

Doctrines

Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ?

par M.-A. Beernaert et O. Nederlandt ... 569

Jurisprudence

■ Droit judiciaire - Pouvoirs du juge statuant par défaut (art. 806 C. jud.) - Demande manifestement prescrite - Contrariété à l'ordre public - Irrecevabilité Trib. trav. Bruxelles, 1^{re} ch., 22 juillet 2025578

■ Arbitrage - Contrat conclu avec un consommateur - Clause d'arbitrage - Clause abusive (non) - Défaut d'information - Vice de consentement (oui) - Nullité Trib. entr. Hainaut, div. Mons, 5^e ch., 26 juin 2025580

Chronique

Conférences - Échos - Bibliographie - Coups de règles

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hébergement, sauf juillet et août
ISSN 0021-812X
P301031

Journal des tribunaux

<https://jt.larcier.be>
18 octobre 2025 - 144^e année
33 - N° 7039
Jean-François van Drooghenbroeck,
rédacteur en chef

Doctrines

Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ?

Parue au *Moniteur* du 4 août dernier, la 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 » ambitionne de s'attaquer à la surpopulation carcérale — qui a atteint des seuils particulièrement critiques ces derniers mois — au travers d'un ensemble de mesures, la plupart à vocation temporaire. Le présent article en propose une première analyse et questionne la pertinence de cette réforme d'urgence.

Après avoir brièvement rappelé le contexte d'adoption de la loi du 18 juillet 2025 (ci-après « loi d'urgence »), nous détaillerons les mesures qu'elle énonce (1). La loi prévoit, d'une part, de modifier le Code pénal pour y inscrire les objectifs de la peine et une obligation de motivation renforcée pour le juge qui recourt à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans (2). Elle introduit, d'autre part, un nouveau titre *XIIquater* dans la loi 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 » (ci-après « loi relative au statut juridique externe » ou « loi SJE ») intitulé « dispositions temporaires ». Les dispositions légales contenues dans ce titre mettent en place, pour une durée de cinq ans, une procédure d'urgence présentée comme plus rapide et efficace devant le juge de l'application des peines (3) et réactivent, jusqu'en décembre 2026, une mesure déjà expérimentée : la libération anticipée, possible à partir de six mois avant la fin de la peine (4). Entrée en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur*, la loi du 18 juillet 2025 est censée être immédiatement applicable aux procédures en cours, moyennant certains ajustements transitoires (5).

1 Quelques mots de contexte

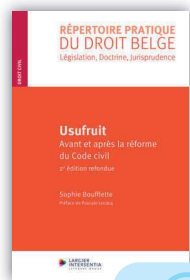
Pendant longtemps, l'exécution des peines privatives de liberté a été régie par un régime juridique à deux vitesses. Les condamnés à des peines privatives de liberté dont le total à exécuter dépassait trois ans relevaient du tribunal de l'application des peines qui pouvait leur octroyer diverses mesures d'exécution (telle qu'une détention limitée, une surveillance électronique ou une libération conditionnelle) aux conditions fixées par la loi relative au statut juridique externe, tandis que les condamnés à des peines ne dépassant pas trois ans se voyaient appliquer un régime administratif organisé par voies de circulaires ministérielles et mis en œuvre par l'administration pénitentiaire, sans intervention du pouvoir judiciaire.

Les choses ont toutefois changé ces dernières années, puisqu'il est désormais prévu que même les condamnés à des peines jusqu'à trois ans relèvent du pouvoir judiciaire, le juge de l'application des peines (ou « JAP ») étant progressivement devenu compétent en cette matière : depuis le 1^{er} septembre 2022, il est compétent s'agissant des condamnés à des peines effectives de plus de deux ans (pour autant qu'elles aient été prononcées après le 31 août 2022), et depuis le 1^{er} septembre 2023, il est également devenu compétent pour les peines dont la partie à exécuter est de minimum six mois¹ et maximum deux ans (pour autant qu'elles aient été prononcées après le 31 août 2023)².

(1) Pour les peines dont la partie à exécuter s'élève à moins de six mois, il était en principe prévu que la réforme entre en vigueur et que le JAP devienne compétent au 31 décembre 2025, mais la loi du 18 juillet 2025 a reporté cette entrée en vigueur au 1^{er} juin 2030 (voy. en particulier les articles 3, 5 et 6 de la loi).

(2) Pour une analyse détaillée de la réforme et une présentation des résultats d'une recherche empirique qui lui a

NOUVELLE ÉDITION



USUFRUIT

Avant et après la réforme du Code civil

Sophie Boufflette

Préface de : Pascale Lecocq

L'ouvrage opère une mise à jour du texte publié en 2014 en conservant l'examen des règles de l'ancien régime, à la lumière de la jurisprudence et de la doctrine publiées depuis l'édition originale, tout en présentant le nouveau régime du droit d'usufruit.

> Répertoire pratique du droit belge
376 p. • 120,00 € • 2^e édition 2025

Découvrez nos ouvrages sur larcier-intersectia.com

orders@larcier-intersectia.com

Lefebvre Belgium SA

Avenue Jean Monnet, 4 • 1348 Louvain-la-Neuve

Tél. 0800/39 067



**LARCIER
INTERSENTIA**
LEFEBVRE GROUP

La principale crainte liée à l'entrée en vigueur de ce nouveau régime tenait au risque de voir considérablement augmenter la (sur)population carcérale. Sous le régime administratif antérieur, la plupart des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement de maximum trois ans pouvaient en effet commencer à exécuter leur peine d'emblée sous bracelet électronique, sans devoir être incarcérées, avant d'obtenir, quelques semaines ou mois plus tard, une libération provisoire quasi automatique. L'entrée en vigueur de la réforme en 2022 et 2023 a profondément bouleversé cette logique puisque, sauf exceptions prévues par la loi, toute peine débute désormais par une incarcération effective et que l'octroi ultérieur d'une modalité d'exécution par le juge de l'application des peines suppose une évaluation individualisée fondée sur une analyse de risques.

Sans grande surprise, ce changement structurel — impliquant mécaniquement l'incarcération de nombreuses personnes qui, auparavant, ne passaient pas par la prison — s'est effectivement traduit par une hausse significative de la (sur-)population détenue : le nombre de personnes incarcérées a augmenté de manière régulière et constante, jusqu'à atteindre la barre historique de 13.000 détenus (franchie une première fois en mars 2025 puis à nouveau en juin 2025). Le gouvernement tablait sur une extension du parc carcéral pour absorber cet accroissement du nombre de détenus, mais ni l'ouverture des nouvelles prisons de Haren (en octobre 2022) et de Termonde (en mars 2025), ni la création des quelques maisons de détention existant à ce jour³ n'auront suffi à cet égard.

À partir de mars 2024, les taux de surpopulation carcérale ont ainsi atteint des seuils critiques, obligeant l'administration pénitentiaire à adopter dans l'urgence une solution aussi bancale qu'illégale : l'instauration de congés pénitentiaires prolongés (ou « CPP ») lui permettant de libérer temporairement des détenus, selon diverses modalités et pour des périodes plus ou moins longues⁴. Fin octobre 2024, le ministre de la Justice a, de son côté, donné instruction aux parquets de suspendre l'émission de billets d'écrou pour la plupart des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de maximum cinq ans⁵. Bien que présentée comme temporaire, la mesure a été systématiquement prolongée depuis lors⁶ — même si, à partir de février 2025, elle n'a plus concerné que les condamnés à des peines de trois ans maximum⁷ — générant rapidement un stock de plus de 4.000 peines en attente d'exécution⁸.

En dépit de ces mesures — boiteuses et critiquées de toutes parts⁹ — la surpopulation carcérale a continué d'augmenter, obligeant le gouvernement à envisager l'adoption d'une loi d'urgence pour prendre le problème à bras-le-corps, ramener la population carcérale « à un niveau permettant de résorber progressivement le stock de peines » non exécutées et la stabiliser à un niveau compatible avec des conditions de détention humaines¹⁰ (sans que ces objectifs n'aient toutefois été chiffrés)^{10bis}.

Il a fallu s'y reprendre à deux fois — la première mouture de l'avant-projet de loi ayant été, comme nous le verrons, recalée par le Conseil d'État — mais la loi fut finalement votée et promulguée 18 juillet 2025. Elle est entrée en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur*, soit le 4 août dernier.

