

Incarcérer coûte que coûte : l'État de droit à l'épreuve de la surpopulation carcérale

Olivia Nederlandt

DANS **REVUE INTERDISCIPLINAIRE D'ÉTUDES JURIDIQUES** 2026/1 Volume 96 , PAGES 173 À 207
ÉDITIONS **PRESSES DE L'UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS**

ISSN 0770-2310

DOI 10.3917/riej.096.0173

Date de mise en ligne : 04/09/2026

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2026-1-page-173?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de l'Université Saint-Louis.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Incarcérer coûte que coûte : l'État de droit à l'épreuve de la surpopulation carcérale

Olivia NEDERLANDT

Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles
Membre du GREPEC et du SIEJ

Résumé

L'article analyse la surpopulation carcérale belge comme une illustration particulièrement révélatrice de l'ineffectivité des décisions de justice et, plus largement, des fragilités de l'État de droit. Alors que les droits des personnes détenues sont désormais consacrés par la loi et protégés par les juridictions nationales et européennes, les violations structurelles des conditions de détention persistent. La Belgique a ainsi fait l'objet de nombreuses condamnations, notamment en raison de la surpopulation, sans que celles-ci entraînent les réformes structurelles nécessaires. Le contentieux engagé par Avocats.be, qui a conduit à la reconnaissance de la responsabilité civile de l'État en raison de la surpopulation carcérale, illustre de manière emblématique la possibilité que des décisions judiciaires, y compris lorsqu'elles sont assorties d'astreintes, demeurent largement inexécutées. La surpopulation est également invoquée pour justifier le contournement de certaines normes légales et le non-respect de décisions de justice, notamment dans le domaine de l'exécution des peines d'emprisonnement. L'accumulation des condamnations et des astreintes, sans résolution durable de la crise carcérale, révèle les limites des mécanismes juridictionnels lorsque l'État lui-même est le débiteur de l'obligation d'exécuter. L'article souligne enfin que la réponse ne peut être exclusivement judiciaire : elle suppose une réflexion politique de fond sur les politiques pénales et carcérales, ainsi qu'une meilleure information et sensibilisation de la société aux enjeux de l'incarcération.

Abstract : Incarcerate at All Costs: The Rule of Law Under Pressure from Prison Overcrowding

The article examines prison overcrowding in Belgium as a particularly revealing illustration of the ineffectiveness of judicial decisions and, more broadly, of the fragility of the rule of law. While the rights of prisoners are now enshrined in law and protected by national and European courts, structural violations of detention conditions persist. Belgium has thus been the subject

of numerous judgments, notably on account of prison overcrowding, without these resulting in the structural reforms required. The litigation initiated by Avocats.be, which led to the recognition of the State's civil liability for prison overcrowding, provides a striking illustration of how judicial decisions, even when accompanied by penalty payments, may remain largely unenforced. Prison overcrowding is also invoked to justify circumventing certain legal rules and failing to comply with judicial decisions, particularly in the context of the enforcement of custodial sentences. The accumulation of judgments and penalty payments, without any lasting resolution to the prison crisis, reveals the limits of judicial mechanisms when the State itself is the debtor of the obligation to enforce. Finally, the article argues that the response cannot be exclusively judicial based: it requires a fundamental political reflection on criminal and prison policies, as well as greater public information and awareness of the issues surrounding incarceration.

Le 1^{er} avril 2026, la population carcérale belge atteint 13.684 personnes pour une capacité officielle de 11.296 places, soit un taux de surpopulation de 21,1 %¹. Parmi elles, 681 personnes sont contraintes de dormir sur des matelas posés au sol, dans des cellules d'environ 9 m² déjà occupées, en règle générale, par deux autres personnes détenues. L'existence même d'un terme spécifique en néerlandais, *grondslapers*, pour désigner ces personnes contraintes de dormir à même le sol, témoigne du caractère structurel de cette situation. Ces éléments constituent un contexte essentiel et doivent être gardés à l'esprit à la lecture du présent article.

Introduction : une problématique ancienne et tentaculaire

L'État de droit ne se mesure pas uniquement à l'aune de la proclamation de droits ni à l'existence de juridictions chargées d'en assurer la protection. Il suppose encore que les décisions rendues soient effectivement exécutées. L'exécution des jugements conditionne la capacité du droit à produire des effets concrets et, partant, la crédibilité même de l'ordre

¹ Ces chiffres doivent cependant être pris avec précaution. 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 » (CCSP, *Rapport annuel 2022*, p. 17-19 ; voy. également la 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) ; il semble indispensable, comme l'exigeait déjà la Cour des comptes en 2011 (Cour des Comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 29) que ces termes soient définis clairement afin que l'on puisse savoir de quoi l'on parle.

juridique. À défaut d'exécution, la reconnaissance juridictionnelle des droits risque de demeurer purement symbolique. La Cour européenne des droits de l'homme l'a rappelé de manière constante en affirmant que les droits garantis doivent être « concrets et effectifs, et non théoriques et illusoires ». L'ineffectivité des décisions de justice constitue dès lors une atteinte au principe même de l'État de droit, en ce qu'elle fragilise la capacité du droit à s'imposer, y compris, et surtout, à l'État lui-même.

Le champ pénitentiaire offre, à cet égard, un terrain d'observation privilégié. Pendant longtemps, la question centrale était la reconnaissance de droits aux personnes détenues. La prison est en effet demeurée, durant une large partie du XX^e siècle, un espace de « non-droit », caractérisé par l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'administration et la faiblesse des mécanismes de contrôle juridictionnel. Françoise Tulkens écrivait ainsi, en 1988, que le domaine de l'exécution des peines, qui est pourtant un lieu fondamental du système de la justice pénale, était « une zone d'ombre » et même une « zone de non-droit »². Ce n'est que progressivement que les personnes détenues ont été reconnues comme des sujets de droit à part entière. En Belgique, ce mouvement s'est traduit par l'adoption de lois pénitentiaires au début du XXI^e siècle, en 2005 et 2006, avec pas moins de trente années de retard sur les autres pays européens³, et par le développement de recours juridictionnels et quasi-juridictionnels visant à garantir le respect de ces droits. La loi de 2005⁴, qui concerne le statut juridique interne des personnes détenues⁵, établit ainsi les « commissions des plaintes », que les personnes détenues peuvent saisir pour contester toute décision prise à leur égard par la direction de la prison ou en son nom. Quant à la loi de 2006⁶, qui concerne le statut juridique externe des personnes condamnées⁷, elle confie la compétence de décider de l'octroi de certaines

² F. TULKENS, « Des peines sans droit », *Journal des tribunaux*, 1988, n° 5478, p. 577.

³ D. KAMINSKI, S. SNACKEN et M. VAN DE KERCHOVE, « Mutations dans le champ des peines et de leur exécution », *Déviance et société*, vol. 31, 2007, n° 4, p. 493.

⁴ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

⁵ Le statut juridique « interne » renvoie à tout ce qui concerne la vie *intra-muros*, c'est-à-dire les droits et obligations des personnes détenues dans l'enceinte de la prison (conditions matérielles de détention, contacts avec le monde extérieur, activités, travail, soins de santé, religion, régime disciplinaire, etc.) et d'autres aspects relatifs à la prison (surveillance des prisons, accès à la prison pour les personnes extérieures, etc.).

⁶ 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.

⁷ Le statut juridique « externe » concerne les aspects *extra-muros* de la détention, à savoir les différentes modalités d'exécution de la peine (permission de sortie, congé pénitentiaire, surveillance électronique, libération conditionnelle...) qui sont octroyées aux personnes

modalités d'exécution de la peine privative de liberté au juge et au tribunal de l'application des peines.

L'adoption de ces lois pénitentiaires en 2005-2006 n'a cependant pas marqué l'aboutissement de ce processus de reconnaissance des droits, dès lors qu'en rédigeant les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de ces lois, le législateur a laissé à la discrétion du pouvoir exécutif fédéral le soin de fixer, et donc de reporter autant de fois qu'il le souhaite, la date d'entrée en vigueur des dispositions de ces lois. Une fois adoptées et promulguées, les dispositions des lois pénitentiaires ne sont entrées en vigueur que très progressivement⁸. En pratique, des dates ont été fixées puis reportées et reportées encore – une pratique déplorée par le Conseil d'État⁹ et ayant conduit à une condamnation de l'État belge pour faute¹⁰. Ce décalage initial entre consécration normative et mise en œuvre effective préfigure une difficulté plus large, tenant non plus à la reconnaissance des droits, mais à l'exécution des normes et des décisions destinées à les protéger.

condamnées, pour leur permettre de poursuivre l'exécution de leur peine hors de la prison, en respectant des conditions, afin de favoriser leur réinsertion.

⁸ O. NEDERLANDT, « La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. I. Émergence et consécration de la volonté de judiciariser l'exécution des peines privatives de liberté (1830-2006) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 19-20, 2024, n° 2604-2605, point 2.6.4. « Une entrée en vigueur très lente ».

⁹ Conseil d'État, Section législation, Avis n° 53.440/3, 28 juin 2013, point 8, renvoyant à l'avis n° 44.352/2 du 21 avril 2008 et à l'avis n° 48.943/2/4 du 25 novembre 2010 (« Il est peu heureux, sur le plan de la méthode d'élaboration normative, que l'entrée en vigueur de celles-ci soit reportée par des délais aussi éloignés. (...) Ces observations prennent davantage d'acuité lorsque, comme il est de plus en plus souvent constaté, les dates-limites pour l'entrée en vigueur sont successivement modifiées. Ces procédés peuvent également placer les destinataires des règles adoptées devant l'impossibilité de se préparer de manière suffisante à leur entrée en vigueur. Lorsqu'en outre, il s'agit d'entrées en vigueur partielles, ils nuisent à la lisibilité des textes et, partant, à la sécurité juridique »).

¹⁰ Par jugement du 4 octobre 2013, le tribunal de première instance de Bruxelles a considéré que l'État belge avait commis une faute au sens de l'ancien article 1382 du Code civil, en ne faisant pas entrer en vigueur les articles de la loi de principes prévoyant la création de la commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire et de la commission des plaintes : « Le processus législatif a duré près de dix ans, ce qui permet de penser que l'État belge a pu prendre le temps d'examiner un minimum les conséquences structurelles, budgétaires et politiques de la loi qu'il entendait adopter et rendre effective. Dans ces circonstances, le pouvoir exécutif n'a pas pris les mesures nécessaires à l'exécution de la loi dans un délai raisonnable, de sorte que la faute de l'État belge est établie ». À l'argument de l'État belge justifiant son abstention par le fait que la mise en œuvre d'une telle loi exige « une préparation renforcée, un aménagement des structures pénitentiaires, une progression dans les réformes, (...) la mise en place de moyens humains supplémentaires », le tribunal a répondu qu'il s'agissait d'allégations générales, non autrement établies, qui ne peuvent en aucun cas être considérées comme des hypothèses de force majeure ou de cas fortuit pouvant exonérer l'État belge de ses responsabilités. Tribunal de première instance de Bruxelles (4^e chambre), 4 octobre 2013, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2014, p. 1052. L'État belge n'a pas interjeté appel de cette décision.

En effet, la problématique de l'effectivité des droits accordés aux personnes détenues s'est progressivement imposée : bien que ces droits soient désormais consacrés par les textes et susceptibles d'un contrôle juridictionnel, ils subissent de manière continue des atteintes de caractère structurel. La surpopulation carcérale en constitue à la fois l'expression la plus visible et la justification récurrente avancée pour expliquer ces violations. Les effets de la surpopulation sont profonds et systémiques : elle altère substantiellement les conditions matérielles de détention, compromet l'exercice effectif des droits fondamentaux des personnes incarcérées et dégrade également les conditions de travail du personnel pénitentiaire¹¹. Depuis plusieurs décennies, l'État belge a été condamné à de multiples reprises, tant par les juridictions internes que par la Cour européenne des droits de l'homme pour les mauvaises conditions de détention dans de nombreuses prisons du Royaume. La problématique est, malheureusement, bien connue en Belgique, et est régulièrement médiatisée, notamment à l'occasion des grèves des agents pénitentiaires et de la publication annuelle des statistiques « SPACE » du Conseil de l'Europe¹². La problématique de la surpopulation s'inscrit dans la durée et tend même à s'aggraver, en dépit des mises en garde répétées des organes de contrôle indépendants des prisons, des milieux associatifs et académiques, ainsi que des condamnations judiciaires prononcées à l'encontre de l'État belge.

