. En voulant à tout prix « exécuter », on exécute finalement moins bien et on ajoute de l'opacité.
- **Effet pervers des CPP** : la mesure de congés pénitentiaires prolongés prise par l'administration pénitentiaire pour lutter contre la surpopulation carcérale a également un impact important sur le travail des assistants de justice. En effet, il arrive que le détenu soit présent lors d'une enquête sociale réalisée au sein de son milieu d'accueil sans que l'assistant de justice n'en soit préalablement informé, ce qui ne permet pas toujours de recueillir les informations de manière optimale et au milieu d'accueil de s'exprimer librement. Par ailleurs, imposer une modalité de surveillance électronique ou de libération conditionnelle après un congé pénitentiaire prolongé pour lequel il n'y a aucun suivi n'a pas beaucoup de sens. L'assistant de justice se retrouve en première ligne pour « imposer » une contrainte là où il n'y en avait pas, ce qui pose des difficultés dans le travail de guidance en SE ou LC une fois la mesure octroyée par le TAP/JAP. Ce constat est d'autant plus marqué lorsque la modalité octroyée est une surveillance électronique qui est bien plus contraignante et intrusive qu'un congé pénitentiaire prolongé. La question récurrente est réellement de savoir : *quel est le sens de la peine dans un tel contexte ?*

- Quelques mots sur les données SPACE I et SPACE II ainsi que la place de la Belgique au niveau des pays du Conseil de l'Europe (CoE).

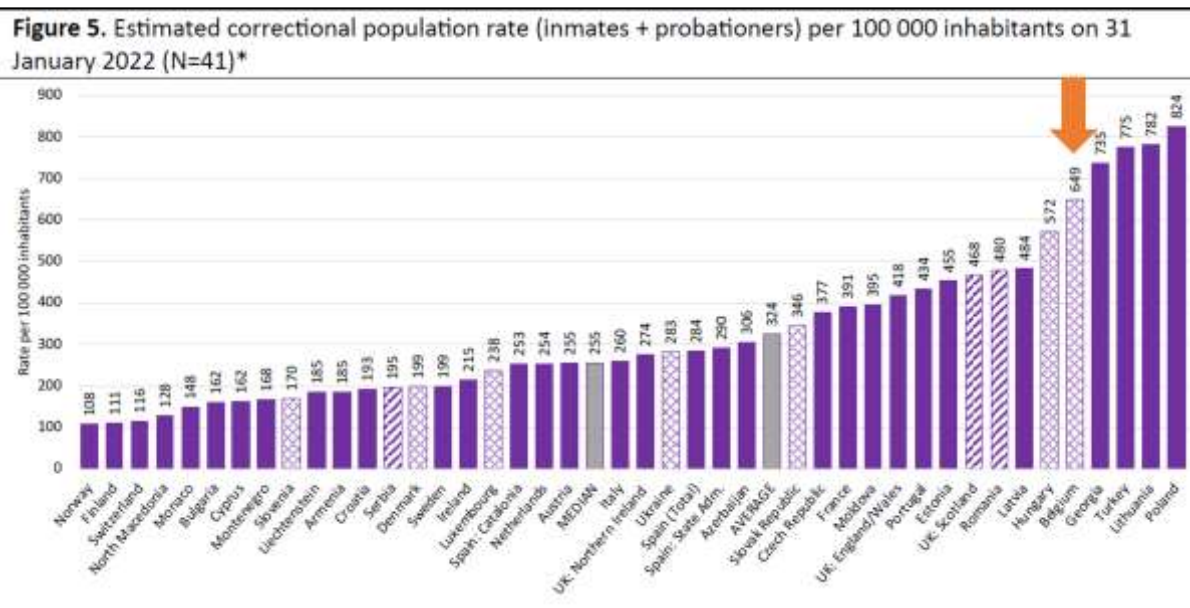


Ce tableau⁴ montre le taux de personnes détenues (en rouge) et en probation (en bleu) pour 100.000 habitants. Si au 31 janvier 2022, le taux de personnes incarcérées en Belgique est un peu en deçà de la médiane et de la moyenne des pays du CoE, le taux de mandats en probation est lui **3,5 fois supérieur à la médiane européenne et plus de 2 fois supérieur à celui de la médiane européenne**. Sur le plan méthodologique, il importe de clarifier un point : si la ligne bleue au sujet de la probation est hachurée, c'est parce que les MJ en Belgique ont comme référence les mandats et non pas les personnes. Toutefois,

Selon Alexia Jonckheere (INCC)⁵, « une analyse des mandats en cours au sein des Maisons de justice le 1er janvier 2020 témoigne tout d'abord du volume de la population alors sous contrôle judiciaire : il y avait plus de 52.000 personnes impliquées dans au moins un mandat de guidance, de suivi d'une peine de travail ou de médiation-mesures. **92%** de cette population ne faisait alors l'objet que d'une peine ou mesure, soit **la toute grande majorité** ».

⁴ Source : Aebi, M. F., Cocco, E. & Hashimoto, Y. Z. (2023). Probation and Prisons in Europe 2022 : Key Findings of the SPACE reports. Series UNILCRIM 2023/3. Council of Europe and University of Lausanne. <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>

⁵ Source : Justice & Communauté : Au cœur de la relation. Actes du colloque, 30-31 mai 2022, <https://shorturl.at/IDELz>



Afin d'avoir une **vue d'ensemble** des peines privatives et restrictives de liberté mises à exécution, le tableau⁶ ci-dessus est très pertinent : la Belgique a un taux de population pénale 2,5 fois supérieur à la médiane européenne et 2 fois supérieur à la moyenne européenne.

Ce constat est très interpellant. La Belgique est très éloignée de pays connus pour leurs bonnes pratiques, à savoir la Norvège, la Finlande ou la Suisse. Les Pays-Bas qui sont plus proches de nous ont une réalité très contrastée (et nettement plus enviable) par rapport à la nôtre qui est plus proche de celle de la Turquie ou de la Hongrie.

Croire que l'impunité règne en Belgique est un leurre. Si on ajoute à cela toutes les sanctions administratives (communales, provinciales, régionales...), le système est réellement saturé (pour ne pas dire obèse).

6. Conclusion

Pour revenir au système d'administration de la justice pénale, je suis convaincue que nous allons devoir nous interroger réellement sur la place de la peine de prison comme *ultimum remedium* dans la pratique tout comme sur l'impérieuse nécessité de reconnaître la pénibilité des mesures restrictives de liberté. Ces mesures dites alternatives ne sont pas suffisamment reconnues comme pénibles et la Belgique est clairement dans le peloton de tête de l'extension du filet pénale (*net-widening*).

⁶ Source : Aebi, M. F., Cocco, E. & Hashimoto, Y. Z. (2023). Probation and Prisons in Europe 2022 : Key Findings of the SPACE reports. Series UNILCRIM 2023/3. Council of Europe and University of Lausanne. <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>

Etant donné qu'on assiste à la fois à une inflation pénale et à une saturation de toute la chaîne pénale, il va vraiment falloir traiter les questions de la capacité d'exécution voire des quotas tant pour les prisons que pour la probation.

Malgré la mise en œuvre des peines privatives de liberté au fédéral et des peines restrictives de liberté dans les communautés, le problème du *net-widening*, à savoir de la diversification des peines privatives et restrictives de liberté, et de l'inflation pénale, soit des peines de plus en plus lourdes et longues, et de l'inflation pénale est un problème que nous avons en commun au stade de l'exécution des peines et que nous devons appréhender dans son ensemble.