

**L'EXÉCUTION DES PEINES D'EMPRISONNEMENT
JUSQU'À TROIS ANS : RÉFORMER EN TEMPS
DE SURPOPULATION CARCÉRALE ?**

INTRODUCTION DE L'OUVRAGE

Marie-Aude BEERNAERT

Professeure ordinaire à l'UCLouvain

Olivia NEDERLANDT

Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

Une réforme attendue depuis longtemps.	8
Une volonté d'analyse de la réforme : l'importance de l'évaluation et les obstacles rencontrés	14
Le colloque bilingue du 25 novembre 2024 : l'importance de moments de rencontres et de concertation	16
Une mise en œuvre non préparée de la réforme dans un moment de surpopulation inédite	18
L'avenir ? Entre politique répressive et mobilisation citoyenne	20
Le plan de l'ouvrage	24

Avant toute chose, précisons que dans cette introduction et dans les différentes contributions composant cet ouvrage, il faut considérer que les groupes désignés au masculin comme « les détenus » ou « les condamnés », visent à la fois les femmes et les hommes cisgenres et trans et à la fois les personnes non-binaires (ne se retrouvant pas dans la dichotomie homme-femme).

Une réforme attendue depuis longtemps (1)

Jusqu'au 1^{er} septembre 2023, de très nombreuses peines ne dépassant pas trois ans d'emprisonnement n'étaient pas exécutées en prison. Les personnes condamnées à ces peines dites « courtes » les exécutaient souvent en surveillance électronique, avant de se voir accorder une libération provisoire. Celle-ci étant accordée parfois très rapidement (après seulement quelques mois de bracelet électronique, voire immédiatement pour les peines ne dépassant pas quatre mois), il en résultait le sentiment que les peines de moins de trois ans d'emprisonnement « n'étaient pas exécutées ». Dorénavant, l'exécution de ces peines débute en principe par une période d'incarcération, et les condamnés ne peuvent se voir octroyer une libération conditionnelle qu'après avoir purgé un tiers de leur peine et seulement si un juge de l'application des peines la leur octroie après une analyse de risques.

Cette réforme a soulevé de vives inquiétudes dans le chef des académiques, des acteurs de terrain et de la société civile (2), en raison du risque d'inflation carcérale qu'elle présente, dans un contexte où de nombreux établissements pénitentiaires souffrent déjà d'une grave surpopulation préjudiciable aux conditions de vie des détenus et aux conditions de travail des agents. En effet, la forte augmentation de la population carcérale, qui avait débuté à la fin de la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19, s'est accentuée à partir de la fin de l'année 2023. Alors que, depuis une dizaine d'années, cette population s'était stabilisée autour de 10 500 personnes détenues (3), on compte plus de 12 000 personnes en prison durant les premiers mois de l'année 2024 et jusqu'à 13 000 personnes durant les premiers mois de l'année 2025, soit un nombre encore jamais atteint dans le

(1) Ce premier point de l'introduction s'inspire de l'introduction d'un précédent article rédigé par O. NEDERLANDT (« La judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté – t. I. Émergence et consécration de la volonté de judiciariser l'exécution des peines privatives de liberté (1830-2006) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2024, vol. 19-20, n° 2604-2605).

(2) « Surpopulation en prison : l'application des petites peines fait craindre le pire », *Le Soir*, 30 août 2023, www.lesoir.be ; Section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP Belgique), « Appel urgent aux avocats et magistrats : il est moins une pour éviter le drame humain », Communiqué de presse, 31 août 2023, www.oipbelgique.be.

(3) Avec une période où cette population était montée à 11 500 personnes détenues dans les années 2013 et 2014.

pays dans l'époque récente (4). Aucune recherche n'a été menée à ce stade pour identifier le rôle joué à cet égard par la réforme entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Toutefois, les données chiffrées de l'administration pénitentiaire montrent que le nombre de personnes ayant été condamnées à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans et se trouvant en prison s'est très fortement accru. Par conséquent, le ministre de la Justice, Paul Van Tigchelt – qui avait repris le portefeuille ministériel de Vincent Van Quickenborne le 22 octobre 2023 –, a décidé, début mars 2024 – et cela en contradiction avec les textes légaux applicables en la matière –, de faire sortir automatiquement de prison toute une série de condamnés – notamment des condamnés à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans –, en leur octroyant des congés pénitentiaires prolongés. À peine mise en œuvre, la réforme se voit donc déjà contournée dans la pratique.

Pourtant, cette réforme visant à confier à un juge, et non plus à l'administration pénitentiaire, la décision d'aménager la peine privative de liberté et de réglementer cette matière par la voie légale et non plus administrative, était attendue depuis bien longtemps.

Durant la seconde moitié du XX^e siècle, dans la continuité de l'évolution du droit pénal vers une plus grande individualisation dans le prononcé de la peine et dans un contexte de « crise de légitimité » de la prison, le pouvoir exécutif commence à aménager l'exécution des peines privatives de liberté. Si la libération conditionnelle existait déjà depuis 1888, l'administration pénitentiaire octroie dorénavant aux condamnés aussi des congés pénitentiaires ou des régimes de semi-détention, leur permettant de sortir de prison pour passer du temps avec leurs proches et préparer leur réinsertion. Par la suite, en raison de problèmes de surpopulation, le pouvoir exécutif décide de ne plus exécuter certaines peines de prison ou de ne les exécuter que partiellement, en octroyant de façon automatique des libérations anticipées. Les juristes élèvent alors la voix face à cette « crise de légalité » : le pouvoir exécutif ne peut aménager les peines en dehors de toute base légale. La demande de « légalisation » de la matière est justifiée par le fait qu'il convient de recourir à la loi pour réglementer l'exécution de la peine privative de liberté (« peine de prison » dans le langage courant). L'argument de la séparation des pouvoirs est aussi invoqué : le pouvoir exécutif ne peut qu'exécuter les peines prononcées par le pouvoir judiciaire ; il ne peut décider de ne pas exécuter ou de changer la nature de la peine prononcée.

(4) Nous ne tenons pas compte ici de l'incarcération massive des inciviques à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Pour des données chiffrées sur les taux de détention en Belgique, voy. Ch. VANNESTE, *Les chiffres des prisons : des logiques économiques à leur traduction pénale*, Paris, L'Harmattan, 2001.

En outre, la demande de légalisation de la matière se double d'une demande de judiciarisation (5) de celle-ci : il faut confier l'aménagement de la peine au juge. Le besoin d'un recours juridictionnel pour les détenus est aussi justifié par le fait que cette matière touche à l'un de leurs droits les plus fondamentaux : le droit à la liberté.

Si la question de la légalisation de la matière fait consensus – elle est envisagée depuis l'époque de l'adoption du Code pénal de 1867 (6) –, la question de la judiciarisation est, elle, controversée. Si certains sont favorables à confier l'exécution des peines à un tribunal, d'autres lui préfèrent une commission administrative. La matière pénitentiaire est considérée comme pluridisciplinaire, nécessitant des connaissances du terrain pénitentiaire et de la réinsertion sociale, dont les magistrats juristes sont dépourvus. En outre, il est estimé contre-productif de mettre l'administration pénitentiaire hors-jeu, au vu du rôle crucial qu'elle est appelée à jouer pour la préparation, en détention, de la réinsertion des personnes détenues.