La persistance de cette situation révèle que la difficulté ne tient désormais plus à l'absence de reconnaissance juridique des droits fondamentaux des personnes détenues, mais à l'incapacité de garantir l'exécution effective des décisions de justice constatant leur violation, en particulier celles liées à la surpopulation carcérale. Les pouvoirs publics s'en défendent en invoquant leur prétendue impuissance face à ce phénomène, soutenant que l'incarcération relève exclusivement du pouvoir des juges. Or, l'augmentation continue de la population pénale traduit précisément l'absence de volonté politique de repenser en profondeur les politiques pénale et pénitentiaire, notamment par l'adoption de réformes structurelles privilégiant

¹¹ Voyez notamment CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, Actes du colloque « *Surpopulation. Avons-nous encore les clés en main ?* », 24 novembre 2023, en ligne, <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2024/04/Actes-colloque-surpopulation-2023-Verslagboek-colloquium-overbevolking.pdf> (consulté le 9 juillet 2026).

¹² Les statistiques « SPACE » (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe) renvoient à un projet créé en 1983 visant à compiler diverses données chiffrées sur les populations concernées par la justice pénale au sein du Conseil de l'Europe : SPACE I pour les chiffres sur la prison et SPACE II pour les chiffres portant sur la probation (<http://wp.unil.ch/space> [consulté le 9 juillet 2026]).

la prévention à la répression, plutôt que la poursuite de l'extension du parc carcéral.

La surpopulation carcérale constitue ainsi un révélateur des tensions qui traversent l'État de droit lorsque celui-ci est confronté à des violations structurelles imputables à l'État belge lui-même. Elle interroge, plus largement, la capacité du droit à s'imposer à l'autorité publique, en particulier dans le champ pénitentiaire. Elle soulève également la question du rôle de l'information et de la sensibilisation dans ce processus. Nous pensons en effet que l'effectivité des décisions de justice ne dépend pas uniquement des mécanismes juridictionnels formels, mais aussi de leur inscription dans l'espace public. Dans ce contexte, la présente contribution vise à envisager le milieu carcéral comme un révélateur des mécanismes par lesquels l'ineffectivité des lois et des décisions de justice peut être légitimée, au nom d'un phénomène – la surpopulation carcérale – pourtant alimenté par l'État lui-même.

La présente contribution s'articule en trois parties. La première revient sur les décisions ayant condamné l'État belge en raison de la surpopulation carcérale, à l'échelle européenne et nationale. La deuxième met en lumière le fait que, malgré l'existence d'un cadre normatif protecteur des droits des personnes détenues et de condamnations enjoignant l'État belge à mettre un terme aux violations constatées, notamment celles résultant de la surpopulation, ces atteintes persistent. Cette situation conduit le pouvoir exécutif à adopter, dans l'urgence, des mesures ponctuelles destinées à alléger la pression sur les établissements pénitentiaires, parfois au prix d'un contournement des dispositions légales et du non-respect des décisions de condamnation à une peine d'emprisonnement. Enfin, la troisième partie montrera que si les normes juridiques et les décisions judiciaires semblent avoir une portée limitée face à la crise carcérale structurelle, c'est sans doute parce que la solution réside également dans un enjeu plus fondamental d'information et de sensibilisation à grande échelle de la population aux questions pénales et pénitentiaires.

1. La surpopulation carcérale comme motif de condamnation de l'État belge

La responsabilité de l'État belge pour les mauvaises conditions de détention, notamment dues à la surpopulation carcérale, a fait l'objet d'une reconnaissance juridictionnelle progressive, qui s'est construite tant au niveau européen (A) que national (B). Au niveau belge, cette reconnaissance s'est notamment traduite dans le cadre d'un contentieux stratégique porté par

Avocats.be, visant spécifiquement à engager la responsabilité civile de l'État en raison des conditions de détention résultant de la surpopulation carcérale (C).

A. Au niveau européen

Au sein du système du Conseil de l'Europe, la Belgique a fait l'objet de plusieurs condamnations prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme en raison des conditions de détention dans ses établissements pénitentiaires. Dans l'arrêt *Vasilescu c. Belgique* du 25 novembre 2014, la Cour a mis en évidence le caractère structurel des dysfonctionnements affectant le système carcéral belge, notamment la surpopulation, l'insalubrité et la vétusté des infrastructures, ainsi que l'absence de recours effectifs permettant aux détenus de contester ces conditions. Elle a, en conséquence, invité l'État belge à adopter des mesures appropriées afin de remédier à ces violations. Le caractère systémique de ces dysfonctionnements a encore été confirmé dans les arrêts *Sylla et Nollomont c. Belgique* (16 mai 2017) et *Pirjoleanu c. Belgique* (16 mars 2021), consolidant ainsi le constat d'une problématique persistante et généralisée. Par ailleurs, dans l'arrêt *W.D. c. Belgique* (6 septembre 2016)¹³, la Cour a considéré que le système pénitentiaire belge n'était pas en mesure de répondre aux besoins spécifiques des personnes internées vivant avec un trouble mental en milieu carcéral. Elle a également constaté que les voies de recours existantes ne permettaient pas un contrôle effectif du respect de leurs droits fondamentaux. Bien que les personnes internées puissent, mais non sans difficultés pratiques, saisir le juge des référés, lequel est habilité à ordonner leur transfert vers un établissement adapté, y compris sous astreinte, ces décisions restent fréquemment inexécutées en raison de listes d'attente persistantes ou de refus d'admission de la part des institutions concernées. Dans ces conditions, l'action en référé ne peut être considérée comme un recours effectif. La Cour européenne a enjoint à la Belgique d'adopter des « mesures appropriées » afin de rendre le système d'internement conforme aux exigences de la Convention.

Au niveau de l'Union européenne, les conditions de détention dégradées en Belgique, en partie imputables à la surpopulation carcérale, ont fragilisé le principe de confiance mutuelle, pierre angulaire de la coopération pénale. Ce principe, qui s'applique notamment aux mandats d'arrêt

¹³ Cour eur. dr. h., arrêt *W. D. contre Belgique* du 6 septembre 2016, req. n° 73548, § 64 et s. Pour un commentaire, voy. N. COLETTE-BASECQZ et O. NEDERLANDT, « L'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* sonne-t-il le glas de la détention des internés dans les annexes psychiatriques des prisons ? », *Rev. trim. dr. h.*, 2018, p. 213-239.

européens, interdit en principe à un État membre de vérifier le respect effectif des droits fondamentaux dans un autre État, sauf circonstances exceptionnelles¹⁴. Toutefois, depuis l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru* du 9 octobre 2018¹⁵, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que lorsqu'une autorité judiciaire de l'État d'exécution dispose d'éléments attestant d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant, elle doit évaluer de manière concrète si la personne concernée est effectivement exposée à ce risque, et peut reporter l'exécution du mandat d'arrêt tant que ce risque persiste. En application de cette jurisprudence, la Belgique a essuyé des refus d'exécution de mandats d'arrêt européens qu'elle avait émis, en raison des déficiences de son système pénitentiaire et de la nécessité de garanties supplémentaires¹⁶. Cependant, les mesures prises par la Belgique afin de fournir des « garanties » à ces États ont engendré des inégalités de traitement entre personnes détenues. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire a notamment relevé que lorsque des garanties sont accordées, certains détenus peuvent bénéficier de conditions plus favorables, comme le droit d'occuper une cellule individuelle, alors que d'autres détenus, dans des situations similaires, n'y ont pas droit¹⁷. Ainsi, la surpopulation carcérale conduit non seulement à des mandats d'arrêt européens non exécutés ou retardés, mais crée en outre des différences de traitement plutôt qu'une résolution effective des problèmes de surpopulation.

B. Au niveau national

Au niveau national, tant le juge pénal, que le juge administratif et le juge civil ont été amenés à prendre en compte la question de la surpopulation carcérale.

Au niveau des juridictions pénales tout d'abord, la question de la responsabilité de l'État belge, en tant que personne morale de droit public, peut être envisagée. En ce sens, l'État a été cité devant le tribunal correctionnel de Flandre orientale, division Gand, par un détenu incarcéré à la prison de Gand, du chef de traitement inhumain ou dégradant. Le requérant dénonçait son placement, durant cinquante jours entre juin et août 2025, dans une cellule occupée par trois personnes, offrant moins de 3 m² par détenu et ne permettant aucun déplacement, l'ensemble de la surface au sol étant

¹⁴ C. RIZCALLAH, « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse? », *Rev. trim. dr. h.*, 2019, p. 306.

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

¹⁶ P. MARTENS, « L'(in)effectivité des droits fondamentaux (III) », obs. sous Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1^{er} août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1368.

¹⁷ CCSP, *Rapport annuel 2022*, p. 25.

occupé par un lit superposé et un matelas, alors même qu'il présentait un état de santé fragile. Le tribunal a retenu la réunion de l'élément matériel de l'infraction, tout en écartant l'élément moral, estimant que rien ne permettait de démontrer une volonté de soumettre le détenu à un traitement dégradant ni une omission délibérée de l'État dans l'organisation de sa politique pénitentiaire. Le jugement souligne, au contraire, l'existence de mesures destinées à réduire la surpopulation carcérale, ainsi que le poids de contraintes structurelles et logistiques plus larges. En conséquence, aucune faute intentionnelle ni négligence pénalement répréhensible n'a été retenue¹⁸. Cette décision a cependant été frappée d'appel. Nous n'avons pas connaissance d'autres jurisprudences en la matière à ce jour.

En revanche, il ressort d'une recherche récente à laquelle nous avons participé que la surpopulation carcérale est susceptible d'influer, au moins partiellement, sur les décisions des juridictions pénales. Un questionnaire adressé aux magistrats indique que la majorité d'entre eux (76,4 %, soit 84 répondants sur 110) considère que la surpopulation ne devrait pas, ou seulement de manière marginale, intervenir dans la détermination de la peine. Les entretiens menés dans le cadre de cette étude nuancent toutefois ce constat : plusieurs juges reconnaissent ne pouvoir faire abstraction des conditions concrètes de détention, lesquelles exercent, en pratique, une influence sur leurs décisions, sans pour autant constituer un critère décisif¹⁹. Certaines décisions de jurisprudence publiées permettent d'illustrer le fait que les conditions de détention peuvent orienter la décision des magistrats²⁰.

¹⁸ Corr. Flandre Orientale (div. Gand), 27 février 2026, R.G. 25G1086, inédit.

¹⁹ O. NEDERLANDT, « Prononcer des peines sans savoir comment elles seront exécutées ? Une analyse du regard ambivalent des juges du fond sur l'application des peines », in O. NEDERLANDT et M.-A. BEERNAERT, *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans ? Réformer en temps de surpopulation carcérale ?*, Louvain-La-Neuve, Larcier, 2025, p. 168-173.

²⁰ 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 (Bruxelles [ch. Mises], 17 avril 2012, *J.T.*, 2012, p. 370-371) ; 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 » (Cass. [2^e ch.], 11 janvier 2023, P.23.0002.F, *J.T.*, 2023, p. 303, avec obs. B. DEJEMEPPE, « Un pas en matière de contrôle des traitements dégradants lors de la détention préventive »). Durant la grève du personnel pénitentiaire du printemps 2016, des mandats d'arrêt ont été levés en raison de conditions de détention considérées comme des traitements inhumains (Corr. francophone Bruxelles (juge d'instruction), 10 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, n° 21, p. 968-969 (conditions de détention à la prison de Forest) ; Corr. Liège (17^e ch.), 18 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, n° 22, p. 1051-1055 (conditions de détention à la prison de Lantin)) et la crise sanitaire a

Au niveau des *juridictions administratives*, deux contentieux peuvent être épinglés : celui qui concerne les plaintes des personnes détenues et celui qui concerne les arrêtés de police des bourgmestres visant à limiter le nombre d'entrées en prison.

