Le durcissement du régime de la libération conditionnelle : une réforme opportune ?

par Caroline Mulier
Assistante (UCL)

et Mona Giacometti
Assistante (UCL)
Avocate (Joyn Legal)

INTRODUCTION

Suite à la libération conditionnelle de Michelle Martin décidée par le tribunal de l'application des peines de Mons, le législateur belge a (re)mis en chantier la législation applicable en la matière [1].

Probablement insatisfait des effets engendrés par la législation antérieure, en tous cas à l'égard de certains condamnés, le Conseil des ministres a adopté, le 10 septembre 2012, un avant-projet de loi visant à modifier la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine [2] (ci-après « loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe »).

Cet avant-projet a été suivi du dépôt, le 16 janvier 2013, sur les bureaux de la Chambre des représentants, de deux projets de loi [3], qui furent ensuite adoptés et promulgués en un temps record, aboutissant aux deux lois du 17 mars 2013, la première modifiant l'article 344 du Code d'instruction criminelle et la seconde modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe [4].

Il est d'emblée intéressant de relever que les différentes initiatives législatives prises en matière de libération conditionnelle et, plus généralement, de modalités d'exécution des peines, sont, presque à chaque fois, guidées par la « *vox populi* », pour adapter la législation suite à l'un ou l'autre cas particulier, ayant suscité l'émoi auprès de la population.

---

[1] Bien que la réforme s'applique tant à la libération conditionnelle qu'à la libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire, notre propos se limitera à la libération conditionnelle.

[2] Rappelons que cette loi n'est, à l'heure actuelle, que partiellement en vigueur. En effet, les dispositions relatives au juge de l'application des peines, pour les condamnés à une ou plusieurs peine(s) privative(s) de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins, ne sont pas encore applicables. Voy. article 109 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe tel que modifié par la loi du 31 décembre 2012.

[3] *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1 et n° 2604/1.

[4] *M.B.*, 19 mars 2013.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

Initialement, c'est la loi du 31 mai 1888 [5] établissant la libération conditionnelle dans le système pénal [6], communément appelée la « loi Lejeune », du nom du ministre de la Justice de l'époque [7], qui a instauré le système d'une libération anticipée, moyennant le respect, par celui qui en bénéficiait, de conditions, pendant un certain temps appelé « délai d'épreuve ». L'objectif du législateur, tel qu'exprimé dans les travaux préparatoires ayant précédé l'adoption de cette loi, était de « protéger le condamné contre les défaillances, au sortir de la prison cellulaire » et de faire en sorte « que le condamné, dès son entrée dans la prison cellulaire, ait la certitude que, par sa bonne conduite, il abrégera la durée de son incarcération, mais que la récompense ainsi méritée lui sera retirée si, après l'avoir obtenue, il s'en rend indigne » [8]. Le contexte de l'époque permet cependant de mettre en avant une autre intention du législateur : répondre à la pression exercée par la population ouvrière, l'opinion publique et certains milieux parlementaires, visant à ce que les personnes condamnées dans le cadre des mouvements sociaux de 1886 [9] puissent bénéficier de mesures clémentes [10].

Cent ans plus tard, ce sont les évènements communément connus sous le vocable « Affaire Dutroux » qui furent à l'origine des réflexions du législateur ayant abouti à l'adoption de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle. Le législateur y fait d'ailleurs explicitement référence dans les travaux préparatoires ayant précédé l'adoption de cette loi : « Il ne fait aucun doute que l'affaire Dutroux a donné un coup d'accélérateur à la modification de la loi sur la libération conditionnelle et que certaines leçons ont été tirées des manquements constatés à l'occasion de cette horrible affaire » [11]. L'idée

[5] Notons qu'avant cette loi de 1888, c'était la grâce royale telle que prévue à l'article 73 de la Constitution (devenu l'article 110) qui était utilisée pour accorder des réductions de peine aux condamnés. L'arrêté du régent du 13 juillet 1831 consacrait, en effet, la grâce conditionnelle, accordée sous la condition que le condamné continue à bien se conduire jusqu'à la fin de sa captivité. Voy. à ce sujet, projet de loi relatif à l'établissement de la libération conditionnelle et de condamnations conditionnelles dans le système pénal, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1887-1888, n° 126, pp. 1-6.

[6] *M.B.*, 3 juin 1888.

[7] J. LEJEUNE, Ministre de la justice de 1887 à 1894.

[8] Projet de loi relatif à l'établissement de la libération conditionnelle et de condamnations conditionnelles dans le système pénal, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1887-1888, n° 126, pp. 1-6.

[9] Particulièrement O. Falleur et X. Schmidt, condamnés chacun à 20 ans de travaux forcés suite au rôle prépondérant qu'ils avaient joué dans le cadre des débordements sociaux de 1886 à Liège, dans la région du Centre et dans le Borinage. De manière générale, l'on se souviendra que les peines infligées dans le cadre des débordements populaires furent sévères et largement disproportionnées par rapport aux faits commis, dans le but d'écraser la révolte et de constituer des exemples. La loi de 1888 instaurant la libération conditionnelle permit d'abréger ces peines.

[10] S. CHRISTIAENSEN, « De zaak Falleur & co : de opmerkelijke aanleiding tot de "Wet Lejeune". Hoe politieke opportunismen het crimineel beleid beinvloeden », *Panopticon*, 1997, pp. 507-525.

[11] Projet de loi relatif à la libération conditionnelle […], Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 1070/8, pp. 4-5.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

centrale de cette loi était de confier à des commissions de libération conditionnelle (et non plus au ministre de la Justice [12]) la compétence de prendre la décision relative à l'octroi d'une telle mesure [13].

La loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe se situe davantage dans le prolongement de celle adoptée en 1998 qu'elle ne constitue une réaction à un évènement particulier, à une actualité ayant particulièrement ému l'opinion publique. L'idée était de donner une base légale élaborée au statut juridique externe des détenus et de rationaliser les modalités d'exécution des peines, dont certaines étaient tombées en désuétude (tels que les arrêts de fin de semaine [14]), alors que d'autres méritaient des clarifications quant à leurs conditions d'octroi ou leur application [15]. Le législateur a également instauré les tribunaux de l'application des peines, par une autre loi du 17 mai 2006 [16], les commissions de libération conditionnelle étant dès leur création envisagées comme une étape intermédiaire devant mener, à terme, à la création de véritables tribunaux pluridisciplinaires d'exécution des peines au sein de l'ordre judiciaire [17].

Ces deux lois adoptées le 17 mai 2006 constituent donc des exceptions par rapport à la tendance évoquée ci-dessus selon laquelle les initiatives en matière d'exécution des peines sont suscitées, si pas guidées, par les revendications de la population.

La dernière réforme n'échappe par contre pas à cette tendance. Elle avait certes déjà été partiellement annoncée dans l'accord de Gouvernement du 1er décembre 2011 (lequel prévoyait notamment la modification des seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle à l'égard d'auteurs d'infractions graves ayant entraîné la mort, en donnant l'exemple du viol, de l'attentat à la pudeur et de l'enlèvement de mineur [18]), mais celui-ci faisait lui-même suite à une première décision de libération conditionnelle de Michelle Martin (octroyée en mai 2011, mais non mise à exécution dans la mesure où le couvent français, censé l'accueillir, s'était finalement désisté).

---

[12] Le souci du législateur était notamment de préserver le pouvoir exécutif agissant par l'intermédiaire du ministre de la Justice en matière d'exécution des peines, en évitant désormais de lui faire porter le poids des décisions importantes prises à l'égard des condamnés.

[13] Article 4 de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle […], *M.B.*, 2 avril 1998 ; loi du 18 mars 1998 instituant les commissions de libération conditionnelle, *M.B.*, 2 avril 1998.

[14] Réglés par la circulaire ministérielle n° 870/I du 15 février 1963 (*Bull. adm.*, *pén.*, 1963, pp. 87-91) : il s'agissait d'une forme d'exécution des courtes peines privatives de liberté dans le cadre de laquelle la détention était subie en principe du samedi 14 h au lundi 6 h.

[15] Projet de loi relative au statut juridique externe […], Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 1128/7, pp. 1-2.

[16] Loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines, *M.B.*, 15 juin 2006.

[17] Projet de loi relatif à la libération conditionnelle […], Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 1070/8, p. 6.

[18] Accord de Gouvernement du 1er décembre 2011, disponible sur http://www.premier.be, p. 140.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

L'examen de la chronologie du processus d'adoption de la réforme ne fait d'ailleurs que renforcer l'idée selon laquelle cette nouvelle législation peut être qualifiée de « législation de circonstance » : Michelle Martin obtient sa libération conditionnelle le 28 août 2012 et l'avant-projet de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe est adopté le 10 septembre 2012 ; le 16 janvier 2013, soit quelques jours avant la comparution de Marc Dutroux devant le tribunal de l'application des peines de Bruxelles (fixée au 4 février 2013) dans le cadre d'une demande de surveillance électronique, deux projets de loi sont déposés à la Chambre [19]. Ils seront adoptés en un temps record, sous le bénéfice de l'urgence, sans avoir pris, malgré la demande formulée par certains parlementaires, l'avis des acteurs qui devront appliquer la loi telle que réformée et sans avoir soumis à nouveau le texte du projet à l'avis de la section législation du Conseil d'État [20], la ministre de la Justice allant jusqu'à qualifier ces requêtes de « manœuvres de retardement » [21].