Durant de nombreuses années, les tentatives de légaliser et de « judiciariser » l'exécution des peines privatives de liberté se multiplient sans succès (7). Ce n'est qu'au début du XXI^e siècle que ce travail aboutit, avec l'adoption des « lois pénitentiaires ». L'État belge donne au champ pénitentiaire un cadre légal, avec pas moins de trente années de retard sur les autres pays européens (8). Ces lois sont au nombre de trois (9). La première est la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (10), qui traite du statut juridique interne des détenus (ci-après « loi de principes »). La deuxième est la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le

(5) La notion de « judiciarisation » peut renvoyer à des significations nombreuses et variées (cf. J. COMMAILLE et L. DUMOULIN, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la “judiciarisation” », *Année sociologique*, vol. 59, n° 1, 2009, pp. 63-107). Dans le présent ouvrage, elle est entendue comme le déplacement d'une compétence vers le pouvoir judiciaire.

(6) Cf. O. NEDERLANDT, « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 141-177.

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

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

(9) Depuis lors, une quatrième loi s'est ajoutée : la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire (M.B., 11 avril 2019).

(10) M.B., 1^{er} février 2005.

cadre des modalités d'exécution de la peine (11) (ci-après « loi SJE »). La troisième est la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines (12) (ci-après « loi TAP »).

Ces lois consacrent la légalisation et la judiciarisation de l'exécution des peines privatives de liberté, mais seulement de manière partielle, et ce tant en ce qui concerne le statut juridique interne que le statut juridique externe des détenus.

Le statut juridique « interne » renvoie à tout ce qui concerne la vie *intra-muros*, c'est-à-dire les droits et obligations des personnes détenues dans l'enceinte de la prison (conditions matérielles de détention, contacts avec le monde extérieur, activités, travail, soins de santé, religion, régime disciplinaire, etc.) et d'autres aspects relatifs à la prison (surveillance des prisons, accès à la prison pour les personnes extérieures, etc.). Quant à lui, le statut juridique « externe » concerne les aspects *extra-muros* de la détention, à savoir les différentes modalités d'exécution de la peine qui sont octroyées aux personnes condamnées, pour leur permettre de poursuivre l'exécution de leur peine hors de la prison, en respectant des conditions, afin de favoriser leur réinsertion.

Les lois pénitentiaires opèrent une « légalisation » de la matière car elles constituent le socle d'un véritable droit pénitentiaire et mettent fin à l'insécurité juridique en offrant des garanties légales aux détenus. La loi SJE assure un cadre légal aux différents aménagements de la peine privative de liberté, appelés les « modalités d'exécution de la peine ». Ces modalités constituent de véritables droits subjectifs dans le chef des condamnés, alors qu'il ne s'agissait que de faveurs sous le régime antérieur. L'idée est que le parcours standard de toute personne condamnée doit consister à lui permettre de préparer sa réinsertion en sortant de prison avant la fin de sa peine, d'abord dans le cadre de congés pénitentiaires puis dans celui d'une libération conditionnelle. Cette légalisation est cependant restreinte, du fait que le texte des lois pénitentiaires se limite à énoncer de grands principes et recourt à de nombreuses notions générales ne faisant pas l'objet de définition précise, et cela dans l'objectif de laisser une marge de manœuvre à l'administration pénitentiaire, qui doit pouvoir adapter ses pratiques au vu de l'évolution des sciences criminologiques.

Les lois pénitentiaires consacrent également une « judiciarisation » de la matière en prévoyant la création d'instances juridictionnelles accessibles aux personnes détenues. La loi de principes établit ainsi les commissions des plaintes, que les personnes détenues peuvent saisir pour contester toute

(11) M.B., 15 juin 2006.

(12) M.B., 15 juin 2006.

décision prise à leur égard par la direction de la prison ou en son nom. Quant à la loi SJE, elle transfère la compétence de décider de l'octroi de certaines modalités d'exécution de la peine du ministre de la Justice (pouvoir exécutif) au juge et au tribunal de l'application des peines (pouvoir judiciaire). Le pouvoir exécutif conserve la compétence relative aux permissions de sortie (13), aux congés pénitentiaires (14) et aux interruptions d'exécution de la peine (15), là où les juges reçoivent la compétence relative aux détentions limitées (16), aux surveillances électroniques (17), aux libérations conditionnelles (18), aux libérations provisoires en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise (19) et aux libérations provisoires pour raisons médicales (20).

(13) La permission de sortie est une modalité qui permet au condamné de quitter la prison pour une durée déterminée qui ne peut excéder seize heures. Il en existe deux types : la permission de sortie occasionnelle et la permission de sortie en vue de la réinsertion. La première peut être accordée au condamné à tout moment, en vue, soit de défendre des intérêts sociaux, moraux, juridiques, familiaux, de formation ou professionnels qui requièrent sa présence hors de la prison, soit de subir un examen ou un traitement médical en dehors de la prison. La seconde peut lui être accordée, avec une périodicité déterminée, au cours des deux années précédant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, afin de préparer sa réinsertion sociale.

(14) Le congé pénitentiaire est une modalité qui permet au condamné de quitter la prison quatre fois trente-six heures par trimestre, et cela en vue de préserver et de favoriser ses contacts familiaux, affectifs et sociaux, ainsi que de préparer sa réinsertion sociale. Pour solliciter un congé, le condamné doit se trouver dans l'année précédant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

(15) L'interruption de l'exécution de la peine, au contraire des autres modalités, n'est pas une modalité d'exécution, mais de suspension de la peine (c'est-à-dire que, pendant la durée de cette modalité, la peine ne s'exécute plus ; autrement dit, le condamné n'est pas considéré comme « purgeant » sa peine). Elle permet que la peine soit suspendue pendant une durée de trois mois renouvelable et est octroyée pour des motifs graves et exceptionnels à caractère familial (par exemple, pour permettre d'aller au chevet d'un proche parent en phase terminale d'une maladie).

(16) La détention limitée est une modalité qui permet au condamné de quitter, de manière régulière, l'établissement pénitentiaire pour une durée déterminée de maximum seize heures par jour. Elle peut être accordée au condamné afin de défendre des intérêts professionnels, de formation ou familiaux qui requièrent sa présence hors de la prison. Pour solliciter une détention limitée, le condamné doit se trouver dans les six mois précédant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

(17) La surveillance électronique est une modalité par laquelle le condamné subit l'ensemble ou une partie de sa peine privative de liberté en dehors de la prison selon un plan d'exécution déterminé, dont le respect est contrôlé notamment par des moyens électroniques. Pour solliciter une surveillance électronique, le condamné doit se trouver dans les six mois précédant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

(18) La libération conditionnelle est une modalité qui permet au condamné de subir sa peine en dehors de la prison moyennant le respect des conditions qui lui sont imposées pendant un délai d'épreuve déterminé, d'une durée minimale d'un an. Le condamné peut la solliciter, en général une fois qu'il a purgé un tiers de sa peine (cette partie « incompressible » de la peine étant plus longue pour certaines catégories de condamnés).

(19) La mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire est un mode d'exécution de la peine qui permet à un condamné, pour qui il ressort d'un avis de l'Office des étrangers qu'il n'est pas autorisé ou habilité à séjourner en Belgique, d'être libéré pour subir sa peine dans son pays d'origine, moyennant le respect de conditions qui lui sont imposées pendant un délai d'épreuve déterminé. Quant à la mise en liberté provisoire en vue de la remise, il s'agit d'une mise en liberté en vue de transférer un condamné dans un autre pays, sur la base d'un jugement exécutoire ou d'un titre exécutoire.

