LES SANCTIONS ET MESURES APPLIQUÉES DANS LA COMMUNAUTÉ AU STADE POSTSENTENCIEL : ANALYSE DE LA SITUATION BELGE AU REGARD DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Thibaut Slingeneyer

Université Saint-Louis – Bruxelles
Université catholique de Louvain

Introduction

Autrefois régies par des circulaires ministérielles, les principales mesures liées à l'exécution de la peine privative de liberté sont désormais réglées par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des détenus[1]. Si cette loi améliore formellement la *sécurité juridique* de ces derniers, elle n'est cependant *pas encore intégralement entrée en vigueur*. Ceci devrait être le cas au 1er septembre 2017[2] mais en attendant, le statut des condamnés à une peine privative de liberté de trois ans ou moins est toujours réglé principalement par des circulaires ministérielles.

La loi du 17 mai 2006 procède à une *judiciarisation* de l'exécution de la peine[3]. Elle confie à deux instances judiciaires – le juge de l'application des peines (JAP) pour les condamnés à des peines de trois ans ou moins et le tribunal de l'application des peines (TAP) pour les condamnés à des peines de plus de trois ans – la compétence auparavant confiée au ministre de la Justice d'octroyer la plupart des mesures d'exécution de la peine privative de liberté. Si le JAP est un magistrat professionnel lié au tribunal de première instance, le TAP est une instance pluridisciplinaire composée d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs, l'un spécialisé en exécution des peines et l'autre en réinsertion sociale[4].

La loi du 17 mai 2006 a rompu avec le système de « faveurs » en prévoyant que les modalités d'exécution de la peine privative de liberté sont des *droits subjectifs* que le condamné peut exiger lorsqu'il remplit les conditions légales prévues[5].

Le stade postsentenciel concerne les condamnés mais également les internés et la catégorie particulière des condamnés « mis à la disposition du TAP ». En ce qui concerne cette dernière, c'est également la loi du 17 mai 2006 qui prévoit, après l'expiration de la peine principale, une série d'aménagements à cette peine complémentaire[6]. En ce qui concerne les internés, c'est la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement qui prévoit des aménagements à l'exécution de la mesure d'internement[7]. Depuis le 1er octobre 2016, le juge de protection sociale et la chambre de protection sociale du TAP sont amenés à statuer en la matière[8].

Cet article proposera d'abord un panorama global des mesures existantes au stade postsentenciel, tout en revenant plus spécifiquement sur les principales mesures concernant les condamnés (I). Ensuite, une confrontation entre les règles prévues par

---

1 Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 15 juin 2006.

2 L'usage du conditionnel est plus que de rigueur puisque le législateur a déjà « repoussé » plusieurs fois la date d'entrée en vigueur. De plus, le ministre de la Justice actuel a proposé, dans le Plan Justice du 18 mars 2015, une refonte fondamentale de la matière de l'exécution des peines (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019/1, pp. 195-328).

3 Cette judiciarisation a été défendue au nom du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

4 Pour une réflexion sur les effets de la composition (pluridisciplinaire) de ce tribunal, voy. T. Slingeneyer, « Le statut juridique des détenus en Belgique : illustration des effets de l'articulation des pouvoirs de souveraineté et de normalisation », *Raisons politiques*, 2010, n° 37, pp. 181 et 182.

5 Pour une critique d'une présentation du système belge passant linéairement « de la faveur au droit subjectif » voy. T. Slingeneyer, *ibid.*, pp. 178-181. L'objectif de normalisation est toujours un résultat à atteindre, puisque dépend de ce résultat la jouissance effective du droit, sans que l'on puisse efficacement critiquer le système en le qualifiant de « faveurs ».

6 Art. 95/2 à 95/30.

7 Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement, *M.B.*, 9 juillet 2014.

8 Nous ne pourrons aborder dans cette contribution, si ce n'est dans le Tableau 1, la situation des internés.

les Recommandations du Conseil de l'Europe d'une part, la pratique et la législation belges d'autre part, sera ébauchée (II).

I. État des lieux des mesures existantes au stade postsentenciel

Un large éventail de mesures permet d'éviter que la peine privative de liberté s'exécute en prison. Il est possible de classer ces mesures selon qu'elles constituent une suspension (inexécution « temporaire ») (S) ; une modalité d'exécution (M) ; une réduction de l'exécution (R) ou une inexécution « définitive » de la peine privative de liberté (I). Il est également possible de distinguer les mesures discrétionnaires (prises sur la base de l'évaluation d'un dossier individuel) (D) des mesures (quasi) automatiques (A).

Tableau 1. Panorama des mesures au stade postsentenciel

	Condamné ≤ 3 ans	**Condamné > 3 ans**	**Condamné mis à la disposition du TAP**	**Interné**	**Décideur (et type de décision)**	**Base légale**
Libération en vue d'un éloignement (M)	X (excl. étranger)	X (excl. étranger)	X (excl. étranger)		MJ (D)	Loi 17/5/06
Permission de sortie (M)	X	X	X	X	MJ (D) TAP (D) TAP (D)	Loi 17/5/06 Loi 17/5/06 Loi 5/5/14
Congé pénitentiaire (M)	X	X	X	X	MJ (D) TAP (D) TAP (D)	Loi 17/5/06 Loi 17/5/06 Loi 5/5/14
Libération provisoire pour raisons médicales (M)	X	X	X		JAP (D)	Loi 17/5/06
Interruption de l'exécution de la peine (S)	X	X	X		MJ (D)	Loi 17/5/06
Semi-liberté (M)	X				MJ (D)	Circulaires 26/1/99 et 12/7/07
Détention limitée (M)		X	X	X	TAP (D) TAP (D)	Loi 17/5/06 Loi 5/5/14

	Condamné ≤ 3 ans	**Condamné > 3 ans**	**Condamné mis à la disposition du TAP**	**Interné**	**Décideur (et type de décision)**	**Base légale**
Surveillance électronique (M)	X	X	X	X	DIR (A) ou MJ (D) TAP (D) TAP (D)	Circulaire 17/7/13 Loi 17/5/06 Loi 5/5/14
Libération provisoire (S)	X		X		DIR (A ou D) ou MJ (D)	Circulaires 15/7/15 et 29/4/16
Libération conditionnelle (M)		X			TAP (D)	Loi 17/5/06
Libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise (M)		X (excl. étranger)	X (excl. étranger)	X (excl. étranger)	TAP (D) TAP (D)	Loi 17/5/06 Loi 5/5/14
Libération sous surveillance (M)			X		TAP (D)	Loi 17/5/06
Libération à l'essai (M)				X	TAP (D)	Loi 5/5/14
Grâce (R ou I)	X	X	X		Roi (A ou D)	Const.
Amnistie (I)	X	X	X		PARL (A)	Pas de base légale écrite
Prescription de la peine (I)	X	X	X		AUTO (A)	Code pénal

Abréviations : A : automatique ; AUTO : automatiquement ; CDS : Commission de Défense sociale ; D : discrétionnaire ; DIR : Directeur de prison ; excl. : exclusivement ; JAP : Juge de l'application des peines ; MJ : Ministre de la Justice ; PARL : Parlement ; TAP : Tribunal de l'application des peines.

Les principales mesures concernant les condamnés vont être présentées en tenant compte des impacts qu'elles ont (des plus faibles au plus importants) sur l'incarcération cellulaire. Ce critère correspond pour l'essentiel au critère temporel de l'admissibilité à ces différentes mesures.

A. La libération en vue d'un éloignement ou d'un transfert

La libération en vue d'un éloignement ou d'un transfert est une mesure récente (en vigueur depuis le 9 avril 2012) qui permet de faire en sorte que la fin de la détention (les six derniers mois) des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'expulsion se fasse dans les centres fermés de l'Office des étrangers[9]. Cette mesure, prise en vue de transposer la Directive 2008/115/CE, dite directive « retour », permet de placer « l'étranger dans une perspective d'éloignement immédiat du territoire »[10].

Cette mesure relève de la compétence du ministre de la Justice mais la circulaire ministérielle n° 1815 du 7 mars 2013 semble indiquer que le véritable décideur est l'Office des étrangers : « Si l'Office des étrangers décide d'éloigner ou de transférer vers un centre le condamné qui fait l'objet d'un des documents précités, la direction de la prison procède à la libération au (*sic*) condamné ».

Il n'y a pas de chiffres disponibles sur le nombre de libérations en vue de faciliter l'éloignement ou de permettre un transfert vers un centre fermé. Cependant, en 2013, 625 détenus ont fait l'objet d'un éloignement (388 au départ d'une prison et 237 au départ d'un centre fermé). La mesure de libération en vue d'un éloignement ou d'un transfert semble être « efficace » puisque ce nombre n'était que de 378 détenus en 2012[11].

Cette « libération » en vue d'un éloignement ou d'un transfert est tout sauf une véritable libération, car si elle permet effectivement de quitter les murs de la prison, elle ne permet pas le moindre retour « à la vie libre ». En effet, elle conduit le détenu des murs de la prison vers ceux d'un centre fermé. Parler de « libération » relève certainement de ce que van de Kerchove a nommé le « pouvoir mystificateur du langage juridique »[12]. Cette pseudo-libération réduit l'accès à un autre dispositif (plus favorable pour le condamné) qu'est la libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire (*cf. infra*).