Le présent article vise à présenter les modifications que la réforme a apportées au statut juridique externe des condamnés (I) et à examiner les effets pervers qu'elles pourraient engendrer en matière de récidive et de surpopulation carcérale (II). Cet examen devrait ainsi permettre de répondre à la question suivante : la réforme était-elle opportune ?

I. — Les modifications engendrées par la loi du 17 mars 2013

Cette première section sera consacrée à l'analyse des modifications apportées par les nouvelles dispositions qui viendront altérer, considérablement, le statut juridique externe des détenus, à savoir le rehaussement des seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle (A), la suppression de l'automaticité de son examen (B), les modifications relatives à la composition et au fonctionnement du tribunal de l'application des peines (C) ainsi que l'allongement du délai d'épreuve (D). Les questions relatives à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et au droit transitoire (E) achèveront notre propos.

[19] Il était par ailleurs initialement prévu que ces deux lois rentreraient en vigueur le 31 janvier 2013 (article 17 du projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1, p. 59 ; et article 7 du projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012/2013, n° 260411, p. 62). Les dispositions nouvelles auraient donc été en vigueur (sous réserve du droit transitoire — voy. *infra*) lors de la comparution de Marc Dutroux devant le tribunal de l'application des peines le 4 février 2013.

[20] Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2604/4, pp. 5-6, 11, 18, 19, 23 et 45.

[21] *Ibid.*, p. 19.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

A. Le rehaussement des seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle pour les condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité

La nouvelle loi modifie les seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle énoncés à l'article 25, § 2, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

Jusqu'ici, le condamné à temps [22] devait avoir subi un tiers de sa ou ses peine(s) s'il était « primaire » [23] ou deux tiers de celle(s)-ci s'il se trouvait en état de récidive légale [24], sans que la durée des peines déjà subies ne puisse excéder quatorze ans [25]. Le condamné à perpétuité était, quant à lui, admissible à la libération conditionnelle après avoir subi dix ans ou seize ans de privation de liberté selon qu'il était primaire ou qu'il se trouvait, au contraire, en état de récidive [26].

La nouvelle loi du 17 mars 2013 aligne le régime des condamnés à une peine de réclusion de trente ans sur celui des condamnés à une peine de réclusion perpétuelle et, pour ces deux seules catégories de condamnés, rehausse — considérablement — les seuils d'admissibilité à trois égards.

Tout d'abord, le condamné primaire à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité ne sera admissible à la libération conditionnelle qu'après avoir subi quinze ans de privation de liberté au lieu de dix selon les anciennes

---

[22] En ce compris les condamnés à une peine de réclusion de trente ans.

[23] Se dit d'un condamné qui a commis une infraction sans être en état de récidive selon les articles 54 à 57 du Code pénal.

[24] L'article 2, 7°, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe précise qu'il faut entendre par récidive celle définie par le Code pénal ou les lois particulières pour autant qu'elle soit établie dans le jugement ou l'arrêt de condamnation par le renvoi exprès à la condamnation antérieure qui est à la base de la récidive. Cette exigence a d'ailleurs été rappelée par la Cour de cassation dans un arrêt du 20 juillet 2010 (R.G. P.10.1153.F., *Pas*., 2010, p. 2140). Voy. à ce sujet, M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, 2e éd., Limal, Anthemis, 2012, pp. 274-275 et M. Clavie, « Le tribunal de l'application des peines : les quatre premières années de jurisprudence », *J.T.*, 2011, p. 407, n° 19.

[25] Article 25, § 2, a et b, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe. Ces deux seuils n'ont pas été modifiés par la loi du 17 mars 2013 et sont donc actuellement toujours d'application pour les condamnés à temps, en ce compris les condamnés à une peine de réclusion de trente ans dont la condamnation était déjà passée en force de chose jugée au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013. Les nouvelles dispositions (à savoir le nouvel article 25, § 2, c, d, et e) trouveront à s'appliquer uniquement à l'égard des condamnés à une peine de réclusion de trente ans dont la condamnation est passée en force de chose jugée après l'entrée en vigueur de cette loi (voy. *infra*, E. Entrée en vigueur de la nouvelle loi et droit transitoire).

[26] Article 25, § 2, c (ancien), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel que libellé avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013. Notons que cette ancienne version de l'article 25, § 2, c, reste applicable, à titre transitoire, pour toutes les condamnations à perpétuité passées en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (voy. également *infra*, E. Entrée en vigueur de la nouvelle loi et droit transitoire).

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

dispositions, le seuil d'admissibilité passant ainsi du tiers à la moitié de la peine déjà subie [27].

En deuxième lieu, tout condamné à trente ans ou à perpétuité, ayant précédemment été condamné à une peine criminelle, devra avoir subi vingt-trois ans de privation de liberté au lieu de quatorze ou seize [28].

Enfin, le condamné à trente ans ou à perpétuité dont la motivation de l'arrêt de condamnation fait apparaître qu'il avait précédemment été condamné à une peine correctionnelle d'au moins trois ans d'emprisonnement ferme du chef d'une des infractions énumérées [29], alors qu'il se serait écoulé moins de dix ans entre le moment où il a purgé sa peine (ou le moment où sa peine a été prescrite) et les nouveaux faits ayant donné lieu à sa condamnation à une peine de trente ans ou à perpétuité, devra subir une détention presque deux fois plus longue puisqu'il ne sera admissible qu'après dix-neuf ans de privation de liberté au lieu de dix actuellement [30]. En effet, la récidive de crime sur délit n'étant pas consacrée dans le Code pénal, les détenus condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité, ayant été précédemment condamnés à une peine correctionnelle, étaient jusqu'ici considérés comme « primaires » et non-récidivistes et ne devaient dès lors subir que dix années de privation de liberté avant d'être admissibles à la libération conditionnelle [31].

Dans le cadre de son avant-projet de loi, le gouvernement avait précisément souhaité insérer dans le Code pénal cette nouvelle base de récidive de crime sur délit [32] à laquelle il dut finalement renoncer suite à l'avis très critique du Conseil d'État [33]. En contrepartie, il décida néanmoins de prévoir, aux conditions ci-avant énoncées, une période minimale de détention plus longue pour

[27] Article 25, § 2, c (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel que modifié par l'article 4 de la loi du 17 mars 2013.

[28] Article 25, § 2, e (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi du 17 mars 2013.

[29] Notamment les infractions terroristes (articles 137, 138, 140 et 141 C. pén.), l'attentat à la pudeur et le viol (articles 372, 373, 375, 376, 377, 377*bis* C. pén.), les diverses espèces de meurtre (articles 393 à 397 C. pén.), les coups et blessures volontaires ayant causé une maladie ou une incapacité de travail commis avec préméditation (article 399, al. 2, C. pén.), la traite des êtres humains (articles 433*quinquies* à 433*novies* C. pén.), l'extorsion (article 470 C. pén.), certains vols aggravés (articles 471, septième membre de la phrase de l'énumération, et 472 à 475 C. pén.), etc. Pour la liste complète, voy. l'article 25, § 2, d (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi du 17 mars 2013.

[30] Article 25, § 2, d (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi du 17 mars 2013.

[31] En vertu, respectivement, des articles 25, § 2, a (non modifié) et 25, § 2, c (ancien), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[32] Article 2 de l'avant-projet de loi qui prévoyait d'insérer un nouvel article 55*bis* dans le Code pénal (*Doc. parl*., Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n^{os} 2603/1 et 2604/1, p. 24).

[33] C.E., Avis n° 52 102/AG, 16 octobre 2012, *Doc. parl*., Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n^{os} 2603/1 et 2604/1, pp. 29-52.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

ces condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité ayant fait l'objet d'une précédente condamnation correctionnelle.

Notons toutefois, d'une part, que seule une condamnation du chef d'une des infractions visées au nouvel article 25, § 2, c, pourra donner lieu à l'accroissement du seuil d'admissibilité [34] et, d'autre part, que tout arrêt de condamnation de la Cour d'assises devra obligatoirement mentionner si le condamné entre dans le champ d'application du nouvel article 25, § 2, d ou e [35].

