

**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 -

Introduction

1.— La loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (ci-après : la loi relative au statut juridique externe) vise à légaliser l'exécution des peines, à conférer au pouvoir judiciaire une compétence spécifique en la matière et à organiser celle-ci. Sans vouloir remettre en cause l'importance de la loi relative au statut juridique externe ni la légalisation, la judiciarisation et la réglementation de l'exécution des peines, le Conseil central tient à exprimer, par le présent avis, sa préoccupation quant aux circonstances dans lesquelles les articles 27 et suivants de la loi relative au statut juridique externe entreront en vigueur et quant à l'impact de l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins sur le problème de la surpopulation, tant à court qu'à long terme.

La loi du 5 mai 2019 « modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins », telle que modifiée ensuite à plusieurs reprises, prévoyait notamment l'entrée en vigueur au 1^{er} juin 2022 des articles 27 et suivants de la loi relative au statut juridique externe. Le projet de loi « visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins », déposé le 25 avril 2022, prévoit désormais l'entrée en vigueur de ces articles le 1^{er} septembre 2022 pour les peines de plus de deux ans, et au plus tard le 1^{er} septembre 2023 pour les peines privatives de liberté de deux ans ou moins¹. Actuellement, l'exécution des courtes peines privatives de liberté de trois ans ou moins est régie par des dispositions administratives². Celles-ci se réfèrent à deux modalités, qui se succèdent souvent dans le temps et sur base desquelles la plupart des condamnés sont immédiatement placés sous surveillance électronique avant de bénéficier d'une libération conditionnelle. L'entrée en vigueur des articles 27 et suivants de la loi relative au statut juridique externe entraîne un changement de paradigme. Désormais, c'est le juge de l'application des peines qui statuera sur l'octroi éventuel d'une modalité d'exécution de la peine. L'octroi des modalités d'exécution de la peine suivra désormais une procédure définie par la loi. La principale conséquence qui en découle est le fait

¹ *Doc. parl.* Chambre 2021-22, DOC 55 2645/001.

² CM n°1817 du 15 juillet 2015 ; CM n° 1817bis du 29 avril ; CM n° 1817ter du 4 juillet 2017 & CM n° 1817quater du 23 décembre 2021.

que la personne condamnée purgera effectivement sa peine de prison, même si elle a été condamnée à une peine privative de liberté de trois ans ou moins, dans l'attente de l'octroi d'une éventuelle modalité d'exécution de la peine.

2.— L'entrée en vigueur des articles 27 et suivants de la loi relative au statut juridique externe le 1^{er} septembre 2022 est une conséquence logique de l'adoption, voici une quinzaine d'années déjà, de la loi relative au statut juridique externe. À titre transitoire, ces dispositions ne s'appliqueront qu'aux condamnés exécutant un jugement ou un arrêt pour des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, prononcés après l'entrée en vigueur de ces articles³.

3.— Il convient tout d'abord de nuancer l'affirmation selon laquelle les courtes peines privatives de liberté de trois ans ou moins ne sont actuellement pas exécutées. Ainsi, diverses études scientifiques révèlent qu'il existe une certaine inflation pénale, des peines de plus de trois ans étant prononcées en vue de contourner l'octroi automatique des modalités d'exécution de la peine. Le cumul de plusieurs courtes peines peut également conduire à une peine de prison effectivement exécutée. En outre, comme l'indique le ministre de la Justice, la détention préventive est utilisée plus rapidement et plus souvent pour effectivement priver de liberté le futur condamné pendant un certain temps⁴.

I. Réforme du Code pénal

4.— La question se pose de savoir s'il est souhaitable de prononcer une peine privative de liberté effective inférieure à trois ans pour certaines infractions. Pour l'heure, en règle, l'exécution des peines de trois ans ou moins prend désormais généralement la forme d'une autre modalité d'exécution de la peine.

Il ressort de l'Exposé d'orientation politique Justice du 4 novembre 2020 que le ministre de la Justice aspire à une réforme du Code pénal. Cette réforme vise à rendre le droit pénal, le droit de la procédure pénale et le droit de l'application des peines, « *plus précis, plus simples et plus cohérents* »⁵. A l'occasion d'une interview récente publiée dans *De Juristenkrant*, le ministre de la Justice revient sur cette réforme du Code pénal. Ainsi, il déclare ainsi que le droit pénal sexuel est en cours de modernisation. Qui plus est, les taux de la peine seront adaptés à l'esprit du temps. Certaines infractions ne seront pas sanctionnées par un emprisonnement mais seulement par une peine alternative. Pour d'autres infractions, la peine d'emprisonnement doit être un *ultimum remedium*⁶. Le ministre annonce aussi que le nouveau Code pénal ne prévoira plus de peines d'emprisonnement inférieures à 6 mois.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande que la peine d'emprisonnement ne soit utilisée qu'en tant qu'*ultimum remedium* (voir aussi le point VI). Le Conseil central partage cet

³ Art. 16 de la loi du 29 juin 2021 portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *MB*, 14 juillet 2021, 70448 – 70449.