B. La permission de sortie

La permission de sortie est l'autorisation donnée au condamné de « quitter la prison pour une durée déterminée qui ne peut excéder seize heures »[13]. Cette mesure est accordée de manière occasionnelle pour répondre à des besoins sociaux, familiaux ou médicaux et de manière périodique pour préparer la réinsertion sociale. Dans cette dernière hypothèse, elle ne peut être octroyée que dans les deux années précédant la date d'admissibilité à une libération conditionnelle (*cf. infra*)[14].

Le nombre des permissions de sortie accordées et le taux d'octroi décroissent de 2007 à 2013. La tendance s'inverse à partir de 2014.

---

[9] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 20/1.
[10] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1364/3, p. 4.
[11] Office des étrangers du SPF Intérieur, *Rapport d'activités 2013*, 2013, p. 15.
[12] M. van de Kerchove, « Des mesures répressives aux mesures de sûreté et de protection. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du langage », *Rev. dr. pén.*, 1976, pp. 245-279.
[13] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 4.
[14] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 4.

Tableau 2. Demandes et octrois des permissions de sortie

	2000 à 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demandes	ND	6.122	ND	5.484	4.963	ND	ND	5.101	5.027	5.841
Octrois	ND	3.760	ND	3.019	2.617	ND	ND	2.614	2.799	3.586
% Octrois[15]	ND	61,4	ND	55,1	52,7	ND	ND	51,2	55,7	61,4

Sources : Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2008, p. 44 ; 2010, p. 151 et 154 ; 2011, p. 169 et 172 ; 2014, p. 76 ; 2015, p. 56 et 2016, p. 43.

Les taux d'« échecs », qui malheureusement ne distinguent pas la permission de sortie du congé pénitentiaire (*cf. infra*), semblent encourageants.

Tableau 3. Réussite des permissions de sorties et des congés pénitentiaires

	2000 à 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Octrois	ND	3.928	3.451	ND	ND	3.586	ND	ND
Échec	ND	595	341	ND	ND	274	ND	ND
% Échecs	ND	15,1	9,9	ND	ND	7,6	ND	ND

Sources : Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2010, p. 151, 154 et 155 ; 2011, p. 169, 172 et 173 ; 2014, p. 76.

C. Le congé pénitentiaire

Le congé pénitentiaire est l'autorisation donnée au condamné de quitter la prison pour une durée de « trois fois trente-six heures par trimestre »[16]. Cette mesure doit permettre de préserver les contacts familiaux et sociaux et de préparer la réinsertion sociale. Elle ne peut être accordée que dans l'année précédant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle[17]. Depuis 2007, sauf incident, le congé pénitentiaire est renouvelé de plein droit.

Depuis que les congés sont renouvelés de plein droit, le nombre de demandes est stable (alors que le nombre de condamnés incarcérés augmente de 24,7 %[18] durant cette même période) et le taux d'octroi augmente à partir de 2014. Les importants taux de refus des congés pénitentiaires (et des permissions de sortie) peuvent faire l'objet de deux interprétations : soit ces taux élevés de refus sont regrettables puisque le taux d'échec est faible (argument de la frilosité sécuritaire), soit le taux d'échec est faible car les taux de refus sont importants (argument de la prédiction fiable). Il semble que l'acteur responsable de ce taux de refus soit davantage le ministre de la Justice (par

[15] Cette ligne est calculée par nous.
[16] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 6.
[17] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 7.
[18] Nous avons calculé ce chiffre à partir du Service Public Fédéral Justice, *Justice en chiffres 2010*, 2011 et de la Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2014.

l'intermédiaire de la Direction Gestion de la Détention) que les directeurs de prisons. En effet, des chercheurs ont pu montrer qu'en 2012, lorsque le directeur de l'établissement pénitentiaire donne un avis favorable à la permission de sortie ou au congé pénitentiaire, cet avis n'est suivi d'une décision positive du ministre de la Justice que dans 56 %. Par contre, lorsque ce directeur émet un avis négatif, celui-ci est quasi systématiquement suivi d'une décision négative du ministre de la Justice[19].

Tableau 4. Demandes et octrois des congés pénitentiaires

	2000 à 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demandes	ND	6.137	ND	3.688	3.641	ND	ND	3.815	3.077	3.797
Octrois	ND	2.093	ND	909	834	ND	ND	972	1.208	1.646
% Octrois[20]	ND	34,1	ND	24,6	22,9	ND	ND	25,5	39,3	43,3

Sources : Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2008, p. 44 ; 2010, p. 151 et 154 ; 2011, p. 169 et 172 ; 2014, p. 76 ; 2015, p. 56 et 2016, p. 43.

D. La détention limitée

La détention limitée permet au condamné à des peines de plus de trois ans « de quitter, de manière régulière, l'établissement pénitentiaire pour une durée déterminée de maximum seize heures par jour »[21]. Le condamné quitte donc la prison la journée et passe la nuit en prison. Cette mesure est accordée au condamné pour lui permettre de défendre des intérêts professionnels, de formation ou familiaux[22]. Elle ne peut être accordée qu'à six mois de la date d'admissibilité de la libération conditionnelle[23]. La détention limitée ainsi que la semi-liberté (pour les condamnés à des peines de trois ans ou moins) sont très peu utilisées (1 % des condamnés subit sa peine sous cette modalité). La détention limitée subit la concurrence de la surveillance électronique (*cf. infra*).

Tableau 5. Condamnés en détention limitée[24]

Année	Nombre de condamnés en détention limitée	Pourcentage des condamnés en détention limitée[24]
2008	58	1,1
2009	67,4	1,2
2010	72,5	1,3
2011	64,3	1,1
2012	69,6	1,1

[19] B. Mine et L. Robert, « Des avis et des décisions : un contraste éclairant pour un processus décisionnel méconnu », *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof* : de *deur op een kier. Permissions de sortie et congé pénitentiaire : la porte entrouverte*, B. Mine et L. Robert (dir.), Anvers, Maklu, 2014, p. 200.
[20] Cette ligne est calculée par nous.
[21] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 21.
[22] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 21.
[23] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 23.
[24] Cette colonne a été calculée par nous.

Année	Nombre de condamnés en détention limitée	Pourcentage des condamnés en détention limitée[24]
2013	64,9	1
2014	74,4	1,1
2015	66,6	1

Sources : Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2009, p.160 ; 2010, p. 145 ; 2011, p. 163 ; 2012 p. 193 ; 2013, p. 107 ; 2014, p. 71 ; 2015, p. 51 et 2016, p. 41.

E. La surveillance électronique

La surveillance électronique permet au condamné de subir « 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 »[25]. Elle doit permettre de « favorise[r] au maximum [la] réinsertion » et de « poursuivre les objectifs de la limitation des effets préjudiciables de la détention et de l'indemnisation des victimes »[26]. Plus récemment, la surveillance électronique est présentée comme un outil pour lutter contre une certaine impunité en permettant « l'exécution effective et rapide des (…) courtes peines de prison [ce qui] constitue une nécessité afin de rendre sa crédibilité au système pénal »[27]. Une telle justification en dit long sur l'état d'esprit sécuritaire et « sur la défensive » du législateur actuel. La surveillance électronique devrait « devenir la norme en matière d'exécution de peine (…) pour les condamnés à des peines n'excédant pas trois ans »[28]. Elle ne peut être accordée, pour les condamnés à des peines de plus de trois ans, qu'à six mois de la date d'admissibilité de la libération conditionnelle. Pour les condamnés à des peines de moins de trois ans, la surveillance électronique est en principe admissible immédiatement.

Les chiffres de la surveillance électronique ont explosé en quinze ans. Cette mesure est mise en avant dans les politiques pénales des différents ministres de la Justice. Le monde politique semble attiré par la dimension « technologique » de ce dispositif, gage de sa crédibilité.

Tableau 6. Condamnés en surveillance électronique

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre	NAD	22	167	286	278	277	337	523
%[29]	NAD	0,5	3,6	5,6	5,6	5,4	6,2	8,8

[25] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 22.
[26] *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1128/1, pp. 21, 45 et 46.
[27] Circulaire ministérielle n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013.
[28] Circulaire ministérielle n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013. Cette consigne politique n'est pas encore atteinte alors qu'il y a pourtant déjà pénurie de bracelets (C. Hoffmann et O. Nederlandt, « L'exécution des peines à l'heure de la traçabilité », *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2014 p. 302).
[29] Ce calcul peut avoir un sens en ce que les condamnés qui exécutent leur peine privative de liberté en surveillance électronique sont administrativement rattachés à une prison ; ils peuvent donc être considérés comme faisant partie de la population carcérale. Cette ligne est calculée par nous.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[30]	2015
Nombre	599	827	933	983	1.009	1.338	(1.783)	(1.887)
%	10,3	13,2	14,3	14,3	13,7	16,6	(20,8)	(22,6)

Sources : SPF Justice, *Justice en chiffres 2012*, 2013, p. 46 ; Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2008, p. 130 ; 2009, p. 160 ; 2010, p. 145 ; 2011, p. 163 ; 2012, p. 193 ; 2013, p. 107 ; 2014, p. 71 ; 2015, p. 51 et 2016, p. 41.