On peut difficilement accepter qu'un condamné se trouvant en état de récidive légale pour avoir commis un nouveau délit après une première condamnation correctionnelle [36] soit soumis à la règle des deux tiers de l'article 25, § 2, b, de la loi du 17 mai 2006, alors qu'une personne ayant commis un crime après la même première condamnation correctionnelle ne le serait pas [37]. Mais, comme le relève le Professeur Marie-Aude Beernaert [38], une autre manière de porter remède à cette différence de traitement aurait pu consister à supprimer purement et simplement toute distinction entre les condamnés primaires et récidivistes en termes d'admissibilité à la libération conditionnelle. Trois arguments principaux nous semblent plaider en faveur d'une telle réforme :

— la récidive est, dans notre système actuel, doublement sanctionnée (au niveau de la fixation de la peine d'abord et de son exécution ensuite) ;
— un risque réel de récidive future du condamné est en soi une contre-indication à l'octroi d'une libération qui justifie de refuser cette mesure, sans qu'il soit nécessaire de retarder de manière générale la date d'admissibilité pour l'ensemble des condamnés récidivistes ;
— la récidive n'est d'ailleurs pas prise en compte pour les condamnés à une ou plusieurs peine(s) dont la partie à exécuter n'excède pas trois ans puisque le seuil retenu, en vertu de l'article 25, § 1er, de la loi relative au statut juridique externe, est d'un tiers même si le jugement ou l'arrêt a constaté qu'ils étaient en état de récidive légale [39].

---

[34] Alors qu'initialement, dans le cadre de l'avant-projet qui visait à introduire une nouvelle base de récidive de crime sur délit, le législateur évoquait, de manière générale, les « faits ayant causé intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale » sans aucune autre précision (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, nos 2603/1 et 2604/1, p. 24), il dut, suite à l'avis du Conseil d'état qui pointait les difficultés d'interprétation de cet énoncé trop vague (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, nos 2603/1 et 2604/1, pp. 34-38), préciser de manière exhaustive la liste des infractions qu'il entendait viser.

[35] Article 344, al. 3 (nouveau), du C.I.cr., tel qu'inséré par l'article 2 de la loi du 17 mars 2013 modifiant l'article 344 du Code d'instruction criminelle.

[36] Article 56, al. 2, C. pén.

[37] C'était le cas de Michelle Martin qui, préalablement à sa condamnation à trente ans par la Cour d'assises en 2004, avait déjà été condamnée en 1989 à une peine correctionnelle de cinq ans. Elle pouvait donc introduire une demande de libération conditionnelle après un tiers de sa condamnation à trente ans.

[38] M.-A. Beernaert, « La libération conditionnelle dans la tourmente », in *La justice : enjeux et perspectives de demain. Congrès du 18 mars 2013*, Bruges, La Charte, pp. 49-66, n° 20.

[39] *Ibidem*, n° 20.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur les raisons qui ont conduit le législateur à durcir le seul régime des condamnés aux peines les plus lourdes (à savoir la réclusion à perpétuité ou à trente ans) à l'exclusion des autres catégories de condamnés, ce qui pose d'emblée la question de l'égalité de traitement des premiers par rapport aux seconds. Selon l'exposé des motifs, la loi a pour but de « se montrer nettement plus strict[e] vis-à-vis des auteurs d'infractions particulièrement graves » [40] en vue de « protéger la société » [41]. Derrière ce — prétendu — motif de protection de la société, se cachent, sans doute, les revendications sécuritaires voire vindicatives d'une société — récemment ébranlée [42] — que le législateur semble avoir portées par son projet de loi [43]. Le droit pénal se doit pourtant d'être « à l'opposé de la barbarie et de la vengeance primaire. La sanction pénale, même sévère, est nécessairement plus humaine et plus digne que les actes qu'elle réprime » [44].

Enfin, avec un tel rehaussement des seuils, le pouvoir d'appréciation des tribunaux de l'application des peines sera significativement réduit et la libération conditionnelle ne pourra vraisemblablement être obtenue que très peu de temps avant la fin de la peine (tout en étant couplée à un délai d'épreuve plus long — voy. D) [45]. Les condamnés pourront dès lors être massivement

[40] Projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Exposé des motifs (I), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1, p. 5.

[41] *Ibidem*, p. 6.

[42] Nous faisons référence à la vive émotion provoquée par la sortie de prison de Michelle Martin suite à l'obtention d'une libération conditionnelle par le tribunal de l'application des peines de Mons.

[43] Plusieurs extraits des travaux parlementaires semblent accréditer notre sentiment. Voy. not. : « Ce projet de loi s'inscrit de la sorte dans le cadre d'une différenciation plus approfondie de la fixation de la peine et de l'exécution de la peine en vue d'une approche plus stricte et plus acceptée par la société de certaines catégories de condamnés » (projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Exposé des motifs (I), *Doc. parl*., Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1, p. 5). Cette regrettable tendance vindicative fut d'ailleurs soulevée par une parlementaire, Madame Sonja Becq, en ces termes : « Il est compréhensible que la libération de Michelle Martin et la demande de Marc Dutroux aient donné lieu à un vif émoi dans la société. S'il est heureux que le Parlement prenne en considération cette réalité, les responsables politiques ne doivent pas pour autant satisfaire purement et simplement le besoin de vengeance de l'opinion publique » (projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Discussion générale, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, séance du 31 janvier 2013, n° 127, pp. 64-65).

[44] P. DHAEYER, « Quel est le sens de la peine d'emprisonnement ? », article disponible sur http://www.justice-en-ligne.be.

[45] En effet, même si la procédure de libération conditionnelle est initiée dans les temps, elle est très peu souvent octroyée dès le seuil d'admissibilité atteint car il est très rare que le tribunal de l'application des peines fasse droit à la première demande de libération conditionnelle. Cela peut également résulter du manque de personnel dans les services psycho-sociaux des prisons qui préparent les dossiers en vue de l'audience, du fait que les congés précédant les libérations sont pratiquement systématiquement refusés par l'administration dans un premier temps, ou encore du fait que le plan de réinsertion du détenu n'est pas assez abouti (M.-A. BEERNAERT et R. DE BÉCO,

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

tentés d'aller « à fond de peine », sans aucune préparation de leur sortie, ce qui serait totalement contre-productif en termes de prévention de la récidive et de lutte contre la surpopulation carcérale (voy. II).

B. Suppression de l'automaticité des procédures de libération conditionnelle

Le législateur a supprimé à l'égard de tous les condamnés — et non plus seulement ceux condamnés à une peine de réclusion perpétuelle ou de trente ans — l'une des innovations les plus significatives de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, à savoir l'automaticité de l'examen des libérations conditionnelles par le juge ou le tribunal de l'application des peines [46].

Jusqu'à présent, il incombait au directeur de l'établissement pénitentiaire dans lequel se trouve le condamné d'introduire automatiquement la procédure en rendant, au plus tôt quatre mois et au plus tard deux mois avant que ce dernier n'atteigne les seuils d'admissibilité, un avis motivé contenant une proposition d'octroi ou de refus d'une libération conditionnelle [47]. En vertu des nouvelles dispositions, le directeur ne devra plus qu'informer le condamné, par un simple écrit, de la possibilité d'introduire une demande de libération conditionnelle, six mois avant qu'il n'atteigne le seuil admissibilité. Il appartiendra ensuite à ce dernier d'initier lui-même la procédure en déposant une demande écrite au greffe de la prison [48]. Le législateur estime, en effet, qu'à l'instar d'autres modalités d'exécution de la peine [49], l'on peut — doit ? — attendre du condamné une démarche active en vue de sa libération conditionnelle [50].

Si — et uniquement si — le condamné dépose une demande, le directeur de l'établissement pénitentiaire rendra ensuite un avis au plus tard dans les quatre mois [51]. À dater de la réception de cet avis, le ministère public aura,

---

« Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *J.T.*, 2012, pp. 661-663, spéc. p. 662).

[46] Précédemment, sous l'empire de la loi du 5 mars 1998, la commission de libération conditionnelle était uniquement saisie sur demande du détenu ayant, en outre, obtenu un avis positif de la conférence du personnel de la prison (article 3 de la loi du 15 mars 1998 relative à la libération conditionnelle).

[47] Articles 31 et 50 (anciens) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[48] Articles 25, 31 et 50 (nouveaux) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tels que modifiés par les articles 5, 8 et 13 de de la loi du 17 mars 2013.

[49] Le condamné était déjà tenu d'initier la procédure en rédigeant une demande afin de bénéficier d'une détention limitée ou d'une surveillance électronique (articles 23, § 2, 29 et 49 (non modifiés) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe).

[50] Projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Exposé des motifs (I), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1, p. 9.

[51] Articles 30, § 2 et 50, § 2 (nouveaux), de la de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tels que modifiés par les articles 8 et 13 de de la loi du 17 mars 2013.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

comme précédemment, un mois pour rédiger à son tour le sien [52]. Notons que la loi du 17 mars 2013 uniformise le contenu des avis du directeur et du ministère public en imposant également à ce dernier d'achever son avis par une proposition motivée d'octroi ou de refus de la modalité d'exécution de la peine et de se prononcer, le cas échéant, sur les conditions particulières qu'il estime nécessaire d'imposer au condamné [53].

Alors que, selon les anciennes dispositions, l'audience du tribunal de l'application des peines devait se tenir au plus tard deux mois après la réception de l'avis du directeur [54], elle devra à l'avenir avoir lieu au plus tard six mois après le dépôt de la demande [55] à charge pour le ministère public qui n'aurait pas communiqué son avis écrit en temps utile, de le rendre avant ou pendant l'audience [56]. Aucun retard ne devrait donc être engendré par le nouveau régime puisque la libération conditionnelle peut toujours, non plus automatiquement mais potentiellement [57], être examinée au plus tôt dès le seuil d'admissibilité atteint [58].