Le travail parlementaire lui-même a été extrêmement rapide : un mois seulement s'est écoulé entre le dépôt du projet de loi le 18 juin 2025 et l'adoption de la loi le 18 juillet 2025, et aucune audition n'a été organisée. Rappelons cependant que diverses auditions avaient été consacrées à la surpopulation carcérale en commission de la Justice de la Chambre entre décembre 2024 et février 2025¹¹. La situation critique dans les prisons a par ailleurs retenu l'attention de nombreux acteurs de terrain¹², et notamment du tout nouveau Conseil pénitentiaire, organe consultatif mis sur pied au printemps 2024, qui a décidé de consacrer son premier avis à la question de la surpopulation pénitentiaire¹³. L'avis de ce Conseil a aussi été sollicité par la ministre de la Justice sur l'avant-projet de loi, mais en lui imposant un délai très restreint : averti le 18 avril, il devait se prononcer dès le 23 avril. Dans son avis rendu à cette date, le Conseil a souligné qu'un tel laps de temps ne permettait pas une analyse approfondie¹⁴. On notera également que les travaux préparatoires reproduisent un courrier conjoint des trois Communautés, adressé le 27 mai 2025 au premier président du Conseil d'État. Dans cette lettre, elles soulignent ne pas avoir été consultées sur l'avant-projet de loi, alors même que celui-ci touche à des matières relevant de leurs compétences. Elles regrettent en particulier que, bien que le texte vise à encourager les alternatives à l'emprisonnement, aucune disposition n'ait été prévue pour tenir compte de l'accroissement de la charge de travail qui pourrait en résulter, en particulier pour les services de surveillance électronique et les maisons de justice¹⁵.

2 Un nouvel appel aux magistrats à n'utiliser la peine d'emprisonnement qu'en dernier recours

La première mesure prévue par la loi du 18 juillet 2025 pour tenter de réduire la surpopulation carcérale est en réalité l'anticipation d'une réforme à venir, puisqu'elle s'inspire directement de l'article 27 du nouveau Code pénal (ci-après le « Code pénal de 2024 »), qui devrait entrer en vigueur le 8 avril 2026^{15bis}.

Intitulé « les objectifs de la peine », cet article 27 invite le juge, lorsqu'il choisit la peine et détermine son taux, à tenir compte de quatre

été consacrée, voy. O. NEDERLANDT et M.-A. BEERNAERT (dir.), *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans. Réformer en temps de surpopulation carcérale?*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2025, 354 p.

(3) Sur les maisons de détention et les défis auxquels elles sont confrontées, voy. L. NIBELLE, « Les maisons de détention : vers une détention plus humaine », in O. NEDERLANDT et M.-A. BEERNAERT (dir.), *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans. Réformer en temps de surpopulation carcérale?*, op. cit., pp. 81-92.

(4) Pas moins de trois modalités de CPP ont en réalité été instaurées : des congés de maximum un mois octroyés en alternance avec des périodes d'un mois d'incarcération, des congés à durée indéterminée censés se prolonger jusqu'à la décision d'octroi d'une surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle par le juge ou le tribunal de l'application des peines, et, enfin, des congés accordés aux condamnés se trouvant à six mois de la fin de leur peine, destinés à couvrir toute cette période finale. Pour une présentation détaillée du dispositif, voy. M.-A. BEERNAERT, « Le nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans : chronique d'une catastrophe annoncée »,

in O. NEDERLANDT et M.-A. BEERNAERT (dir.), *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans. Réformer en temps de surpopulation carcérale?*, op. cit., pp. 71-73.

(5) Voy. à ce propos les réponses du ministre de la Justice aux questions reçues en séance plénière le 21 novembre 2024 (CRIV 56 PLEN 013, p. 6) et en commission de la Justice le 11 décembre 2024 (CRIV 56 COM 052, p. 5).

(6) Rappelons qu'en guise de protestation contre un projet de réforme des pensions contesté par la magistrature, le ministère public a unilatéralement retiré, à la mi-avril 2025, son accord concernant la suspension de l'exécution de ces « courtes » peines d'emprisonnement (<https://www.om-mp.be/fr/article/communiqu%C3%A9-du-college-du-ministere-public-reforme-imminente-pensions-pension-magistrats-du>), ce qui n'a pas empêché la mesure d'être indirectement maintenue en pratique. Confrontée à un risque d'afflux massif et ingérable de nouveaux condamnés, l'administration pénitentiaire a en effet réagi en annonçant qu'elle considérait que cette suspension restait en vigueur puisque la ministre de la Justice n'avait pas retiré l'instruction précédemment donnée au ministère public, et elle a indiqué qu'elle continuerait de refuser

l'écrou des personnes concernées, tant que cette instruction ministérielle resterait applicable (voy., en ce sens, le mail interne de la DG EPI du 17 avril 2025).

(7) Voy., en ce sens, le mail interne de la DG EPI du 6 février 2025.

(8) Voy. à ce propos les interpellations de la ministre de la Justice en commission de la Justice le 23 avril 2025 (CRABV 56 COM 128, p. 22).

(9) Comme la ministre de la Justice l'a, au demeurant, reconnu elle-même dans le cadre des débats parlementaires ayant précédé le vote de la loi du 18 juillet 2025 (voy., à cet égard, l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 5-6). Voy. également l'avis du Conseil pénitentiaire à ce sujet (avis du 23 avril 2025 du Conseil pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 213).

(10) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 6.

(10bis) Dans le même sens, voy. aussi T. DAEMS, « Wiens nood lenigt de noodwet tegen overbevolking? », *Juristenkrant*, 10 septembre 2025, p. 13.

(11) *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0848/001.

(12) En juillet 2024, l'Association syndicale des magistrats a, avec d'autres acteurs tels que Avocats.be

ou La Ligue des droits humains, adressé au formateur de gouvernement un appel l'alertant sur la situation dramatique des prisons (<https://asm-be.be/2024/appeel-au-formateur-surpopulation-carcerale-15-juillet-2024/>). Magistratuur & Maatschappij a, de son côté, organisé une journée de réflexions multidisciplinaires sur la surpopulation carcérale le 26 avril 2025 (<https://magistratuuren-maatschappij.be/de-overbevolking-in-de-belgische-gevangenis-naar-een-behoorlijk-detentiebeleid/>).

(13) 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.

(14) Avis du 23 avril 2025 du Conseil pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 211-225.

(15) Courrier du 27 mai 2025 des trois Communautés, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 189-210.

(15bis) Sur cet aspect de la loi du 18 juillet 2025, voy. aussi J. DE HERDT, « De Noodwet overbevolking in de gevangenis en de straftoemeting : de toekomst begint nu, maar nog (lang) niet hemelaar », *Nullum Crimen*, 2025, liv. 2-3, pp. 71-82.

objectifs, qui ne sont pas hiérarchisés ni exclusifs les uns des autres¹⁶ : l'expression de la désapprobation de la société à l'égard de la violation de la loi pénale ; la promotion de la restauration de l'équilibre social et la réparation du dommage causé par l'infraction ; le fait de favoriser la réhabilitation et l'insertion sociale de l'auteur ; et la protection de la société.

Les juges sont appelés à tenir compte, avant de prononcer une peine, non seulement des objectifs énoncés, mais aussi des effets secondaires indésirables de la peine pour les personnes directement concernées, leur entourage et la société.

Cette disposition demande aussi aux juges de rechercher une juste proportionnalité entre l'infraction et la peine. Ainsi que le relève le professeur Franklin Kutu, un rapport de proportionnalité doit également exister entre la peine et les objectifs qu'elle poursuit¹⁷ : on peut regretter que cette exigence ne soit pas formulée de manière explicite dans la disposition.

L'article 27 du Code pénal de 2024 souligne expressément que l'emprisonnement constitue l'« ultime recours » — en néerlandais « de laatste overweging straf » — (plutôt que l'« ultime remède »¹⁸) et qu'il ne peut être prononcé que lorsque les objectifs de la peine ne peuvent être atteints par une des autres peines ou mesures prévues par la loi.

Enfin, cet article énonce une obligation de motivation : lorsque le juge estime devoir infliger une peine de niveau 2¹⁹ et que dans ce niveau de peine, il opte pour l'emprisonnement, il doit indiquer les raisons pour lesquelles les objectifs de la peine ne sont pas atteints par une des autres peines de niveau 2.

À la suite de l'adoption de la loi du 18 juillet 2025, l'article 7 du Code pénal actuellement applicable (le « Code pénal de 1867 ») est modifié pour reprendre en partie le texte de l'article 27 du Code pénal de 2024 censé entrer en vigueur dans quelques mois²⁰. Sont ainsi reproduits : l'énoncé des objectifs de la peine, la recherche de la proportionnalité entre l'infraction et la peine et le fait que le juge doit tenir compte, avant le prononcé de la peine, des objectifs mais aussi des effets secondaires indésirables de la peine pour les personnes directement concernées, leur entourage et la société. La phrase soulignant expressément que l'emprisonnement constitue l'ultime recours n'a par contre pas été reprise, ce que l'on peut regretter, d'autant que le Conseil pénitentiaire avait recommandé d'inclure cet alinéa dans le texte de loi²¹.

Enfin, l'article 7 du Code pénal de 1867 dispose désormais que pour des faits punissables d'un emprisonnement de six mois maximum, le juge qui envisage d'imposer un emprisonnement effectif doit imposer une peine de surveillance électronique, une peine de travail ou une peine de probation autonome pour autant que les conditions soient remplies²². Il s'agit ici aussi d'anticiper la réforme dès lors que le Code pénal de 2024 ne prévoit plus de peine d'emprisonnement inférieure à six mois.