Les motifs de la clôture des mandats de l'assistant de justice (chargé du suivi) peuvent être utilisés comme un indicateur du taux d'échec de la surveillance électronique (pour les condamnés à des peines de plus de huit mois, puisque les autres condamnés ne sont en principe pas contrôlés par un assistant de justice[31]). Ces chiffres, avec plus de 70 % de réussites, sont encourageants.

Tableau 7. Réussite des surveillances électroniques[32, 33]

Année	Mission accomplie		Mission non exécutable/non poursuivie		Mandat interrompu/ révocation		Décès		TOTAL
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
2010[32]	2.580	78,7	210	6,4	477	14,6	10	0,3	3.277
2011	2.801	80,5	183	5,3	486	14	11	0,3	3.481
2012	2.622	74	320	9	601	17	7	0	3.550
2013	2.581	73	285	8	656	19	8	0	3.530
2014[33]	3.494	74	305	6	935	20	11	0	4.745

Sources : Direction générale des Maisons de Justice du SPF Justice, *Rapport d'activités*, 2011, p. 256 ; 2012, p. 251 ; 2013, p. 100 ; 2014, p. 111 et Administration générale des Maisons de Justice, *Rapport annuel*, 2015, p. 54

.

F. La libération conditionnelle

La libération conditionnelle permet au condamné à des peines de plus de trois ans de subir « sa peine en dehors de la prison, moyennant le respect des conditions qui lui sont imposées pendant un délai d'épreuve déterminé »[34]. Cette mesure « garantit une meilleure protection de la société parce qu'[elle] s'appuie sur la réinsertion du condamné et que des mesures peuvent être prises pour limiter la récidive au travers de la guidance et de la surveillance exercées sur le libéré conditionnel »[35]. L'imposition de conditions au libéré « permet de fournir les garanties nécessaires pour réduire le risque de récidive. Dans cette optique, des conditions particulières ne peuvent dès lors

[30] Les chiffres de 2014 et de 2015 sont difficilement comparables avec les années précédentes puisque la surveillance électronique concerne également les prévenus (voy. C. Guillain, dans ce numéro).
[31] Circulaire ministérielle n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013.
[32] Pour l'année 2010, les pourcentages sont calculés par nous.
[33] Les chiffres de 2014 sont difficilement comparables avec les années précédentes puisque la surveillance électronique concerne également les prévenus (*cf. supra*).
[34] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 24.
[35] *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1128/1, p. 22.

être imposées que dans le cadre de cet objectif. Le gouvernement estime toutefois que les conditions particulières peuvent également être imposées dans le cadre d'un objectif plus large, à savoir contribuer à la réalisation du plan de réinsertion sociale et contrer les contre-indications (…) Tout cela contribue également indirectement à une réduction du risque de récidive »[36]. La libération conditionnelle peut être octroyée à partir du tiers de la peine, pour les condamnés « primaires » et à partir des deux tiers de la peine pour les condamnés « récidivistes »[37]. La durée du délai d'épreuve est égale à la durée de la peine privative de liberté que le condamné doit encore subir au jour où la décision relative à la libération conditionnelle est devenue exécutoire. Cependant, la durée du délai d'épreuve ne peut être inférieure à deux ans[38].

Entre 2000 et 2015, le nombre de libérations conditionnelles est stationnaire alors que durant cette même période, la population des condamnés est clairement en augmentation (+ 31,7 %[39]). Il s'en suit que la proportion des libérations conditionnelles par rapport aux libérations en fin de peine se réduit progressivement.

Tableau 8. Octrois des libérations conditionnelles et pourcentage par rapport aux libérations en fin de peine[40]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre	678	800	662	670	704	645	598	754
%[41]	76,1	76,7	64,9	65	72	61	58,6	64,2

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre	742	711	688	781	713	666	717	739
%	61,8	56,7	51,9	55,7	50,1	46,7	47,5	47,1

Sources : S. Deltenre, *Des commissions de libération conditionnelle aux tribunaux d'application des peines : analyse de l'impact des libérations conditionnelles et des libérations provisoires en vue d'éloignement sur la population pénitentiaire*, Rapport non publié, 2008, p. 41 ; Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2000, p. 112 ; 2008, p. 135 et 136 ; 2009, p. 163 et 164 ; 2010, p. 147 et 148 ; 2011, p. 165 et 166 ; 2012, p. 195 et 196 ; 2013, p. 109 et 110 ; 2014, p. 73 et 74 ; 2015, p. 53 et 54 et 2016, p. 46 et 47.

[36] *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1128/1, pp. 65 et 66.

[37] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 25. Des règles spécifiques, qui ont été durcies en 2013, concernent les condamnés à minimum 30 ans de prison. Le calcul de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle est très important puisqu'on a vu que cette date influence directement la date d'admissibilité à la plupart des autres modalités d'exécution de la peine privative de liberté prévues par la loi du 17 mai 2006. Or ce calcul semble poser des problèmes dans la pratique. Ainsi, une date d'admissibilité (à une surveillance électronique) fixée par l'administration au 28 juillet 2026 a été ramenée par le TAP de Bruxelles au 4 décembre 2014, ce qui a été confirmé par la Cour de cassation (Cass., 24 août 2016, disponible sur www.juridat.be).

[38] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 71.

[39] Nous avons calculé ce chiffre à partir du Service Public Fédéral Justice, *Justice en chiffres 2010*, 2011 et de la Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, *Rapport annuel*, 2016.

[40] Les chiffres des années 2000 à 2006 proviennent de S. Deltenre. Ces chiffres et ceux des années ultérieures doivent être comparés avec prudence. En effet, les chiffres de S. Deltenre ne concernent que les peines privatives de liberté de plus de trois ans, alors que les chiffres des années ultérieures concernent tous les condamnés. Cette différence n'a que peu de conséquences pour le nombre de libérations conditionnelles (puisque les libérations conditionnelles ne sont accessibles, depuis 2007, qu'aux condamnés à des peines privatives de liberté de plus de trois ans). Cette différence a par contre davantage d'impact sur le nombre de libérations en fin de peine. En effet, les chiffres des années 2007 à 2013 concernent tous les condamnés et le concept de « fin de peine » est plus large chez S. Deltenre. Il est vrai cependant que le nombre de libérations en fin de peine des condamnés à des peines privatives de liberté de trois ans ou moins est faible (puisque la libération provisoire est quasi systématique pour ces condamnés).

[41] Cette ligne, calculée par nous, concerne le pourcentage des libérations conditionnelles par rapport aux libérations en fin de peine.

La libération conditionnelle est octroyée de plus en plus tardivement. Le tableau suivant montre une augmentation constante du nombre de mois entre la date d'admissibilité à la libération conditionnelle et la date d'octroi de celle-ci.

Tableau 9. Nombre de mois entre la date d'admissibilité et la date d'octroi de la libération conditionnelle[42]

	1999	2006	2007	2007-2012
Nombre de mois	8	12,5	14	14,4

Sources : A. Rihoux, « Tendances passées et effets de la réforme sur les flux d'entrées, les flux de sorties et les durée de détention », Actes du Colloque *La libération conditionnelle : évaluation des pratiques*, 2000, p. 259 ; T. Slingeneyer, *Gouvernementalité et libération conditionnelle. Les pratiques décisionnelles sous l'ère des commissions belges de libération conditionnelle*, Saarbrücken, PAF, 2014, p. 457 ; E. Maes, « Evoluties in punitiviteit : lessen uit de justitiële statistieken », *in* I. Aertsen, K. Beyens, T. Daems et E. Maes (dir.), *Hoe punitief is België* ?, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2010, cité par K. Beyens, C. Françoise et V. Scheirs, « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *Déviance et Société*, 2010, p. 406 ; E. Maes et C. Tange, « Langgestrafte veroordeelden in de SURB-wachtkamer voor voorwaardelijke invrijheidstelling : 'En attendant Godot' ? », *Exit gevangenis* ? *Werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van gevangenen*, Anvers, Maklu, 2014, p. 121.

Cet allongement est en partie lié à ce qu'il est convenu d'appeler l' « élargissement progressif ». Il s'agit d'une logique prudente qui favorise l'octroi d'une modalité d'exécution après le « test réussi » que constitue l'octroi d'une modalité d'exécution plus « restrictive ». Cette logique de l'élargissement progressif n'est pas prévue par la loi du 17 mai 2006 mais les travaux préparatoires présentaient déjà l'intérêt (mais pas l'obligation) d'un tel mécanisme. Ainsi, la surveillance électronique était présentée comme « un instrument de transition entre la peine privative de liberté et la libération conditionnelle. Une telle mesure transitoire peut s'avérer adéquate pour certains condamnés. Cette possibilité ne signifie aucunement que (…) la surveillance électronique constitue une transition obligatoire vers la libération conditionnelle »[43]. L'application de l'élargissement progressif se traduit par exemple par l'octroi de plus en plus fréquent d'une surveillance électronique avant l'octroi d'une libération conditionnelle.

Tableau 10. Pourcentage des libérations conditionnelles « directes » par rapport aux libérations conditionnelles suivant une surveillance électronique

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
%[44]	75,6	54,3	49,1	46,8	44	39,4	41,6	41,4	37,3

Sources : Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, Rapport annuel, 2008, p. 135 et 136 ; 2009, p. 163 et 164 ; 2010, p. 147 et 148 ; 2011, p. 165 et 166 ; 2012, p. 195 et 196 ; 2013, p. 109 et 110 ; 2014, p. 73 et 74 ; 2015, p. 53 et 54 et 2016, p. 46 et 47.