---

[52] Articles 33, § 1er et 51 (parties non modifiées) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[53] Articles 33, § 1er et 51 (nouveaux) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tels que modifiés par les articles 10 et 14 de de la loi du 17 mars 2013. Selon le Conseil supérieur de la Justice, cette modification permettra au condamné de connaître parfaitement la position du ministère public et d'adapter son plan de réinsertion en tenant compte des conditions envisagées par ce dernier ; Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 25 octobre 2012, p. 9.

[54] Première phrase de l'article 52, § 1er (ancienne version), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[55] Première phrase de l'article 52, § 1er (nouvelle version, telle que modifiée par les articles 11 et 15 de la loi du 17 mars 2013), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[56] Deuxième phrase de l'article 52, § 1er (nouvelle version, telle que modifiée par l'article 15 de la loi du 17 mars 2013), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[57] En effet, selon les nouvelles dispositions, l'audience, ayant lieu au plus tard six mois après la demande du détenu, peut potentiellement avoir lieu dès le seuil d'admissibilité atteint dans la seule hypothèse où le détenu introduit une demande immédiatement (c'est-à-dire six mois avant le respect du seuil) tandis que, selon les anciennes dispositions, l'audience, ayant lieu au plus tard deux mois après l'avis du directeur (lequel devait intervenir au plus tard deux mois avant la date d'admissibilité), intervenait automatiquement dès le seuil d'admissibilité atteint.

[58] Notons que la loi du 17 mars 2013 a également supprimé la procédure devant le président du tribunal de première instance prévue dans le cas où l'avis du directeur n'était pas communiqué dans le délai afin de condamner le ministre de la Justice sous peine d'astreinte à émettre son avis par l'intermédiaire du directeur (articles 31, § 5 et 50, § 2 (anciens), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe). Les conséquences de cette suppression peuvent toutefois être relativisées dans la mesure où, selon la nouvelle loi, l'audience devra, en toute hypothèse, avoir lieu au plus tard six mois après la demande du détenu, qu'il ait été ou non satisfait aux obligations d'avis, à charge pour le ministère public et dorénavant, semble-t-il, pour le directeur, de rendre leur avis avant ou pendant l'audience. Si la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe le prévoit expressément pour le ministère public en ses articles 34, § 1er et 52, § 1er, il est cependant regrettable que de telles dispositions n'aient pas été insérées quant à l'avis du directeur.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

La suppression de l'automaticité de l'examen ainsi engendrée par les nouvelles dispositions apparaît en contradiction avec la position du Comité des ministres du Conseil de l'Europe exprimée notamment dans sa recommandation du 24 septembre 2003 qui dispose que « les autorités compétentes devraient engager la procédure nécessaire pour que la décision concernant la libération conditionnelle puisse être rendue dès que le détenu a purgé la période minimale requise » [59] ainsi que dans sa résolution (76) 2 sur le traitement des détenus en détention de longue durée du 17 février 1976 qui encourage les États membres à « s'assurer que les cas de tous les détenus seront examinés aussitôt que possible pour voir si une libération conditionnelle peut leur être accordée » [60].

En outre, s'il peut paraître, de prime abord, acceptable d'attendre une démarche proactive du détenu pour lancer la procédure de libération conditionnelle [61], l'examen des effets engendrés par l'exigence d'une telle démarche nous empêche d'adhérer à cette philosophie.

En effet, alors que l'automaticité de la procédure présentait l'avantage de permettre à tout condamné de comparaître devant le tribunal de l'application des peines tout en ne privant bien entendu pas ces instances décisionnelles de leur pouvoir de contrôle, sa suppression risque de réduire d'une manière aussi substantielle qu'injustifiée le nombre de demandes de libération conditionnelle [62]. Certains détenus plus isolés ou fragiles (illettrés, ne parlant pas la langue, n'ayant plus de famille, d'amis, de liens professionnels, de lieu de résidence, d'avocat…) ne disposeront pas des ressources suffisantes ou ne trouveront pas l'énergie nécessaire pour introduire la procédure et deviendront ainsi les « oubliés du système » [63].

Certes, le condamné sera informé, par écrit, de sa future admissibilité à la libération conditionnelle. Cette seule information écrite ne paraît cependant guère suffisante. Il aurait sans doute été plus judicieux, comme le préconisait d'ailleurs le Conseil supérieur de la Justice, que l'information fournie par le directeur au condamné soit communiquée, non seulement par écrit, mais également à l'occasion d'un entretien verbal individuel entre le directeur et

[59] Recommandation Rec (2003)22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres concernant la libération conditionnelle, adoptée le 24 septembre 2003 (point 17).

[60] Résolution (76) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le traitement des détenus en détention de longue durée adoptée le 17 février 1976 (point 9).

[61] Cette proactivité est d'ailleurs déjà exigée dans le cadre de l'élaboration du plan de reclassement et permettrait d'éviter, dans certains cas, un travail inutile au coût exorbitant tant pour les prisons, le ministère public, le tribunal de l'application des peines mais aussi pour les services psycho-sociaux des prisons déjà surchargés de travail.

[62] R. De Baerdemaeker et consorts, Note annexée à la lettre ouverte à la Commission de la justice du Sénat au sujet de la libération conditionnelle (p. 5), disponible sur http://www.legalworld.be, rubrique A la une — Archives.

[63] *Ibid.*, p. 5 ; M.-A. Beernaert et R. De Béco, « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *op. cit.*, p. 662.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

le condamné afin de l'aviser, dans un langage accessible, de ses droits et des démarches à accomplir en vue d'une éventuelle demande de libération [64]. Un amendement en ce sens avait pourtant été déposé afin que les condamnés les plus fragilisés notamment sur les plans linguistique ou d'alphabétisation « aient accès au même titre que les autres à ces procédures de libération » [65] mais il ne fut malheureusement pas adopté [66].

Supprimer l'automaticité des procédures, c'est enfin, ici encore, « prendre le risque de voir augmenter le nombre de détenus, qui, découragés, préféreront n'avoir aucun compte à rendre avec la justice, aller à fond de peine et sortir de prison sans le moindre encadrement » [67], alors que l'on connaît les conséquences de ce scénario en termes de récidive et de surpopulation carcérale [68]. Ce retour en arrière nous paraît dès lors aussi juridiquement contestable qu'humainement déplorable.

C. Modification de la composition et du fonctionnement du tribunal d'application des peines

Le législateur, sans même avoir pris le temps d'obtenir une quelconque évaluation du travail réalisé par le tribunal de l'application des peines depuis son instauration en février 2007, a pourtant également pris l'option d'introduire des modifications touchant à celui-ci, que ce soit au niveau de sa composition ou de son fonctionnement. Ces modifications ne concernent cependant, pour la plupart, que les seules personnes condamnées à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité et de surcroît mises à disposition du tribunal de l'application des peines (précédemment du ministre de la Justice), soit, d'après les chiffres de l'administration pénitentiaire, à peine 13 détenus [69] sur les plus de

[64] Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 25 octobre 2012, pp. 5-6. Selon cet avis, le temps dégagé suite à la non-automaticité des procédures aurait pu être partiellement mis à profit par les directeurs d'établissement pénitentiaire pour cet entretien individuel.

[65] Selon la justification de cet amendement, « il est important que le directeur ou les services psycho-sociaux de la prison prennent le temps d'informer les condamnés de vive voix, dans un langage accessible et qu'ils les accompagnent dans leurs démarches de manière concrète, par exemple en les aidant à compléter le formulaire type de demande » (projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Amendement n° 1 de Mme KHATTABI, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 1953/2, pp. 1-2).

[66] Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 1953/3, p. 53.

[67] M.-A. BEERNAERT et R. DE BÉCO, « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelles, *op. cit.*, p. 662.

[68] Voy. *infra*, II. Les dérives possibles.

[69] Dont Marc Dutroux.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

11 500 qui peuplent actuellement les établissements pénitentiaires [70]. L'impact est donc relativement limité. Ce régime spécifique pose cependant ici encore la question de l'égalité de traitement entre ces personnes condamnées à de lourdes peines et les autres condamnés à des peines moins sévères.

1. Composition du tribunal de l'application des peines

La loi du 17 mars 2013 modifie le Code judiciaire, en ses articles 78 et 92*bis* [71]. Désormais, les condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité, assortie d'une mise à disposition du tribunal de l'application des peines, devront, peu importe la mesure sollicitée, comparaître devant une chambre spécialement composée. Celle-ci comptera parmi ses membres, outre le juge de l'application des peines et les deux assesseurs spécialisés, deux juges du tribunal correctionnel, ces derniers devant, selon le vœu du législateur, apporter toute leur expérience en matière de fixation des peines [72].

Une chambre composée de cinq juges se rencontre pourtant de manière tout à fait exceptionnelle dans le système judiciaire belge. En matière pénale, c'était jusqu'ici uniquement le cas pour le jugement des Ministres et secrétaires d'État poursuivis pour des infractions commises à l'occasion de leurs fonctions, ou en dehors de l'exercice de celles-ci alors qu'ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions. L'assemblée générale de la Cour d'appel est seule compétente [73] pour connaître de ces infractions et est, pour l'occasion, composée de cinq magistrats [74].