Les commissions des plaintes²¹ sont des organes juridictionnels indépendants²², même si elles ne relèvent pas du pouvoir judiciaire au sens strict. Elles sont composées de trois membres bénévoles, issus des commissions de surveillance²³, défrayés pour leur mission, dont le président doit être titulaire d'un master en droit, et bénéficier de l'appui d'un secrétariat chargé du suivi administratif des plaintes. Un organe d'appel centralisé a été mis sur pied, composé de deux commissions (une francophone et l'autre néerlandophone) ; chacune formée de trois membres du Conseil central de surveillance pénitentiaire, dont un magistrat du siège qui en assure la présidence. Ces commissions sont compétentes pour examiner les plaintes introduites par les détenus à l'encontre de décisions individuelles prises par la direction de la prison ou en son nom. Une plainte est déclarée fondée, en tout ou en partie, soit lorsque la décision contestée viole une disposition conventionnelle contraignante ou une norme légale applicable à

également conduit à une baisse drastique du recours à la prison (O. NEDERLANDT, « 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, en ligne, <https://e-legal.ulb.be/volume-n04-special-covid19/dossier-special-covid19/droits-des-personnes-incarcerees-durant-la-pandemie-quand-la-crise-ordinaire-se-double-d-une-crise-sanitaire> [consulté le 10 juillet 2026]). Par ailleurs, 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 concrètement (Cass., 16 mars 2021, *R.W.*, 2021-22, p. 1237, *N.C.*, 2022, p. 117, avec observation de J. ROZIE, « De strafdoelstellingen in het licht van de gewijzigde rechtspraak van het Hof van Cassatie », *N.C.*, 2022, p. 119-126), ce qui pourrait les inviter à tenir compte de l'incidence des conditions de détention dans un contexte de surpopulation carcérale sur les objectifs de la peine.

²¹ En ce qui concerne la composition, le fonctionnement et les compétences des commissions des plaintes, voyez la loi du 12 janvier 2005 (articles 31, 31/1 et 147 à 166).

²² C. C., 8 novembre 2018, arrêt n° 150/2018, voy. précisément le point B.11.

²³ La commission de surveillance est un organe indépendant, composé de personnes bénévoles, qui exerce un contrôle indépendant sur la prison et le traitement des personnes détenues, assure un rôle de médiation, formule des avis et propositions aux autorités compétentes et rédige un rapport annuel sur le respect des règles concernant les personnes détenues (O. NEDERLANDT et M. LAMBERT, « La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, vol. 2, 2019, en ligne, <https://e-legal.ulb.be/medias/pdfs/49-la-reforme-du-conseil-central-de-surveillance-penitentiaire-et-des-commissions-de-surveillance-des-prisons-entre-attentes-decues-et-raisons-d-espérer.pdf> [consulté le 10 juillet 2026]).

l'établissement pénitentiaire, soit lorsqu'elle apparaît déraisonnable ou inéquitable au regard de l'ensemble des intérêts en présence. Lorsqu'elle accueille la plainte, la commission peut ordonner à la direction de prendre une nouvelle décision conforme à sa position, substituer sa propre décision à celle contestée ou annuler celle-ci, totalement ou partiellement, en veillant à remédier, dans la mesure du possible, aux conséquences produites. À défaut, une compensation non financière peut être accordée à la personne détenue, telle que l'octroi d'activités ou de visites supplémentaires, du tabac, des aliments ou du crédit pour téléphoner. Les commissions des plaintes et les commissions d'appel ont déjà rendu plusieurs décisions concernant la surpopulation carcérale²⁴. La commission d'appel a développé une jurisprudence lui permettant de traiter les plaintes relatives aux mauvaises conditions de détention, en s'appuyant notamment sur l'article 5 de la loi de 2005, qui dispose que l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté doit se faire dans des conditions psychosociales, physiques et matérielles respectant la dignité humaine. Dans l'une de ses décisions, elle a annulé une sanction disciplinaire infligée à un détenu ayant refusé de réintégrer sa cellule après sa sortie au préau, en protestation contre les conditions de détention à la prison de Saint-Gilles²⁵. Une décision récente illustre particulièrement le contexte interpellant des prisons²⁶ : la psychologue de la prison avait recommandé que le plaignant soit maintenu en cellule individuelle (« solo »), en raison du traumatisme qu'il avait subi après avoir retrouvé son codétenu pendu dans leur cellule double (« duo »). Malgré cela, le plaignant a été placé en duo, la direction invoquant la surpopulation et l'impossibilité de faire autrement que de mettre des matelas au sol dans les cellules solo. La commission des plaintes de Mons a estimé que la plainte était fondée et a annulé la décision de placer le plaignant en duo. Elle a considéré que la direction n'avait pas pris en compte le traumatisme du plaignant lié au suicide de son codétenu ni les recommandations de la psychologue, et que la décision initiale était déraisonnable malgré la problématique de surpopulation.

Ensuite, il convient d'évoquer le fait que divers bourgmestres ont adopté des arrêtés de police dans le cadre de leurs compétences liées au

²⁴ 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/> (consulté le 9 juillet 2026) ; 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*.

²⁵ CAF, décision n° CA/24-0330 du 7 janvier 2025.

²⁶ Commission des plaintes de Mons, décision du 13 février 2026, CP22/25-0101, en ligne, <https://jurisprudence.ccsp.belgium.be/> (consulté le 9 juillet 2026).

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'établissements pénitentiaires situés sur leur territoire. Le Conseil d'État a été saisi de plusieurs recours en annulation à cet égard, et rendu une dizaine d'arrêts en la matière. Selon Pierre-Yves Mélotte, ce contentieux en est toutefois à ses « balbutiements » car plusieurs questions fondamentales n'ont pas encore été tranchées, notamment celle de savoir si un bourgmestre est compétent pour adopter un tel arrêté visant à limiter la surpopulation carcérale²⁷.

Au niveau des *juridictions civiles* enfin, le juge des référés a déjà rendu diverses décisions en vue de sauvegarder les droits fondamentaux des personnes détenues eu égard à leurs conditions de détention²⁸. Elles ont également été amenées à se prononcer sur l'affaire portée par Avocats.be, à laquelle le point suivant est consacré. Ce détour par le contentieux Avocats.be est indispensable pour comprendre comment la reconnaissance judiciaire de violations structurelles, pourtant assortie d'astreintes et d'injonctions précises, peut demeurer largement dépourvue d'effectivité face aux résistances persistantes de l'État.

C. L'affaire « surpopulation carcérale » portée par Avocats.be

En 2014, la commission des libertés du barreau de Liège a souhaité appréhender la problématique de la surpopulation carcérale de manière globale en saisissant la justice. Ne disposant pas de la personnalité juridique, elle a pris contact avec l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG), connu sous le nom d'« Avocats.be », qui a accepté de soutenir l'initiative. À la suite de cette impulsion, Avocats.be a introduit, en mai 2015, aux côtés de personnes détenues ou anciennement détenues, une action en responsabilité contre l'État belge en raison de la surpopulation pénitentiaire dans trois établissements particulièrement touchés du côté francophone :

²⁷ P.-Y. MÉLOTTE, « Conseil d'État et arrêts de police du bourgmestre limitant la surpopulation carcérale », *J.L.M.B.*, 2025, n° 9, p. 372-380, obs. sous CE (XV^e ch. en référé), 20 septembre 2024, n° 260.719 (p. 363-367) et CE (XV^e ch.), 12 décembre 2024, n° 261.725 (p. 367-372). Voyez cependant le rapport de Monsieur Le Premier Auditeur Chef de Section Benoît CUVELIER, *A.P.*, 2026, n°1, p. 80-86.

²⁸ Voy. par ex : Civ. (référé), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, n° 21, p. 964-966 (conditions de détention dans les prisons d'Iltre et de Nivelles durant la grève du personnel pénitentiaire du printemps 2016) ; pour une analyse des décisions intéressantes, voyez notamment S. BERBUTO et M. NÈVE, « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier ? », in *Actualités en droit pénitentiaire – Questions choisies*, S. Berbuto et al. (dir.), Limal, Anthémis, 2019, p. 29-64 ; Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, p. 297-300.

Forest²⁹, Lantin et Mons. Dans la citation introductive d'instance, Avocats.be demande notamment de condamner l'État belge à enrayer la surpopulation dans les établissements visés sous peine d'astreinte, et de publier le jugement définitif à intervenir et le communiquer à l'ensemble des magistrats exerçant la justice pénale. Il demande également de condamner l'État belge à adopter des mesures de nature à enrayer la surpopulation carcérale, en suggérant une dizaine de mesures³⁰. La procédure a d'abord été suspendue pour être examinée par la Cour constitutionnelle, qui devait se prononcer sur l'intérêt d'Avocats.be à engager cette action. Dans un arrêt du 6 juillet 2017, la Cour a reconnu la légitimité d'Avocats.be à saisir les juridictions judiciaires au titre de la défense de l'intérêt collectif des justiciables³¹. Les trois procédures ont ensuite suivi leur cours, chacune à un rythme propre.

1. À Bruxelles

Par jugement du 9 janvier 2019³², le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a déclaré l'État belge responsable de la surpopulation carcérale existant à la prison de Saint-Gilles et ayant existé à la prison de Forest : « l'État belge n'établit pas avoir pris les mesures nécessaires pour pallier une situation intolérable dont il a connaissance depuis trop longtemps. Tant sur le plan législatif – en ce compris dans ses aspects budgétaires – que sur le plan exécutif au sens large, l'État belge a, par ses carences, adopté un comportement fautif dont les conséquences dommageables doivent être indemnisées ». Le tribunal a dès lors condamné l'État belge 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 (un montant de 1 000 € par jour et par 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).

²⁹ Au départ, Avocats.be visait la prison de Forest, mais dès lors que le problème de surpopulation s'est ensuite déplacé vers les prisons de Saint-Gilles puis de Haren, Avocats.be a étendu sa demande à ces établissements.

³⁰ Notamment : l'établissement d'une politique globale, la conscientisation des acteurs, la restriction des situations dans lesquelles un mandat d'arrêt peut être délivré, l'extension des conditions d'octroi de la suspension et du sursis, une modification du régime d'exécution des courtes peines, l'entrée en vigueur complète de la loi de principes de 2005, de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement et de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, la prise en charge adéquate des personnes internées, l'élévation des peines de travail et de probation au rang de peines prioritaires, le conditionnement des poursuites pénales à l'échec du processus de médiation, la mise en place d'un recours ayant des effets préventifs et compensatoires pour garantir réellement une réparation effective des dommages résultant du surpeuplement carcéral...

³¹ C.C., arrêt n° 87/2017 du 6 juillet 2017.

³² Civ. Bruxelles fr. (4^e ch.), 9 janvier 2019, R.G. 15/4501/A, inédit.

Le tribunal n'a, en revanche, pas condamné l'État belge à adopter les mesures précises sollicitées par Avocats.be pour réduire la surpopulation carcérale, dès lors que ces mesures impliquent d'adopter ou de modifier des lois matérielles ou budgétaires et qu'elles ne peuvent dès lors être ordonnées par un tribunal sous peine d'atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Le tribunal n'a pas non plus condamné l'État belge à publier le jugement, considérant que « rien ne permet[tait] de considérer que cette mesure [dont Avocats.be n'avait pas motivé la demande] aura[it] une incidence concrète sur la surpopulation carcérale au sein des établissements pénitentiaires »³³.

L'État belge a interjeté appel de cette décision, demandant à la cour de constater que la faute n'est pas établie, notamment au regard des impératifs de sécurité publique auxquels l'État belge doit veiller.