[42] Les chiffres de 1999 proviennent de A. Rihoux, ceux de 2006 de T. Slingeneyer, ceux de 2007 de E. Maes et ceux de 2007-2012, de E. Maes et C. Tange.
[43] *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1128/1, p. 46.
[44] Cette ligne est calculée par nous.

Les motifs de la clôture des mandats de l'assistant de justice peuvent être utilisés comme un indicateur du taux d'échec de la libération conditionnelle. Ces chiffres sont encourageants.

Tableau 11. Réussite des libérations conditionnelles

Année	Mission accomplie		Mission non exécutable/non poursuivie		Mandat interrompu/révocation		Décès		TOTAL
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
2010[45]	388	54,4	9	1,3	302	42,3	14	2	713
2011	406	56,1	9	1,2	295	40,7	14	1,9	724
2012	389	53	12	2	312	43	16	2	729
2013	458	60	6	1	289	38	15	2	768
2014	422	62	8	1	240	35	10	1	680

Sources : Direction générale des Maisons de Justice du SPF Justice, *Rapport d'activités*, 2011, p. 256 ; 2012, p. 251 ; 2013, p. 100 et 2014, p. 111 ; Administration générale des Maisons de Justice, *Rapport annuel*, 2015, p. 54.

G. La libération provisoire en vue de l'éloignement

La libération provisoire en vue de l'éloignement est une mesure destinée aux condamnés étrangers qui n'ont pas de droit au séjour. Ces condamnés subissent leur peine « en dehors de la prison dans un autre pays que la Belgique, moyennant le respect de conditions (…) pendant un délai d'épreuve déterminé »[46]. Les conditions d'accès étaient fort proches de celles prévues pour une libération conditionnelle. Ce souci du législateur de 2006 de « non-discrimination »[47] donnait de bons résultats puisque les taux de libération de ces condamnés étrangers étaient similaires aux taux de la libération conditionnelle[48]. Cependant, la situation risque de se compliquer dès lors qu'une loi du 5 février 2016[49] interdit à ces condamnés (sous prétexte qu'ils ne doivent pas chercher à se réinsérer sur un territoire pour lequel ils n'ont pas de titre de séjour[50]) les permissions de sortie (périodiques), les congés pénitentiaires, la détention limitée, la surveillance électronique et la libération conditionnelle[51].

[45] Pour l'année 2010, les pourcentages sont calculés par nous.
[46] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 25/3.
[47] *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1128/1, p. 61.
[48] S. Deltenre, *Des commissions de libération conditionnelle aux tribunaux d'application des peines : analyse de l'impact des libérations conditionnelles et des libérations provisoires en vue d'éloignement sur la population pénitentiaire*, Rapport non publié, 2008, p. 45.
[49] Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 19 février 2016.
[50] *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1418/1, p. 131.
[51] Cette modification légale de 2016 fait l'objet d'une question préjudicielle auprès de la Cour constitutionnelle pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution (*M.B.*, 5 septembre 2016, p. 59585).

H. La libération provisoire

La libération provisoire est la principale mesure permettant une libération anticipée des condamnés à des peines privatives de liberté de trois ans ou moins[52]. Cette mesure n'est pas une modalité d'exécution de la peine mais bien une suspension de l'exécution de celle-ci[53]. L'objectif prioritaire de la libération provisoire est historiquement un objectif de lutte contre la surpopulation carcérale. Plus récemment, elle fut présentée comme permettant une « exécution des peines plus énergiques » et une lutte contre une certaine impunité[54]. En fonction des circonstances, cette mesure, octroyée par le directeur ou le ministre de la Justice, est tantôt automatique, tantôt (et plus rarement) discrétionnaire. Pour bénéficier d'une libération provisoire, le condamné doit avoir exécuté une portion de la peine en prison ; cette portion varie d'un mois jusqu'au tiers de cette peine[55]. Lorsque le condamné doit respecter des conditions particulières (ce qui est l'exception : *cf. infra*), la durée de la guidance est de deux ans.

Le nombre des libérations provisoires est en constante progression de 2000 à nos jours, avec un fléchissement en 2015. Cette mesure ne peut contrecarrer l'augmentation de la population pénitentiaire durant cette même période. Le caractère « exceptionnel » des libérations provisoires « avec conditions » semble respecté (comme l'indique le nombre réduit de nouveaux mandats de guidance effectués par les assistants de justice).

Tableau 12. Octrois des libérations provisoires et nouveaux mandats de guidance

	2000	2001 à 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre	3860	ND	5.411	5.030	5.857	6.248	6.348	6.202	7.289	8.038	7.183
Guidance	NAP	ND	229	245	279	290	299	212	178	108	ND

Sources : Direction générale des Établissements pénitentiaires du SPF Justice, Rapport annuel, 2000, p. 112 ; 2001, p. 53 ; 2008, p. 135 et 136 ; 2009, p. 163 et 164 ; 2010, p. 147 et 148 ; 2011, p. 165 et 166 ; 2012, p. 195 et 196 ; 2013, p. 109 et 110 ; 2014, p. 73 et 74 ; 2015, p. 53 et 54 et 2016, p. 46 et 47 ; Direction générale des Maisons de Justice du SPF Justice, Rapport d'activités, 2013, p. 97 ; 2014 : 108 ; Administration générale des Maisons de Justice, Rapport annuel, 2015, p. 53.

Les motifs de la clôture des mandats de l'assistant de justice peuvent être utilisés comme un indicateur du taux d'échec de la libération provisoire. Cependant, ces chiffres (encourageants) donnent une vision très partielle puisqu'ils ne concernent que l'exception, c'est-à-dire les libérations provisoires qui font l'objet d'un contrôle par un assistant de justice.

[52] Circulaire n° 1817 du 15 juillet 2015.

[53] Cela a des conséquences négatives pour son bénéficiaire (recul de la date de la prescription de la peine, non-prise en compte du délai de la libération « qui s'est bien déroulée » pour déterminer la période de réincarcération en cas de révocation, recul de la date permettant une réhabilitation).

[54] Circulaire n° 1817 du 15 juillet 2015 et circulaire n° 1816 du 10 janvier 2014.

[55] Elle peut être considérée comme une inexécution de la peine privative de liberté pour les condamnés dont le total des peines en exécution n'excède pas quatre mois puisque ceux-ci l'obtiennent immédiatement, sans devoir purger une portion de ces peines (Circulaire n° 1817 du 15 juillet 2015).

Tableau 13. Réussite des libérations provisoires

Année	Mission accomplie		Mission non exécutable/non poursuivie		Mandat interrompu/ révocation		Décès		TOTAL
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
2010[56]	173	64,3	10	3,7	83	30,9	3	1,1	269
2011	192	69,3	21	7,6	58	20,9	6	2,2	277
2012	194	67	14	5	78	27	2	1	288
2013	173	75	8	3	50	22	1	0	232
2014	110	77	5	4	24	17	3	2	142

Sources : Direction générale des Maisons de Justice du SPF Justice, *Rapport d'activités*, 2011, p. 256 ; 2012, p. 251 ; 2013, p. 100 et 2014, p. 111 ; Administration générale des Maisons de Justice, *Rapport annuel*, 2015, p. 54.

I. La grâce

La grâce royale n'est pas définie par la Constitution[57]. Cette clémence royale est intimement liée au pouvoir de punir. La grâce peut avoir une fonction correctrice (prise en compte de circonstances nouvelles, erreur judiciaire…). Il s'agit de concilier la loi générale avec une situation particulière pour des raisons d'équité. Elle peut avoir une fonction instrumentale (prévention, cohésion sociale, gestion pénitentiaire). Enfin, elle a une fonction symbolique (renforcement de la fonction royale)[58]. La grâce peut concerner toute condamnation pénale définitive prononcée par un juge belge. Elle peut être assortie d'une condition suspensive ou d'une condition résolutoire. Elle existe sous deux formes : la grâce collective et la grâce individuelle. Les grâces collectives sont accordées à tous les condamnés qui répondent aux conditions fixées par l'arrêté royal. Elles étaient traditionnellement accordées lors d'événements politiques symboliquement importants (anniversaire de l'avènement du Roi au trône, mariage princier, anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme,…). Il y a eu quatre grâces collectives dans les années 80, trois dans les années 90, la dernière ayant eu lieu en 1993[59]. Les grâces individuelles sont accordées à un condamné désigné spécifiquement. Le demande de grâce individuelle émane généralement du condamné lui-même, de ses proches, du directeur de prison, voire du parquet (pour des raisons techniques, des erreurs…).

La grâce individuelle est relativement peu sollicitée et est de plus en plus rarement accordée.

[56] Pour l'année 2010, les pourcentages sont calculés par nous.
[57] Const., art. 110.
[58] M. Verdussen et É. Degrave, *La clémence et la constitution belge. Amnistie, grâce et prescription*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 90-95.
[59] M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthémis, 2012, pp. 66-70.

Tableau 14. Condamnés bénéficiant d'une grâce individuelle

Année	Nombre de demandes	Nombre d'octrois	Taux d'octroi (%)
2003 à 2005	4.558	1.003	22
2006 à 2008	4.342	761	17,5
2012	955	53	5,5

Sources : SPF Justice, *Rapport annuel 2012*, 2013, p. 45. M.-A. Beernaert, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthémis, 2012, p. 69.