Pour les faits punissables d'un emprisonnement de plus de six mois à trois ans, le nouvel article 7 du Code pénal de 1867 reprend la même obligation de motivation que celle prévue dans le Code pénal de 2024 : si le juge envisage de prononcer l'emprisonnement effectif, il doit motiver la raison pour laquelle une peine de surveillance électronique, une peine de travail ou une peine de probation autonome ne peut être envisagée pour autant que les conditions soient remplies. Cependant, par l'application des circonstances atténuantes, le texte de l'article 27 du Code pénal de 2024

s'applique aussi aux faits punissables de peines de niveaux supérieurs (jusqu'au niveau 6, soit une peine d'emprisonnement de plus de quinze ans à vingt ans maximum) ; or, tel n'est pas le cas de l'alinéa 2 introduit dans le paragraphe 3 de l'article 7 du Code pénal de 1867 qui fait référence à la peine théorique (« faits punissables d'un emprisonnement de plus de six mois à trois ans »). Malgré la recommandation du Conseil pénitentiaire d'harmoniser ce passage avec le nouveau Code pénal²³, le législateur a confirmé que la réforme ne concerne pas les infractions punies de peines supérieures à trois ans d'emprisonnement²⁴.

Comme l'a également souligné le Conseil pénitentiaire dans son avis²⁵, il nous semble que la première mesure ainsi introduite par la loi du 18 juillet 2025 est certes positive, mais que son impact sur la surpopulation carcérale ne doit pas être surestimé. Rappelons en effet que les juges en matière pénale sont déjà tenus par différents textes les invitant à motiver leurs décisions. Outre l'obligation générale de motivation énoncée à l'article 149 de la Constitution et qui prévaut en toutes matières, les articles 163 et 195 du Code d'instruction criminelle imposent une obligation spéciale de motivation en matière pénale. Par ailleurs, les lois instaurant les peines dites alternatives ont prévu que le juge qui refuse de prononcer une peine de surveillance électronique (article 37ter, § 4, alinéa 2, C. pén.), une peine de travail (article 37quinquies, § 3, alinéa 2, C. pén.) ou une peine de probation autonome (article 37octies, § 3, alinéa 2, C. pén.) doit motiver sa décision. Enfin, en vertu des articles 3, alinéa 4, et 8, § 1^{er}, de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, l'obligation de motiver concerne également la décision d'ordonner ou de refuser la suspension du prononcé de la condamnation ou le sursis.

En outre, comme nous l'avons souligné, les objectifs attribués à la peine ne sont pas hiérarchisés. Comme le précisent les membres de la commission de réforme du Code pénal, cela « signifie d'abord que les peines peuvent poursuivre plusieurs objectifs »²⁶, que l'un ne vaut pas plus que les autres et que le juge aura l'entière responsabilité d'analyser lequel ou lesquels il mettra en œuvre lorsqu'il prononcera la sanction pénale.

En somme, cette nouvelle exigence de motivation, compte tenu des obligations déjà en vigueur et de la pluralité des objectifs attribués aux peines, ne semble pas pouvoir garantir une modification radicale des pratiques décisionnelles des juges en matière de recours à l'emprisonnement.

3 La nouvelle procédure d'urgence devant le juge de l'application des peines²⁷

Le premier avant-projet de loi d'urgence préparé par le cabinet de la ministre Verlinden prévoyait de suspendre, pour une durée de cinq ans (jusqu'au 1^{er} juin 2030), les dispositions de la loi relatives aux modalités d'exécution des peines confiées au juge de l'application des peines, pour les remplacer par un régime *ad hoc* dans lequel l'administration pénitentiaire aurait été compétente — sauf exceptions — pour octroyer aux condamnés à des peines de trois ans maximum une libération provisoire ou une surveillance électronique, selon des critères temporels calqués sur ceux de la loi relative au statut juridique externe (libération provisoire au tiers de la peine, surveillance électronique six mois avant cette date)²⁸.

(16) Projet de loi (I) introduisant le livre I^{er} du Code pénal, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2022-2023, n° 55-3374/001, p. 127.

(17) Voy. F. KUTY, « La proportionnalité de la peine en droit belge : une exigence de l'État de droit érigée en droit pour le justiciable », in F. KUTY et C. GUILLAIN (coord.), *Actualités en droit pénal et exécution des peines*, Bruxelles, Larcier, 2020, vol. 84, pp. 7-48.

(18) Si l'expression « ultime remède » apparaît régulièrement, notamment dans les travaux préparatoires du nouveau Code pénal (Projet de loi (I) introduisant le Livre I^{er} du Code pénal, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2022-2023, n° 55-3374/001, p. 135), la Commission de réforme a, dès le départ, retenu celle d'« ultime recours ». Ce choix rappelle que la prison ne peut constituer en aucun cas un

« remède » ; au contraire ; le principe fondamental inscrit dans les lois pénitentiaires stipule que l'exécution d'une peine privative de liberté doit avant tout viser à limiter les effets dommageables de la détention.

(19) Niveau correspondant, d'après l'article 36 du nouveau Code pénal, à une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans, un traitement sous privation de liberté de six mois à deux ans au plus, une peine de surveillance électronique d'un mois à un an, une peine de travail de plus de cent-vingt à trois cents heures au plus, une peine de probation de plus de douze mois à deux ans au plus, ou une condamnation par simple déclaration de culpabilité.

(20) Le législateur souligne que l'article 7 tel que modifié s'applique dès l'entrée en vigueur de la loi d'ur-

gence, au vu de l'effet rétroactif de la loi pénale plus clément (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 12).

(21) Avis du 23 avril 2025 du Conseil pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 220.

(22) Comme souligné dans les directives provisoires du Collège des procureurs généraux (COL 09/2025 du 4 août 2025, p. 2), cela n'empêche évidemment pas le juge d'imposer le cas échéant une peine plus clément (emprisonnement avec sursis, simple déclaration de culpabilité, etc.).

(23) Avis du 23 avril 2025 du Conseil pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 221.

(24) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 12.

(25) Avis du 23 avril 2025 du Conseil

pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 220.

(26) J. ROZIE et D. VANDERMEERSCH (avec le concours de J. DE HERDT, M. DEBAUCHE et M. TAEYMANS), Commission de réforme du droit pénal. Proposition d'avant-projet de Livre I^{er} du Code pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie, n° 24, la Charte, 2016, p. 96.

(27) Voy. aussi la lettre collective n° 164 relative à la « procédure d'urgence JAP » que la Direction générale des Établissements pénitentiaires a adoptée le 28 juillet 2025 et mise à jour le 7 août 2025 (disponible en ligne : <https://reglementation.just.fgov.be/>).

(28) Pour le texte de ce premier avant-projet de loi, voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 51-67.

Le Conseil d'État émit toutefois une objection de principe en la matière : considérant que l'article 157, alinéa 4, de la Constitution impose que les modalités d'exécution de la peine qui en modifient la nature ou la durée soient décidées par le pouvoir judiciaire, il fut d'avis que le (re)transfert — même temporaire — de ces compétences du juge de l'application des peines à l'administration pénitentiaire porterait atteinte à ce principe constitutionnel²⁹.

À la suite de cette remarque fondamentale du Conseil d'État, l'avant-projet a été remanié en profondeur et une nouvelle version fut soumise aux parlementaires³⁰ puis adoptée. Celle-ci prévoit toujours que le régime légal normalement applicable aux condamnés à des peines privatives de liberté jusqu'à trois ans soit suspendu pendant cinq ans (jusqu'au 1^{er} juin 2030), pour être remplacé dans l'intervalle par un régime temporaire (A). Contrairement au projet précédent, par contre, il est prévu, que même dans ce régime temporaire, le juge de l'application des peines reste l'instance en charge d'octroyer les principales modalités d'exécution de la peine, les nouveautés se situant davantage au niveau des critères de décision (B) et de la procédure à suivre (C). Un régime spécifique est par ailleurs prévu pour les condamnés sans droit de séjour (D).

A. La suspension temporaire de la procédure classique devant le JAP et son remplacement par une procédure d'urgence

Aux termes des nouveaux articles 98/6 et 109/1 insérés par la loi du 18 juillet 2025 dans la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe, un certain nombre de dispositions de cette loi relatives aux modalités à accorder par le juge de l'application des peines et à la procédure à suivre à cet effet³¹ cessent d'être applicables aux condamnés qui subissent une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie s'élève à trois ans ou moins. Cette suspension est censée opérer jusqu'au 1^{er} juin 2030, mais après évaluation de la situation de surpopulation, il pourrait y être mis fin de manière anticipée par le Roi, à l'égard de tout ou partie des condamnés concernés.

Les condamnés pour lesquels un avis spécialisé est requis conformément à l'article 32 de la loi relative au statut juridique externe (soit tous ceux qui sont condamnés pour des faits de mœurs ou des infractions terroristes, de même que ceux qui présentent des signes d'extrémisme violent) sont toutefois « exclus de cette exclusion ». À leur égard, la procédure classique devant le juge de l'application des peines reste donc applicable³².