⁴ Communiqué de presse du cabinet du ministre de la Justice du 1^{er} avril 2022 : « L'État fait l'acquisition de 8 maisons de détention » (<https://www.teamjustitie.be/fr/2022/04/01/letat-fait-lacquisition-de-8-maisons-de-detention/>).

⁵ Doc 55 1610/015, Exposé d'orientation politique, vice-premier ministre et ministre de la Justice, Chambre des Représentants de Belgique, 4 novembre 2020, pp. 32-33.

⁶ Boone, R. (2022, 3 février). Mensen moeten in hun leven het verschil zien. Als dat lukt, kunnen we het vertrouwen in justitie heropbouwen (Les gens ont besoin de voir du changement dans leur vie. Une fois cela rendu possible, nous pourrions rétablir la confiance dans la justice), *De Juristenkrant* (pp. 8-9).

avis et voit dans la réforme du Code pénal une occasion de réfléchir à l'importance de la peine privative de liberté dans l'arsenal des mesures de répression des infractions. Cette réforme du Code pénal peut, à terme, réduire le nombre de détenus en réduisant les flux entrants. Une telle réduction de la population carcérale est nécessaire. En effet, le taux de surpopulation élevé (voir aussi le point III) porte atteinte à la dignité humaine des détenus (en violation de l'art. 5 de la loi de principes), impose au détenu des restrictions qui ne sont pas intrinsèquement liées à la privation de liberté (en violation de l'art. 6 de la loi de principes) et complique la réalisation de l'objectif de la peine privative de liberté, qui est de préparer le détenu à sa réinsertion dans la société.

II. L'exécution des courtes peines

5.— Les avantages et les inconvénients des courtes peines font l'objet de débats animés entre experts depuis des années. Le Conseil néerlandais pour l'application du droit pénal et la protection de la jeunesse (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming - RSJ) pèse également le pour et le contre des courtes peines privatives de liberté dans son [rapport](#). Aux Pays-Bas, un très grand nombre de détentions, environ 74 %, ne durent en effet pas plus de trois mois.

6.— La recherche scientifique révèle que, dans la pratique, les courtes peines privatives de liberté ne contribuent guère aux objectifs de la détention, tels que la réinsertion sociale et la réparation, et n'ont pas d'effet dissuasif. En revanche, une courte peine d'emprisonnement peut contribuer aux effets préjudiciables de la détention, comme la perte d'un emploi ou d'un logement, la dilution des relations sociales et l'accumulation de dettes. De plus, la stigmatisation associée à l'incarcération dans un établissement pénitentiaire entrave la réinsertion sociale du détenu⁷. Enfin, une détention de courte durée peut avoir un effet néfaste sur des fonctions cérébrales importantes, telles que la capacité de concentration ou le contrôle des impulsions des condamnés, et ce déjà après trois mois de détention⁸. Les courtes peines d'emprisonnement ne contribuent donc pas à un retour réussi du détenu dans la société.

Le seul objectif de peine que remplit la détention à court terme, c'est la rétribution. Le Conseil néerlandais pour l'application du droit pénal et la protection de la jeunesse s'interroge donc sur la valeur ajoutée sociale des courtes peines d'emprisonnement : les possibilités de changement de comportement et de réinsertion sont limitées ou inexistantes en raison de la courte durée de la peine, la courte peine privative de liberté cause des effets préjudiciables de la détention et augmente même le risque de récidive. Des études révèlent que les peines alternatives, telles que les travaux d'intérêt général et la surveillance électronique, limitent davantage les chances de récidive que la courte peine d'emprisonnement. Une peine alternative réduit de 50 % le risque de récidive par rapport à une courte peine d'emprisonnement⁹.

7.— Le ministre de la Justice précise que l'exécution de courtes peines privatives de liberté est un changement structurel qui garantira, à terme, la diminution de la population carcérale. La philosophie d'une réaction rapide aura, du moins selon le ministre, un impact sur le taux de récidive, le phénomène des criminels multirécidivistes diminuera, et les juges prononceront des

⁷ Boone, M. (2021). *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete. Pre-evaluatie*. Université de Leiden.

⁸ Ligthart, S., van Oploo, L., Meijers, J., Meynen, G., & Kooijmans, T. (2018). De Nederlandse detentieomgeving en het resocialisatiebeginsel, Implicaties van neuropsychologisch onderzoek, *NJB* 2018/146.