(20) La libération provisoire pour raisons médicales peut être octroyée au condamné pour lequel il est établi qu'il se trouve en phase terminale d'une maladie incurable ou que sa détention est devenue incompatible avec son état de santé.

Au sein même du pouvoir judiciaire, un partage de compétences s'effectue entre le juge de l'application des peines (ci-après « JAP ») et le tribunal de l'application des peines (ci-après « TAP ») (21) en fonction de la durée de la peine ou des peines : le JAP (juge unique) intervient pour les personnes condamnées à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter est inférieure ou égale à trois ans, tandis que le TAP (le JAP et deux assesseurs) est compétent pour les personnes condamnées à une ou plusieurs peines dont la partie à exécuter est supérieure à trois ans. Finalement, entre le modèle du tribunal constitué de juristes et celui de la commission administrative composée non seulement de juristes mais également de non-juristes, les lois pénitentiaires consacrent un modèle mixte : un TAP à la composition multidisciplinaire, avec un juriste, un spécialiste de la matière pénitentiaire et un spécialiste de la réinsertion sociale. L'administration pénitentiaire se voit en outre confier une place importante dans le processus décisionnel, le directeur d'établissement pénitentiaire étant investi de nombreuses responsabilités : préparer les dossiers, donner son avis quant à l'octroi de toute modalité et participer aux audiences des TAP. Le législateur procède donc à une judiciarisation partielle de la matière, en mettant en place un partage de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Cependant, ces processus de légalisation et de judiciarisation ne se concrétisent que partiellement et tardivement, ce qui illustre l'importante « résistance » à faire pénétrer le droit et le juge au sein de la prison. La date d'entrée en vigueur des dispositions de ces lois étant laissée à l'appréciation du pouvoir exécutif fédéral, ce dernier va, à de multiples reprises, repousser la mise en œuvre d'une partie des réformes souhaitées par le législateur de 2005-2006. La loi de principes n'entre en vigueur que très progressivement. Ainsi, les commissions des plaintes ne voient le jour que le 1^{er} octobre 2020. En ce qui concerne les lois SJE et TAP, ce sont les articles concernant l'aménagement par le JAP des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans qui voient leur date d'entrée en vigueur sans cesse reportée, et ce jusqu'à très récemment. La réforme a en effet été mise en œuvre d'abord pour les peines d'entre deux et trois ans à partir du 1^{er} septembre 2022, puis pour les peines d'entre six mois et deux ans à dater du 1^{er} septembre 2023. L'entrée en vigueur du régime légal pour les peines inférieures à six mois est quant à elle planifiée en principe pour le 31 décembre 2025 (22).

(21) Il est à noter que les TAP comportent des chambres de l'application des peines (compétentes pour l'exécution des peines privatives de liberté) et des chambres de protection sociale (compétentes pour l'exécution de la mesure d'internement).

(22) Mais le gouvernement semble désormais envisager de la postposer jusqu'au 1^{er} juin 2030 (art. 3, 5 et 6 du projet de loi portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 56-0927/001).

L'évolution de la matière ne s'est toutefois pas arrêtée avec la réforme de 2022-2023. Face à l'aggravation de la surpopulation carcérale, ainsi qu'aux nombreuses difficultés et controverses soulevées par le régime actuellement prévu par la LSE – et qui seront analysées dans le présent ouvrage –, le gouvernement a décidé d'engager une nouvelle réforme législative. Un projet de loi est en effet à l'examen à la Chambre des représentants, visant à modifier une nouvelle fois le régime de l'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans (23). En outre, suite à l'adoption du nouveau Code pénal – dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 8 avril 2026 et qui confie de nouvelles compétences aux JAP/TAP –, une Commission a été mise en place en mars 2024 afin d'élaborer un Code de l'exécution des peines. Les travaux de cette Commission pourraient, à leur tour, entraîner de nouvelles modifications de la matière (24).

Une volonté d'analyse de la réforme : l'importance de l'évaluation et les obstacles rencontrés

Cette décision « historique » de finalement étendre la judiciarisation aux dites courtes peines d'emprisonnement invitait les chercheurs et chercheuses en matière pénitentiaire à analyser le processus de réforme.

En janvier 2022, sous l'impulsion d'An-Sofie Vanhouche, professeure de criminologie à la VUB, a été créé le « Network for comparative research on innovative detention policies and practices ». Ce réseau, financé par le FWO (fonds de la recherche scientifique en Communauté flamande), est composé de jeunes chercheurs (niveau post-doctorat) et académiques travaillant sur la prison en Belgique, aux Pays-Bas et en Norvège, dans l'idée de créer davantage de liens entre eux, notamment, au niveau belge, entre francophones et néerlandophones. La volonté des chercheurs belges du réseau était de concentrer leur recherche collective sur les régimes ouverts et notamment les nouvelles maisons de transition et de détention, et le nouveau régime de la prison de Haren.

Ce réseau a organisé une première conférence en Belgique les 16 et 17 février 2023, intitulée *Reflections about open prisons and open regimes*. Dans le contexte de la réforme relative à l'exécution des peines privatives de liberté inférieures ou égales à trois ans, et en raison de l'enjeu qu'elle représente, Olivia Nederlandt (UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles), membre du

(23) Projet de loi portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 56-0927/001.

(24) Voy. à cet égard O. NEDERLANDT, « Précision, cohérence et simplicité... jusque dans la phase d'exécution des peines ? », in H.-D. BOSLY et Ch. DE VALKENEER (dir.), *Le droit pénal réformé*, Bruxelles, Larcier, coll. Droit pénal, 2024, pp. 115-177.

réseau, a proposé de fédérer les énergies des membres pour initier un projet de recherche sur ce thème. Une première équipe s'est constituée autour de trois chercheurs issus du réseau : Olivia Nederlandt, An-Sofie Vanhouche (VUB) et Lars Breuls (VUB), avec le soutien d'Ione Geerts, gestionnaire scientifique du réseau à l'époque (VUB). Souhaitant enrichir les perspectives du projet, cette équipe a ensuite sollicité la collaboration de chercheurs spécialistes du domaine avec lesquels elle entretient des liens de travail réguliers : Kristel Beyens (VUB), Marie-Aude Beernaert (UCLouvain) et Eric Maes (INCC). Amaury Verhoustraeten, magistrat au parquet de Bruxelles et assistant à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles, a également rejoint le groupe par la suite. Il est important de souligner que la recherche a été menée entièrement sur fonds propres.

À l'issue d'une première séance de réflexion collective, l'équipe a décidé d'orienter l'étude autour de deux axes principaux : le moment du prononcé de la peine et celui de son exécution. Le premier volet visait à interroger les juges du siège sur leur connaissance de la réforme, leur degré de préparation et les éventuelles modifications apportées à leurs pratiques décisionnelles. Le second volet portait sur l'analyse des premières pratiques décisionnelles des juges de l'application des peines (JAP) dans le cadre de cette réforme.