Suite à cette décision, des négociations ont eu lieu entre le ministre de la Justice de l'époque, Koen Geens, et Avocats.be, afin que le jugement ne soit pas signifié et que les astreintes ne puissent être réclamées. L'administration pénitentiaire a entrepris des travaux pour cloisonner les toilettes des cellules de la prison de Saint-Gilles afin d'augmenter la capacité carcérale de celle-ci. Ensuite, la crise sanitaire a suspendu les négociations. L'ouverture de la prison de Haren, le plus grand établissement du pays, en septembre 2022, a finalement fait disparaître le problème de la surpopulation pénitentiaire à la prison de Saint-Gilles, si bien que les négociations ont été arrêtées et que les astreintes n'ont jamais été demandées.

Cependant, à partir de 2024, la prison de Haren a, à son tour, commencé à être surpeuplée. L'ouverture de la prison de Haren devait en outre conduire à la fermeture des trois prisons bruxelloises : Forest, Berkendael et Saint-Gilles. Si la prison de Forest est fermée depuis novembre 2022, la prison de Berkendael a fait l'objet de travaux afin d'être transformée en maison de détention et la prison de Saint-Gilles, particulièrement vétuste, continue à être utilisée, sa fermeture étant reportée *sine die*. Avocats.be, dans le cadre de son appel incident en ce qui concerne les dépens de première instance, a dès lors étendu sa demande originaire à la prison de Haren, demandant la condamnation de l'État belge à mettre un terme à tout traitement inhumain et dégradant dans la prison de Saint-Gilles et dans la prison de Haren sous peine d'astreinte.

³³ On peut le regretter, car l'information sur la surpopulation carcérale contribue très certainement à faire prendre conscience du problème, tant par les acteurs de la justice pénale que par l'opinion publique (*infra*, point 3).

Par un arrêt du 18 février 2025³⁴, la cour d'appel de Bruxelles a condamné l'État belge en raison de la surpopulation à la nouvelle prison de Haren et des conditions de détention inhumaines à Saint-Gilles (cellule sans chauffage, fenêtres cassées réparées avec des bouts de carton, cellules sans chaise ou fenêtre, présence de rats et de pigeons, odeurs pestilentielles des excréments des pigeons sur les appuis de fenêtres impossibles à nettoyer car hors de portée, humidité, moisissures, insalubrité générale, douches hors service, cuisine fermée pendant plusieurs semaines car ne répondant pas aux normes de l'AFSCA, absence d'activités, carences en soins de santé, annulation des visites en dernière minute...). Des astreintes de 2 000 € par jour et par détenu ont été ordonnées pour chaque jour de dépassement de capacité à Saint-Gilles et à Haren. L'État a aussi été condamné à mettre un terme aux traitements inhumains à Saint-Gilles sous peine d'une astreinte de 1 000 € par constat.

La cour d'appel a aussi pointé l'ineffectivité des politiques publiques, incapables d'endiguer un phénomène structurel et chronique de surpopulation et de dégradation matérielle :

L'ampleur du problème structurel de la surpopulation carcérale et ses effets graves sur les droits fondamentaux des détenus imposaient à l'État belge de mettre en œuvre sans tarder des mesures efficaces à court, moyen et long terme pour la supprimer et ensuite l'éviter, spécialement dans les établissements vétustes et insalubres. Il ne ressort pas du dossier soumis à la cour que les mesures adoptées ou envisagées par l'État belge depuis des décennies, pour supprimer la surpopulation dans les prisons du pays ont fait l'objet d'études prospectives sérieuses et adéquates permettant d'évaluer leurs effets et donc leur efficacité. Or, un législateur/une autorité administrative normalement prudent(e) et diligent(e) confronté(e) à une problématique complexe touchant aux droits fondamentaux des détenus, à la sécurité publique et au bien-être au travail du personnel des établissements pénitentiaires, placé(e) dans les mêmes circonstances, (i) aurait effectué de telles études au stade de la conception des mesures destinées à supprimer la surpopulation carcérale, (ii) aurait agi avec célérité pour respecter ses obligations de droit international et de droit interne relatives aux conditions de détention et aux finalités de la privation de liberté. La faute est établie et l'État belge ne peut exciper d'aucune cause d'exonération, spécialement sur l'impératif de sécurité publique qui est un des aspects dont il devait précisément tenir compte dans ses plans d'action.

³⁴ Bruxelles (1^{ère} ch.), 18 février 2025, R.G. n° 2019/AR/569, inédit.

Un pourvoi en cassation a été introduit par l'État belge contre cet arrêt de la cour d'appel de Bruxelles. Cependant, par arrêt du 12 juin 2026, le pourvoi a été rejeté³⁵.

2. À Liège

Par jugement du 9 octobre 2018³⁶, le tribunal de première instance de Liège a dit la demande d'Avocats.be 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, Vincent Seron, pour déterminer s'il fallait supprimer toute surpopulation carcérale ou si une certaine marge de tolérance pouvait être admise, et dans quelle mesure, tout en indiquant 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 a rendu son rapport d'expertise en février 2020.

Par arrêt du 20 octobre 2020³⁷, la cour d'appel de Liège a confirmé le jugement d'octobre 2018 et la mesure d'instruction visant à la réalisation d'une expertise.

Par jugement du 28 novembre 2022³⁸, le tribunal de première instance de Liège, après avoir tenu compte de l'expertise, a condamné 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 l'a condamné 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, il a condamné 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 an après la signification du jugement du 28 novembre 2022).

³⁵ Cass. (1^{ère} ch.), 12 juin 2026, R.G. n°C.25.0235.F.

³⁶ Civ. Liège, div. Liège, (4^e ch.), 9 octobre 2018, R.G. 15/3235/A, inédit.

³⁷ Liège (12^e ch.), 20 octobre 2020, RG 2019/RG/573, inédit.

³⁸ Civ. Liège, div. Liège, (4^e ch.), 28 novembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023, n° 2, p. 62.

La cour d'appel de Liège a confirmé la décision de première instance, dans un arrêt du 12 décembre 2023³⁹. Cet arrêt est devenu définitif.

3. À Mons

Par jugement du 12 septembre 2019⁴⁰, le tribunal de première instance du Hainaut, division Mons, a dit la demande d'Avocats.be recevable et désigné avant dire droit l'expert criminologue Vincent Seron pour réaliser une expertise. Le rapport d'expertise a été déposé en décembre 2021.

Par jugement du 22 juin 2023⁴¹, 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 présent jugement, sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Mons ; il a condamné l'État belge à mettre un terme à la surpopulation carcérale présente à Mons endéans un délai de 5 ans 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 ; il a enfin 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. Les astreintes courent depuis fin janvier 2024.

L'État belge a interjeté appel de ce jugement, soutenant notamment que, dans sa composante exécutive, il ne pouvait exercer aucune influence sur les décisions des autorités judiciaires, que sa marge d'action sur le plan législatif était limitée par le fonctionnement des institutions du Royaume, et qu'il devait en outre tenir compte de l'intérêt général, en particulier des impératifs de sécurité des citoyens face à l'augmentation de la délinquance et à la gravité croissante des infractions commises.

Par un arrêt du 27 mars 2025⁴², la cour d'appel de Mons a confirmé le jugement de première instance, sous réserve de certaines émendations⁴³. Elle a affirmé qu'il incombe à l'État belge d'organiser le système pénitentiaire

³⁹ O. NEDERLANDT et M.-A. BEERNAERT, « L'État belge condamné à agir pour réduire la surpopulation carcérale », commentaire sous Liège (12^e ch.), 12 décembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024, n° 13, p. 549-560.

⁴⁰ Civ. Hainaut, div. Mons (2^e ch.), 12 septembre 2019, RG 15/1963/A, inédit.

⁴¹ Civ. Hainaut, div. Mons (2^e ch.), 22 juin 2023, RG 15/1963/A, inédit.

⁴² Mons (2^e ch.), 27 mars 2025, R.G. 2023/RG/491, inédit.

⁴³ Parmi lesquelles : l'État belge est condamné à réduire le taux d'occupation de la prison de Mons à un maximum de 110 % dans un délai (d'exécution) d'une année à compter du prononcé de l'arrêt ; une astreinte d'un montant de 2.000 euros par jour et par détenu surnuméraire sera due à défaut de ce faire dans le délai fixé ; l'arrêt fixe cependant à 50 millions d'euros le montant au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera de produire ses effets.

de manière à garantir des conditions de détention exemptes de traitements inhumains ou dégradants, et rappelé, sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que la dignité humaine constitue le fondement de la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle ne s'arrête pas aux portes des prisons, les personnes détenues, en raison de leur vulnérabilité et de leur entière dépendance à l'égard de l'État, pouvant même nécessiter une protection renforcée. La cour d'appel ajoute qu'il a été écrit que le phénomène global de l'inflation carcérale ne peut être lié à une hausse de la criminalité enregistrée ni à la croissance démographique et que la sécurité publique doit certes être prise en considération mais ne peut légitimer une déficience systématique de la politique carcérale. L'arrêt de la cour d'appel de Mons n'est pas définitif au moment de clôturer ces lignes (avril 2026).

4. Exécution des décisions et astreintes

Les astreintes courent tant à Liège, qu'à Bruxelles et à Mons.

Après plusieurs réunions demeurées infructueuses avec le ministre de la Justice, Avocats.be a décidé, le 27 mai 2025, alors que le montant des astreintes s'élevait à 24 millions d'euros, de procéder à leur exécution en faisant saisir l'ancienne prison de Forest⁴⁴, désaffectée depuis novembre 2022, date à laquelle les personnes qui y étaient détenues ont été transférées vers la prison de Haren, inaugurée en septembre 2022. Une évaluation de la valeur de la prison de Forest est actuellement en cours (notons qu'au départ, la Régie des bâtiments entendait la vendre pour 39 millions d'euros à la Région bruxelloise mais cette vente ne s'est pas finalement concrétisée⁴⁵). Au moment de la clôture du présent article, en avril 2026, le montant des astreintes atteint 300 millions d'euros⁴⁶. À partir du mois de février 2026, à l'invitation du juge des saisies, les parties se sont engagées dans une procédure de conciliation. Celle-ci a cependant abouti à un constat de non-conciliation en date du 25 juin 2026.

⁴⁴ AVOCATS.BE, Communiqué de presse du 28 mai 2024 « saisie de la prison de Forest », en ligne, <https://avocats.be/fr/actualites/saisie-de-la-prison-de-forest> (consulté le 9 juillet 2026).

⁴⁵ A. VAN CALOEN, « Ce qui explique le coût élevé et la longueur de la rénovation du Palais de Justice à Bruxelles », *La Libre Belgique*, 6 janvier 2026, <https://www.lalibre.be/economie/conjoncture/2026/01/06/ce-qui-explique-le-cout-eleve-et-la-longueur-de-la-renovation-du-palais-de-justice-a-bruxelles-QO4KFEMZ3ZGKNNTUQDHGSGQ4IM/> (consulté le 30 juillet 2026).

⁴⁶ A. FARR, « 300 millions d'astreintes à régler pour la surpopulation carcérale : le contribuable belge va trinquer », *DH Les Sports*, 24 mars 2026, en ligne, <https://www.dhnet.be/actu/belgique/2026/03/24/300-millions-dastreintes-a-regler-pour-la-surpopulation-carcerale-le-contribuable-belge-va-trinquer-NX4IPQ6T2RGJPJ3M3E5S7VD3G4/> [consulté le 9 juillet 2026] ; cette information a été vérifiée par l'autrice.

2. La surpopulation comme prétexte au contournement des lois et à l'inexécution des décisions de condamnation

Après avoir mis en évidence, dans un premier temps, une série de décisions illustrant la reconnaissance judiciaire de violations structurelles, cette seconde partie s'attache à montrer que cette reconnaissance demeure largement privée d'effets, la surpopulation carcérale servant de justification récurrente à la surdité des autorités belges face aux exigences du Conseil de l'Europe (A), au contournement des normes applicables (B) et à l'inexécution des décisions de justice (C).