Par ailleurs, comme l'article 27 de la loi relative au statut juridique externe ne fait pas partie des dispositions rendues temporairement inapplicables, les condamnés à une ou plusieurs peine(s) privative(s) de liberté de trois ans ou moins assortie(s) d'une peine complémentaire de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines³³ continuent de relever de la compétence du tribunal de l'application des peines³⁴.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, pour un certain nombre de peines de maximum trois ans prononcées avant 2022 ou 2023, le juge de l'application des peines n'est toujours pas compétent (ni dans la procédure classique, ni dans la procédure d'urgence) et que c'est au contraire l'ancien régime administratif organisé par voie de circulaires ministérielles³⁵ qui continue de s'appliquer à leur égard en vertu du régime transitoire organisé par l'article 16 de la loi du 29 juin 2021 portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins³⁶.

De tout ceci, il ressort qu'en réalité et depuis le 4 août 2025, ce ne sont pas moins de quatre régimes juridiques différents qui sont susceptibles de s'appliquer, selon les cas, à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins :

- le régime administratif organisé par voie de circulaires ministérielles pour les peines inférieures à six mois et toutes celles pour lesquelles le juge de l'application des peines n'est pas compétent d'après l'article 16 de la loi du 29 juin 2021 ;
- la procédure « classique » devant le juge de l'application des peines pour les condamnés pour lesquels un avis spécialisé est requis conformément à l'article 32 de la loi relative au statut juridique externe ;
- une procédure devant le tribunal de l'application des peines pour les condamnés qui, outre leur peine d'emprisonnement de trois ans maximum, subissent une peine complémentaire de mise à la disposition du TAP ;
- la nouvelle procédure d'urgence devant le juge de l'application des peines pour tous les autres condamnés à des peines de maximum trois ans.

B. La réduction du nombre de contre-indications à vérifier dans la nouvelle procédure d'urgence

Le régime temporaire mis en place pour cinq ans se caractérise par une réduction drastique des contre-indications à vérifier par le juge de l'application des peines avant l'octroi d'une mesure d'exécution. Aux termes du nouvel article 98/13 inséré dans la loi relative au statut juridique externe, celles-ci se limitent désormais :

- au fait que le condamné a « un lieu de résidence »³⁷ (à moins qu'il ne sollicite une détention limitée, une mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou une mise en liberté provisoire en vue de la remise, auxquels cas cette condition n'est pas applicable) ;
- et qu'il ne présente pas de « risque directement observable pour l'intégrité physique de tiers », auquel la fixation de conditions particulières ne puisse répondre. Afin d'éviter une interprétation extensive de cette contre-indication, la loi précise en outre les éléments sur la base desquels l'évaluation d'un tel risque doit être effectuée : il s'agit uniquement du « comportement actuel du condamné »³⁸ et des pièces du dossier énumérées à l'article 98/16. Or, il faut rappeler que, si le comportement du condamné en détention était une contre-indication dans la loi du 5 mars

(29) Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 89-94. Notons que le Conseil pénitentiaire a également formulé plusieurs critiques à l'égard de ce régime administratif, et notamment l'absence de tout contrôle judiciaire sur des décisions impactant lourdement les condamnés (avis du 23 avril 2025 du Conseil pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 218).

(30) Pour le texte du projet de loi finalement déposé, voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 107-129.

(31) Il s'agit plus précisément des articles 21, 22, 23, 24, 25, 25/1, 25/2, 25/3, 26, 26/1, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 59 et 60 de la loi.

(32) Aux termes de l'article 109/1, l'inapplication ne s'applique pas non plus en ce qui concerne l'éventuelle réduction, par le juge de l'application des peines, de la durée de l'interdiction, prononcée par le juge, du droit d'habiter, de résider ou de se tenir

dans une zone déterminée désignée.

(33) Dans l'exposé des motifs, le législateur a, en outre, précisé que la compétence du TAP prévue par l'article 27 de la loi relative au statut juridique externe s'applique aussi aux peines de maximum trois ans qui seraient mises à exécution à l'égard d'un condamné qui ne subit plus qu'une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines, suspendue par la mise à exécution de cette peine d'emprisonnement (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 14).

(34) Rappelons que, lors du vote de la loi du 31 juillet 2023 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV, le législateur a adapté l'article 27 de la loi relative au statut juridique externe de manière à prévoir qu'à partir du 1^{er} septembre 2023, ce sera le tribunal (plutôt que le juge) de l'application des peines qui sera compétent pour les peines dont la partie à exécuter n'excède pas trois ans, si elles sont assorties d'une peine complé-

mentaire de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines. La portée de la modification de l'article 27 est toutefois limitée à la détermination de l'instance compétente (TAP au lieu de JAP) et de la procédure à suivre pour l'octroi des modalités d'exécution de la peine principale, mais le TAP devra bien continuer à appliquer les conditions prévues pour les peines inférieures ou égales à trois ans si la partie exécutoire de la peine principale n'excède pas ce seuil (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3436/001, p. 43).

(35) Sur cet ancien régime, voy. M.-A. BEERNAERT, « Le nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans : chronique d'une catastrophe annoncée », in O. NEDERLANDT et M.-A. BEERNAERT (dir.), *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans. Réformer en temps de surpopulation carcérale?*, op. cit., pp. 36-39.

(36) Sur ce régime transitoire, voy.

M.-A. BEERNAERT, *ibidem*, pp. 65-69.

(37) L'exposé des motifs précise que le lieu de résidence n'est « pas nécessairement une adresse où l'intéressé est ou sera inscrit dans les registres de la population », mais qu'il s'agit d'une « adresse où il peut séjourner pour une durée indéterminée », ajoutant que « la vérification de cette condition par le directeur implique donc au moins l'existence réelle de cette adresse, ainsi que la vérification, par téléphone ou par un autre moyen, que l'intéressé peut effectivement y résider (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 20).

(38) « C'est-à-dire le comportement observé immédiatement avant l'évaluation, par lequel on entend : le cas échéant, le comportement que le condamné a manifesté en détention jusqu'à ce moment, le comportement rapporté lors de l'arrestation, le comportement au moment de l'incarcération, mais donc pas le comportement au cours d'éventuelles périodes de détention antérieure » (*ibidem*, p. 21).

1998 relative à la libération conditionnelle, le législateur a expressément supprimé cette contre-indication dans la loi SJE³⁹. À l'époque, il a justifié ce choix en faisant notamment référence au rapport de la commission Holsters ayant souligné que ce critère était peu pertinent⁴⁰. Certes, malgré la position ferme adoptée par le législateur en 2006, il apparaît qu'en pratique, les tribunaux de l'application des peines tiennent fréquemment compte du comportement des condamnés dans leur appréciation du risque de récidive⁴¹. Mais cette pratique — tout comme la modification légale présentée ici — mérite d'être critiquée à la lumière des arguments développés en son temps par la commission Holsters, et plus encore au regard des conditions actuelles de détention, particulièrement déplorables et marquées par la surpopulation, qui alimentent inévitablement des tensions chez les personnes détenues.

Il n'y a donc plus aucune contre-indication axée sur la victime à prendre en considération⁴². Tout au plus une nouvelle condition générale « de ne pas importuner les victimes » est-elle prévue en cas d'octroi d'une modalité d'exécution des peines, qui pourrait justifier une révocation éventuelle en cas de non-respect (nouveaux articles 98/21 et 98/27, insérés dans la loi relative au statut juridique externe).

Par contre, une nouvelle contre-indication générale est introduite par la loi du 18 juillet 2025 pour l'octroi d'une surveillance électronique aux condamnés emprisonnés pour certaines infractions graves⁴³ ou pour des faits commis dans un contexte de violence intrafamiliale : la mesure ne peut en principe⁴⁴ leur être accordée si la victime réside au lieu où la surveillance électronique sera effectuée (nouveaux articles 28/1 et 47/1 insérés dans la loi relative au statut juridique externe). Cette impossibilité est d'application pour l'ensemble des condamnés qui relèvent du tribunal ou du juge de l'application des peines (que ce soit en procédure « classique » ou en procédure « d'urgence » puisque l'article 28/1 ne fait pas partie de la liste des dispositions temporairement suspendues).

C. Une procédure aménagée, qui se veut plus rapide et efficace

La procédure d'urgence, en principe applicable pour les cinq prochaines années devant le juge de l'application des peines se caractérise par un certain nombre de changements notables comparée à celle qui prévalait jusqu'ici :

— Au niveau du lancement de la procédure, si le condamné qui souhaite obtenir une détention limitée ou une surveillance électronique doit toujours en faire la demande écrite au greffe de la prison (nouvel article 98/14 de la loi relative au statut juridique externe), il en va différemment pour la libération conditionnelle et la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise, pour lesquelles le directeur doit désormais rendre un avis d'office, au plus tard deux mois avant que le condamné ne soit dans les conditions de temps

pour en bénéficier (nouvel article 98/15 inséré dans la loi relative au statut juridique externe).

— Le régime « tout en étant en liberté » qui était organisé par l'article 29, § 2/1, de la loi relative au statut juridique externe disparaît pour être remplacé par une suspension générale de l'exécution de la peine, chaque fois que le directeur a formulé une proposition d'octroi de la surveillance électronique ou de la libération conditionnelle et que le condamné se trouve déjà dans les conditions de temps pour bénéficier de ces mesures (nouvel article 98/17 inséré dans la loi relative au statut juridique externe).