II. Évaluation globale des mesures existantes au stade postsentenciel

Les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (ci-après « SMC ») défendues par le Conseil de l'Europe[60] doivent présenter certaines caractéristiques essentielles. Elles doivent consister en des mesures discrétionnaires assorties de conditions contrôlées et viser prioritairement un objectif de réinsertion sociale. Elles doivent également respecter plusieurs garanties juridiques (légalité, proportionnalité, non-discrimination, judiciarisation). Enfin, le Conseil de l'Europe est attentif à une série d'éléments pouvant favoriser la réussite de la SMC (individualisation, consentement et acceptation par le condamné, acceptation par la « communauté »). La pratique et la législation belges vont être évaluées sur ces différents points.

A. Mesures discrétionnaires et assorties de conditions contrôlées

Les SMC doivent être des *mesures discrétionnaires* qui se prennent sur base d'un « dossier individuel »[61]. Le Conseil de l'Europe se montre très critique envers les mesures collectives qui servent prioritairement la gestion du surpeuplement carcéral (la grâce collective et l'amnistie sont particulièrement critiquées[62]). En Belgique, la plupart des SMC sont discrétionnaires, excepté la grâce collective, l'amnistie, la surveillance électronique (pour certains condamnés à des peines de trois ans ou moins) et la libération provisoire.

Les SMC doivent être assorties de *conditions individualisées et contrôlées*. Le système belge respecte en grande partie cette idée. Il existe cependant deux importantes entorses dans le système actuel : l'intervention d'un assistant de justice n'est pas prévue pour la surveillance électronique des condamnés à des peines de moins de huit mois et elle reste exceptionnelle en cas de libération provisoire[63].

Sans vouloir remettre en cause l'intérêt de principe de l'exigence de conditions contrôlées, force est de constater que certaines modalités et conceptions du contrôle peuvent

[60] Pour une présentation des Recommandations du Conseil de l'Europe relatives aux sanctions et mesures dans la communauté, voy. T. Slingeneyer, dans ce numéro.
[61] R (92) 16 ; R (99) 22. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que le Conseil de l'Europe envisage des mesures automatiques, « d'office » (Rec (2003) 22).
[62] R (99) 22, règle 23.
[63] Circulaire n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013 et circulaire n° 1817 du 15 juillet 2015.

être contre-productives pour l'objectif de réinsertion sociale. C'est le cas lorsque la révocation est davantage perçue comme la réussite d'un contrôle que comme l'échec d'une réinsertion. Le Conseil de l'Europe se montre conscient du problème en fixant des limites au contrôle (*cf. infra*).

B. Objectif prioritaire de la réinsertion sociale et son articulation avec l'exigence du contrôle

Le Conseil de l'Europe fait assurément de la *réinsertion sociale* l'objectif prioritaire des SMC[64]. Cet objectif de réinsertion sociale est également fort présent dans la bouche du législateur belge[65].

Pour contribuer à la réinsertion sociale, les SMC doivent réduire substantiellement la période d'incarcération. Il est donc essentiel d'éviter un accès tardif à ces mesures. Ainsi, le Conseil de l'Europe demande « d'accorder un congé pénitentiaire dès que possible et aussi fréquemment que possible (…) »[66]. La législation belge semble critiquable sur ce point puisque le congé est admissible de manière tardive : un an avant l'accessibilité de la libération conditionnelle. De plus, en ce qui concerne la fréquence d'octroi, trois fois trente-six heures par trimestre, la législation belge se montre frileuse. Quant à la libération conditionnelle, le Conseil de l'Europe recommande que les « autorités compétentes » engagent la procédure d'octroi de manière à ce que « la décision (…) puisse être rendue dès que le détenu a purgé la période minimale requise »[67]. La loi belge répondait à cette demande puisqu'elle prévoyait un envoi automatique du dossier au TAP. Depuis 2013 par contre, la loi exige une demande écrite du condamné pour que son dossier soit traité par le TAP[68]. Cette modification, qui entraîne un retard dans le traitement des dossiers, pourrait se révéler préjudiciable pour les condamnés isolés ou fragilisés, mal ou pas informés de leur admissibilité à la libération conditionnelle. Enfin, de manière générale, la pratique de l'« élargissement progressif » (*cf. supra*) retarde l'octroi des mesures. Dans les faits, le ministre de la Justice n'octroie souvent un congé qu'après des permissions de sortie « réussies »[69]. De même, le TAP préfère régulièrement octroyer une libération conditionnelle qu'après avoir soumis le condamné à une période de surveillance électronique préalable (*cf. supra*). Ces « tests » ralentissent tout le système et ils peuvent avoir des effets préjudiciables : certains condamnés peuvent échouer à la surveillance électronique alors que la libération conditionnelle aurait été une réussite. La logique de l'élargissement progressif néglige de prendre en compte les environnements, les besoins et les compétences différentiels des condamnés. Cette logique pourrait conduire à une standardisation des pratiques davantage bénéfique à la sécurité du système pénal qu'à celle de la population.

Si le Conseil de l'Europe insiste sur l'importance d'un contrôle pour assurer la crédibilité et même l'efficacité des SMC, il estime aussi que le « *suivi ne doit pas être*

---

[64] R (92) 16.
[65] *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2170/1.
[66] R (82) 16, règle 3.
[67] Rec (2003) 22, règle 17.
[68] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 49 et 50.
[69] B. Mine et L. Robert, *op. cit.*, p. 201.

considéré comme un simple contrôle »[70] mais qu'il doit également se traduire par des conseils, de l'aide et de l'accompagnement. Ce souci concerne toutes les SMC mais elle raisonne d'une manière particulière pour la surveillance électronique. Celle-ci ne doit pas « compromettre ou remplacer l'instauration de relations professionnelles constructives », mais elle doit être une mesure « *en complément* des moyens existants de prise en charge (…) sur les plans social et psychologique »[71]. À cet égard, si la Belgique a longtemps prévu une prise en charge sociale « globale » des détenus sous surveillance électronique, on semble s'orienter plus, ces dernières années, vers un contrôle purement technique, justifié par un calcul d'efficience et de traçabilité[72].

Les *modalités du contrôle doivent présenter certaines limites* afin de ne pas compromettre la réinsertion sociale. Pour ne pas aggraver le « caractère afflictif » des sanctions[73], ces modalités doivent se limiter à ce qui est « nécessair[e] à une stricte exécution de la sanction »[74] et l'autorité chargée de l'exécution ne peut « imposer au délinquant des exigences plus grandes que celles » prévues par l'autorité de décision[75]. En Belgique, cette limitation n'est pas toujours respectée[76], notamment parce que le travail de guidance des assistants de justice est officiellement présenté comme un travail de « vérification » des conditions[77]. Par ailleurs, l'objectif de réinsertion sociale devrait, selon le Conseil de l'Europe, permettre de « mettre fin avant terme » à la SMC si elle n'est plus nécessaire (« principe d'intervention minimale »[78]). Cette possibilité n'existe pas en droit belge : il est possible de supprimer (ou d'alléger) les conditions individualisées mais non d'abréger la durée de la SMC elle-même.

L'objectif de réinsertion sociale implique certaines *limites aux sanctions des comportements problématiques repérés par le contrôle*. Selon le Conseil de l'Europe[79], la révocation ne doit pas être la seule sanction (le système belge prévoit également la suspension et le durcissement des conditions[80]) et elle ne doit pas conduire nécessairement à une incarcération (le système belge prévoit systématiquement une incarcération en cas de révocation[81]). De plus, toujours en cas de révocation, pour déterminer la partie de la peine à purger en prison, « il devra être tenu compte de la manière et de la mesure dans lesquelles les conditions et obligations fixées ont été respectées par le délinquant »[82]. La loi belge respecte cette règle en cas de détention limitée et de surveillance électronique[83]. Mais en cas de libération conditionnelle, la période du délai d'épreuve qui s'est bien déroulée n'est pas automatiquement déduite[84]. Dans la

[70] CM/Rec (2010) 1, préambule, règles 1 et 55.
[71] CM/Rec (2014) 4, point I, nous soulignons, règles 8, 21 et 39.
[72] K. Beyens et M. Roosen, « Electronic monitoring in Belgium : a penological analysis of current and future orientations », *European Journal of Probation*, 2013, pp. 56-70 ; M.-S. Devresse, « La surveillance électronique des justiciables », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014, n° 2227-2228, pp. 5-74.
[73] R (92) 16, règle 27.
[74] R (92) 16, règles 24 et 74.
[75] R (92) 16, règle 73.
[76] T. Slingeneyer, « Rôles des services psychosociaux et des assistants de justice dans le cadre de la libération conditionnelle en Belgique : l'hypothèse d'une colonisation sécuritaire », *Les métiers pénitentiaires : enjeux et évolutions*, sous la direction de P. Mbanzoulou, Agen, Les Presses de l'Énap, 2014, pp. 141-158.
[77] Directives dites « vérification » du 30 juillet 1999 et du 12 mars 2015.
[78] R (92) 16, règles 74 et 88.
[79] R (92) 16, règles 10 et 86.
[80] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 66 et 67.
[81] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 65.
[82] R (92) 16, règle 85.
[83] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 68.
[84] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 68.

pratique, il semble que les TAP soient peu enclins à tenir compte entièrement de cette période[85]. En cas de libération provisoire, la période qui s'est « bien passée » sous cette modalité n'est pas déduite puisque la libération provisoire n'est qu'une « suspension » de la peine privative de liberté.