Chaque axe a nécessité une approche méthodologique spécifique, adaptée aux particularités des questions posées. Pour le premier axe, relatif au prononcé des peines, un questionnaire a été diffusé auprès des juges du siège. Ce dispositif a été complété par des entretiens collectifs (focus groups) organisés en petits groupes, distinguant les magistrats francophones et néerlandophones, afin de faciliter les échanges. Le second axe, centré sur l'exécution des peines, s'est appuyé sur l'analyse de dossiers judiciaires ainsi que sur des entretiens individuels menés avec des juges de l'application des peines. Pour ce second axe, deux étudiantes en deuxième année de master en droit, Apolline Bourlée et Oriane Goosse, ont contribué à la recherche.

Ces deux méthodologies feront l'objet d'une présentation détaillée dans les articles respectifs consacrés à chacun des volets de l'étude. Il semble néanmoins important de souligner d'emblée la difficulté rencontrée par l'équipe pour mener cette recherche empirique. La réalisation de cette étude a nécessité l'obtention de nombreux accords institutionnels et administratifs, ce qui a constitué un défi important et retardé le début de la recherche, malgré l'intérêt manifeste exprimé par l'ensemble des juges sollicités pour la thématique étudiée et pour la démarche scientifique entreprise. Ces difficultés seront développées dans les contributions scientifiques issues de cette recherche. En effet, si l'on affirme régulièrement que les politiques publiques doivent s'appuyer sur des travaux scientifiques rigoureux et des évaluations empiriques, très peu de dispositifs concrets sont mis en place

pour faciliter, soutenir ou même permettre de telles recherches dans les faits. Nous profitons dès lors de la publication de cet ouvrage pour souligner l'importance qu'il y aurait à ce que le Collège des procureurs généraux, en concertation avec le Collège des cours et tribunaux, engage une réflexion sur la mise en place d'une procédure visant à faciliter et soutenir la conduite de recherches scientifiques empiriques. La création d'une procédure centralisée au sein de l'Institut de Formation Judiciaire (IFJ) nous semble constituer une piste intéressante à explorer. La magistrature en tirerait également un avantage indéniable dans la mesure où l'IFJ serait ainsi informé des diverses recherches scientifiques en cours, et pourrait ensuite inviter les chercheurs à venir présenter leurs résultats dans le cadre des formations qu'il organise.

Le colloque bilingue du 25 novembre 2024 : l'importance de moments de rencontres et de concertation

À l'issue de la phase de récolte et d'analyse des données, il est apparu essentiel de ne pas passer directement à l'étape de rédaction des résultats, mais de soumettre les premières observations aux acteurs de terrain concernés. C'est dans cette perspective qu'un grand colloque a été organisé (présentant les résultats de la recherche mais abordant aussi d'autres questions non traitées dans cet ouvrage) (25), réunissant un public nombreux – la salle affichait complet – composé de professionnels issus de l'ensemble de la chaîne pénale. Ce moment d'échange a été unanimement salué, tant pour la qualité et la pertinence des résultats de la recherche que pour l'opportunité rare qu'il offrait : celle de rassembler, autour d'une même table, des acteurs qui, bien que travaillant sur des segments complémentaires du processus pénal, ont trop peu l'occasion de dialoguer entre eux. Tous ont souligné l'importance de multiplier ce type d'espaces de discussion, permettant une meilleure compréhension mutuelle des pratiques, des contraintes et des enjeux propres à chaque fonction.

Il est en effet fréquemment rappelé que la concertation entre les différents acteurs de la justice pénale est essentielle, notamment en matière d'exécution des peines, afin de garantir une approche cohérente et équitable à l'égard des justiciables. Le champ de la justice pénale mobilise une grande diversité d'intervenants, issus de structures et de niveaux de pouvoir différents, et animés par des logiques professionnelles parfois divergentes. Dans ce contexte, la coordination interprofessionnelle apparaît non seulement souhaitable, mais indispensable. Cependant, dans un environnement

(25) L'affiche, le programme et les présentations PowerPoint de l'événement sont disponibles à ce lien : <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:293917>.

marqué par un manque chronique de moyens et une charge de travail élevée, les acteurs restent majoritairement centrés sur les missions propres à leur service. Les espaces de rencontre, de dialogue et de coordination existent, mais demeurent souvent limités en temps et en portée. Cette insuffisance de concertation a pour effet de freiner le développement d'une vision partagée, tant en ce qui concerne les trajectoires individuelles des justiciables que les enjeux structurels du système. L'appel à une concertation renforcée entre les acteurs revient dès lors de manière récurrente dans les recommandations formulées, y compris au sein des travaux de recherche (26). Si plusieurs structures de concertation sont prévues par les textes légaux (27), leur activation concrète reste encore largement insuffisante.

Les échanges lors du colloque ont également mis en lumière un constat largement partagé par les professionnels présents : le manque de connaissance, parfois important, du droit de l'exécution des peines parmi les différents acteurs de la chaîne pénale. Ce déficit d'information et de compréhension mutuelle illustre de manière flagrante la complexité de cette matière et la nécessité de mieux la faire connaître, tant au sein des milieux professionnels que dans les sphères académiques. C'est précisément dans cette optique que s'inscrivait l'organisation du colloque, conçu comme un espace

(26) Voy. p. ex. : COUR DES COMPTES, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, pp. 41-42 ; rapport DETOUR – *Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio – Recommendations (Belgium)*, 10 décembre 2017, p. 8 ; <https://incc.fgov.be/recommandations-detour-towards-pre-trial-detention-as-ultima-ratio> ; UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 32 ; A. JONCKHEERE, P. DE BRUYCKER, T. KÜPPER, N. ROSKAMS, A. SERVAIS et B. VAN BOVEN, « La peine de travail : de la loi aux pratiques », in A. JONCKHEERE et E. MAES (eds), *Calcul, exécution et cumul des peines*, Anvers, Gompel&Svacina, 2022, pp. 128-129 ; O. NEDERLANDT, « Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés », in CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation. Avons-nous encore les clés en main ?*, Actes du colloque du 24 novembre 2023, pp. 31-79, en ligne : <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2024/04/Actes-colloque-surpopulation-2023-Verslagboek-colloquium-overbevolking.pdf>.

(27) Voy. la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II) qui a introduit des structures de concertation dans diverses législations, à savoir qu'elle a inséré un § 4 à l'article 37^{quater} du Code pénal (peine de travail), un article 10^{bis} dans la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis, la probation, un article 38^{bis} dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et un article 98/1 dans la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Cette même loi introduisait également une structure de concertation dans l'ancienne loi de défense sociale, cette disposition n'a cependant pas été reprise dans le cadre de la réforme ayant abouti à l'adoption de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement. Elle introduisait aussi cette concertation dans le cadre de la procédure de médiation et mesures que peut proposer le ministère public en vue d'éteindre l'action publique (ancien § 8 de l'article 216^{ter} du Code d'instruction criminelle), mais suite à une réforme, cette disposition a été supprimée. Dans le nouveau Code pénal, on lit dans les articles concernant respectivement la peine de probation et la peine de travail, que le Roi organise avec les instances compétentes la diffusion d'informations et la concertation relative à l'application de ces peines (art. 44, § 4, al. 3 et 45, § 3, al. 2). On ne retrouve cependant pas ce passage ni dans l'article concernant la peine de surveillance électronique, ni dans les dispositions relatives au sursis et à la suspension. Or, la concertation est essentielle pour l'ensemble des peines, et ce, afin de garantir une approche cohérente à l'égard des justiciables de la part des différents intervenants de la justice pénale.

de diffusion des savoirs, de confrontation des expériences et de réflexion commune. Cette même volonté anime également le présent ouvrage (28), qui vise à rendre accessibles les résultats de la recherche et à contribuer, plus largement, à une meilleure compréhension des enjeux liés à l'exécution des peines privatives de liberté – mais également des peines restrictives de liberté (anciennement appelées « peines alternatives »), souvent méconnues ou entourées de représentations erronées (29).