Par ailleurs, il est étonnant que la hauteur de la peine prononcée antérieurement puisse encore avoir un quelconque impact sur la manière dont est composé le tribunal chargé de statuer sur l'exécution de celle-ci et justifie notamment la présence de deux magistrats « du fond », statuant habituellement sur la fixation des peines. Ceci pose de nouveau une question de discrimination entre les condamnés, qu'il serait intéressant de soumettre à la Cour constitutionnelle, que ce soit dans le cadre d'un recours en annulation ou à l'occasion d'une question préjudicielle.

---

[70] Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 25 octobre 2012, p. 13.

[71] Article 2 et 3 de la loi du 17 mars 2013.

[72] Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n° 1953/3, p. 5.

[73] Articles 103 ; 104 ; 125 et 126 de la Constitution.

[74] Article 22, § 2, de la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des Ministres, *M.B.*, 27 juin 1998 ; et article 22, § 1er, de la loi spéciale du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des membres des gouvernements de communauté ou de région, *M.B.*, 27 juin 1998. Notons cependant que dans le cas où elle connait d'une procédure dirigée à l'encontre d'un ministre fédéral ou secrétaire d'Etat fédéral, pour une infraction commise dans l'exercice de ses fonctions, l'article 22, § 1er, de la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres prévoit que l'assemblée générale de la Cour d'appel sera composée de sept conseillers.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

2. La décision du tribunal de l'application des peines

Concernant les mêmes condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité, assortie d'une mise à disposition du tribunal de l'application des peines, la décision d'octroi d'une modalité d'exécution de la peine devra en outre être prise à l'unanimité des cinq juges composant la chambre devant laquelle ils devront comparaître [75], et non plus à la simple majorité comme c'est la règle pour tous les autres condamnés. L'idée du législateur était d'avoir la certitude que « la décision la plus adéquate soit prise » [76], ce qui semble un curieux raccourci et revient en réalité à postuler que le maintien en détention est par principe la meilleure décision, même si quatre personnes sont d'avis qu'un condamné peut bénéficier d'une modalité d'exécution de la peine *extra muros*, et qu'une seule s'y oppose.

Ceci est d'autant plus surprenant que l'unanimité n'est en principe jamais exigée, en matière pénale, qu'en faveur de la personne poursuivie (lorsqu'il s'agit d'aggraver sa situation en degré d'appel [77]). Avec la réforme du régime de la libération conditionnelle, l'unanimité sera désormais utilisée clairement en défaveur de la personne sollicitant une modalité d'exécution de sa peine. De nouveau, lier cette exigence d'unanimité pour l'octroi d'une libération conditionnelle à la hauteur de la peine prononcée par le juge pose une réelle question en termes de discrimination entre les détenus soumis à cette nouvelle exigence et les autres.

Le législateur a par ailleurs précisé que, pour ces condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité, assortie d'une mise à disposition, lorsque le tribunal de l'application des peines n'octroie pas la mesure sollicitée, il lui revient de mentionner dans sa décision la date à laquelle le condamné pourra introduire une nouvelle demande [78]. Le délai entre le jugement rendu et la nouvelle demande sera de minimum six mois et de maximum dix-huit mois, alors qu'il ne peut pas excéder un an pour les autres condamnés non mis à disposition, ou condamnés à une peine criminelle inférieure à 30 ans [79]. Par ailleurs, contrairement aux autres condamnés pour lesquels aucun délai minimum n'a été déterminé, le législateur a prévu que le condamné à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité, mis à disposition, ne pourra pas introduire de façon illimitée des demandes qui mettront en marche toute la procédure et retarderont

[75] Article 54, § 2, al. 1er (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel qu'inséré par l'article 16 de la loi du 17 mars 2013.

[76] Projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Exposé des motifs (I), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1, p. 15.

[77] Article 211*bis* du Code d'instruction criminelle.

[78] Article 54, § 2, al. 2 et 3 (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel qu'inséré par l'article 16 de la loi du 17 mars 2013.

[79] Article 57, al. 2 (ancien), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

le traitement des affaires par le tribunal de l'application des peines puisque le délai minimal pour introduire une nouvelle demande est de six mois après que le tribunal de l'application des peines ait rendu sa décision [80].

Initialement, notons que le gouvernement avait encore prévu, concernant les décisions prises par le tribunal de l'application des peines à l'égard des condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité, mis de surcroît à disposition, de faire des avis rendus par le ministère public et le directeur de la prison, des avis conformes [81], devant nécessairement être favorables, pour que le tribunal de l'application des peines puisse déclarer la demande recevable [82]. Suite notamment aux sévères critiques émises par le Conseil d'État à l'égard de cette proposition [83], le gouvernement a — fort heureusement — abandonné cette piste. Formellement, les apparences sont donc encore sauves, même s'il n'en reste pas moins que les nouvelles exigences visent, insidieusement, à garantir autant que possible le maintien en détention des détenus condamnés aux peines les plus lourdes…

3. Du pourvoi en cassation à l'encontre de la décision du tribunal de l'application des peines

Le législateur a prévu que le ministère public pourrait se voir contraint de former un pourvoi en cassation à l'encontre de la décision finalement rendue par le tribunal de l'application des peines [84], suite à une injonction formulée par le ministre de la Justice [85]. Cet ajout vise, s emble-t-il, à conforter une pratique qui avait pu se développer antérieurement de manière empirique [86], et à confirmer le pouvoir d'injonction du ministre de la Justice dans une procédure qui ne concerne pas les poursuites mais l'application de la peine.

---

[80] Article 54, § 2, al. 3 (nouveau), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel qu'inséré par l'article 16 de la loi du 17 mars 2013.

[81] Il estimait que le directeur et le ministère public étaient, au vu de leurs missions légales et de leur expérience, les mieux placés pour rendre un jugement (*sic :* traduction de « een deskundig oordeel »). Voy. Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe […], approuvé par la Commission d'avis, d'enquête réunie le 25 octobre 2012, p. 14.

[82] Article 14 de l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive en modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n^{os} 2603/1 et 2604/1, pp. 24-28.

[83] Projets de loi modifiant le Code d'instruction criminelle, le Code judiciaire, et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, C.E., Avis n° 52 102/AG, 16 octobre 2012, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n^{os} 2603/1 et 2604/1, pp. 29-52, spéc. pp. 43-49.

[84] Peu importe qu'elle concerne un condamné mis à disposition ou non, devant subir une réclusion à perpétuité de 30 ans ou une peine moins grave.

[85] Article 96 (nouveau) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel que modifié par l'article 20 de la loi du 17 mars 2013.

[86] Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n° 1953/3, p. 39.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

L'on peut regretter que ce point de la réforme n'ait pas été soumis à l'avis du Conseil d'État [87], notamment sur la question de la compatibilité de ce nouveau pouvoir d'injonction du ministre de la Justice avec la Constitution. Le pouvoir qu'a désormais celui-ci pour contraindre le ministère public de former un pourvoi en cassation va, en effet, bien au-delà du pouvoir d'ordonner des poursuites ou de prendre des directives de politique criminelle contraignantes dont il dispose en vertu de l'article 151, § 1er, de la Constitution [88].

On remarquera à cet égard que le Conseil supérieur de la Justice [89] a relevé qu'un tel pouvoir d'injonction risquait d'aboutir à ce que le ministère public devienne l'instrument pur et simple du ministre de la Justice, pour la gestion de certains dossiers sensibles en matière d'exécution des peines. Ceci va totalement à l'encontre de l'institution du ministère public et de l'indépendance, même relative, qui le caractérise [90].

D. Allongement du délai d'épreuve pour les condamnés à une peine de réclusion de trente ans

La durée du délai pendant lequel le condamné ayant bénéficié d'une libération conditionnelle sera mis à l'épreuve varie en fonction de la durée de la/des peine(s) qu'il doit exécuter.

Ce délai d'épreuve est en principe égal à la durée de la peine restant à purger au moment où la libération conditionnelle est octroyée, sans pouvoir être inférieur à deux ans [91]. En cas de condamnation à une peine criminelle à temps ou à une ou plusieurs peine(s) correctionnelle(s) dont la durée totale excède cinq ans d'emprisonnement principal (ce qui incluait, jusqu'ici, les condamnés à la réclusion de trente ans), le délai d'épreuve est de minimum cinq ans (si la partie de la peine restant à exécuter au moment où la libération conditionnelle est accordée est inférieure) et de maximum dix ans (si la partie de la peine restant à purger est supérieure) [92]. Il est, par ailleurs, systématiquement fixé à dix ans en cas de condamnation à la réclusion à perpétuité [93].

---

[87] Voy. projets de loi modifiant le Code d'instruction criminelle, le Code judiciaire, et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, nos 2603/1 et 2604/1, pp. 24-28.

[88] Et de l'article 364 du Code d'instruction criminelle pour le pouvoir d'ordonner des poursuites.