— Le directeur doit entendre le condamné et rendre un avis dans tous les cas (nouvel article 98/16 en projet). Il doit toutefois se limiter aux informations déjà disponibles dans le dossier, sauf s'il s'agit d'une demande de surveillance électronique dans un dossier où la mesure ne peut se dérouler au lieu de résidence de la victime (voy. *supra*) ou d'une demande de libération conditionnelle dans un dossier de violence intrafamiliale. Dans ces deux cas, il doit en effet demander une enquête sociale « sauf si cela s'avère inutile dans le cas concret » (nouveaux articles 98/14, alinéa 2, et 98/15, alinéa 3, insérés dans la loi relative au statut juridique externe) ; dans les autres cas, le directeur ne pourra plus solliciter la rédaction d'un rapport par le service psychosocial de la prison, ni la réalisation d'une enquête sociale par les maisons de justice.

— L'avis du ministère public demeure facultatif mais le délai pour le transmettre au juge de l'application des peines est raccourci de dix à cinq jours ouvrables à compter de la réception de l'avis du directeur (nouvel article 98/18 inséré dans la loi relative au statut juridique externe).

— Le juge de l'application des peines n'a plus la possibilité de tenir d'audience et doit statuer sur la seule base des informations et documents contenus dans le dossier, sauf lorsqu'il est saisi d'une demande de libération conditionnelle, auquel cas il peut demander des informations supplémentaires sur le milieu d'accueil (y compris via un rapport d'information succinct ou une enquête sociale) mais uniquement pour certains faits de violence grave, limitativement énumérés (nouvel article 98/19, alinéa 2, inséré dans la loi relative au statut juridique externe).

— En cas de refus d'octroi de la modalité d'exécution sollicitée, le délai maximal fixé par le juge de l'application des peines et dans lequel un condamné doit pouvoir introduire une nouvelle demande est réduit de six à deux mois (nouvel article 98/25 inséré dans la loi relative au statut juridique externe).

D. Un régime spécifique pour les condamnés sans droit de séjour

En ce qui concerne les condamnés sans droit de séjour, plusieurs nouveautés sont à pointer, qui s'appliqueront durant la période transitoire de cinq ans.

Une nouvelle définition et de nouvelles conditions sont ainsi données à la mesure de mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du

(39) Lors des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi SJE, plusieurs amendements avaient été déposés par le Vlaams Belang pour ajouter le critère du comportement en prison à la liste des contre-indications (amendements n° 24, 26, 27, 42, 44 et 93, Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, *Doc. parl., Chambre, sess. ord. 2005-2006*, n° 51-2170/003), mais ils avaient tous été rejetés.

(40) La commission « Tribunaux de l'application des peines, statut juridique externe des détenus et fixation de la peine », dite « commission Holsters » du nom de son président, a été créée par l'arrêté royal du 27 juin 2000, *M.B.*, 13 juillet 2000. Elle a remis la version finale de son rapport le 9 mai 2003 (non publié). À la page 73 de ce rapport, on peut lire ceci : « Le comportement en détention, plus spécifiquement, le comportement à l'intérieur même de la prison est également un critère peu pertinent ». Le rapport Holsters renvoie à un avis rendu par le Conseil supérieur pour la politique pénitentiaire qui soulignait

qu'« introduire le comportement en détention comme une contre-indication risque de faire ressurgir l'idée que la libération conditionnelle est une forme de récompense à un bon comportement en prison ». Il fait aussi référence à des débats parlementaires ayant eu lieu au sujet d'un précédent projet de loi relatif à la libération conditionnelle : « La pratique démontre à profusion que la bonne conduite en prison n'offre absolument aucune garantie quant à un comportement respectueux des normes après la détention. À titre d'exemple, certains types de délinquants sexuels se comportent souvent en « détenus modèles » pendant leur séjour dans les établissements pénitentiaires alors que l'on sait que le risque de récidive chez ces personnes est très élevé. De même, la prise de conscience de la faute et l'adaptation apparentes sont également des phénomènes bien connus... » (...) « Un comportement difficile en prison ne signifie nullement que le condamné ne pourra pas se comporter correctement à l'extérieur et mener une vie normale, c'est-à-dire sans commettre de délits.

De même, dans bon nombre de cas, un bon comportement en prison ne garantit pas que l'intéressé mènera une vie respectueuse de la loi après sa sortie de prison. Ceci ne veut pas dire que le comportement au cours de la détention ne peut fournir aucune indication surtout lorsque les détenus eux-mêmes sont responsabilisés en vue de leur réinsertion. À ce sujet, il ne faut pas uniquement se focaliser sur un comportement extrêmement bon ou extrêmement mauvais, dont la pratique nous a appris qu'ils doivent être considérés de manière critique. Il convient aussi de tenir compte du fait que le détenu suit une certaine formation, qu'il acquiert un hobby qui en dehors de la prison peut constituer une bonne manière de gérer son temps libre, qu'il utilise ses congés pénitentiaires pour nouer des contacts avec des services d'aide à l'emploi, etc. » (Projet de loi relatif à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude remplacée par la loi du 1^{er} juillet 1964, Exposé des motifs, *Doc. parl., Chambre, sess. ord.*

1996-1997, n° 49-1070/1, pp. 13-15).

(41) O. NEDERLANDT, « Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons? », *Les frontières de la privation de liberté*, Paris, Mare et Martin, coll. ISJPS, 2021, pp. 33-55.

(42) Rappelons que, tant dans la procédure classique devant le JAP que dans celle applicable devant le TAP, trois contre-indications liées à la victime sont prévues par les articles 28 et 47 de la loi relative au statut juridique externe, qui portent sur le risque que le condamné importune les victimes, son attitude à l'égard de celles-ci et les efforts qu'il a consentis pour indemniser la partie civile.

(43) Sont plus spécifiquement visées les infractions prévues aux articles 405ter, 409, 417/2 à 417/4, 417/16 à 417/19, 417/24 à 417/28, 417/33, 417/34, 417/41, 417/43 à 417/47, 425 à 427 et 433septies du Code pénal.

(44) Le juge ou le tribunal de l'application des peines pourrait en effet, à titre

territoire (nouvel article 98/11 inséré dans la loi SJE), couplées à un régime particulier s'agissant du caractère exécutoire de l'éventuelle décision d'octroi de la mesure (nouvel article 98/20, alinéa 4, inséré dans la loi SJE) :

— La différence par rapport à la définition applicable dans la procédure classique tient au fait que la certitude quant à l'éloignement effectif du condamné ne constitue plus en soi une condition d'octroi (même si l'éloignement du territoire demeure la finalité de la mesure). Les seules conditions d'octroi étant le statut de la personne (étranger sans droit de séjour), le respect de la condition de temps (adaptée) et l'absence d'un risque directement observable pour l'intégrité physique de tiers (nouvelle contre-indication générale applicable à toutes les mesures).

— La date d'amissibilité à la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire coïncide désormais avec celle prévue pour la surveillance électronique (soit six mois avant le tiers des peines à subir), étant entendu toutefois qu'un éventuel jugement d'octroi de la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ne sera exécutoire avant que le condamné sans droit de séjour n'ait subi le tiers de ses peines que s'il peut être directement éloigné ou transféré en centre fermé.

À cela s'ajoute que la surveillance électronique ne pourra plus être octroyée aux étrangers sans droit de séjour que s'il ressort d'un avis de l'Office des étrangers qu'ils ne sont pas immédiatement éloignables ou transférables en centre fermé (nouvel article 98/13, alinéa 4, inséré dans la loi relative au statut juridique externe).

En pratique, il faudra donc distinguer désormais selon que l'Office des étrangers peut ou non éloigner le condamné concerné ou le transférer en centre de détention administrative :

— si c'est le cas, la surveillance électronique sera exclue (nouvel article 98/13) mais la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire sera possible aux mêmes conditions de temps que la surveillance électronique, soit déjà six mois avant qu'il ait subi le tiers de ses peines (nouveaux articles 98/13 et 98/20, alinéa 4) ;

— si, au contraire, l'étranger ne peut pas être éloigné du territoire ou transféré en centre fermé, la surveillance électronique demeure possible et un éventuel octroi ultérieur d'une mise en liberté en vue de l'éloignement du territoire se traduira par une remise en liberté au plus tard vingt jours après qu'il aura atteint le tiers de ses peines (nouvel article 98/20, alinéa 4).

Enfin, une réglementation spécifique est prévue en matière de révocation, puisqu'aux termes du nouvel article 98/27, alinéa 2, de la loi relative au statut juridique externe, le ministre public est tenu d'introduire une requête en révocation, et le juge de l'application des peines est obligé de révoquer la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire chaque fois que le condamné n'a pas quitté le territoire dans le délai qui lui était imparti ou est revenu en Belgique pendant le délai d'épreuve sans être en règle avec la législation sur le séjour et sans autorisation préalable du JAP.