A. Un dialogue de sourds avec le Conseil de l'Europe

En vertu de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de surveiller l'exécution des arrêts rendus par la Cour. S'agissant des problématiques liées à la surpopulation carcérale, les affaires pertinentes ont été regroupées sous l'intitulé « *Groupe Vasilescu c. Belgique* » afin d'en assurer le suivi⁴⁷. De même, la situation des personnes internées détenues en prison fait l'objet d'un suivi spécifique dans le cadre du groupe d'affaires « *L.B. et W.D. c. Belgique* ». L'analyse des échanges entre le Comité des Ministres et l'État belge met en évidence les difficultés persistantes rencontrées par ce dernier dans l'exécution des arrêts de la Cour⁴⁸.

Dans ce contexte, l'État belge a soumis plusieurs « plans d'action » visant à répondre aux constats de la Cour. Il met notamment en avant la mise en œuvre de plusieurs « Masterplans » destinés à réduire la surpopulation carcérale et à améliorer les conditions de détention. Trois plans successifs ont ainsi été adoptés, prévoyant la construction de nouveaux établissements pénitentiaires et de Centres de psychiatrie légale, dans le cadre de

⁴⁷ Tous les documents communiqués ou adoptés sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe, [https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22fulltext%22:\[%22vasilescu%20c.%20belgique%22\],%22execdocumenttypecollection%22:\[%22CEC%22\],%22execidentfier%22:\[%22004-1263%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22fulltext%22:[%22vasilescu%20c.%20belgique%22],%22execdocumenttypecollection%22:[%22CEC%22],%22execidentfier%22:[%22004-1263%22]}) (consulté le 9 juillet 2026).

⁴⁸ Voyez à ce sujet la thèse de Léa TEPER (*Le droit de plainte des personnes détenues en Belgique à l'épreuve du droit et du terrain*, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de doctorat en sciences juridiques, UCLouvain, septembre 2025, inédit), qui renvoie également au travail réalisé par l'European Prison Litigation Network, qui évalue l'impact des arrêts pilotes et quasi-pilotes sur la politique pénale et pénitentiaire dans plusieurs États membres de l'Union européenne confrontés à des problèmes récurrents de surpopulation carcérale : EPLN, Report–EU and CoE interventions on prison overcrowding: a critical analysis, 2023, disponible sur <https://www.prisonlitigation.org/articles/research-report-european-interventions-2023/> (consulté le 9 juillet 2026).

partenariats public-privé⁴⁹. Le plus récent, le Masterplan III, intitulé « Détention et internement dans des conditions humaines » et approuvé en novembre 2016, prévoit à la fois la rénovation des infrastructures existantes afin de restaurer des capacités perdues et la création de nouvelles places de détention, notamment dans le cadre de partenariats public-privé. La mise à jour de ce Masterplan III a été approuvée le 27 février 2026, afin, notamment, de maintenir ouvertes les anciennes prisons de Saint-Gilles et d'Anvers qui devaient fermer à l'ouverture des nouvelles, et de faire appel à des sociétés de surveillance privées pour les postes de surveillance nécessitant peu de contact avec les personnes détenues⁵⁰. Toutefois, l'augmentation de la capacité carcérale n'a pas permis d'enrayer l'inflation de la population incarcérée, au contraire : les études sociologiques et criminologiques qui ont mis en avant le fait que la construction de nouvelles prisons n'empêche en rien l'inflation carcérale, bien au contraire, comme en atteste la formule bien connue selon laquelle « ouvrir une prison, c'est la remplir »⁵¹. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire l'a rappelé à plusieurs reprises à l'État belge⁵². En 1999, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le soulignait déjà 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 »⁵³. Dans une décision adoptée à l'égard de la Belgique en septembre 2023⁵⁴, les Délégués des ministres du Comité du Conseil de l'Europe ont exprimé leur préoccupation

⁴⁹ Voyez le site Internet de la Régie des bâtiments (www.regiedesbatiments.be [consulté le 9 juillet 2026]). Pour une analyse, voy. P. MARY, « Les masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine : une solution à la surpopulation ? », in *Libertés, (l)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels*, A. Alen et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 1191-1205.

⁵⁰ Voyez : <https://news.belgium.be/fr/masterplans-pour-une-detention-humaine-modifications-urgentes> (consulté le 9 juillet 2026).

⁵¹ S. SNACKEN, « Analyse des mécanismes de la surpopulation pénitentiaire », in *La surpopulation pénitentiaire en Europe : de la détention préventive à la libération conditionnelle. Prison overcrowding in Europe: from pretrial detention to parole*, P. Mary et T. Papatheodorou (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 9-34 ; K. BEYENS, S. SNACKEN et C. ELIAERTS (dir.), *Barstende muren: overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Arnhem / Anvers, Gouda Quint / Kluwer, 1993 ; S. SNACKEN et K. BEYENS, « Sentencing and prison overcrowding », *European Journal on Criminal Policy and Research*, volume 2, 1994, n° 1, p. 84-99 ; G. HOUCHON, *Pénologie, science sociale*, P. Reynaert, D. Kaminski et F. Gigain (éd.), Chêne-Bourg, Médecine & Hygiène, 2021, p. 34, 69, 79 et 149 ; J. DETIENNE, « Le monde pénitentiaire : des propositions à la réalité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2002, n° 1766-1767, p. 11.

⁵² Voyez par exemple l'avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement de trois ans ou moins à l'attention du Parlement fédéral, communiqué le 17 mai 2022, en ligne, <https://ccsp.belgium.be/publications-page/> (consulté le 9 juillet 2026).

⁵³ COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, « Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale » Recommandation n° R (99) 22, 30 septembre 1999.

⁵⁴ Décision CM/Notes/1475/H46-9.

face à l'augmentation du nombre de personnes détenues, corrélative à celle de la capacité carcérale, ainsi qu'au fait que l'objectif poursuivi par les autorités depuis de nombreuses années, consistant à ramener la population pénitentiaire sous le seuil de 10 000 détenus, ne figure plus dans leur plan d'action. Ils ont, en outre, instamment invité les autorités à concentrer leurs efforts sur une réduction durable du nombre de détenus, plutôt que sur l'accroissement de la capacité carcérale, et ont réitéré leur appel à envisager sans délai des mesures contraignantes de régulation de la population carcérale face à sa hausse significative.

En 2018, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT, qui est un organe du Conseil de l'Europe) a encore rappelé à la Belgique à la suite de sa visite dans le pays effectuée l'année précédente, que l'extension du parc carcéral n'est pas une solution à l'inflation carcérale⁵⁵. En outre, le CPT a multiplié les rapports contenant des recommandations que l'État belge n'a que très partiellement mises en œuvre. Par ailleurs, le CPT a publié une déclaration publique à l'encontre de la Belgique le 13 juillet 2017⁵⁶, dénonçant le manque de coopération de l'État belge pour instaurer un service minimum garanti dans les prisons lors des grèves du personnel⁵⁷.

En résumé, au niveau du Conseil de l'Europe, l'État belge semble réticent à mettre en œuvre les mesures recommandées et reste ainsi placé

⁵⁵ Cf. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, « Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 27 mars au 6 avril 2017 », CPT/Inf(2018)8, 8 mars 2018, en ligne, www.coe.int (consulté le 9 juillet 2026), p. 34, § 64 : « 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 (...), 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 ».

⁵⁶ 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 onze fois à ce jour depuis sa mise en place en 1989.

⁵⁷ CPT, Flash info concernant la déclaration publique relative à la Belgique : <http://www.coe.int/fr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-issues-public-statement-on-belgium> (consulté le 9 juillet 2026) ; CPT, Déclaration publique relative à la Belgique, CPT/Inf (2017)18, Strasbourg, 13 juillet 2017 (le texte complet de la déclaration en français est disponible à ce lien : <https://rm.coe.int/pdf/1680731787> [consulté le 9 juillet 2026]) ; O. NEDERLANDT, « 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, p. 299-302.

sous la surveillance du Comité des ministres pour les arrêts condamnant les violations des droits fondamentaux des personnes détenues.

B. Des lois évitées ou contournées

Outre le très long travail d'élaboration et d'adoption des lois pénitentiaires, l'entrée en vigueur de leurs dispositions a également été considérablement retardée, comme souligné en introduction, en particulier pour ce qui concerne les recours juridictionnels. Ainsi, la section de la loi de 2005 relative aux commissions des plaintes n'est entrée en vigueur qu'en 2020, tandis que les dispositions de la loi de 2006 confiant au juge de l'application des peines la compétence pour l'aménagement des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans n'ont été appliquées qu'à partir de 2022 et 2023. Pendant toute cette période, les personnes détenues ont été privées de la possibilité de formuler des plaintes et l'aménagement des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans est resté entièrement entre les mains du pouvoir exécutif⁵⁸.

Par ailleurs, les dispositions de la loi de 2005, qui énonce les grands principes du droit pénitentiaire et régit le statut juridique interne des détenus, font l'objet de violations récurrentes. Ces manquements résultent notamment de la surpopulation carcérale et du manque de personnel, notamment lors de mouvements de grève, qui empêchent de garantir des conditions de détention respectueuses de la dignité humaine, ainsi qu'une offre adéquate d'activités et de travail pénitentiaire et un suivi médical approprié⁵⁹. En ce qui concerne les objectifs assignés à l'exécution de la peine privative de liberté, la loi de 2005 consacre le principe selon lequel celle-ci doit viser la prévention des effets préjudiciables de la détention, la réinsertion, la réparation et la réhabilitation. Orientée vers la réinsertion, l'exécution de la peine repose sur l'idée que la personne détenue sera remise en liberté au plus tard à l'issue de sa peine, ce qui justifie de limiter autant que possible les effets néfastes de l'enfermement et de lui offrir des activités et services adaptés à ses besoins en vue de son retour dans la société. Ce principe doit se concrétiser par un plan de détention individuel, élaboré à partir d'une enquête menée à l'entrée en prison et définissant le parcours de détention ainsi que les activités prévues (travail, formation, accompagnement psychosocial, soins, etc.).

⁵⁸ O. NEDERLANDT et L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », in *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, H. Bosly et Ch. De Valkeneer (coord.), Bruxelles, Larcier, 2021, p. 69-173.

⁵⁹ O. NEDERLANDT, « Les agents pénitentiaires : des ambassadeurs de l'État de droit. La Cour constitutionnelle valide la loi du 23 mars 2019 qui règle l'organisation des services pénitentiaires et prévoit un service minimum garanti en temps de grève en prison », obs. sous Cour const., arrêt n° 107/2021, 15 juillet 2021, *Rev. trim. D.H.*, 2022, n° 131, p. 623-658.

Toutefois, bien qu'il constitue l'un des piliers de la loi pénitentiaire, ce dispositif demeure largement inappliqué faute de moyens humains et matériels suffisants⁶⁰.

La situation relative à la loi régissant le statut juridique externe apparaît plus révélatrice encore. Celle-ci prévoit que les décisions relatives aux aménagements de peine modifiant la nature de la sanction (surveillance électronique ou libération conditionnelle par exemple) appartiennent à l'autorité judiciaire, et plus précisément aux juges et tribunaux de l'application des peines, et non au pouvoir exécutif, dont la mission se limite à l'exécution des décisions judiciaires sans pouvoir en altérer la portée. Or, l'analyse longitudinale que nous avons menée dans le cadre de notre recherche doctorale montre que ce principe fondamental, consacré par la loi de 2006, fait l'objet de contournements récurrents : en période de crise, et plus particulièrement lors d'épisodes de forte surpopulation carcérale, des compétences relatives aux aménagements de peines privatives de liberté sont attribuées au pouvoir exécutif en dehors de tout fondement légal⁶¹. Dans ce contexte, l'administration pénitentiaire crée de nouvelles modalités d'exécution de la peine privative de liberté (libérations provisoires, congés prolongés, congés pénitentiaires prolongés, libération anticipée...) qui visent à sélectionner certains profils de détenus⁶² pour les libérer temporairement ou anticipativement de prison, selon différentes modalités et pour des durées variables, afin d'alléger la pression sur les établissements pénitentiaires (voy. également *infra*, point C). Dans un jugement inédit, la juge de l'application des peines de Liège soulignait qu'il ne saurait être question de mettre en balance la surpopulation carcérale et ses effets néfastes avec le respect de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des condamnés, qui doit être respectée intégralement tant qu'elle n'a pas été modifiée par le législateur⁶³.