[89] Conseil supérieur de la Justice, communiqué de presse du 31 janvier 2013, disponible sur *www.csj.be.*

[90] Article 151, § 1er, de la Constitution.

[91] Article 71, al. 2 (non modifié), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[92] Article 71, al. 3 (ancien), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[93] Article 71, al. 4 (ancien), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

La loi du 17 mars 2013 a modifié ce régime à l'égard des condamnés à une peine de réclusion de trente ans en prévoyant qu'ils seront désormais soumis au même délai d'épreuve que les condamnés à une peine privative de liberté à perpétuité, soit un délai d'épreuve dont la durée s'élèvera dans tous les cas à dix ans [94], peu importe la durée de la peine restant à exécuter au moment où la libération conditionnelle est accordée.

Cette modification s'inscrit dans le cadre de la volonté du législateur d'aligner le régime applicable aux condamnés à une peine de réclusion de trente ans sur celui applicable aux condamnés à perpétuité [95].

L'allongement du délai d'épreuve risque cependant d'avoir pour effet de décourager très fortement ces catégories de détenus à solliciter une mesure de libération conditionnelle. En effet, en plus de devoir subir une durée de peine plus longue avant de pouvoir en bénéficier, ils seront, une fois leur libération conditionnelle obtenue, soumis plus longtemps au contrôle de la justice, parfois même après le terme de la/des peine(s) à laquelle/auxquelles ils ont été condamnés [96]. Ils seront dans ce cas, une fois de plus, bien plus enclins à aller « à fond de peine », pour recouvrer une pleine et entière liberté une fois de retour dans la société, ce qui n'est absolument pas positif du point de vue de l'évitement de la récidive [97].

Le Conseil supérieur de la Justice, dans son avis sur l'avant-projet de loi modifiant notamment la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, avait quant à lui proposé de profiter de la réforme pour prévoir que dans tous les cas, la durée d'épreuve ne pourrait jamais être inférieure à celle de la peine restant à exécuter au moment de la libération [98] de manière à éviter toute forme de remise de peine [99].

---

[94] Article 71, al. 3 et 4 (nouveaux), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel que modifié par l'article 18, 2°, de la loi du 17 mars 2013.

[95] Voy. *supra*, A. Le rehaussement des seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle pour les condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité.

[96] M.-A. Beernaert et R. de Béco, « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *op. cit.*, spéc. p. 662.

[97] Voy. A. Kensey et A. Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évolution », Direction de l'administration pénitentiaire, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n° 36, mai 2011, p. 4.

[98] Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 […], approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 25 octobre 2012, pp. 11-13.

[99] En effet, un condamné à une peine de réclusion de trente ans pourrait (théoriquement) bénéficier d'une libération conditionnelle après quinze ans. Le délai d'épreuve est de dix ans. Dans ce cas, il n'aura dès lors subi que vingt-cinq ans de privation de liberté (en détention ou en libération conditionnelle) et aura bénéficié d'une remise de peine de cinq ans. Cette situation est paradoxale par rapport à la situation des condamnés à de courtes peines privatives de liberté, dont la durée du délai d'épreuve ne peut jamais être inférieure à la durée de la peine restant à subir, lesquels ne peuvent dès lors jamais bénéficier de réduction de peine (voy. article 71, al. 2 (non modifié), de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe).

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

Malgré le dépôt d'un amendement visant à suivre l'avis du Conseil supérieur de la Justice et à prévoir uniquement le minimum de la durée du délai d'épreuve, permettant ainsi au tribunal de l'application des peines d'adapter celle-ci à la durée de la peine restant à subir au moment où une libération conditionnelle est octroyée [100], cette proposition ne fut finalement pas suivie par le législateur.

E. Entrée en vigueur de la nouvelle loi et droit transitoire

La loi nouvelle est entrée en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, conformément à son article 23, soit le 19 mars 2013.

Le législateur a cependant prévu une série de dispositions de droit transitoire, modalisant la mise en application de certaines des nouveautés introduites.

Ainsi, les dispositions provoquant un rehaussement des seuils d'admissibilité à la libération conditionnelle [101] (pour les condamnés à la réclusion à perpétuité ou de trente ans), ainsi que celles relatives à l'allongement du délai d'épreuve [102] (pour les condamnés à la réclusion de trente ans) ne s'appliqueront qu'aux condamnations passées en force de chose jugée après l'entrée en vigueur de la loi [103], c'est-à-dire après le 19 mars 2013 [104]. Pour les condamnations ayant acquis force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la réforme, les anciennes dispositions resteront d'application.

Il aurait été en effet difficilement acceptable que les nouveaux seuils fixés par le législateur, plus sévères pour les condamnés aux peines les plus lourdes, s'appliquent de manière immédiate, en ce compris à ceux d'entre eux qui furent condamnés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi [105]. En effet, bien que l'interdiction de l'application rétroactive de la loi pénale au détriment du prévenu, de l'accusé ou du condamné, telle que visée par l'article 7.1 de la

[100] Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Amendement n° 16 de Mme FAES, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 1953/2, pp. 14-16.

[101] C'est-à-dire l'article 4 de la loi du 17 mars 2013.

[102] C'est-à-dire l'article 18 de la loi du 17 mars 2013.

[103] C'est-à-dire aux condamnations définitivement jugées après l'entrée en vigueur de la loi, peu importe qu'avant l'entrée en vigueur de la loi, un jugement de condamnation ayant ensuite fait l'objet d'un recours soit intervenu. Voy. à ce sujet, projets de loi modifiant le Code judiciaire, le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n^{os} 2603/1 et 2604/1, p. 52.

[104] Article 21, al. 1er, de la loi du 17 mars 2013 ; Projets de loi modifiant le Code d'instruction criminelle, le Code judiciaire, et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe […], Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n^{os} 2603/1 et 2604/1, p. 51.

[105] Voy. à ce sujet, D. PATTYN et M. VAN HECKE, « Hervorming voorwaardelijke invrijheidstelling onhaalbaar en onwettig », Communiqué du 12 septembre 2012, disponible sur le site www.mensenrechten.be.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

Convention européenne des droits de l'homme, ne s'applique en principe pas à des mesures qui ne concernent que l'exécution ou l'application de la peine, la Cour de Strasbourg a récemment observé « qu'il ne paraît faire aucune doute que la fixation de la durée minimale d'emprisonnement pour une réclusion à perpétuité relève de l'infliction de la peine et bénéfice donc de la protection de l'article 7 » [106]. Il s'agit donc de prendre en considération la sanction réellement subie par le condamné, au-delà de la peine initialement prononcée par le juge.

Prévoir une telle disposition transitoire était donc indispensable pour assurer la conformité de la réforme avec la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour [107]. Le législateur a également suivi ce raisonnement pour l'allongement du délai d'épreuve et la disposition transitoire y afférente.

Cependant, il eût été encore davantage préférable que ces dispositions provoquant un rehaussement des seuils d'admissibilité et un allongement du délai d'épreuve ne s'appliquent qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis après l'entrée en vigueur de la loi. En effet, par l'application de la loi nouvelle, la peine devient plus sévère puisqu'au niveau de son exécution, la durée minimale de détention est allongée, ainsi que le délai d'épreuve en cas de libération conditionnelle. La personne condamnée après l'entrée en vigueur de la loi, pour des faits commis avant l'entrée en vigueur de celle-ci, sera donc sanctionnée plus sévèrement que la personne condamnée, pour les mêmes faits, avant l'entrée en vigueur de la loi [108]. Ceci produit dès lors une différence de traitement injustifiée susceptible d'entraîner l'annulation (au moins partielle) de la loi par la Cour constitutionnelle [109].

Les articles 5 et 7 [110], 8 et 13 [111], 11 et 15 [112] de la loi du 17 mars 2013 ne sont, quant à eux, applicables qu'aux condamnés qui atteignent le seuil d'admissibilité à la libération conditionnelle [113] plus de six mois après l'entrée

[106] Cour eur. D.H., *Vinter et autres c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012, § 109, recours actuellement pendant devant la Grande Chambre.

[107] Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006, approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 25 octobre 2012, p. 10.

[108] Voy. les considérations émises à ce sujet par certains sénateurs : projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 2012-2013, n° 1953/3, pp. 28-29.

[109] Voy. à ce sujet, Ligue des droits de l'Homme, « Verstrenging wet-Lejeune jammer genoeg van kracht », Communiqué du 21 mars 2013, disponible sur www.mensenrechten.be.

[110] Relatifs à l'information visée aux articles 25/1 et 26/1 (nouveaux) de la loi du 17 mai 2006, donnée par le directeur de la prison au condamné concernant son admissibilité à la libération conditionnelle (ou libération provisoire) 6 mois avant qu'il n'atteigne le seuil.

[111] Relatifs à la demande écrite du condamné.

[112] Relatifs au délai maximal endéans lequel l'audience du tribunal de l'application des peines doit prendre place.