Faire connaître le droit de l'exécution des peines à l'ensemble des acteurs constitue un enjeu fondamental, et cette sensibilisation doit commencer dès la formation initiale. Si cette matière trouve progressivement sa place dans les cours universitaires de droit pénal, elle reste encore trop peu intégrée dans les formations professionnelles telles que les cours CAPA ou le stage judiciaire. Son renforcement dans la formation continue des praticiens constitue également une voie incontournable pour améliorer la cohérence et l'efficacité des pratiques.

Une mise en œuvre non préparée de la réforme dans un moment de surpopulation inédite

L'entrée en vigueur de la réforme consistant à judiciariser l'exécution des peines jusqu'à trois ans s'est faite dans une relative impréparation. Une formation massive des juges correctionnels et de police aurait dû être organisée bien à l'avance pour les sensibiliser à la nécessité d'adapter leurs pratiques de *sentencing*, et une collaboration étroite aurait dû avoir lieu entre le Fédéral et les Communautés pour dégager des moyens tant pour les maisons de justice, chargées du suivi des condamnés à l'extérieur des prisons, que pour les services d'aide intervenant auprès des détenus.

Mais c'est surtout le contexte préexistant de surpopulation carcérale qui interpelle. Pouvait-on décemment faire entrer en vigueur une réforme qui allait se traduire par une arrivée massive de nouveaux condamnés en prison, sans s'assurer d'abord que la population était ramenée à des seuils

(28) Signalons que les résultats de la présente recherche seront également publiés en néerlandais, à l'occasion d'un dossier thématique à paraître dans le numéro 187 de la revue *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*.

(29) Voy. not. O. NEDERLANDT, A. SERVAIS et A. TEUGELS, « Sortie de prison sous conditions : enjeux et difficultés de l'exécution de la peine privative de liberté en probation », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, vol. 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022, disponible en ligne : <https://e-legal.ulb.be/volume-n06/la-peine-ne-s-arrete-pas-a-la-sortie-de-prison/sortie-de-prison-sous-conditions-enjeux-et-difficultes-de-l-execution-de-la-peine-privative-de-liberte-en-probation>.

acceptables et/ou que les nouvelles maisons de détention (30) promises voyaient effectivement le jour ?

L'obstination à vouloir faire appliquer un nouveau régime que le système carcéral n'avait pas la capacité d'absorber s'est traduite par des taux actuels de surpopulation totalement inédits, retenant l'attention de nombreux acteurs de terrain, du Conseil central de surveillance pénitentiaire (31) au Conseil pénitentiaire (32), en passant par des associations de magistrats (33). Diverses auditions ont aussi eu lieu en commission de la Justice de la Chambre entre décembre 2024 et février 2025 au sujet de « la crise causée par la surpopulation dans les prisons » (34) et tout porte à croire que la question retiendra aussi tout particulièrement l'attention du CPT qui s'est rendu en Belgique en mai 2025 (35).

La situation est devenue à ce point ingérable, que le ministre de la Justice et l'administration pénitentiaire ont dû se résoudre à bricoler dans l'urgence des mesures comme les congés pénitentiaires prolongés ou la suspension de l'émission des billets d'écrou pour certains condamnés. Nous reviendrons plus en détail sur ces mesures dans le présent ouvrage, mais on peut d'ores et déjà souligner qu'en débouchant sur des libérations abruptes, sans préparation ni filet social, elles ont contribué à rendre le système d'exécution des peines largement illisible et à démotiver les acteurs qui doivent le mettre en œuvre.

(30) Bien que les auteures ne soient pas favorables à une extension du parc carcéral pour les raisons exposées ci-dessous, elles estiment pertinent de remplacer les établissements pénitentiaires vétustes par des structures telles que les maisons de détention, dont le régime est davantage en adéquation avec les principes énoncés par la loi de principes.

(31) Le Conseil central de surveillance pénitentiaire a choisi ce problème comme thématique centrale de son rapport annuel 2022 et y a consacré un colloque le 24 novembre 2023, intitulé « La surpopulation : avons-nous encore les clés en main ? » (les actes en sont disponibles sur le site <https://ccsp.belgium.be> ; vidéo du colloque accessible ici : <https://lnkd.in/eCpSxQzJ>).

(32) Mis sur pied au printemps 2024, le Conseil pénitentiaire a choisi de consacrer son premier avis à la question de la surpopulation pénitentiaire. 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.

(33) 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/appeau-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://magistratuurenmaatschappij.be/de-overbevolking-in-de-belgische-gevangenissen-naar-een-behoorlijk-detentiebeleid/>).

(34) *Doc. parl.*, Ch. rep., sess. ord. 2024-2025, n° 56/0848/001.

(35) Le Comité européen pour la prévention de la torture des peines ou des traitements inhumains et dégradants (CPT) est un organe qui effectue des visites dans différents pays et adresse des rapports aux gouvernements. Les rapports du CPT sont importants, dans la mesure où ils constituent des avertissements lancés aux États en ce qui concerne, par exemple, la surpopulation pénitentiaire. À la suite de sa visite en Belgique en mai 2025, le CPT publiera des constats à jour au sujet de la situation de surpopulation décrite dans cet ouvrage.

C'est d'ailleurs le sens de l'illustration de couverture du présent ouvrage : la prison, représentée comme une machine en complète surchauffe, devient incontrôlable et expulse, dans un chaos complet, des détenus s'écrasant par grappes sur le sol.

Tout récemment, enfin, une crise aiguë au sein de la magistrature est encore venue s'ajouter à la problématique de la surpopulation carcérale évoquée ci-dessus. Les mesures annoncées par le gouvernement fédéral concernant le régime des pensions ont suscité une profonde indignation chez les magistrats. En réaction, ceux-ci ont adopté diverses mesures fortes à partir du mois d'avril 2025, qui ont eu des répercussions directes sur les personnes détenues et ont contribué à l'aggravation de l'inflation carcérale. Ainsi, le ministère public a annoncé la mise à exécution des 4 000 peines dont il avait précédemment accepté de suspendre l'exécution (36). De son côté, le parquet près le TAP de Bruxelles a indiqué qu'il ne participerait plus aux audiences – sauf celles relatives aux révocations de modalités d'exécution (37). Plusieurs audiences ont ainsi dû être reportées (38). Autant de décisions qui peuvent malheureusement contribuer à accentuer la surpopulation carcérale et toucher en priorité les personnes les plus vulnérables.

L'avenir ? Entre politique répressive et mobilisation citoyenne

L'accord de coalition fédérale du gouvernement Arizona adopté fin janvier 2025 (39) reflète une approche résolument répressive (40). Il prévoit un durcissement de la réponse pénale, une limitation de l'accès aux peines restrictives de liberté (peines alternatives) et aux modalités d'exécution de la peine privative de liberté (comme les permissions de sortie ou la libération conditionnelle). S'y ajoutent la construction de nouvelles prisons, voire

(36) <https://www.lesoir.be/669547/article/2025-04-16/mobilisation-inedite-de-la-justice-face-la-reforme-des-pensions-4000-condamnes>.