En résumé, bien qu'un cadre légal encadre la détention des personnes privées de liberté dans les prisons belges, celui-ci se révèle particulièrement

⁶⁰ O. NEDERLANDT, « La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. I. Émergence et consécration de la volonté de judiciariser l'exécution des peines privatives de liberté (1830-2006) », *op. cit.*, note 8.

⁶¹ O. NEDERLANDT, « La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. I. Émergence et consécration de la volonté de judiciariser l'exécution des peines privatives de liberté (1830-2006) et t. II. Un processus politique et législatif marqué par la controverse et l'ambiguïté (2006-2024) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2024, vol. 19-20, n° 2604-2605 et vol. 21-22, n° 2606-2607.

⁶² En général, ces mesures concernent des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois, cinq ou dix ans, et excluent celles condamnées pour des infractions sexuelles ou des actes liés au terrorisme.

⁶³ JAP Liège, 24 octobre 2024, n° rép. 24/1846.

fragile en période de crise⁶⁴, et plus spécialement en contexte de surpopulation carcérale, cette dernière étant fréquemment invoquée pour justifier le non-respect des prescriptions légales.

C. L'inexécution des décisions de justice

Trois types de décisions judiciaires ne sont pas pleinement exécutées dans le domaine pénal et pénitentiaire, en grande partie en raison de la surpopulation carcérale.

Premièrement, dans le contentieux « Avocats.be » (cf. *supra*, point 1.C), des astreintes sont dues et ne sont pourtant pas payées.

Deuxièmement, les décisions des commissions des plaintes⁶⁵ ne sont pas toujours respectées. En effet, certaines compensations accordées (telles que l'octroi de crédits téléphoniques ou de denrées alimentaires) impliquent un coût financier que certains établissements pénitentiaires, déjà confrontés à des contraintes budgétaires, refusent d'assumer⁶⁶ – un budget au niveau de l'administration centrale a dès lors été dégagé, mais pour certains types de compensations seulement. La commission d'appel des plaintes a considéré que la non-exécution d'une décision rendue par la commission des plaintes ne saurait, en tant que telle, être qualifiée de décision, de refus de décision ou d'omission de décision imputable à la direction susceptible de faire l'objet d'une plainte autonome. Selon celle-ci, la loi de principes ne confère ni aux commissions des plaintes ni à la commission d'appel des plaintes le pouvoir d'imposer l'exécution des décisions adoptées par la commission des plaintes⁶⁷. En revanche, en cas d'absence d'indemnisation ou d'indemnisation

⁶⁴ Relevons à cet égard que la crise sanitaire a, à cet égard, une nouvelle fois mis en évidence le caractère souvent considéré comme « secondaire » de ce cadre normatif : O. NEDERLANDT, « 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, en ligne, <https://e-legal.ulb.be/volume-n04-special-covid19/dossier-special-covid19/droits-des-personnes-incarcerees-durant-la-pandemie-quand-la-crise-ordinaire-se-double-d-une-crise-sanitaire> (consulté le 10 juillet 2026).

⁶⁵ 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/> (consulté le 9 juillet 2026) ; 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*.

⁶⁶ Voyez à cet égard L. TÉPER, *Le droit de plainte des personnes détenues en Belgique à l'épreuve du droit et du terrain*, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de doctorat en sciences juridiques, UCLouvain, septembre 2025, inédit, p. 294-295, citant par ailleurs L. BIÉVA et A. LIVIS, « Le droit de plainte. La complainte des prisons », *Le Pli juridique*, 2024, n° 68, p. 55-56.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 295, citant la décision de la commission d'appel des plaintes francophone (décision du 6 décembre 2024, n° CA/24-0318).

jugée insuffisante, la personne détenue pourrait saisir le juge civil. Ainsi, après avoir obtenu gain de cause devant la commission des plaintes, un détenu a introduit une action en réparation contre l'État belge devant le tribunal de première instance afin d'obtenir des dommages et intérêts, en faisant valoir que la faute de l'État résidait dans le caractère indigne de ses conditions de détention. Le juge civil a fait droit à cette demande, en considérant qu'une personne détenue ayant déjà obtenu une compensation devant la commission des plaintes demeure recevable à saisir la juridiction civile afin d'obtenir la réparation du préjudice résultant des illégalités constatées par cette commission⁶⁸.

En outre, lorsque les commissions des plaintes annulent des régimes de sécurité particuliers individuels, caractérisés par d'importantes restrictions aux droits des personnes détenues, il arrive que l'administration pénitentiaire adopte, dès le lendemain, une mesure de sécurité particulière, ayant pour effet de maintenir les restrictions initiales et, partant, de priver la décision d'annulation de tout effet utile. D'ailleurs, le juge des référés s'est déclaré compétent pour connaître d'une demande en extrême urgence, suite à l'inexécution par la direction d'une annulation d'un régime de sécurité particulier individuel prononcée par la commission d'appel. Le juge des référés a ordonné la cessation des décisions sous astreintes⁶⁹.

Troisièmement, le principe de la séparation des pouvoirs est mis à mal par le fait que le pouvoir exécutif n'exécute pas toujours les décisions judiciaires, les exécute avec retard, ou en change la nature. Ce principe signifie que le pouvoir législatif détermine les peines privatives de liberté, le pouvoir judiciaire les prononce et le pouvoir exécutif (concrètement, l'administration pénitentiaire sur réquisition du ministère public) les exécute. Sur la base de ce principe, le législateur a établi un critère de répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif au niveau de l'aménagement des peines privatives de liberté : celui du « changement de la nature de la peine ». Ainsi, relèvent de la compétence du pouvoir judiciaire les modalités qui changent la nature de la peine privative de liberté (c'est par exemple le cas de la libération conditionnelle ou de la surveillance électronique, car ces modalités font passer la personne condamnée d'une privation à une restriction de la liberté d'aller et venir), et du pouvoir exécutif

⁶⁸ Civ. Fr. Bruxelles, 9 octobre 2024, RG n° C.23/4037/A, *J.L.M.B.*, 2025, p. 893-923 et obs. de L. LAPERCHÉ et L. TÉPER, « L'indemnisation en cas de détention contraire à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants : quand le tribunal de première instance vient à la rescousse des CdP ».

⁶⁹ L. TÉPER, *Le droit de plainte des personnes détenues en Belgique à l'épreuve du droit et du terrain*, op. cit., note 48, p. 334, citant Civ. Bruxelles (réf.), 20 avril 2025, RG n° 25/1013/B.

les décisions qui ne modifient pas fondamentalement la nature de cette peine (c'est par exemple le cas d'une permission de sortie d'une journée).

Or, on constate que lors de période de crise, et plus particulièrement lors d'épisodes de forte surpopulation carcérale, le pouvoir exécutif décide de ne pas mettre à exécution certaines décisions pénales de condamnation, ou d'en retarder l'exécution ou encore de dénaturer la peine prononcée en individualisant son exécution⁷⁰. Ainsi, la plupart des peines d'emprisonnement inférieures à six mois (pour autant qu'elles ne se cumulent pas à une autre peine) ne sont pas mises à exécution⁷¹. Il arrive également que le parquet renonce à intenter une action en révocation d'un sursis probatoire lorsque les conditions ne sont pas respectées⁷², en exerçant une sorte d'« opportunité de mise à exécution des peines ». Ensuite, il arrive que le ministère public décide de suspendre ou différer l'exécution des peines d'emprisonnement dans le temps. Ainsi, durant la période de la crise sanitaire, et encore entre fin 2024 et l'été 2025, le Collège des procureurs généraux près les cours d'appel a donné, par voie de circulaires, pour instruction aux membres des parquets de suspendre la mise à exécution de certaines peines d'emprisonnement inférieures ou égales à trois ans ou à cinq ans selon les périodes (en visant une série d'exceptions, notamment les infractions d'homicide, de terrorisme, de violence intrafamiliale, de mœurs, etc.)⁷³. Enfin, le pouvoir exécutif va aussi, durant ces périodes, comme déjà expliqué *supra* (point B), s'octroyer une compétence relatives à de « nouvelles » modalités d'exécution de la peine (congés prolongés, libérations provisoires...), en usurpant dès lors cette compétence au juge ou au tribunal de l'application des peines, en contradiction avec le choix du législateur de confier au pouvoir judiciaire le soin de décider de toutes les mesures qui modifient la nature des peines d'emprisonnement prononcées.

Ces pratiques du pouvoir exécutif, très anciennes, ont fait l'objet de critiques à répétition, et ont été largement débattues durant les travaux préparatoires à l'adoption des lois pénitentiaires⁷⁴. Les deux commissions d'experts ayant préparé le travail législatif – la commission Dupont et la

⁷⁰ Pour une approche historique, voy. : O. NEDERLANDT, « La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. I. et t. II », *op. cit.*, note 61.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² N. LECOQ, « Révoquer les sursis et suspensions probatoires – Études des pratiques judiciaires dans l'arrondissement de Bruxelles », *Rev. dr. pén. crim.*, 2026, à paraître.

⁷³ M.-A. BEERNAERT et O. NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ? », *J.T.*, 2025, n° 7039, p. 569-577.

⁷⁴ Voy. à cet égard : O. NEDERLANDT, « La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté. t. I. et t. II », *op. cit.*, note 61.

commission Holsters, évoquant une « crise de légalité », se sont exprimées sur le sujet. La Commission Dupont a ainsi souligné que « exécuter ne veut certainement pas dire “ne pas exécuter” ou n’exécuter que partiellement »⁷⁵, et la commission Holsters a renchéri : « Le pouvoir exécutif n’est compétent que pour procéder à l’exécution de ce que le juge a décidé conformément à la loi, en ce qui concerne tant son action sur la sphère de liberté du condamné que la durée de la peine d’emprisonnement. Aucun principe d’opportunité ne l’autorise à ne pas exécuter les décisions judiciaires, ni à modifier la nature et la durée de celles-ci »⁷⁶.

Il importe de souligner que les pratiques de non-exécution ou d’exécution différée des décisions de condamnation pénale contribuent à complexifier et à rendre particulièrement illisible le système d’exécution des peines, tant pour les personnes détenues et les victimes que pour les acteurs judiciaires et le grand public⁷⁷. Il en résulte une insécurité juridique ainsi qu’une rupture de cohérence entre le prononcé de la peine et son exécution. Ces pratiques de l’exécutif alimentent en outre la perception d’une non-exécution des peines, ce qui incite les magistrats à recourir plus largement à la détention préventive et à prononcer des peines plus longues afin de garantir l’incarcération effective des justiciables, contribuant ainsi à l’inflation carcérale⁷⁸. Cette dynamique conduit alors le pouvoir exécutif à instaurer,

⁷⁵ Projet de note « Statut juridique externe des détenus condamnés et institution des tribunaux pénitentiaires », *Doc. parl.*, Ch., 2001, n° 1076/1, p. 395.

⁷⁶ Commission « Tribunaux de l’application des peines, statut juridique externe des détenus et fixation de la peine », Rapport final, non publié, p. 3.

⁷⁷ O. NEDERLANDT, « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? », in *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, L. Detroux, M. El Berhoumi et B. Lombaert (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, p. 141-177.