[113] Calculé conformément aux dispositions telles que rédigées avant la réforme, conformément à l'article 21 de la loi du 17 mars 2013.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

en vigueur de la loi [114]. Les dispositions de la loi du 17 mai 2006 [115] telles qu'elles étaient rédigées avant l'entrée en vigueur de la réforme, continuent, dès lors à titre transitoire [116], à s'appliquer à l'égard des condamnés allignant le seuil d'admissibilité dans les 6 mois de l'entrée en vigueur de la loi, jusqu'à ce qu'un jugement définitif du tribunal d'application des peines soit rendu [117].

Les dispositions de la loi du 17 mai 2006 continueront également à s'appliquer, telles que libellées avant la réforme, à l'égard des procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit rendu par le tribunal de l'application des peines, ainsi qu'à l'égard des affaires pour lesquelles un jugement définitif est intervenu avant l'entrée en vigueur de la réforme qui fixait une date pour l'émission d'un nouvel avis par le directeur de la prison, jusqu'au moment où un autre jugement définitif sera rendu [118]. Dès ce moment, la nouvelle réglementation trouvera alors à s'appliquer. Si la modalité n'est pas octroyée, c'est conformément à la nouvelle réglementation que le tribunal devra déterminer quand le condamné pourra introduire une nouvelle demande [119].

Notons que le législateur n'a pas prévu de dispositions transitoires particulières pour les modalités relatives à la composition spécifique du tribunal de l'application des peines (qui comptera cinq juges lorsqu'il connaîtra de demandes introduites par des condamnés à des peines de réclusion de trente ans ou à perpétuité mis à disposition du tribunal de l'application des peines), ni pour l'exigence d'une décision à l'unanimité (dans les mêmes cas). Ces modifications, qui, malgré l'alourdissement important qu'elles génèrent pour la situation du condamné [120], s'identifient à des règles de procédure et sont donc d'application immédiate [121].

---

[114] Article 22, al. 1er, de la loi du 17 mars 2013.

[115] Plus spécifiquement, les articles 30, §§ 1er et 2 ; 34, § 1er ; 50, §§ 1er et 2 ; et 52, § 1er, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

[116] Il aurait, en effet, été impossible, pour le directeur de la prison, d'informer le détenu de la possibilité qu'il a d'introduire une demande de libération conditionnelle 6 mois avant qu'il n'atteigne le seuil d'admissibilité, conformément aux articles 5 et 7 de la nouvelle loi, si cette date intervient endéans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

[117] Article 22, al. 1er, de la loi du 17 mars 2013.

[118] Article 22, al. 2, de la loi du 17 mars 2013.

[119] Article 45 (nouveau) de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, tel que modifié par l'article 12 de la loi du 17 mars 2013 ; Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2012-2013, n° 2604/4 renvoyant au doc. n° 2603/4, pp. 74-75.

[120] Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2012-2013, n° 2604/4 renvoyant au doc n° 2603/4, p. 52.

[121] Projets de loi modifiant le Code judiciaire, le Code d'instruction criminelle et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, nos 2603/1 et 2604/1, pp. 29-52, spéc. p. 51.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

II. — Les dérives possibles (probables ?)

La législation nouvelle s'inscrit dans une dynamique de réaction à *court terme* à un fait [122] ayant provoqué quelque émoi dans l'opinion publique sans envisager les possibles — probables ? — conséquences perverses sur le long terme en termes de récidive (A) et de surpopulation carcérale (B).

A. Accroissement de la récidive

Par les dispositions nouvelles, l'octroi d'une libération conditionnelle devient plus compliqué et plus long. Si elle a comme objectif — à tout le moins prétendu — la sécurité des citoyens, la loi critiquée apparaît d'emblée contre-productive. En effet, la toute grande majorité des détenus (tous ceux condamnés à temps [123]) sortiront un jour ou l'autre de prison. La question est donc de savoir face à quelle situation ils se trouveront lorsque, franchissant le seuil de la prison, ils seront à nouveau plongés dans la « vraie vie », celle en société [124].

La loi du 17 mars 2013 ne repose ni sur un quelconque bilan négatif, ni sur une évaluation scientifique de l'application de la précédente législation. Le point de vue des professionnels du secteur n'a pas été pris en compte. Pire encore, la nouvelle législation a été adoptée au mépris des recommandations des instances internationales, lesquelles reconnaissent l'efficacité de la libération conditionnelle dans la prévention de la récidive [125], et des études scientifiques actuellement disponibles qui en attestent également.

Ainsi, selon des études menées en France, le taux de récidive des libérés conditionnels est nettement plus faible que celui des libérés en fin de peine. Ces derniers, n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine, présentent, en effet, un risque de recondamnation 1,6 fois plus élevé que celui des bénéficiaires d'une libération conditionnelle [126]. En outre, plus la partie de la peine

[122] Nous visons ici encore la libération conditionnelle obtenue par Michelle Martin en date du 28 août 2012.

[123] Contrairement aux détenus purgeant une peine de réclusion à perpétuité, qui, par définition, à défaut d'obtenir une libération conditionnelle, resteront en détention jusqu'à leur mort.

[124] « La sanction pénale doit, pour garantir efficacement la sécurité de tous, viser en priorité l'insertion ou la réinsertion, des personnes qui ont commis une infraction ! », Communiqué de presse du 26 février 2013 de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, disponible sur http://www.avocats.be.

[125] Voy. notamment le préambule de la recommandation (2003)22 concernant la libération conditionnelle adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 24 septembre 2003, dans lequel il est souligné que « la libération conditionnelle est une des mesures les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société, selon un processus programmé, assisté et contrôlé ».

[126] A. Kensey et A. Banadoua, *Les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, *op. cit.*, p. 7. Selon une autre étude

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

privative de liberté exécutée en détention est longue, plus la réinsertion s'avère difficile pour le condamné et le risque de récidive important [127]. La sélection des détenus bénéficiaires d'une libération conditionnelle est certes significative, mais n'explique pas entièrement ce taux de récidive moins élevé. La supervision des détenus après leur libération est sans doute encore davantage déterminante [128]. En effet, lorsqu'un détenu est libéré conditionnellement, il est soumis à un encadrement rigoureux et à un contrôle strict des conditions entourant sa libération, ce qui facilite sa réinsertion.

Totalement à contre-courant des résultats de ces études, la conjonction des nouvelles dispositions rend l'obtention d'une libération conditionnelle encore bien plus difficile et partant, de nombreux détenus seront tentés de purger l'entièreté de leur peine. Leur réinsertion ne sera pas préparée [129] et ils ne bénéficieront d'aucune supervision à leur sortie, qui s'opérera alors « sans filet ». Cette situation est de nature à accroître sensiblement le risque de récidive.

Paradoxalement, alors qu'en France, un groupe d'experts chargés par le Président de la République d'émettre des recommandations en vue de prévenir la récidive préconise notamment d'adopter un système de libération conditionnelle d'office, qui deviendrait le mode normal de libération [130], la nouvelle législation belge — qui débouchera probablement sur moins de prévention, moins de reclassement, plus de récidive et donc plus d'insécurité — engendrera, quant à elle, des effets pires encore que la situation qu'elle entendait pallier [131].

---

française (A. KENSEY, « La libération conditionnelle et la prévention de la récidive », in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, pp. 198 et 200), le taux de retour en prison varie du simple au double passant de 23 % pour les libérés conditionnels, à 40 % pour ceux qui sont sortis en fin de peine. Néanmoins, en tenant compte du passé judiciaire, de la nature de l'infraction et de l'âge à la libération, le taux passe à 29 % pour les libérés conditionnels contre 37,5 % pour les libérés sortis en fin de peine. Il est regrettable de ne pas disposer d'études similaires réalisées en Belgique. L'ensemble des recherches scientifiques internationales semblent cependant aller dans le même sens (Conseil supérieur de la Justice, Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006, approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 25 octobre 2012, p. 3).

[127] Ainsi, pour une proportion de la peine effectuée en détention de 90 % et plus, le taux de retour en prison est de 59,9 %, tandis que le taux descend à 28,5 % pour une proportion de peine effectuée en prison de moins de 70 % (P. TOURNIER, *Inflation carcérale et aménagement des peines*, Paris, La documentation française, 1995, p. 16).

[128] A. KENSEY, « La libération conditionnelle et la prévention de la récidive », *op. cit*., p. 200.

[129] Alors que les libérés conditionnels doivent s'investir dans un projet concret de nature à permettre leur réinsertion.

[130] Voy. à ce sujet le rapport du jury de consensus, présidé par F. TULKENS, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, Paris, le 20 février 2013, disponible sur http://conference-consensus.justice.gouv.fr, pp. 24-25.

[131] R. DE BAERDEMAEKER et consorts, *op. cit*.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

B. Aggravation du phénomène de la surpopulation carcérale

Le législateur semble également avoir perdu de vue le problème très prégnant actuellement de la surpopulation carcérale. Selon le dernier rapport émis par la Direction générale « Établissements pénitentiaires » (DG EPI), le taux moyen de surpopulation dans nos prisons en 2011 était de 20,2 % [132]. Notons cependant que certains établissements pénitentiaires [133] présentaient (et présentent toujours) une population ayant excédé leur capacité moyenne de plus de 60 % ! [134]

Alors que l'on tente, par ailleurs, de remédier à cette situation problématique, en développant des solutions diverses [135], le législateur a pourtant oublié de mesurer l'impact de la réforme, et particulièrement du rehaussement des seuils d'admissibilité, sur la population dans nos prisons.