Dans les dernières Recommandations, le souci du Conseil de l'Europe de *limiter les effets négatifs du contrôle passe au second plan*. L'intérêt croissant pour l'*efficacité* des SMC réduit l'intérêt à limiter le contrôle. Ainsi, le Conseil de l'Europe en vient à proposer des « surveillances intensives », des « surveillances préventives », des surveillances pour une durée « indéterminée » et des surveillances « à vie »[86]. Le droit belge, une fois n'est pas coutume, semble davantage protecteur que ces Recommandations plus récentes. Ainsi, le délai d'épreuve à la libération conditionnelle, même s'il peut être relativement long (y compris dans une perspective comparatiste[87]) n'est jamais indéterminé ni à vie[88].

Il y aurait donc une *remise en cause partielle du caractère prioritaire de l'objectif de réinsertion sociale*. Le Conseil de l'Europe va progressivement insister sur la « protection de la société » et la « réduction du risque de récidive »[89]. La notion de réinsertion sociale va alors revêtir une conception étroite qui se limite à la réduction du « risque criminogène »[90]. Elle peut même passer du statut de fin à celui de moyen. Un tel infléchissement se remarque également dans le discours du législateur belge[91]. De plus, cette remise en cause s'appuie, tant dans les discours récents du législateur belge que dans ceux du Conseil de l'Europe, sur l'usage de certaines expressions axées sur la « dangerosité » du « délinquant »[92]. Une telle conceptualisation de l'infracteur comme « anthropologiquement » [93] différent de la population générale est un élément (d'ordre épistémologique) qui décrédibilise l'objectif de réinsertion sociale.

C. Légalité

L'*existence* même de la SMC doit être prévue légalement[94]. En droit belge, la semi-liberté, la surveillance électronique[95] et de la libération provisoire ne sont prévues que par des circulaires ministérielles. En effet, la loi du 17 mai 2006 n'est que partiellement entrée en vigueur. Les raisons de cette entrée en vigueur partielle sont sans doute budgétaires (il faudrait nommer des JAP) mais surtout organisationnelles (on craint

[85] Le calcul de cette période est rendu périlleux (voire absurde) par le fait que souvent la durée du délai d'épreuve est plus longue que la durée de la peine encore à purger au moment de la libération.
[86] CM/Rec (2014) 4 ; CM/Rec (2014) 4 Rec (2003) 22 ; Rec (2000) 22 ; R (99) 22.
[87] N. Padfield, D. van Zyl Smit et F. Dünkel (dir.), *Release from Prison. European policy and practice*, Padstow, Willan Publishing, 2010.
[88] La seule décision indéterminée en droit belge est la décision d'internement.
[89] CM/Rec (2010) 1 ; CM/Rec (2014) 3 ; Rec (2003) 22.
[90] CM/Rec (2014) 4, règle 8.
[91] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2603/4.
[92] Rec (2000) 22, règle 22 ; CM/Rec (2014) 3 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2603/4 ; T. Slingeneyer, « Une étape dans la neutralisation des 'monstres' jugée constitutionnelle », Note sous C.C., 28 janvier 2015, n° 10/2015, *Rev. dr. pén. crim.*, 2016, pp. 222-233.
[93] P. Pasquino, « Naissance d'un savoir spécial : la criminologie », *Sociétés et Représentations. Michel Foucault, Surveiller et punir : la prison vingt ans après*, CREDHESS, Paris, 1996, pp. 173-186.
[94] R (92) 16, règle 3.
[95] Ainsi, au 31 décembre 2012, 64,5 % des condamnés ont obtenu une surveillance électronique sur base d'une circulaire ministérielle (et non d'une loi) (Direction générale des Maisons de Justice du SPF Justice, 2014 : 120, calculé par nous).

que le système prévu, judiciarisant la prise de décision, ne ralentisse le flux des sorties et aggrave ainsi la surpopulation carcérale).

Le Conseil de l'Europe précise que le principe de légalité ne fait pas obstacle à ce que les activités des services chargés de l'application des SMC soient inscrites dans des *instructions de service*. Ces instructions ne peuvent pas être « manifestement en conflit avec les instruments juridiques »[96]. En Belgique, certaines directives (axées sur la « vérification » : *cf. supra*) imposent à l'assistant de justice de contrôler des éléments qui vont au-delà du contrôle (des seules conditions à la libération) prévu légalement. Des recherches ont montré que face à un tel conflit normatif, la pratique des assistants de justice est davantage influencée par les directives que par la loi[97].

D. Proportionnalité

Selon le Conseil de l'Europe, l'*accès à la SMC doit être proportionné à la durée de l'incarcération*. Il faut éviter que la période d'incarcération requise pour avoir accès à la libération conditionnelle soit « si longue que l'objectif de la libération conditionnelle [ne puisse] être atteint »[98]. En Belgique, une réforme légale de 2013[99] a retardé la date d'admissibilité pour certains condamnés. Des recherches (*cf. supra*) ont pu montrer que la libération conditionnelle est octroyée de plus en plus tardivement. D'autres recherches ont également souligné que certains juges anticipent « l'inexécution des peines et prononcent des condamnations plus lourdes afin de s'assurer que le condamné séjourne au moins un certain temps en prison »[100]. Postulant l'inexécution quasi automatique des courtes peines, ces magistrats (juges et membres du parquet) contribuent ainsi à allonger la durée des peines tout en laissant entendre l'existence d'un certain laxisme (qu'ils pensent devoir combattre).

La *durée de la SMC doit être proportionnée à la durée de la peine restant à purger*. Ainsi, la libération conditionnelle « devrai[t] être imposé[e] pendant une durée qui ne doit pas être disproportionnée par rapport à celle de la peine restant à purger »[101]. Cette règle européenne semble être respectée puisque la législation belge prévoit en principe que la durée du délai d'épreuve d'une libération conditionnelle soit égale à la durée de la peine restant à purger. Mais, les exceptions à ce principe sont nombreuses : aucun délai d'épreuve ne peut être inférieur à deux ans, il doit parfois être compris entre cinq et dix ans ou encore être obligatoirement de dix ans[102]. De telles exceptions peuvent pousser le condamné à refuser la mesure, ce qui est contre-productif tant pour sa réinsertion sociale que pour la protection de la société. En ce qui concerne la libération provisoire, une durée fixe de deux ans est identique pour tous les condamnés

[96] R (97) 12, annexe II, règle 1.
[97] T. Slingeneyer, *Gouvernementalité et libération conditionnelle. Les pratiques décisionnelles sous l'ère des commissions belges de libération conditionnelle*, Saarbrücken, PAF, 2014, p. 396.
[98] Rec (2003) 22, règle 6.
[99] Loi du 17 mars 2013 modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités de la peine, *M.B.*, 19 mars 2013.
[100] K. Beyens, C. Françoise et V. Scheirs, « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *Déviance et Société*, 2010, p. 401.
[101] Rec (2003) 22, règle 10.
[102] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 71.

quelle que soit la durée de la peine restant à purger. Une telle durée peut conduire à une disproportion contre-productive.

Selon le Conseil de l'Europe, les *conséquences d'un manquement aux conditions de la SMC doivent être proportionnées à la gravité du manquement*. Pour ce faire, le Conseil de l'Europe opère une distinction entre manquement « mineur » et manquement « significatif »[103]. La loi belge ne reprend pas cette distinction et prévoit généralement, comme sanction du manquement, la révocation de la mesure. Ainsi, pour la libération provisoire, la révocation est la seule sanction possible en cas de nouvelle condamnation ou de non-respect des conditions. Pour la libération conditionnelle, trois sanctions sont possibles (la révocation, la suspension et le durcissement des conditions[104]) mais elles visent les mêmes hypothèses. Des comportements relativement anecdotiques (ex. : ne pas communiquer son changement d'adresse) peuvent entraîner une révocation. En 2006, la révocation de la libération conditionnelle est liée prioritairement au non-respect des conditions (49 %) puis au cumul d'un non-respect des conditions et d'une infraction (38,8 %) et finalement à la commission d'une infraction (12,2 %)[105]. La sanction la plus lourde n'est donc pas liée au comportement le plus grave.

E. Non-discrimination

Selon le Conseil de l'Europe, les *condamnés étrangers* peuvent obtenir des mesures alternatives pour faciliter leur réinsertion sociale et ce, sans discrimination[106]. En Belgique, l'accès à la libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire est actuellement doublement perturbé. D'une part, le législateur a créé en 2012 une mesure concurrente, la « libération en vue d'un éloignement » (*cf. supra*). D'autre part, depuis 2016, le législateur ne permet plus au condamné étranger de préparer efficacement cette libération puisqu'il ne peut plus obtenir des permissions de sortie (périodiques), des congés, une détention limitée, une surveillance électronique ou une libération conditionnelle. Or on connaît l'importance de ces mesures préalables dans un système caractérisé par l'« élargissement progressif » (*cf. supra*). En ce qui concerne les étrangers en ordre de séjour, on constate qu'ils obtiennent plus difficilement un congé car il est perçu par le ministre de la Justice comme présentant un risque important de soustraction à l'exécution de la peine[107].