⁷⁸ Plusieurs recherches ont mis en évidence un paradoxe : d’une part, les magistrats chargés de fixer les peines reconnaissent leur connaissance limitée du droit de l’exécution des peines ; d’autre part, ils admettent tenir compte de ces modalités d’exécution dans la détermination de la sanction. Ainsi, la compétence exercée par l’administration, jusqu’en 2022-2023, en matière d’aménagement des peines d’emprisonnement n’excédant pas trois ans a nourri la croyance - erronée - en la non-exécution de ces peines, conduisant certains magistrats à prononcer des peines supérieures à ce seuil afin de garantir l’incarcération effective du condamné. De même, la croyance selon laquelle une libération conditionnelle serait régulièrement obtenue après l’exécution d’un tiers de la peine influence également la fixation de la sanction, alors même que les données disponibles montrent qu’une telle libération à un tiers de la peine demeure, en pratique, très exceptionnelle (K. BEYENS, C. FRANCOISE et V. SCHEIRS, « Les juges belges face à l’(in)exécution des peines », *Déviante et société*, vol. 34, 2010, n° 3, p. 401-424 ; O. NEDERLANDT, « Prononcer des peines sans savoir comment elles seront exécutées ? Une analyse du regard ambivalent des juges du fond sur l’application des peines », *op. cit.*, note 19, p. 121-200 ; A.-S. VANHOUCHE, O. NEDERLANDT et L. BREULS, « Straftoemeting : met of zonder oog voor de strafuitvoering? Een onderzoek naar de beslissingprocessen van strafrechters te midden van de hervorming in de strafuitvoering », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2025, n° 187, p. 32-49). Ce constat que les juges se basent sur une

souvent dans l'urgence et en dehors de tout véritable débat parlementaire, de nouveaux mécanismes ponctuels destinés à réduire la population pénitentiaire. Ce faisant, l'insécurité juridique et la perception d'un régime d'exécution « laxiste » s'en trouvent encore renforcées, entretenant un cercle vicieux et un sentiment de « rupture » entre les phases de prononcé et d'exécution de la peine.

Notre recherche doctorale, menée sur le temps long (de 1830 à 2024)⁷⁹ a mis en évidence que, depuis l'instauration des mécanismes d'aménagement de la peine d'emprisonnement, cette matière constitue une source persistante de tensions entre les magistrats et le pouvoir exécutif. Parce qu'ils déterminent la peine dans une perspective de prévention de la récidive, les juges du fond intègrent les modalités de son exécution dans leur raisonnement. Dès lors, lorsque cette exécution s'écarte du cadre légal prévu, leurs pratiques s'en trouvent déstabilisées et la cohérence du système pénal se trouve, à leurs yeux, altérée⁸⁰. À l'inverse, les administrations chargées de l'exécution des peines, en particulier l'administration pénitentiaire, se trouvent en difficulté lorsque des peines continuent d'être prononcées sans considération suffisante pour les possibilités de leur exécution effective, notamment dans un contexte de surpopulation carcérale. Elles se voient alors contraintes de recourir, en marge du cadre légal, à des solutions pragmatiques destinées à réduire la pression sur les établissements pénitentiaires. Autrement dit, en l'absence d'une véritable politique pénale et pénitentiaire orientée vers la réduction de l'inflation carcérale, cette rupture entre le prononcé et l'exécution de la peine ne peut que se perpétuer.

hypothétique libération qui interviendrait à un tiers de la peine alors que tel n'est pas le cas ne date pas d'hier. Cf. la lettre de juin 1976 contenant les revendications des détenus de la prison centrale de Louvain citée *supra*, ainsi que J. DETIENNE, « Le monde pénitentiaire : des propositions à la réalité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2002, n° 1766-1767, p. 12.

⁷⁹ O. NEDERLANDT, « La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté. t. I. et t. II. », *op. cit.*, note 61.

⁸⁰ Comme cela ressort de recherches menées dans le passé mais aussi d'une recherche collective que nous avons menée entre 2023 et 2024 et dont les résultats sont présentés dans ces deux contributions : O. NEDERLANDT, « Prononcer des peines sans savoir comment elles seront exécutées ? Une analyse du regard ambivalent des juges du fond sur l'application des peines », *op. cit.*, note 19, p. 121-200 ; A.-S. VANHOUCHE, O. NEDERLANDT et L. BREULS, *op. cit.*, note 78, p. 32-49.

3. L'urgence d'une sensibilisation massive du grand public

La situation dans les prisons belges est telle, et depuis si longtemps, que l'on peut considérer qu'elle est en état de « crise permanente »⁸¹. Tout au long de cette contribution, nous avons mis en évidence la manière dont la prison « résiste » au droit : le cadre légal est régulièrement contourné, les décisions de justice ne sont pas systématiquement exécutées et la surpopulation carcérale est fréquemment invoquée comme justification. Les discours de « crise », les violations récurrentes des droits fondamentaux des personnes détenues sans que des réponses effectives semblent pouvoir y être apportées, ainsi que le constat d'un système d'exécution des peines instable et source d'une profonde insécurité juridique, révèlent l'incapacité du système à respecter ses propres normes, le principe de séparation des pouvoirs et les décisions rendues par les juridictions. Une telle situation nourrit inévitablement la défiance à l'égard de la justice pénale⁸². Or, la confiance dans la justice constitue l'un des critères essentiels de l'État de droit. Il ne s'agit donc pas seulement d'un problème de sécurité juridique, mais également d'une menace systémique pour la crédibilité des institutions démocratiques, pour la confiance dans la justice et, plus largement, pour la protection effective des droits humains.

La surpopulation pénitentiaire n'est que la pointe de l'iceberg d'un problème plus large, à savoir celui de l'inflation carcérale, soit le recours toujours plus important à la prison⁸³. En Belgique, le nombre de personnes

⁸¹ G. HOUCHON, *Pénologie, science sociale, op. cit.*, note 51, p. 26 (« Les nouveaux historiens de la pénalité ont très justement observé que la naissance de la prison pénitentiaire s'accompagne d'un discours fortement critique à son endroit et presque aussitôt d'un projet perpétuel de réforme. (...) De sorte que la notion de crise pénitentiaire est inadéquate parce que redondante ») ; G. KELLEN, *La mesure de la peine*, Liège, Imprimerie CLRO, 1982, p. 104 (« On ne peut pas dire que la "crise pénitentiaire" (...) soit un phénomène nouveau. Bien au contraire, un état plus ou moins avoué de malaise paraît associé en permanence à la condition pénitentiaire »).

⁸² Dans l'édition 2024 du baromètre de la justice, à la question « Avez-vous, de façon générale, confiance dans la justice ? », 54 % des répondants ont répondu « oui » ou « plutôt oui », tandis que 44 % ont répondu « non » ou « plutôt non ». Ce taux de réponses positives est inférieur à celui des années précédentes, reflétant une baisse de la confiance dans la justice au fil du temps (CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, *Baromètre de la justice 2024. Le regard du citoyen*, p. 50-51).

⁸³ Notons que cette inflation carcérale s'inscrit elle-même dans une inflation des réponses pénales puisque le nombre de peines alternatives et de mesures d'internement prononcées augmente également. Voyez, outre les statistiques SPACE, les rapports « Justice en chiffres » du SPF Justice (https://justice.belgium.be/fr/statistiques/justice_en_chiffres [consulté le 9 juillet 2026]), les rapports annuels de la DGEPI (https://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/directions_generales/etablissements_penitentiaires [consulté le 9 juillet 2026]) ; https://justice.belgium.be/fr/statistiques/dg_etablissements_penitentiaires [consulté le 9

incarcérées n'a cessé d'augmenter, passant d'environ 6 500 dans les années 1990 à plus de 13 500 aujourd'hui (moyenne annuelle). Les statistiques policières et démographiques ne permettent pas de lier cette augmentation du nombre de personnes en prison à une hausse de la criminalité enregistrée⁸⁴, ou une croissance de la population générale⁸⁵. Les causes de cette inflation carcérale sont multifactorielles et dépassent largement le système pénal. S'il n'est pas possible, dans le cadre limité de cette contribution, d'analyser de manière approfondie les facteurs de l'inflation carcérale, il convient à tout le moins de rappeler avec insistance que la prison enferme majoritairement les personnes les plus défavorisées⁸⁶ : « les pauvres, les étrangers et les malades mentaux » – ce qui met en évidence le rôle déterminant des politiques sociales, migratoires et de santé dans la plus ou moins grande intensité du recours à la prison.

À l'heure actuelle, de nombreux discours politiques et médiatiques, qui trouvent un large écho dans l'espace public, contribuent à entretenir des représentations erronées de la justice pénale, de la prison et de la population incarcérée. La culture médiatique – qu'il s'agisse des faits divers, des séries ou des documentaires – tend à focaliser l'attention sur les auteurs d'infractions particulièrement graves, façonnant ainsi une image tronquée de la criminalité et de l'univers carcéral. Cette mise en récit alimente un climat anxiogène et nourrit la perception d'une justice pénale prétendument « laxiste »⁸⁷. Or, une

juillet 2026]) et les statistiques de l'Administration Générale des Maisons de Justice (<https://statistiques.cfwb.be/>).

⁸⁴ <https://www.police.be/statistiques/fr/criminalite> ; les données chiffrées relatives aux infractions commises doivent cependant être utilisées avec précaution. Voy. au sujet des limites de l'utilisation des statistiques criminelles : Ph. ROBERT, « Les statistiques criminelles et la recherche. Réflexions conceptuelles », *Déviance et société*, vol. 1, 1977, n° 1, p. 3-27.

⁸⁵ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population#panel-13> (consulté le 9 juillet 2026).

⁸⁶ L. WACQUANT, *Les Prisons de la misère*, Liber/Raisons d'agir, 1999 ; L. WACQUANT, *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, Duke University Press, 2009 ; A.-M. MARCHETTI, *Pauvretés en prison*, Toulouse, Erès, 1997 ; G. CHANTRAINE, *Par-delà les murs. Expériences et trajectoires en maison d'arrêt*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 ; V. GAUTRON et J.-N. RETIÈRE, « La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ? », *Mouvements*, vol. 4, 2016, n° 88, p. 11-18.

⁸⁷ Le Conseil supérieur de la justice réalise régulièrement des baromètres mesurant la perception des citoyens à l'égard de la justice. À la question « Estimez-vous que les délits suivants (délits financiers, délits sexuels, infractions routières, délits liés à la drogue, meurtres, criminalité organisée, cybercriminalité) sont en général punis trop sévèrement, suffisamment sévèrement ou pas assez sévèrement ? », les répondants estiment majoritairement que ces infractions sont punies « pas assez sévèrement », à l'exception des infractions routières, pour lesquelles cette réponse n'est pas majoritaire (CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, *Baromètre de la justice 2024. Le regard du citoyen*, p. 98). Pourtant, lorsque l'on demande si « les personnes condamnées devraient pouvoir bénéficier d'une libération anticipée sous contrôle et suivi judiciaire afin de préparer leur réinsertion », 60 % répondent favorablement. De plus, 74 % se déclarent favorables

telle représentation apparaît en décalage avec la réalité empirique : dans l'histoire récente, jamais autant de personnes n'ont été placées sous le contrôle de la justice pénale, qu'il s'agisse de l'incarcération ou de mesures de probation⁸⁸. De même, la prison est souvent présentée comme un espace destiné à neutraliser exclusivement des individus particulièrement dangereux, alors qu'elle accueille largement des personnes marquées par la précarité et la vulnérabilité sociale. Une autre contradiction manifeste réside dans la mise en avant de la fonction dite « sécuritaire » de la prison, présentée comme un moyen de protéger la société contre les individus jugés dangereux, alors même que, comme nous l'avons vu *supra* (2.C), le pouvoir exécutif prend dans certaines circonstances la décision de ne pas exécuter certaines peines d'emprisonnement, de n'en assurer qu'une exécution partielle, ou encore de procéder à des libérations anticipées - si la remise en liberté de ces personnes constituait réellement une menace telle pour la sécurité publique, de telles décisions ne seraient pas prises par les autorités elles-mêmes. Comme le souligne régulièrement le directeur de prison Vincent Spronck, particulièrement engagé, au regard des conditions de détention, c'est plutôt la prison elle-même qui constitue une source d'insécurité⁸⁹. Telle qu'elle est aujourd'hui organisée, la prison ne permet pas de répondre de manière adéquate aux facteurs structurels ayant conduit à l'entrée dans la délinquance, mais au contraire, les aggrave, en désocialisant les personnes détenues, en les endettant, en dégradant leur santé et en les soumettant à diverses formes de violences⁹⁰.