Il est vrai que sur ce point relatif à la durée minimale de détention, les nouvelles dispositions ne produiront pas immédiatement un accroissement de la population carcérale, puisqu'elles ne s'appliqueront qu'aux condamnations à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité prononcées après l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce n'est en effet, qu'au plus tôt dans dix ans [136] que les effets néfastes du rehaussement des seuils d'admissibilité sur la surpopulation carcérale commenceront à se faire sentir.

Les chiffres actuellement disponibles, émis par la direction générale pénitentiaire en 2011, mentionnent qu'un total de 780 détenus ont, au cours de cette année, bénéficié d'une libération conditionnelle [137], auxquels il faut ajouter les quelques 272 détenus ayant bénéficié d'une libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire [138], ce qui fait un total de 1052 détenus [139].

La DG EPI ne donne cependant aucune information sur la durée de la peine à laquelle ces détenus avaient été initialement condamnés, ni sur la période

---

[132] Direction générale des établissements pénitentiaires, *Rapport d'activités 2011*, disponible sur http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons, p. 186. Le comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants avance un taux de surpopulation de 24 % au 1er juin 2012 : Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants, Rapport au gouvernement belge suite à la visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012, disponible sur http://www.cpt.coe.int, p. 28.

[133] C'est le cas des prisons d'Anvers, de Dinant et de Forest.

[134] Direction générale des établissements pénitentiaires, Rapport d'activités 2011, disponible sur http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons, p. 187.

[135] Construction de nouveaux établissements pénitentiaires, mise en place de la surveillance électronique au stade de la détention préventive…

[136] En effet, les condamnés à une peine de réclusion de trente ans ou à perpétuité primaires devront, au lieu de purger minimum dix ans de détention, purger nécessairement 15 ans.

[137] Dont 437 après avoir d'abord fait l'objet d'une libération sous surveillance électronique.

[138] À laquelle s'appliquent également les changements en matière de seuils d'admissibilité introduits par la loi du 17 mars 2013.

[139] Direction générale des établissements pénitentiaires, Rapport d'activités 2011, disponible sur http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons, pp. 195-196.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

minimale de détention subie, que ce soit dans l'enceinte de la prison ou sous surveillance électronique, avant de bénéficier d'une libération conditionnelle ou provisoire en vue de l'éloignement du territoire. Il est donc, à ce jour, encore impossible d'évaluer l'impact que pourrait avoir la réforme sur l'accroissement de la population pénitentiaire.

Demander qu'il soit procédé à une telle analyse avant de voter le nouveau texte aurait pourtant été utile, face à la pression exercée sur le gouvernement belge notamment par le Comité pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants (CPT), pour diminuer la surpopulation dans les prisons. Celle-ci est, selon le CPT, source de « conditions de détention indignes, alliant promiscuité et violence », privant les détenus de certains de leurs droits fondamentaux et compromettant la préparation à la sortie et la réinsertion [140].

La Cour des comptes relève, quant à elle, qu'aucune des mesures mises en œuvre à ce jour n'a eu pour effet une baisse de la surpopulation carcérale, à l'exception des mesures de libération anticipée, lesquelles ont eu un impact substantiel [141]. Selon elle, la libération conditionnelle a donc une incidence favorable sur la surpopulation [142]. La réforme visant à rendre plus difficile l'octroi d'une telle modalité va à l'encontre de ce constat. Même si le rehaussement des seuils d'admissibilité ne concerne que les détenus condamnés à une peine de réclusion à perpétuité ou à trente ans, on peut raisonnablement avancer que cette nouveauté, combinée aux autres modifications, aura un impact négatif sur la surpopulation carcérale [143].

Les moyens supplémentaires qui devront être dégagés pour remédier au phénomène amplifié par la réforme auraient pourtant pu être plus adéquatement utilisés, par exemple, pour renforcer les équipes psycho-sociales des prisons afin qu'elles puissent venir en aide aux détenus plus efficacement et plus rapidement, pour faciliter leur réinsertion dans la société et éviter la récidive [144].

Malheureusement, face à l'empressement qui caractérisait le législateur pour que la réforme soit votée au plus vite, ces considérations ont échappé à sa réflexion.

---

[140] Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants, Rapport au gouvernement belge suite à la visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012, disponible sur http://www.cpt.coe.int, pp. 29-30.

[141] Cour des Comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, décembre 2011, disponible sur https ://www.ccrek.be/FR/Publications.html, p. 11.

[142] *Ibid.*, p. 168.

[143] Voy. à ce sujet, Cour des Comptes, Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale, décembre 2011, disponible sur https ://www.ccrek.be/FR/Publications.html, p. 167 ; E. Maes, « Evoluties in punitiviteit : lessen uit justitiële statistieken », *Panopticon*, *Hoe punitief is België ?*, Maklu, Anvers, 2010, pp. 12-20 ; De Baerdemaeker *et al.*, *op. cit.*, pp. 6-7.

[144] V. Scheirs, K. Beyens, et S. Snacken, « De strafuitvoeringsrechtbanken terug naar af ? », *De Juristenkrant*, 26 septembre 2012, p. 10.

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

Conclusion

Dans un contexte de réaction « à chaud » à la vive émotion populaire suscitée par la libération conditionnelle de Michelle Martin le 28 août 2012 et, ensuite, par la demande de bracelet électronique émanant de Marc Dutroux, le gouvernement, suivi des parlementaires, dans une précipitation injustifiée, a cru bon de durcir — considérablement — le régime de la libération conditionnelle en augmentant les seuils d'admissibilité tout en allongeant les délais d'épreuve, en modifiant la composition et le fonctionnement du tribunal de l'application des peines à l'égard des condamnés aux peines les plus lourdes, et en supprimant l'automaticité des procédures à l'égard, cette fois, de tous les condamnés.

C'est en « cavalier seul » que le gouvernement a mené, sans réel débat approfondi, « sa » réforme n'hésitant pas à faire la sourde oreille à l'égard des avertissements émanant de tous les milieux concernés (magistrats, avocats, services d'aide aux victimes et d'aide aux détenus, milieu associatif, milieu universitaire, ….), à refuser toute audition, dans l'hémicycle, des professionnels du secteur et, qui plus est, à manifester une méfiance, totalement injustifiée et non argumentée, à l'égard du tribunal de l'application des peines sans même avoir pris la peine, au préalable, d'en évaluer le fonctionnement [145].

Toujours guidé par son fol empressement, il n'a fait que très peu de cas des conséquences — désastreuses — que la réforme, véritable « bombe à retardement », pourrait engendrer en termes de récidive et de surpopulation carcérale.

Tout cela au nom d'un seul objectif : réduire — autant que possible — le nombre de libérations conditionnelles et ce, dans le cadre d'une différenciation plus approfondie de la fixation de la peine et de l'exécution des peines de certaines catégories de condamnés en vue d'une approche plus stricte et — surtout — mieux acceptée par la société [146].

Si la réforme appelle de nombreuses critiques, qu'elles soient juridiques, philosophiques ou criminologiques [147], elle entraîne, en outre, une véritable régression du statut juridique externe des condamnés [148]. Nous aurions, pour-

[145] Il aurait été manifestement plus judicieux de faire procéder, au préalable, à une évaluation scientifique des cinq premières années de fonctionnement des tribunaux de l'application des peines, comme le préconisait d'ailleurs le Conseil supérieur de la Justice dans son avis du 25 octobre 2012 (p. 2) mais aussi l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (voy. *Libération conditionnelle : le temps de la réflexion*, Communiqué de presse de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone du 5 septembre 2012, disponible sur http://www.avocats.be/files/docs/communiques/05-09-2012-comm-presse-liberation-conditionnelle.pdf).

[146] Projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe […], Exposé des motifs (I), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2603/1, p. 5.

[147] R. De Baerdemaeker *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

[148] *Ibid.*

this jurisquare copy is licenced to Université Catholique de Louvain - Service central des bibliothèques

tant, attendu de nos dirigeants politiques qu'ils se détachent de l'émotionnel populaire [149] pour aborder avec la sagesse, l'équilibre et le temps nécessaires, une réforme d'une telle envergure.

En définitive, ce n'est pas une véritable réforme mais de l'« émocratie » [150], une construction législative hâtive et superficielle. La Justice et la société méritaient mieux…

[149] Au lieu d'aller « dans le sens du vent en reproduisant cette attitude, si souvent moquée chez un ancien président de la République française, qui consiste à vouloir changer la loi à chaque fait divers provoquant quelque émoi dans l'opinion » (N. THIRION, « Malaise dans la civilisation. À propos de la libération conditionnelle de Michelle Martin », *J.T.*, 2012, n° 6488, p. 585).

[150] Selon le point de vue exprimé par Patrick HENRY, vice-Président de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone. Voy. « Libération conditionnelle et émocratie », publié le 29 janvier 2013 sur le site www.levif.be.