4 La libération anticipée six mois avant la fin de la peine⁴⁵

La modalité de libération anticipée six mois avant la fin de la peine n'est pas une nouveauté en droit belge. Elle a d'abord fait son apparition dans le contexte de la crise sanitaire⁴⁶ et a été appliquée au gré des vagues successives de la pandémie : d'abord entre le 9 avril 2020 et le 17 juin 2020, puis entre le 27 novembre 2020 et le 15 juillet 2021

et enfin entre le 10 décembre 2021 et le 1^{er} juin 2022⁴⁷. Elle a ensuite été réactivée par la loi du 30 juillet 2022 dite « MSS II »⁴⁸, qui a permis son octroi entre le 18 août 2022 et le 31 août 2023, le législateur estimant que le contexte de la surpopulation carcérale rendait nécessaire d'appliquer à nouveau cette mesure pour une durée temporaire. Enfin, elle a revu le jour comme une des formes du congé pénitentiaire prolongé, introduit début mars 2024 en raison, à nouveau du contexte de surpopulation carcérale (voy. *supra*, point 1, note 4).

Le nouveau régime, tel qu'instauré par le chapitre 2 du nouveau titre XII^{quater} inséré par la loi du 18 juillet 2025 dans la loi SJE, s'inscrit dans la continuité des dispositifs antérieurement mis en œuvre. Il confie au directeur de l'établissement pénitentiaire la compétence d'accorder cette libération anticipée six mois avant la fin de la peine.

Il ne s'agit ni d'une remise de peine, ni d'une libération provisoire qui ne fait que « suspendre » l'exécution de la peine, mais d'une véritable modalité de l'exécution de la peine. Le législateur insiste en revanche sur le fait que cette mesure doit être considérée « comme une mesure de faveur dans le chef de l'individu condamné »⁴⁹.

La mesure peut être accordée pour autant que la personne condamnée satisfasse aux conditions cumulatives suivantes (article 98/28, § 1^{er}, loi SJE) :

— elle n'exécute que des condamnations à des peines privatives de libertés passées en force de chose jugée (et ce, afin d'exclure les personnes faisant l'objet d'un titre de détention préventive en plus d'une condamnation⁵⁰) ;

— il ne reste que six mois avant la fin de la partie exécutoire de la peine privative de liberté ou des peines privatives de liberté auxquelles elle a été condamnée ;

— elle se trouve dans les conditions de temps pour la libération conditionnelle ;

— elle dispose d'une adresse d'accueil ;

— elle ne présente pas de risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique des tiers.

D'après la lettre collective n° 165, la mesure peut être octroyée à tous les condamnés qui subissent leur(s) peine(s) dans un établissement pénitentiaire (en ce compris une maison de détention), dans une maison de transition ou en surveillance électronique⁵¹. Il aurait en effet été discriminatoire de permettre la libération anticipée de personnes incarcérées et non de celles ayant déjà pu sortir dans le cadre d'une surveillance électronique. On regrette que cette information ne figure pas dans le texte légal. La lettre collective précise également que si la libération anticipée est octroyée à un condamné qui est en détention limitée ou en surveillance électronique et que cette modalité a été octroyée par le juge ou le tribunal de l'application des peines, la libération met fin au jugement⁵².

Le législateur explique avoir choisi les termes « adresse d'accueil » pour que la condition soit interprétée de manière moins stricte que celle de « résidence fixe » qui vaut pour la libération conditionnelle : « il suffit que la personne concernée dispose d'une adresse où elle peut se rendre avec certitude pendant les jours et semaines à venir. Un hébergement de nuit pour sans-abri ne satisfait pas à la condition »⁵³. Les vérifications d'ordre « matériel » incombant au directeur sont ici réduites au minimum, contrairement aux régimes antérieurs qui exigeaient de sa part une appréciation de la faisabilité de la mesure, notamment au regard des conditions de logement et des moyens d'existence du condamné.

Selon les travaux préparatoires, la condition relative au « risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique des tiers » doit, quant à elle, être comprise comme devant permettre au directeur de refuser l'octroi

exceptionnel, accorder malgré tout une telle surveillance électronique « par une décision motivée par des raisons particulières, lesquelles indiquent en quoi l'exécution de la surveillance électronique à l'adresse où réside la victime des faits ne présente aucun danger pour celle-ci ».

(45) Voy. aussi la lettre collective n° 165 « Libération anticipée surpopulation » (ci-après « lettre collective n° 165 ») que la Direction générale des Établissements pénitentiaires a adoptée le 28 juillet 2025 et

mise à jour le 4 août 2025 (disponible en ligne : <https://reglementation.just.fgov.be/>).

(46) Voy. à cet égard 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, disponible en ligne : <http://e-legal.ulb.be/special-covid19/dossier-special-covid19/droits-des-personnes-incarcerees-durant-la-pandemie-quand-la->

crise-ordinaire-se-double-d-une-crise-sanitaire.

(47) La dernière base légale étant la suivante : articles 109 à 112 de la loi du 23 décembre 2021 introduisant le parquet de la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et de justice, *M.B.*, 30 décembre 2021.

(48) Loi du 30 juillet 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II, *M.B.*, 8 août 2022 (l'acronyme MSS II provient de l'intitulé en néerlandais de la loi

« Wet om justitie menselijker, sneller en straffer te maken II »).

(49) Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 47.

(50) Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 42.

(51) Lettre collective n° 165

« Libération anticipée surpopulation » du 28 juillet 2025, mise à jour le 4 août 2025, p. 2.

(52) *Ibidem*, p. 6.

(53) Commentaire des articles, *Doc.*

de la libération anticipée « dans les cas où il estime qu'il serait irresponsable de libérer l'intéressé en raison d'un risque trop élevé pour l'intégrité physique de tiers. La barre est délibérément placée relativement haut afin d'éviter une grande divergence dans son application, d'une part, et d'éviter que la mesure manque son objectif (désengorgement), d'autre part : il devrait *prima facie* être clair qu'un drame se produira en cas de libération »⁵⁴. Une telle explication peut apparaître problématique dès lors qu'il est demandé à un directeur d'établir une évaluation du risque de récidive, sans qu'aucun outil méthodologique ou dispositif institutionnel ne lui soit fourni à cette fin, et dans un environnement carcéral où les programmes de réduction des risques demeurent quasi inexistantes.

Les condamnés sans droit au séjour peuvent bénéficier de la libération anticipée⁵⁵, dans la mesure où l'Office des étrangers communique au directeur qu'il est dans l'incapacité de procéder immédiatement à l'éloignement du territoire ou au transfert du condamné vers un lieu relevant de la compétence du ministre chargé de l'entrée, du séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers. Le législateur rappelle en effet que si l'Office des étrangers est en mesure d'éloigner un condamné étranger sans titre de séjour, une autre procédure peut être activée, à savoir celle prévue par l'article 20/1 de la loi SJE, qui prévoit une libération anticipée à partir de six mois avant la fin de la peine, dans le cadre de l'éloignement imminent de l'étranger condamné, si bien qu'il a jugé « redondant » d'inclure également cette dernière catégorie de condamnés dans le champ d'application de la mesure⁵⁶.

Si le condamné a bénéficié d'une modalité d'exécution de la peine, et que celle-ci est révoquée par le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines pendant la période de validité de la libération anticipée, il est exclu du bénéfice de celle-ci pendant les deux mois qui suivent l'exécution du jugement de révocation (nouvel article 98/28, § 1^{er}, alinéa 3, LSJE). Le législateur explique avoir prévu ceci « afin de ne pas affaiblir le sens de la révocation » prononcée par le juge ou le tribunal de l'application des peines. Il précise avoir limité cette exclusion à une période de deux mois après l'incarcération consécutive à la révocation, car « il serait disproportionné de priver le condamné dont la surveillance électronique ou la libération conditionnelle par exemple est révoquée deux ans avant la fin de la peine, du bénéfice de la mesure lorsqu'il entre dans la condition de temps de cette mesure un an et demi plus tard. Bien entendu, cette période d'attente obligatoire n'est pertinente que dans la mesure où, à la suite de la révocation, un restant de la peine de plus de deux mois est mis à exécution »⁵⁷.

Plusieurs catégories de condamnés sont exclues du bénéfice de la libération anticipée (article 98/28, § 2, loi SJE), à savoir :

- les condamnés qui subissent une ou plusieurs peines privatives de liberté dont le total s'élève à plus de dix ans ;
- les condamnés qui subissent une peine pour des infractions terroristes (faits visés au livre II, titre I^{er} ter, du Code pénal) ;
- les condamnés qui subissent une peine pour des faits de mœurs (faits visés aux articles 417/5 à 417/41, 417/43 à 417/47, 417/50, 417/52, 417/54 et 417/55 du Code pénal) ;
- les condamnés qui font l'objet d'une condamnation avec une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines, conformément aux articles 34^{ter} ou 34^{quater} du Code pénal ;
- les condamnés qui sont suivis par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace dans le cadre de la banque de données commune visée à l'article 3 de la loi du 29 mars 2024 portant création de la banque de données commune « Terrorisme, extrémisme, processus de radicalisation ».