(37) <https://www.rtb.be/article/sous-financement-de-la-justice-le-parquet-de-bruxelles-annonce-qu-il-ne-compte-plus-se-rendre-aux-audiences-du-tribunal-de-l-application-des-peines-11539637>.

(38) Confronté à cette politique de la chaise vide, le tribunal de l'application des peines néerlandophone de Bruxelles a, quant à lui, choisi de statuer sans entendre le ministère public, lequel n'a pas hésité à former ensuite des pourvois contre les jugements ainsi rendus, au motif qu'ils violaient l'article 52 de la loi SJE. La Cour de cassation a toutefois déclaré ces moyens irrecevables pour défaut d'intérêt, en jugeant que le parquet ne peut pas invoquer, au titre de moyen de cassation, la violation d'une forme de procédure dont il a lui-même rendu le respect impossible (pour un cas d'application, voy. Cass., 10 juin 2025, RG P.25.0702N, *J.T.*, 2025, p. 421 et la note de B. DEJEMPEPE intitulée « Le parquet et la loyauté procédurale »).

(39) *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, 208 pages, 31 janvier 2025, non publié, disponible sur https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.

(40) Pour une brève analyse, voy. J.-C. MATGEN et O. NEDERLANDT, « Le Gouvernement Arizona : ses projets de politique pénitentiaire », *Justice en ligne*, 21 mars 2025, <https://www.justice-en-ligne.be/Le-Gouvernement-Arizona-ses-2004>.

l'utilisation à court terme de constructions modulaires, et la location d'établissements pénitentiaires à l'étranger afin d'y incarcérer des personnes en séjour illégal. Ces projets d'extension du parc carcéral seront étayés dans un « Masterplan IV », venant compléter les trois masterplans successifs qui avaient déjà prévu la construction de nouvelles prisons en Belgique (41). Le dernier en date, le Masterplan III, intitulé « Détention et internement dans des conditions humaines », approuvé en novembre 2016, visait tant la rénovation « pour récupérer les capacités perdues dans les établissements existants » que la construction de cellules et de prisons supplémentaires, dans le cadre de partenariats public-privé.

Pourtant, les discours sécuritaires, qui appellent à des sanctions plus lourdes et prétendument dissuasives, ne s'appuient sur aucune donnée empirique. Il a été montré à suffisance que la prison ne protège pas contre la récidive (42). Par ailleurs, ces discours s'appuient souvent sur l'idée que la criminalité serait en constante augmentation, une affirmation qui n'est pas étayée par les données chiffrées actuellement disponibles et qui reste par ailleurs difficile à démontrer de manière fiable, dans la mesure où les statistiques issues des services de police ou du ministère public ne permettent

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

(42) Parler de récidive est complexe car cette notion doit d'abord être clairement définie. Ainsi, il est important lorsqu'on lit des chiffres relatifs à la récidive de garder à l'esprit que ceux-ci varient fortement selon la nature des échantillons sélectionnés (personnes condamnées, détenues, arrêtées ; etc.), la mesure de la récidive privilégiée (nouvelle arrestation, nouvelle condamnation, nouvelle détention, etc.) et la période d'observation retenue (3 mois, 1 an, 3 ans, etc.). En Belgique, la majorité des études menées sur le sujet l'ont été par des chercheurs travaillant au sein de l'INCC (Institut National de Criminalistique et de Criminologie). Pour une présentation des différentes recherches récentes menées en Belgique, voy. : B. MINE (éd.), *La récidive et les carrières criminelles en Belgique*, coll. Les Cahiers du Groupe d'Études sur les Politiques de Sécurité, Bruxelles, Politeia, 2021. Une étude concernant la récidive (nouvelle décision de condamnation) a été menée au sujet d'une cohorte de 136.530 personnes ayant fait l'objet d'au moins une décision judiciaire définitive (peu importe l'infraction commise ou la peine prononcée, et donc pas nécessairement une peine d'emprisonnement) en 1995 (toute juridiction confondue y compris les juridictions militaires et tribunaux de police). La récidive de cette cohorte a été observée jusqu'en novembre 2013 (soit 18 années). Au cours de la période de suivi, 57,6 % des personnes ont eu un nouveau bulletin de condamnation (quel que soit le fait ou la peine). Pour 50 % des personnes récidivistes, le premier bulletin de condamnation subséquent survient dans les 742 jours qui suivent le bulletin de référence ; soit un peu plus de 2 ans (vitesse de la récidive) (rapport disponible à ce lien : https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_38_1.pdf). Les chercheurs de l'INCC ont ainsi publié une étude en 2012 portant sur la réincarcération (à différencier de la récidive car le retour en prison n'a pas toujours lieu en raison de la commission de nouveaux faits), qui montre que le taux général de réincarcération est de 44,1 % pour l'ensemble de la cohorte de détenus libérés entre 2003-2005 (pour une synthèse, voy. E. MAES et L. ROBERT, « L'Institut national de criminalistique et de criminologie publie les premiers chiffres sur la 'récidive de détention' », 20 juin 2012, <https://www.justice-en-ligne.be/L-Institut-national-de>) ; le rapport complet de la recherche est disponible à ce lien : https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_27.pdf). La Cellule Récidive et Carrières Criminelles (CRECC), mise sur pied au sein de l'INCC en 2021, vise à créer un « moniteur de la récidive » et sera bientôt en mesure de publier des données plus précises en matière de récidive en Belgique (<https://fincc.fgov.be/CRECC>).

pas, à elles seules, de mesurer objectivement l'évolution réelle de la criminalité (43). De la même manière, le discours politique tend à entretenir l'idée selon laquelle la construction de nouvelles places en prison permettrait de lutter contre la surpopulation carcérale. Or, l'augmentation de la capacité carcérale ne réduit pas l'inflation pénitentiaire, mais tend au contraire à être rapidement absorbée par une hausse parallèle des incarcérations (44). En dépit de leur faible fondement factuel, ces narratifs contribuent à renforcer, voire à cristalliser, des représentations stéréotypées et souvent erronées de la justice pénale dans l'opinion publique.

Les idées préconçues concernant la justice pénale et l'exécution des peines restent en effet nombreuses et profondément enracinées dans l'imaginaire collectif. Des affirmations telles qu'« il n'y a que des Marc Dutroux en prison », « les prisons sont des hôtels cinq étoiles » ou encore, pour en revenir au sujet étudié « les courtes peines ne sont pas exécutées » ou « tous les condamnés sortent après un tiers de leur peine », circulent largement, portées tant par certains discours médiatiques que par des représentations sociales persistantes. Ces stéréotypes, souvent éloignés de la réalité empirique, contribuent à fausser le débat public et à entretenir une méconnaissance structurelle du fonctionnement réel du système pénal. Dans ce contexte, le travail de sensibilisation et de diffusion d'informations fondées sur des données scientifiques apparaît comme un enjeu majeur, non seulement pour corriger ces perceptions erronées, mais aussi pour nourrir une réflexion collective plus nuancée sur les finalités et les effets des peines (45).