La *situation économique et sociale* du condamné (ses difficultés en matière d'accès à un emploi ou à un logement permanent) ne devrait pas « constituer un motif de refus ou de report »[108] des SMC. En droit belge, l'absence de « perspectives de réinsertion sociale » est une contre-indication qui justifie le refus de la détention limitée, de la surveillance électronique et de la libération conditionnelle[109]. En ce qui concerne la

[103] R (92) 16, règles 78 et 80 ; Rec (2003) 22, règle 30.
[104] Loi du 17 mai 2006, art. 65 à 67.
[105] T. Slingeneyer, *Gouvernementalité…*, *op. cit.*, p. 445.
[106] CM/Rec (2010) 1, règle 63.
[107] M. Alié, « Permissions de sortie et congés pénitentiaires : quid des droits de la défense ? Point de vue d'un avocat », B. Mine et L. Robert (dir.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof : de deur op een kier. Permissions de sortie et congé pénitentiaire : la porte entrouverte*, Anvers, Maklu, 2014, pp. 83-98.
[108] R (92) 16, règle 20 ; Rec (2003) 22, règle 19 ; CM/Rec (2014) 4, règle 7.
[109] Loi du 17 mai 2006 précité, art. 47. En ce qui concerne la libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire, ce même article prévoyait, jusqu'en 2013, une contre-indication relative aux « possibilités (…) d'avoir un logement ». Cette

libération provisoire pour les condamnés à des peines qui dépassent un an, l'« impossibilité de subvenir à ses besoins matériels (hébergement, moyens de subsistance) » constitue une contre-indication[110]. Le contexte sécuritaire actuel transforme donc la conception de la réinsertion sociale : davantage conçue comme la raison d'être de la libération, la réinsertion sociale devient une possible contre-indication à cette dernière.

Enfin, le respect du principe de non-discrimination n'empêche pas le Conseil de l'Europe de voir dans la *dangerosité* du condamné un critère pertinent de distinction[111]. Il semble, malheureusement, que la législation belge en matière de libération conditionnelle[112] opère des distinctions (jugées non discriminatoires par la Cour constitutionnelle[113]) en se basant de plus en plus explicitement sur ce concept criminologique fort douteux[114].

F. Judiciarisation

Les *décisions d'octroi* (ou de refus) et les *décisions de révocation* (ou de non-révocation) de la SMC, doivent être prises par une *autorité judiciaire*[115]. Toutefois, certaines Recommandations récentes admettent une décision prise par une « autorité judiciaire ou administrative »[116], voire une décision prise « par un juge ou pouv[ant] faire l'objet d'un contrôle juridictionnel »[117]. Cet assouplissement arrange bien le législateur belge puisque la permission de sortie, le congé, la libération en vue d'un éloignement, la surveillance électronique (pour les condamnés à des peines de moins de maximum trois ans) et la libération provisoire sont pris par le ministre de la Justice.

Le Conseil de l'Europe évoque la nécessité de *motiver* les décisions[118]. Ainsi, il estime important de « donner dans la plus large mesure possible au détenu les raisons du refus d'un congé pénitentiaire »[119]. En Belgique, les décisions du ministre de la Justice ne présentent que rarement un aperçu global de la situation du détenu (avec ses points forts et ses points faibles) mais se limitent à pointer les aspects négatifs permettant de justifier le refus[120]. Une telle manière de rédiger les décisions est contre-productive (phénomène de la « prophétie autoréalisatrice ») en ce qu'elle favorise le désinvestissement du condamné et exacerbe une série de sentiments négatifs (incompréhension, découragement, impuissance, frustration voire colère).

---

suppression témoigne de la priorité donnée à l'éloignement du territoire belge, qui ne doit pas être mise en péril par les faibles chances de réinsertion sociale dans le pays d'accueil. Pour l'étranger sans titre de séjour, ce n'est pas seulement la question de sa réinsertion sur le territoire belge qui est évacuée (*cf. supra*), c'est la question de sa réinsertion tout court, ici et là-bas, qui devient non-pertinente.

[110] Circulaire n° 1817 du 15 juillet 2015.

[111] CM/Rec (2014) 3 ; Rec (2000) 22.

[112] Loi du 17 mars 2013 précitée.

[113] T. Slingeneyer, « Une étape dans… », *op. cit.*, pp. 222-231.

[114] C. Debuyst, *Essais de criminologie clinique. Entre psychologie et justice pénale*, Textes choisis et présentés par C. Adam et F. Digneffe, Larcier, Bruxelles, 2009.

[115] Le Conseil de l'Europe défend une conception large de l'autorité judiciaire : « un tribunal, un juge *ou un procureur* » (R (92) 16, glossaire, nous soulignons).

[116] CM/Rec (2010) 1, préambule.

[117] CM/Rec (2014) 4, règle 2.

[118] Rec (2003) 22, règle 32d.

[119] R (82) 16, règle 9.

[120] B. Mine et L. Robert, *op. cit.*, pp. 207-209.

Enfin, un *droit de recours* auprès d'une instance supérieure indépendante et impartiale doit être prévu tant sur le fond de la décision que sur les garanties procédurales[121]. Or les décisions du TAP ne sont pas susceptibles d'appel. Seul un pourvoi en cassation est possible[122]. Quant aux décisions d'octroi ou de refus d'une libération provisoire, elles ne sont susceptibles ni d'appel ni de pourvoi en cassation.

G. Individualisation

La *situation personnelle du délinquant doit influencer le type de la SMC* octroyée[123]. La loi belge ne donne guère de précision sur les éléments devant guider cette individualisation. Ainsi, pour les mesures de libération conditionnelle, de surveillance électronique et de détention limitée, il est simplement prévu que le TAP fixe des « conditions particulières individualisées » liées au projet de réinsertion sociale, au risque de commission de nouvelles infractions et à l'intérêt des victimes[124]. La loi belge opérationnalise donc la situation personnelle du délinquant d'une manière « négative » ou « défensive » puisqu'il s'agit de « contrer » des risques[125]. Ce n'est pas le cas des Recommandations du Conseil de l'Europe qui évoquent, en plus de ces éléments négatifs, des éléments davantage « positifs » (« besoins individuels », « possibilités » du délinquant, « réceptivité (…) aux interventions », « état de santé »…) permettant à la sanction d'avoir « une plus grande signification » et contribuant au « développement personnel et social »[126]. Par rapport au contenu des « conditions particulières individualisées », des recherches ont pu montrer l'utilisation de conditions « standardisées » témoignant des limites de ce travail d'individualisation[127].

Le *travail de suivi et de contrôle* des instances chargées de l'application de la SMC doit être adapté à l'individu[128]. Or en Belgique, le travail de suivi des assistants de justice est fortement contrôlé. Ce contrôle de type managérial est promu par des circulaires et encouragé par le recours à l'outil informatique[129]. Il se traduit par une standardisation des pratiques qui contredit l'exigence de SMC « adaptées à chaque cas particulier » grâce à une « latitude suffisante » donnée au personnel d'exécution[130].

Enfin, l'individualisation passe régulièrement dans les Recommandations les plus récentes du Conseil de l'Europe par des *évaluations du risque*[131]. Une telle évolution transparaît également dans la législation belge. Ainsi, des instructions méthodologiques datées de février 2007 imposent aux psychologues des prisons l'utilisation d'au moins une « technique d'évaluation du risque » dont les résultats seront transmis aux décideurs. Ce prescrit souligne une inflexion « catégorielle » (on traite l'individu

[121] R (92) 16, règles 13-19.
[122] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 96-98.
[123] R (92) 16, règle 6.
[124] Loi du 17 mai 2006 précitée, art. 56.
[125] Beaucoup de législations relatives à l'exécution des peines en Belgique ont été prises après l'affaire Dutroux, ce qui explique sans doute partiellement le ton d'un législateur « sous pression » et devant se montrer capable d'éviter de nouveaux « dysfonctionnements ».
[126] R (92) 16, règles 32, 55 et 72 ; CM/Rec (2010) 1, règle 66 ; CM/Rec (2014) 4, règle 26 ; R (92) 17, règle A8.
[127] T. Slingeneyer, *Gouvernementalité…*, *op. cit.*, pp. 298-333.
[128] K. Beyens et M. Roosen, *op. cit.* ; T. Slingeneyer, *Gouvernementalité…*, *op. cit.*
[129] A. Jonckheere, « L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique », *Déviance et Société*, 2013, pp. 345-357.
[130] R (92) 16, règle 71.
[131] CM/Rec (2014) 3 ; CM/Rec (2014) 4 ; CM/Rec (2010) 1.

en tant que membre d'une catégorie) qui modifie la conception même de l'individualisation (ainsi que les outils permettant de la réaliser)[132].

H. Consentement et acceptation par le condamné

Il existe une ambiguïté dans les Recommandations du Conseil de l'Europe quant à l'*exigence formelle du consentement*[133]. Par contre, la législation belge (y compris les circulaires ministérielles) fait explicitement de l'accord du condamné une condition à l'octroi de la SMC[134]. On peut se demander si cette exigence formelle de consentement, en ce qu'elle est une injonction du condamné à la responsabilisation, ne présente pas, dans certaines circonstances, une forme d'« assujettissement » de celui-ci. En effet, ces injonctions à la responsabilisation sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre pour les condamnés : « rien n'est plus aliénant que de décréter la liberté de celui qui en est privé »[135]. La législation belge a récemment beaucoup tiré sur la corde de la responsabilisation voire de la contractualisation en matière de l'exécution des peines[136].