Comme le souligne le législateur dans les travaux préparatoires, il s'agit de « motifs d'exclusion "classiques" », qui s'appliquaient déjà dans les régimes antérieurs. Il ajoute que « la justification est donc à nouveau la même : exclure les condamnés jugés dangereux sans devoir procéder à un examen individualisé, ce qui serait en effet inconciliable avec la nature particulière des mesures et nuirait à leur efficacité »⁵⁸. Le législateur considère que « ces motifs d'exclusion ont démontré leur pertinence et leur caractère concluant en ce sens qu'aucun incident de sécurité majeur ne s'est produit lors de l'application des mesures précédentes, qui faisaient l'objet des mêmes motifs d'exclusion »⁵⁹.

Ces motifs d'exclusion ont pourtant déjà suscité par le passé de vives critiques de la part de différents acteurs⁶⁰. Même si, dans le cadre d'un recours dirigé contre les dispositions de la loi MSS II relatives à une précédente version de la libération anticipée (voy. *supra*), la Cour constitutionnelle a jugé qu'ils n'étaient pas discriminatoires⁶¹, il reste néanmoins regrettable que le législateur persiste dans une pratique consistant à reproduire des listes d'exclusion dépourvues de toute justification scientifique. Par ailleurs, le fait qu'aucun incident majeur n'ait été constaté en lien avec ces motifs ne permet pas d'affirmer qu'un tel incident aurait eu lieu en l'absence de ces exclusions.

Durant le délai d'épreuve, qui est égal à la durée de la partie restante des peines privatives de liberté au moment de l'octroi de la libération anticipée (article 98/28, § 4, loi SJE)⁶², le condamné doit respecter les trois conditions générales :

- ne pas commettre d'infraction ;
- ne pas importuner les victimes ;
- continuer à avoir une adresse d'accueil et, en cas de changement de celle-ci, communiquer immédiatement son nouveau lieu de séjour au directeur ou, dans le cas d'un condamné étranger sans titre de séjour, quitter effectivement le territoire dans le délai imposé par l'Office des étrangers et ne pas revenir en Belgique pendant le délai d'épreuve sans être en règle avec la législation et la réglementation relative à l'accès au territoire, au séjour ou à l'établissement dans le Royaume (article 98/28, § 3, loi SJE).

Le directeur peut révoquer la mesure dans les trois situations suivantes : s'il est constaté dans une décision passée en force de chose jugée que le condamné a commis une infraction pendant le délai d'épreuve ; s'il a importuné les victimes ; ou après une arrestation provisoire (*infra*). En cas de révocation de la mesure, la partie de la peine subie en libération anticipée jusqu'à la décision révocation sera déduite du solde qu'il restait à exécuter au moment de l'octroi. Si la libération anticipée est révoquée, elle ne peut pas être accordée à nouveau (article 98/28, § 6, loi SJE).

Le ministère public peut ordonner une arrestation provisoire du condamné s'il met gravement en péril de l'intégrité physique ou psychique de tiers pendant le délai d'épreuve. Dans ce cas, le directeur statue sur la révocation dans les sept jours suivant l'arrestation du condamné (article 98/28, § 8, loi SJE).

Le directeur communique les décisions relatives à l'octroi ou à la révocation de la libération anticipée au condamné et en informe la victime le plus rapidement possible et en tout cas dans les vingt-quatre heures ; ces décisions sont aussi communiquées à diverses autorités : police locale, ministère public, maison de justice/centre de surveillance électronique le cas échéant, l'Office des étrangers si la décision concerne un condamné n'ayant pas le droit au séjour (article 98/28, § 5, §§ 7 et 8, loi SJE).

La loi du 18 juillet 2025 ne prévoit aucun recours contre les décisions du directeur refusant la libération anticipée ou la révocation⁶³.

parl., Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 42.

(54) *Ibidem*.

(55) Étant entendu, toutefois, que la condition d'« adresse d'accueil » ne leur est pas applicable (Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 42).

(56) Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 42-43.

(57) Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 43.

(58) *Ibidem*.

(59) *Ibidem*., p. 44.

(60) Voy. notamment à ce propos O. NEDERLANDT et D. PACI, « La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes condamnées », *J.T.*, 2020, pp. 341-348.

(61) C. const., arrêt n° 120/2023 du 14 septembre 2023. Le seul motif d'exclusion censuré, à l'époque, par la Cour constitutionnelle fut celui concernant les condamnés sans titre de séjour, mais celui-ci n'a pas été re-

pris dans la loi du 18 juillet 2025.

(62) Au sujet du délai d'épreuve, le législateur a souligné qu'il aurait été inapproprié d'appliquer le minimum d'un an et de placer ainsi le condamné sous contrôle judiciaire pendant encore six mois après la fin de la peine (Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 45).

(63) Les décisions du directeur relatives au statut juridique externe ne peuvent par ailleurs pas être contestées devant les commissions des

plaintes selon leur jurisprudence actuelle. Pour une critique de cette jurisprudence, voy. O. NEDERLANDT, « Les plaintes des détenus ne peuvent-elles porter que sur le statut juridique interne des détenus à l'exclusion du statut juridique externe? Une interprétation contraire à l'esprit des lois pénitentiaires », commentaire sous-commission d'appel francophone, décision du 18 janvier 2021, *J.L.M.B.*, 2021/40, pp. 1810-1823.

La libération anticipée prend fin de plein droit si le condamné est à nouveau incarcéré ou en cas de non-respect de l'obligation de quitter le territoire ou de l'interdiction de revenir sur le territoire sans être en règle avec la législation et la réglementation en matière de séjour pour le condamné sans titre de séjour, auquel cas ce dernier est immédiatement réincarcéré (article 98/28, § 9, loi SJE).

Dans les travaux préparatoires, le législateur semble utiliser cet argument pour justifier d'avoir inclus les étrangers sans titre de séjour dans le champ d'application de la mesure : « l'octroi de cette mesure présente l'avantage (par rapport à la simple libération en fin de peine) qu'il suffit que l'étranger condamné sans droit de séjour n'exécute pas l'ordre de quitter le territoire pour révoquer la libération, alors que cela n'est évidemment pas possible après la fin de la peine. Cela constitue donc, pour l'étranger qui ne peut faire l'objet d'un éloignement, une motivation supplémentaire à quitter le territoire de manière effective »⁶⁴.

Enfin, l'article 98/29 de la loi SJE prévoit que la mesure s'applique dès le 4 août 2025 et jusqu'au 31 décembre 2026, tout en permettant au Roi d'anticiper la fin de ce délai par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Dans son avis sur le premier avant-projet de loi, le Conseil pénitentiaire avait constaté que la consécration de la libération anticipée venait donner un fondement législatif à l'une des catégories de congés pénitentiaires prolongés instaurées depuis mars 2024, soulignant que cet encadrement légal est une nécessité. Il s'était toutefois interrogé sur la durée de validité de la mesure fixée au 31 décembre 2026, et avait considéré qu'en termes de sécurité juridique, il aurait été plus opportun de fixer un critère objectif et concret (comme le retour à un taux d'occupation carcérale égal ou inférieur à 100 %) afin de fonder juridiquement la décision de mettre fin à la mesure⁶⁵.

De notre côté, nous avons déjà écrit dans ce *Journal* qu'une telle libération anticipée soulève des questions quant au respect du principe de séparation des pouvoirs⁶⁶. En effet, elle confère au directeur de prison la possibilité de libérer un condamné, de mettre un terme à une détention limitée ou encore à une surveillance électronique. Or, ces décisions relèvent normalement de la compétence des tribunaux ou juges de l'application des peines, seuls habilités à octroyer des modalités d'exécution d'une peine qui modifient la nature de celle-ci. À l'estime du Conseil d'État, le pouvoir de décision confié en l'occurrence à l'administration pourrait toutefois se justifier par le fait qu'il s'agit d'une mesure organisationnelle à portée générale, plutôt que d'une mesure individuelle axée sur la modulation de la nature ou la durée de la peine du condamné⁶⁷.

5 Entrée en vigueur et dispositions transitoires

La loi du 18 juillet 2025 est entrée en vigueur le 4 août 2025, jour de sa publication au *Moniteur belge*. Depuis lors, la procédure d'urgence est censée être appliquée devant le juge de l'application des peines et les libérations anticipées « surpopulation » sont censées être octroyées sur la base du nouvel article 98/28 de la loi relative au statut juridique externe.

L'entrée en vigueur de la loi implique, par contre, qu'il soit mis fin aux mesures qui avaient été bricolées hors de tout cadre légal pour tenter de garder la population carcérale sous contrôle : plus aucun congé pénitentiaire prolongé n'est accordé et l'instruction relative à la suspension de l'exécution de certaines peines jusqu'à trois ans d'emprisonnement cesse d'avoir effet. Les nouveaux condamnés sont donc censés être à nouveau incarcérés et des plans ont été prévus pour organiser, d'abord le retour progressif en prison des condamnés qui avaient des CPP en cours (l'objectif étant qu'il n'y en ait plus au 28 octobre 2025), puis la mise à exécution échelonnée des peines qui avaient été suspendues (l'objectif étant que tous les dossiers suspendus soient traités au plus tard le 1^{er} mai 2027⁶⁸).