Le climat sécuritaire exerce une influence significative sur l'action publique : il pèse sur certains responsables politiques et est instrumentalisé par d'autres, les conduisant à adopter des législations qui multiplient les incriminations et alourdissent les peines. Ce climat pèse en outre sur les acteurs judiciaires. La décision de ne pas recourir à la prison ou la décision de sortir une personne de prison sont perçues comme une prise de risque. Outre le risque de nouvelles victimes, le risque pour les magistrats est aussi de voir leur responsabilité 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

à la surveillance électronique et 85 % soutiennent le recours à la peine de travail comme alternative à l'emprisonnement (p. 111).

⁸⁸ Voy. not. à cet égard le dossier « Une justice laxiste, vraiment ? », *La Revue Nouvelle*, n° 1, 2026.

⁸⁹ Voy. not. son intervention dans l'épisode « Pourquoi nos prisons sont de + en + surpeuplées ? » du podcast « Les Clés » animé par Arnaud Ruysen, le 1^{er} décembre 2025 : <https://auvia.rtbf.be/media/les-cles-les-cles-3410612> (consulté le 9 juillet 2026).

⁹⁰ Voy. not. A. CHAUVENET, « Privation de liberté et violence : le despotisme ordinaire en prison », *Déviance et société*, vol. 30, 2006, n° 3, p. 373-388.

nouveaux faits : leur nom peut être publié dans la presse, ils peuvent être appelés en commission d'enquête parlementaire et des procès peuvent être intentés pour faute de l'État⁹¹. 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 prises de risques.

Face à ce contexte punitif, les autorités choisissent comme réponse prioritaire celle de l'extension du parc carcéral, qui ne constitue pas la solution, au contraire (cf. *supra*, point 2.A), selon le célèbre dicton : « plus on construit, plus on remplit ». L'examen de l'évolution de la population pénitentiaire au regard de la capacité carcérale au cours des dernières années est particulièrement révélateur : les deux courbes progressent de manière parallèle, illustrant clairement cet effet d'« appel d'air »⁹². Ainsi, alors que la population pénitentiaire belge s'était stabilisée autour de 10 500 détenus pour une capacité d'environ 9 500 places, l'augmentation de la capacité carcérale à 11 500 places s'est accompagnée d'une hausse corrélative de la population détenue, qui dépasse désormais les 13 000 personnes.

Cette politique visant à investir dans la réponse carcérale, plutôt que dans les politiques sociales, a par ailleurs un coût. Un coût financier important tout d'abord : en 2020, un tiers du budget et 40 % du personnel du Service Public Fédéral Justice sont consacrés à la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires⁹³. 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 : la création d'une nouvelle

⁹¹ 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. M.-A. BEERNAERT, « Libérer conditionnellement comporte toujours des risques mais n'implique pas pour autant une faute », 25 mai 2022, en ligne, <https://www.justice-en-ligne.be/Liberer-conditionnellement> [consulté le 9 juillet 2026]).

⁹² Pour une illustration visuelle, voyez le graphique dans l'article de presse suivant : A. GORDILLO, « 30 ans de chiffres, 30 ans d'échecs : la prison au bord de l'asphyxie », *RTBF – Décrypte*, 16 février 2026, en ligne, <https://www.rtb.be/article/30-ans-de-chiffres-30-ans-d-echecs-la-prison-au-bord-de-l-asphyxie-11680190> (consulté le 9 juillet 2026).

⁹³ 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) : https://justice.belgium.be/fr/statistiques/moyens/budget_evolution_2016_2020 (consulté le 9 juillet 2026).

place de prison dans le cadre d'un tel contrat revient à un budget d'1 million d'euros (980.898 € précisément) sur la durée du contrat (25 ans)⁹⁴. Outre ce coût financier, le recours à la prison signifie un important coût social et humain : pour les personnes détenues tout d'abord, dont la plupart devront souffrir des conditions de détention indignes durant le temps qu'elles passeront en prison, mais parce qu'elles subiront également les effets à long terme de l'enfermement. Ce coût humain de la prison s'étend aussi à bien d'autres personnes : aux proches des personnes détenues, aux victimes qui ne trouvent souvent pas de réponse à leurs attentes dans le cadre du procès pénal et de l'exécution de la peine⁹⁵, au personnel pénitentiaire mais aussi aux acteurs qui travaillent de près ou de loin avec la prison et sont aussi impactés par ses effets délétères.

On entend régulièrement dans les médias lorsque le sujet est abordé « que s'il existait des solutions à la surpopulation, on le saurait ». Et pourtant, il existe une vaste littérature sur la question, et de nombreux avis et rapports d'organes d'experts. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire a déjà formulé diverses recommandations⁹⁶, de même que le Conseil pénitentiaire, nouvel organe consultatif créé au printemps 2024, qui a consacré son premier avis à la surpopulation carcérale⁹⁷. Une nouvelle commission « surpopulation » a aussi été mise sur pied en 2025, à l'initiative de la magistrature⁹⁸. Rappelons aussi que des tables-rondes ont été organisées avec des personnes issues du terrain et du milieu scientifique par un précédent ministre de la Justice⁹⁹ et que diverses auditions ont été consacrées à la surpopulation carcérale en commission de la Justice de la Chambre entre décembre 2024 et février 2025¹⁰⁰.

⁹⁴ COUR DES COMPTES, *Nouvelles prisons en partenariat public-privé – vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, juin 2023.

⁹⁵ A. LEMONNE, « La justice pénale et les victimes : quelle plus-value et quels coûts ? », in *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, Ch. Guillaïn et D. Scalia (dir.), n° 28, La Charte, Bruxelles, 2020, p. 95-108.

⁹⁶ Voy. l'avis du 10 février 2025 du Conseil central de surveillance pénitentiaire, intitulé « Une indispensable initiative en matière de régulation carcérale » (https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2025/05/CCSP_Avis-sur-la-regulation-carcerale.pdf).

⁹⁷ Adopté en décembre 2024, celui-ci peut être consulté en ligne sur le site du Conseil : https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/surveillance_et_conseil/conseil_penitentiaire.

⁹⁸ Arrêté ministériel du 20 août 2025 portant création d'une commission en vue d'élaborer un plan avec les acteurs fédéraux de la justice concernant une solution durable à la surpopulation structurelle, *M.B.*, 22 août 2025.

⁹⁹ 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 entre juin 2022 et janvier 2023 qui ont été filmées (https://justice.belgium.be/fr/spf_justice/evenements/tables_rondes_surpopulation_carcerale [consulté le 9 juillet 2026]).

¹⁰⁰ *Doc. parl.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 56-0848/001.

Les recherches scientifiques, les rapports des institutions ou commissions spécialisées et les avis du terrain ou du milieu associatif se suivent et se ressemblent. Et pourtant, les politiques pénales et pénitentiaires s'appuient encore trop peu sur les résultats de la recherche scientifique et sur les analyses des associations et institutions actives dans ce domaine. Comme le relevait la Cour des comptes en 2012, les mesures prises au niveau politique ne prévoient généralement ni d'objectifs mesurables, ni d'évaluations et d'analyses d'impact¹⁰¹. À titre d'illustration, une loi d'urgence a été adoptée le 18 juillet 2025¹⁰², mais les mesures prévues ne permettent nullement de s'attaquer aux causes structurelles de l'inflation carcérale¹⁰³. Une loi d'urgence « bis » a depuis été adoptée le 16 juillet 2026¹⁰⁴, mais qui consacre à nouveau des demi-mesures bricolées.

Ces quelques lignes suffisent à démontrer à quel point l'inflation carcérale constitue un véritable problème de société, ainsi que le rôle central qu'y joue la persistance d'un populisme pénal, lequel fait obstacle à l'adoption des mesures structurelles qui s'imposent. Alors qu'il faudrait décriminaliser, dépénaliser et décarcérer¹⁰⁵, et surtout investir massivement dans la prévention et la justice sociale, ces politiques – sous réserve de certaines réformes mais dont la portée reste trop limitée pour espérer un changement radical¹⁰⁶ – ont surtout visé ces dernières années à durcir la réponse pénale et à créer toujours plus de places de prison.

¹⁰¹ COUR DES COMPTES, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011.

¹⁰² Loi du 18 juillet 2025 portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside, *M.B.*, 4 août 2025.

¹⁰³ M.-A. BEERNAERT et O. NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ? », *op. cit.*, note 73, p. 569-577.

¹⁰⁴ Loi du 22 juillet 2026 portant des mesures supplémentaires visant à réduire la surpopulation carcérale, *M.B.*, 5 août 2026.

¹⁰⁵ S. SNACKEN, « Analyse des mécanismes de la surpopulation pénitentiaire », in S. SNACKEN, *La surpopulation pénitentiaire en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 23.

¹⁰⁶ On pense par exemple à l'adoption du nouveau Code pénal par la Chambre des représentants en février 2024 : si ce Code contient diverses avancées, il ne prévoit pas de mesures qui témoignent d'une véritable volonté de limiter le recours à la prison. Damien VANDERMEERSCH, membre de la commission de réforme, a en effet 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 irrépressible de répression » et une « absence de volonté politique pour changer de paradigme » (D. VANDERMEERSCH, « Quel espoir pour un nouveau Code pénal ? », in *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, Ch. Guillaïn et D. Scalia [dir.], n° 28, La Charte, Bruxelles, 2020, p. 117-133).

Le véritable problème n'est peut-être pas tant la résistance au droit, outil qui a ses limites, mais la résistance au « bon sens », qui serait d'enfin faire reposer la politique pénale et pénitentiaire sur des ressources scientifiques et de procéder à une information et une sensibilisation massives du grand public. Pour cette raison, l'information et la sensibilisation apparaissent comme des conditions essentielles de l'effectivité du droit. Une information publique, accessible et transparente constitue une exigence inhérente à toute société démocratique et, partant, à l'État de droit lui-même. À l'inverse, la désinformation contribue à en fragiliser les fondements, en alimentant les représentations erronées et une polarisation croissante du débat public.

L'urgence est dès lors celle d'un vaste travail de sensibilisation, en particulier à destination des jeunes, qui constituent les citoyens et les décideurs de demain. Sans une information massive, aucune décision de justice, si courageuse soit-elle, ne peut produire d'effet durable.

À cet égard, une initiative particulièrement prometteuse mérite d'être mentionnée pour clore cette contribution sur une note porteuse d'espoir. Depuis novembre 2022, la prison de Forest est inoccupée, et l'ASBL 9m²¹⁰⁷, dont nous sommes membre fondatrice, a signé un contrat d'occupation temporaire avec la Régie des bâtiments afin de pouvoir y organiser des visites immersives à destination des professionnels et du grand public. Les visites déjà organisées sur le site ont d'ores et déjà révélé le fort potentiel pédagogique et citoyen de cette initiative. Ce projet demeure toutefois particulièrement précaire. Comme indiqué plus haut, la prison de Forest a été saisie par Avocats.be et fait actuellement l'objet d'une expertise en vue de sa vente. Ainsi, un projet destiné à sensibiliser largement la population aux réalités carcérales afin notamment, de contribuer à la réduction de l'inflation pénale, risque paradoxalement d'être compromis dans le cadre même d'un contentieux portant sur la surpopulation carcérale. Décidément... la prison, pourra-t-on un jour s'en sortir ?

¹⁰⁷ Pour plus d'informations, consultez son site Internet (<https://www.9m2.be/>) et voyez également le reportage réalisé par le Centre d'Action Laïque à l'occasion de l'inauguration du projet le 8 septembre 2025 : <https://www.laicite.be/emission/9m%C2%B2-de-la-prison-a-la-reflexion/>.