Au-delà du consentement formel, le Conseil de l'Europe insiste sur une *véritable* acceptation de la SMC qui permettrait une *coopération* et une *participation active* du condamné[137]. Pour favoriser ces éléments, il convient d'expliquer le contenu de la mesure dans une langue accessible au condamné. La pratique belge montre que les assistants de justice sont attentifs à cette question[138]. Cependant, dans un tel contexte d'aide contrainte, il est souvent artificiel de parler d'une véritable « acceptation ».

I. Acceptation par la communauté

La crédibilité des SMC et, plus récemment, leur efficacité, sont présentées par le Conseil de l'Europe comme un élément déterminant pour qu'elles soient *acceptées par une série d'acteurs* (autorités judiciaires, responsables politiques, grand public, médias). Pour accroître cette acceptation, il convient de publier les rapports d'activités des services concernés ainsi que le développer des recherches évaluatives[139]. Il semblerait que la situation belge pourrait s'améliorer même si elle n'est pas catastrophique. Le Conseil de l'Europe prévoit également sur des *actions de communication* pour faire connaître les Recommandations et le contenu des SMC. Ces actions doivent « convaincre » voire « rassurer » une série d'acteurs[140]. Les *autorités judiciaires*

[132] Ceci renvoie aux concepts de « justice actuarielle » et de « nouvelle pénologie » : voy. T. Slingeneyer, « La nouvelle pénologie, une grille d'analyse des transformations des discours, des techniques et des objectifs dans la pénalité. », *Champ pénal* , 2007, disponible sur www.champpenal.revues.org.
[133] Voy. T. Slingeneyer, dans ce numéro.
[134] Loi du 17 mai 2006, art. 5, 7 et 54.
[135] D. Kaminski, « Prenez la peine d'adhérer : entre police du contrat et politique de la responsabilité », *Le pénal aujourd'hui, pérennité ou mutation. Punishment today, permanence or mutation*, Centre International de Criminologie Comparée, 2008, p. 9.
[136] P. Mary, « (Dé)responsabilisation et pénalité », *La responsabilité et la responsabilisation dans la justice pénale*, F. Digneffe et T. Moreau (dir.), Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, pp. 343-360.
[137] R (92) 16, CM/Rec (2010) 1.
[138] Même si des évolutions récentes complexifient la situation, voy. A. Jonckheere et Y. Cartuyvels, dans ce numéro.
[139] CM/Rec (2010) 1, règle 107.
[140] R (97) 12, annexe II, règle 9 ; R (99) 22, règle 22.

doivent être tenues « informées des résultats des sanctions dans la communauté »[141]. Les *responsables politiques*, le *grand public* et les *médias* doivent se voir « expliquer l'intérêt économique et social » des sanctions[142]. Ces « campagnes d'information » sont en Belgique fort timides. Certains événements dramatiques qui ont secoué la Belgique montrent des réactions du monde politique diamétralement opposées à celles promues. Ainsi, alors que le Conseil de l'Europe insiste pour que les campagnes d'information redoublent en cas d'événement dramatique lié à un condamné bénéficiant d'une SMC, le monde politique belge a plutôt réagi en réduisant l'accès à ces mesures par des législations que d'aucuns qualifient « de circonstance »[143].

En guise de conclusion : une analyse du droit futur ?

Le ministre actuel de la Justice a annoncé, dans le « Plan Justice. Une plus grande efficience pour une meilleure justice », son intention de proposer une nouvelle loi et donc d'abroger celle du 17 mai 2006[144].

Le principe de légalité serait davantage rencontré que dans la situation actuelle puisque tous les condamnés verront leur situation réglée par la nouvelle loi (pour autant que celle-ci entre entièrement en vigueur !). On pourrait alors voir disparaître une série de circulaires qui règlent encore des modalités importantes (surveillance électronique et libération provisoire) pour une portion non moins importante de condamnés (peines de trois ans ou moins).

Le Conseil de l'Europe défend prioritairement des SMC discrétionnaires octroyées sur base de l'analyse d'un dossier individuel par des instances judiciaires. La réforme prévoit un système mixte : il peut être qualifié de (quasi) automatique pour les condamnés devant exécuter des peines jusqu'à cinq ans et de discrétionnaire pour les condamnés devant exécuter des peines supérieures à cinq ans[145]. Le projet ne cadre donc pas avec la position défendue majoritairement par le Conseil de l'Europe. Signalons cependant que ce dernier ne ferme pas totalement la porte aux SMC automatiques puisque, pour la libération conditionnelle, il considère que la « libération d'office » pourrait entraîner des « économies de ressources » lorsqu'une « évaluation individualisée négative ne reporterait que légèrement la date de libération »[146]. On ne s'étonne pas de retrouver cet argument économique dans un Plan Justice dont le sous-titre évoque la nécessité d'une « plus grand efficience »[147]. Par ailleurs, le Plan Justice prévoit des exceptions au système automatique puisque d'une part, le ministère public peut décider qu'un dossier soit envoyé au TAP et d'autre part, un condamné dont la libération automatique a été révoquée devrait repasser devant le TAP pour l'octroi d'une nouvelle libération[148]. Vu la conception large de la notion d'« autorité judiciaire » défendue par

[141] Rec (2000) 22, règle 7.
[142] Rec (2000) 22, règle 15.
[143] C. Mulier et M. Giacometti, « Le durcissement du régime de la libération conditionnelle : une réforme opportune ? », *Ann. dr. Louvain*, 2013, pp. 201-226.
[144] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, pp. 239-243.
[145] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, pp. 240 et 241.
[146] Rec (2003) 22, règle 7. La question des avantages et des inconvénients de l'automaticité des SMC n'est pas une question facile à résoudre et ne pourra pas l'être ici. Pour une défense du caractère automatique de l'octroi de la libération conditionnelle, pour des raisons autres qu'économiques, voy. S. Snacken, *Prisons en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 194 ; T. Slingeneyer, *Gouvernementalité…, op. cit.,* pp. 485-487.
[147] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, pp. 195, 240 et 241.
[148] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, pp. 240 et 241.

le Conseil de l'Europe (*cf. supra*) et l'acceptation par celui-ci de la « dangerosité » comme critère pertinent de distinction (*cf. supra*), ces deux exceptions ne heurtent pas les règles européennes.

La réforme prévoit également que la date d'admissibilité à la libération conditionnelle soit fixée à la moitié de la peine pour tous les condamnés[149]. On verrait donc disparaître la distinction entre les condamnés « primaires » (qui doivent purger le tiers de la peine) et les condamnés « récidivistes » (qui doivent purger les deux tiers de la peine). La disparition de cette distinction cadre avec les règles du Conseil de l'Europe qui prévoit que le critère de la récidive ne doit pas empêcher l'accès aux SMC[150].

Le Conseil de l'Europe veut éviter des accès fort tardifs aux SMC. Par rapport à la situation actuelle, la réforme va retarder l'accès à la libération pour les condamnés à des peines de trois ans ou moins (qui obtiennent la libération provisoire au tiers de la peine) et pour les condamnés « primaires » à des peines de plus de trois ans (qui peuvent obtenir la libération conditionnelle au tiers de la peine). Par contre, la réforme avance l'accès à la libération pour les condamnés « récidivistes » à des peines de plus de trois ans (qui peuvent obtenir la libération conditionnelle aux deux tiers de la peine). La justification donnée par le Plan Justice concernant l'avancement de l'accès des deux tiers à la moitié de la peine cadre bien avec les soucis du Conseil de l'Europe puisqu'il s'agit pour le ministre de la Justice de contrer des libérations en fin de peine et donc non contrôlées. Le lien est fait entre ces libérations en fin de peine et le risque pour « la réinsertion sociale du condamné et la protection de la société »[151].

Le système mixte proposé par le Plan Justice ne contrarie pas totalement l'exigence européenne d'individualisation puisque tous les condamnés (y compris ceux qui obtiennent automatiquement la libération) se verront imposer des conditions générales et individualisées[152]. Le ministre poursuit en insistant sur le fait que, pour toutes les libérations, « des conditions (…) devront être respectées pendant un délai d'épreuve de plusieurs années » et qu'une « révocation » est prévue « en cas de non-respect des conditions »[153]. Une telle insistance sur la révocation[154] (*cf. supra*) et la potentielle disproportion entre la durée de la SMC et de la peine restant à purger (*cf. supra*) sont critiquables au regard des exigences du Conseil de l'Europe. Enfin, le Plan Justice laisse planer un doute sur le fait que toutes les libérations feront intervenir un assistant de Justice, ce qui est, pour le Conseil de l'Europe, un élément clé pour assurer la crédibilité des SMC.

Les modifications envisagées par le Plan Justice, qui ne fait aucunement référence aux Recommandations du Conseil de l'Europe, suppriment certaines discordances entre le régime belge et les exigences européennes, mais en créent d'autres.

[149] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, pp. 240 et 241.
[150] Rec (2000) 22, règle 3.
[151] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, pp. 239 et 241.
[152] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, p. 242.
[153] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1019, p. 241.
[154] Le Plan Justice évoque la « révocation » à cinq reprises mais n'évoque qu'une seule fois la « suspension ».