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

(44) Il y a plus de 20 ans déjà, dans sa Recommandation R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le rappelait en ces termes : « L'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement ». Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) l'a aussi souligné : « Le CPT est grandement conscient que les autorités belges font tout leur possible pour lutter contre la surpopulation carcérale dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Toutefois, comme le Comité l'a souligné plus haut, cette lutte doit avant tout être axée sur la réduction et la maîtrise de la population carcérale et non sur l'augmentation sans fin du nombre de places, notamment dans les nouveaux établissements, dont la mise en service est souvent assortie de complications » (Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 27 mars au 6 avril 2017, CPT/Inf(2018)8, Strasbourg, 8 mars 2018, p. 34, § 64) ; voy. encore l'avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement de trois ans ou moins à l'attention du Parlement fédéral, communiqué le 17 mai 2022, disponible en ligne : <https://ccsp.belgium.be/publications-page/>.

(45) Sur l'importance de la sensibilisation, voy. : COUR DES COMPTES, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 44 ; UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes intégrées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 15 ; Résolution 65/229 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en date du 21 décembre 2010 (A/RES/65/229), 16 mars 2011, comportant en annexe les Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de

Dans cette perspective, les initiatives menées par la société civile en vue de sensibiliser le grand public aux réalités de la justice pénale méritent d'être soutenues et encouragées. On pense notamment aux « journées nationales de la prison » (JNP) (<http://www.jnpndg.be/fr/>), qui ont lieu chaque année depuis 2014 dans le courant du mois de novembre ou décembre. Cette initiative, portée par de multiples organisations et s'inspirant d'un projet existant en France et dans d'autres pays, consiste en l'organisation, durant une dizaine de jours, de divers événements dans et hors de la prison, dans l'ensemble de la Belgique, en vue d'informer les citoyens et de les encourager à la réflexion sur le recours à la prison. L'équipe organisatrice du colloque du 25 novembre 2024 a d'ailleurs souhaité qu'il se tienne à cette date, afin de s'inscrire dans cette initiative et de lui donner de la visibilité. C'est dans ce même objectif de sensibilisation qu'a été évoqué par Olivia Nederlandt et An-Sofie Vanhouche, lors de l'introduction du colloque, le projet de l'ASBL 9m², dont elles sont membres, visant à établir un projet d'espace culturel, citoyen et de mémoire au sein de la prison de Forest. La prison de Forest est vide depuis le mois de novembre 2022 et l'ASBL 9m² propose de sauvegarder le patrimoine historique et culturel que constitue ce lieu pour y établir notamment un centre d'interprétation sur la prison, visant à informer et à sensibiliser le grand public, et principalement les jeunes, à l'histoire de l'enfermement et aux réalités carcérales en Belgique (46).

La question de l'accès à l'information étant abordée, nous souhaitons signaler aux personnes intéressées par les questions pénitentiaires et désireuses d'approfondir leur connaissance de la matière qu'une liste de ressources complémentaires est disponible en téléchargement. Celle-ci regroupe des données issues du terrain, des travaux de recherche académique, ainsi que des supports pédagogiques et grand public (ouvrages,

mesures non privatives de liberté aux délinquantes dites et ci-après « Règles de Bangkok », voy. la partie IV « Recherches, planification, évaluation et sensibilisation du public » (règles 67 à 70) ; règles pénitentiaires européennes, règles 90.1 et 90.2.

(46) Le projet a pu être longuement expliqué dans diverses vidéos en français (<https://www.youtube.com/watch?v=b7mhgyu2Qjw> ; <https://www.youtube.com/watch?v=tf34hgjubOE>) et en néerlandais (<https://www.youtube.com/watch?v=4kwVBa-x73U> ; <https://www.youtube.com/watch?v=PAPSqW0xPIQ>), dans le cadre du Podcast de la Ligue des droits humains (<https://open.spotify.com/show/0ocpIL55rl79bITGM0mkbS>), dans le cadre d'une émission « En quête de sens – Libres ensemble » le 26 juin 2022 (https://www.rtbf.be/auvio/detail_en-quete-de-sens-libres-ensemble?id=2912119) et de divers articles de presse (voy. not. l'article de la *Revue Démocratie* du 6 février 2023 intitulé « il est urgent de mener un travail de sensibilisation sur les prisons », https://www.revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=1605:interview-olivia-nederlandt-et-j-m-mahy-il-est-urgent-de-mener-un-travail-de-sensibilisation-sur-les-prisons&catid=66&Itemid=33). La pétition de soutien au projet recueille actuellement pas moins de 1.800 signatures (elle reste ouverte à la signature : https://www.change.org/p/transformons-la-prison-de-forest-en-mus%C3%A9e-p%C3%A9dagogique-maak-van-de-gevangenis-van-vorst-een-pedagogisch-gevangenismuseum?recruiter=1236357709&recruited_by_id=9aadf980-4910-11ec-9faa-a11d687694da&utm_source=share_petition&utm_campaign=share_petition&utm_medium=copylink&utm_content=cl_sharecopy_31376694_fr-FR%3A4A).

podcasts, films, etc.). Le document peut être consulté à l'adresse suivante : <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A293887/datastreams>.

Pour les juristes, et notamment magistrats et avocats, qui souhaitent se tenir au courant de l'évolution de la jurisprudence en droit de l'exécution des peines, nous rappelons ici que la *Revue de droit pénal et de criminologie* publie chaque année une « chronique de jurisprudence » en la matière.

En annexe de cette introduction, les lecteurs trouveront aussi une liste des principales abréviations couramment employées dans le champ pénitentiaire belge. Bien que toutes ne soient pas mobilisées dans le présent ouvrage, cette liste a été élaborée comme un outil de référence pratique à l'intention des lecteurs susceptibles d'être confrontés à ces sigles dans le cadre de leurs recherches ou de leur activité professionnelle.

Le plan de l'ouvrage

Le présent ouvrage se compose de deux volets complémentaires : le premier regroupe des contributions contenant des informations analytiques et données empiriques au sujet de la réforme ; la parole est ensuite donnée à différents acteurs de terrain afin de les laisser réagir aux analyses présentées.

La **première partie**, intitulée « Présentation de la réforme : premières données et analyses », contient cinq contributions.

Dans un premier article intitulé « Le nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans : chronique d'une catastrophe annoncée », **Marie-Aude Beernaert** expose en détail les contours juridiques de la réforme opérée. Elle souligne les nombreuses difficultés d'articulation transitoire entre l'ancien et le nouveau régime, et dresse un premier bilan critique des changements opérés, mettant en lumière leurs effets préoccupants sur la surpopulation carcérale et la lisibilité du droit de l'exécution des peines. Elle aborde également les diverses propositions de législation temporaire imaginées pour faire face à la surpopulation carcérale actuelle, dont le projet de loi récemment déposé par le gouvernement à la Chambre des représentants et visant à modifier une nouvelle fois la matière.

Ensuite, **Laurence Nibelle**, responsable de la direction gestion de la détention et cheffe de projet, Direction générale des établissements pénitentiaires, présente le projet des « maisons de détention », dans un texte intitulé « Les maisons de détention : vers une détention plus humaine ». Le projet des maisons de détention a été conçu pour accueillir des personnes condamnées à des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans. Toutefois, sa mise en œuvre s'est heurtée à plusieurs obstacles, si bien qu'à ce jour, seules deux structures de ce type ont vu le jour, à Courtrai et à Bruxelles. Dans

sa contribution, l'auteure analyse les innovations portées par ce modèle de détention, résolument orienté vers une approche plus humaine de l'exécution des peines. Elle met notamment en lumière la redéfinition du rôle du personnel de surveillance, dont le métier est repensé autour de l'accompagnement individualisé des personnes détenues.