En ce qui concerne les demandes qui étaient déjà pendantes devant le juge de l'application des peines au 4 août 2025, une distinction doit être faite selon qu'une date de décision avait ou non déjà été fixée à ce moment : si c'est le cas, le dossier continuera d'être traité selon la procédure classique⁶⁹ ; dans le cas contraire, il basculera dans la nouvelle procédure d'urgence (article 40, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 18 juillet 2025).

Les condamnés qui bénéficiaient, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, du régime de suspension de la peine organisé par l'article 29, § 2/1, de la loi relative au statut juridique externe (la procédure « tout en étant en liberté ») ne devront toutefois pas retourner en prison. Il est prévu que le directeur (qui ne devait jusqu'ici pas rédiger d'avis à leur propos) dispose d'un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi (soit jusqu'au 4 novembre 2025) pour rendre un avis les concernant (article 40, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2025). Les services de la prison devront prendre contact à cet effet avec les condamnés en liberté pour qu'ils fournissent les informations nécessaires au directeur⁷⁰.

Un régime transitoire spécifique est en outre prévu pour les condamnés sans droit de séjour : pour ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, se trouvaient immédiatement dans les conditions de temps pour l'octroi d'une mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire (parce qu'ils ont exécuté, à six mois près, un tiers de leurs peines), le directeur devra rendre d'office et au plus tard dans les trois mois un avis relatif à leur mise en liberté provisoire, après avoir préalablement obtenu un avis de l'Office des étrangers concernant leur statut de séjour et les modalités de leur éloignement (article 41 de la loi du 18 juillet 2025).

6 Conclusion : l'illusion de la réforme ?

La question des « courtes » peines d'emprisonnement demeure une difficulté centrale des politiques pénales. Alors que leurs effets criminogènes sont bien connus, l'administration pénitentiaire a longtemps géré ces peines de manière pragmatique, souvent en dehors de tout cadre légal, pour faire face à la surpopulation carcérale. Le seuil définissant une peine « courte » n'a cessé d'être rehaussé, jusqu'à atteindre trois ans — une durée qui dépasse largement ce que l'on peut raisonnablement qualifier de « court ». Malgré l'adoption de la loi SJE en 2006, les dispositions censées encadrer ces peines n'étaient pas appliquées. Ce n'est qu'en 2022–2023 qu'elles entrent effectivement en vigueur (sauf pour les peines inférieures à six mois : les véritables « courtes » peines donc), dans un contexte de surpopulation et sans préparation suffisante des acteurs, ce qui a conduit à une « catastrophe annoncée ».

La loi d'urgence ne renonce pas à l'idée que l'exécution des peines doit être encadrée juridiquement, en prévoyant l'intervention du juge de l'application des peines. Cela semble, à première vue, conforme à l'esprit du législateur de 2006. Toutefois, cette « judiciarisation » apparaît largement illusoire. En effet, si le juge de l'application des peines est maintenu comme instance décisionnelle (pour se conformer à l'article 157, alinéa 4, de la Constitution tel qu'interprété par le Conseil d'État), c'est toutefois en réduisant très largement la possibilité, pour ce juge, de prendre des décisions informées et individualisées (dossiers réduits à leur plus simple expression, suppression de la possibilité de tenir des audiences, restriction drastique de la possibilité de demander des informations complémentaires...), ce qui s'apparente à une forme de judiciarisation au rabais (voire même à la restauration de la pratique administrative antérieure « sous un vernis judiciarisé »). Plus encore, avec le rétablissement des libérations anticipées à six mois de la fin de la peine, les directeurs de prison reçoivent à nouveau le pouvoir de remettre en cause ce que le pouvoir judiciaire a décidé, accentuant ainsi le risque d'un retour déguisé à l'ancienne pratique administrative.

En réalité, le législateur semble moins préoccupé par l'individualisation des décisions que par l'objectif pragmatique de désengorger les prisons. Il

(64) Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 45.

(65) Avis du 23 avril 2025 du Conseil pénitentiaire, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 224-225.

(66) Voy. M.-A. BEERNAERT, J.-F. FUNCK et O. NEDERLANDT, « L'entrée en vi-

gueur prochaine du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », *J.T.*, 2022, pp. 469-470.

(67) Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, pp. 95-96.

(68) Voy., à cet égard, les « directives de politique criminelle concernant la résorption de l'arriéré de certaines condamnations dont l'exécution a été suspendue, dans le cadre de la surpopulation carcérale » adressées par la ministre de la Justice au Collège des procureurs généraux le 23 juillet 2025. Il y est précisé que le

calendrier ainsi arrêté pourra être adapté en fonction de l'évolution de la population carcérale.

(69) Et il en va de même pour les décisions à rendre sur renvoi après une éventuelle cassation.

(70) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 48.

enjoignent aux directeurs de prison et aux juges de l'application des peines de prononcer rapidement des libérations, sans disposer des outils nécessaires à une évaluation fiable du risque de récidive, ce qui revient à leur imposer une responsabilité excessive et illusoire. Dans ces conditions, une libération anticipée accordée de façon automatique, avec l'intervention du juge de l'application des peines uniquement pour les catégories exclues et pour les éventuelles décisions de révocation, nous aurait semblé plus conforme à l'esprit de la loi de 2006⁷¹.

L'illusion de la réforme consiste aussi à faire croire que grâce à quelques rustines et solutions palliatives (enjoindre aux juges correctionnels de considérer l'emprisonnement comme un dernier recours, ajuster la procédure devant le juge de l'application des peines et consacrer à nouveau légalement un mécanisme de libération anticipée), on pourra éviter de questionner les causes profondes qui alimentent la surpopulation en prison et se dispenser de réfléchir à la mise en place de mécanismes de régulation carcérale, comme préconisé tant par le Conseil pénitentiaire⁷² que par le Conseil central de surveillance pénitentiaire⁷³.

Les propositions de ces deux instances d'expertise n'ont trouvé aucun écho dans la réforme adoptée, et la création récente d'une nouvelle commission « surpopulation »⁷⁴ chargée de rendre un avis seulement pour septembre 2028 laisse craindre qu'on ne leur accorde aucun suivi politique dans l'intervalle.

Or, tant que la Belgique n'aura pas le courage politique de repenser fondamentalement sa politique pénale — en investissant massivement dans la prévention plutôt que dans la répression — et de mettre en œuvre les solutions identifiées par ses propres instances d'expertise — qui invitent à élaborer des mécanismes de régulation carcérale — le risque est grand qu'elle continue de naviguer de crise en crise, multipliant les dispositifs d'urgence pour éviter les réformes de fond qui s'imposent.

Marie-Aude BEERNAERT

Professeure ordinaire à l'UCLouvain

Olivia NEDERLANDT

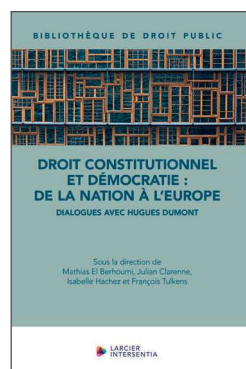
Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

(71) Dans le même sens, voy. M.-A. BEERNAERT, J.-F. FUNCK et O. NEDERLANDT, « L'entrée en vigueur prochaine du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », *J.T.*, 2022, p. 470.

(72) Voy. l'avis 1 du Conseil pénitentiaire consacré à la surpopulation carcérale (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).

(73) 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).

(74) 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.



DROIT CONSTITUTIONNEL ET DÉMOCRATIE : DE LA NATION À L'EUROPE

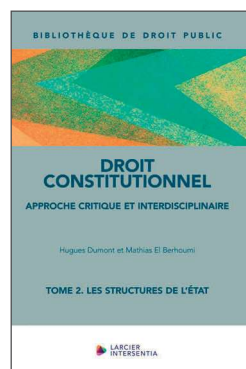
Dialogues avec Hugues Dumont

Sous la direction de : Julian Clarenne, Mathias El Berhoumi, Isabelle Hachez, François Tulkens

Structuré autour des combats intellectuels livrés par Hugues Dumont, cet ouvrage rassemble quarante-six contributions de juristes et spécialistes d'autres disciplines, issus de différentes générations, avec comme point de départ, un ou plusieurs textes d'Hugues Dumont pour en éprouver les hypothèses ou les conclusions à l'égard d'autres données juridiques, répondre à ses objections ou en formuler à son adresse.

> Bibliothèque de droit public

1214 p. • 175,00 € • Édition 2025



DROIT CONSTITUTIONNEL

Tome 2. Les structures de l'État

Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi

Après une présentation des différents modèles en droit constitutionnel comparé, ce volume s'attache à en décrire les traductions en droit belge, à expliquer leur genèse et à les évaluer. Si l'approche est principalement juridique, elle recourt aussi à l'histoire et à la science politique.

> Bibliothèque de droit public

436 p. • 140,00 € • Édition 2025

strada lex
Ouvrages disponibles en
version électronique sur
www.stradalex.com

**LARCIER
INTERSENTIA**
LEFEBVRE GROUP

orders@larcier-inter sentia.com
Lefebvre Belgium SA
Avenue Jean Monnet, 4
B-1348 Louvain-la-Neuve • Tél. 0800/39 067