Des données chiffrées au sujet de la réforme ont été produites par deux data-analystes du service Research & Development de la Direction générale des établissements pénitentiaires, **Xavier De Busscher** et **Dominique Miguel Borm**, qui les présentent et les analysent dans un texte intitulé « L'application de la loi relative au statut juridique externe aux condamnés à des peines d'emprisonnement de trois ans ou moins : une analyse chiffrée ». Les auteurs examinent notamment les conséquences de la réforme sur la population carcérale, les disparités régionales observées et le profil des personnes concernées. L'étude se penche également sur les procédures d'octroi des modalités d'exécution des peines par le juge de l'application des peines, en analysant les délais et les décisions prises. Enfin, elle aborde les défis méthodologiques liés à la réalisation de projections sur l'impact de la LSJE.

Le premier axe de la recherche menée par l'équipe, portant sur le prononcé des peines d'emprisonnement, est présenté dans un texte rédigé par **Olivia Nederlandt** et intitulé « Prononcer des peines sans savoir comment elles seront exécutées ? Une analyse du regard ambivalent des juges du fond sur l'application des peines ». La contribution présente les résultats d'une enquête menée par le biais d'un questionnaire et d'entretiens collectifs. L'équipe de recherche a constaté une méconnaissance généralisée de l'exécution des peines dans le chef des juges du fond, malgré leur intérêt pour le sujet. Les juges adaptent parfois leurs décisions en fonction de leurs perceptions, mais rarement sur la base d'informations précises. Les effets de la réforme sur les pratiques judiciaires apparaissent limités : si certains magistrats tiennent compte des nouvelles règles dans une logique d'efficacité, d'autres expriment des doutes liés à un manque de clarté sur son application. Enfin, les conditions de détention, notamment la surpopulation carcérale, influencent les décisions de peine, mais de manière implicite et peu formalisée.

Les résultats du second volet de la recherche empirique, portant sur l'exécution des peines d'emprisonnement par les juges de l'application des peines, sont ensuite analysés dans un texte intitulé « Nous ne sommes pas des juges presse-bouton : une première analyse des dossiers des juges de l'application des peines francophones relatifs aux peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans », et rédigé par **Olivia Nederlandt**, **Marie-Aude Beernaert**, **Amaury Verhoustraeten**, **Apolline Bourlée** et **Oriane Goosse**. Sur la base de l'analyse de 300 dossiers et d'entretiens approfondis avec

les JAP de Bruxelles, Mons et Liège, la contribution montre que les justiciables concernés ont souvent des parcours judiciaires complexes, marqués par des antécédents et des vulnérabilités sociales. L'étude révèle que le processus décisionnel est collectif, dépendant d'une chaîne d'acteurs, et que des problèmes comme l'incomplétude des informations peuvent ralentir la procédure. La mise en œuvre des congés pénitentiaires prolongés depuis mars 2024 est particulièrement critiquée pour son insécurité juridique et son manque de base légale. La participation des avocats et des victimes à la procédure reste faible. Enfin, des incohérences peuvent apparaître quand un justiciable se voit imposer des conditions par différentes juridictions. Face à ces constats, l'équipe de recherche termine en formulant plusieurs pistes d'amélioration.

La **seconde partie**, intitulée « les réactions des acteurs de terrain », contient, elle aussi, cinq contributions.

C'est d'abord le point de vue du groupe de travail *ad hoc* des magistrats du parquet près des tribunaux de l'application des peines qui est donné, dans un texte rédigé par **Chantal Bellefroid**, magistrate auprès du parquet du tribunal de l'application des peines néerlandophone de Bruxelles et présidente de ce groupe de travail *ad hoc*. Trois difficultés pratiques sont plus particulièrement mises en avant par l'autrice : la complexité technique du droit de l'exécution des peines, le manque d'informations à disposition du parquet pour rendre des avis motivés, et les effets perturbateurs de la mise en place des congés pénitentiaires prolongés sur la procédure judiciaire.

Ensuite, **Annie Devos**, administratrice générale des maisons de justice, expose les enjeux de la réforme pour les membres de son administration. Elle détaille les mesures prises pour anticiper l'augmentation des mandats et la prolongation des guidances, ainsi que les défis opérationnels rencontrés. L'autrice alerte aussi sur les effets du *net-widening*, la saturation du système de probation et le manque de lisibilité du droit applicable, tout en appelant à une réflexion globale sur la finalité des sanctions et la capacité réelle d'exécution du système pénal.

Delphine Paci et **Harold Sax**, avocats au Barreau de Bruxelles et membres de la section belge de l'Observatoire International des Prisons, ont aussi pris la plume pour souligner les enjeux pour les droits de la défense et faire entendre la voix de leurs clients. À partir d'observations de terrain et de témoignages anonymisés, ils dénoncent les effets délétères de la réforme et les conséquences désastreuses de la surpopulation carcérale. Leur analyse met en lumière les incohérences systémiques, les atteintes à la séparation des pouvoirs et les dérives de la politique pénitentiaire actuelle, notamment incarnées par la prison de Haren.

La situation des personnes détenues, et notamment leurs droits sociaux, est également au cœur du texte rédigé par **Kris Meurant** et **Martin Bouhon**, travaillant tous les deux dans le secteur de l'aide aux personnes détenues et aux justiciables. Ils dénoncent l'incohérence et l'inefficacité croissante de la politique pénitentiaire belge, aggravée par la surpopulation carcérale, le manque de concertation entre niveaux de pouvoir et l'absence de prise en compte des besoins fondamentaux des personnes détenues. L'analyse met notamment en lumière les effets délétères des congés pénitentiaires prolongés sur les publics les plus vulnérables, ainsi que l'insuffisance criante de la prise en charge psychosociale et médicale en détention.

L'ouvrage se termine par une contribution présentant la position du Conseil central de surveillance pénitentiaire, rédigée par son président, **Marc Nève**. L'auteur analyse la communication gouvernementale ayant entouré la réforme, mais aussi la méconnaissance persistante de la réalité carcérale par les magistrats. Il met en lumière les effets d'annonce déconnectés des réalités pénitentiaires, ainsi que les limites du déploiement des maisons de détention. Il plaide, en filigrane, pour une politique pénitentiaire cohérente, fondée sur une connaissance fine du terrain, et intégrée dans une stratégie globale de lutte contre la surpopulation carcérale.

Pour conclure cette introduction, nous adressons nos sincères remerciements à l'ensemble des acteurs de terrain qui ont pris part à notre recherche avec enthousiasme, ainsi qu'à tous les contributeurs de cet ouvrage. Nous remercions en particulier Vincent Spronck, directeur de la prison de Saint-Gilles, pour sa disponibilité et la richesse de nos échanges. Nous formons le vœu que ce livre puisse constituer une ressource utile tant pour les praticiens que pour les décideurs politiques, afin de nourrir la réflexion sur le droit de l'exécution des peines de demain, et sur l'importance, lorsque des réformes de grande ampleur sont envisagées, de préparer minutieusement leur mise en œuvre et de prévoir une évaluation scientifique approfondie. Comme cela sera indiqué dans les textes, l'évaluation proposée dans cet ouvrage au sujet de la réforme n'est qu'exploratoire. De nombreuses questions restent encore à explorer et méritent des recherches futures.