⁹ Claessens, J. (2022). Pleidooi voor de (door)ontwikkeling van de taakstraf en thuisdetentie ter vervanging van de korte gevangenisstraf. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, (2020)1, pp. 6-12.

peines plus courtes, ce qui réduira la population carcérale¹⁰. Toutefois, l'expérience des Pays-Bas, où la population carcérale a considérablement diminué entre 2005 et 2015, ne confirme pas cette hypothèse. La recherche scientifique sur les causes de cette diminution montre qu'elle ne peut être attribuée à une mesure spécifique, mais qu'elle est le résultat d'une interaction complexe de différents facteurs et changements tout au long de la chaîne pénale et pénitentiaire. Selon la recherche scientifique, l'exécution effective des courtes peines privatives de liberté n'est pas un facteur qui conduit à une réduction du nombre de détenus sur le long terme¹¹.

III. Surpopulation carcérale

8.— L'entrée en vigueur des articles 27 et suivants de la loi relative au statut juridique externe entraînera une augmentation de la population carcérale. On estime que l'exécution des courtes peines nécessitera progressivement quelque 700 places supplémentaires¹². L'exécution des courtes peines ne fera qu'accroître la pression déjà existante sur les prisons.

9.— Le problème de la surpopulation dans les prisons belges a été souligné à plusieurs reprises, tant au niveau national qu'international. Dans son rapport de janvier 2012, la Cour des comptes plaidait déjà pour une « approche intégrée et systématique de la surpopulation, un fondement plus solide et une meilleure évaluation de la politique, la mise en œuvre de la législation, la création des conditions nécessaires à cette fin et, enfin, une meilleure harmonisation avec les autres services publics et le pouvoir judiciaire »¹³ afin de remédier aux conditions de vie inhumaines (pour les détenus) et aux mauvaises conditions de travail (pour les membres du personnel) résultant de la surpopulation dans nos prisons.

En 2014 déjà, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'État belge pour violation de l'article 3 CEDH en raison des problèmes structurels de surpopulation carcérale, de problèmes d'hygiène et de vétusté des établissements¹⁴. La mise en œuvre (jusqu'à présent insuffisante) de cet arrêt fait toujours l'objet d'un suivi par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2022.

Entre le 2 et le 11 novembre 2021, le CPT a effectué une visite *ad hoc* en Belgique, accordant une attention particulière aux problèmes récurrents de surpopulation, aux conditions matérielles de détention, aux activités, au personnel, au service minimum en cas de grève et aux soins de santé dans les prisons¹⁵.

10.— Au 22 avril 2022, il y avait 11 066 détenus dans les prisons, alors qu'il n'y avait de la place que pour 9694 personnes. Au 22 avril 2022, après l'ajout de 276 lits, 149 détenus dormaient encore à même le sol dans les prisons belges. En outre, en raison du manque de place dans les cellules ordinaires, 4 détenus ont été placés en cellule de punition à leur arrivée à la prison de Namur en

¹⁰ *Questions et réponses* Chambre, Commission de la Justice 2022, 12 janvier 2022, CRIV 55 COM 652, p. 14.

¹¹ Boone, M., Pakes, F., & van Wingerden, S. (2020). Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories. *European Journal of Criminology*, Janvier 2020. Doi :[10.1177/1477370819896220](https://doi.org/10.1177/1477370819896220).

¹² *Questions et réponses* Chambre, Commission de la Justice 2021, 23 juin 2021, CRIV 55 COM 525, p. 40.

¹³ Cour des comptes, 2012, Rapport au Parlement fédéral : Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale [Communiqué de presse], consulté le 17 mai 2022, via [Fiche | Cour des comptes \(ccrek.be\)](https://www.ccrek.be).

¹⁴ CrEDH, 25 novembre 2014, n° 64682/12, Vasilescu/Belgique.

¹⁵ CPT. (2021, 15 novembre). *Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) visite la Belgique* [Communiqué de presse]. Consulté le 26 avril 2022, sur <https://www.coe.int/fr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-visits-belgium>.

avril. Les dernières statistiques SPACE I couvrant les 47 États membres du Conseil de l'Europe rappellent que la Belgique a le taux de surpopulation le plus élevé après la Roumanie, Saint-Marin, la Grèce et Chypre¹⁶. En plus d'avoir un impact négatif sur les conditions de travail et de vie dans les prisons et sur les droits des détenus, ce niveau élevé de surpopulation rend également difficile la préparation de la réinsertion des condamnés.

11.— Comme le révèle le [communiqué de presse](#) du ministre de la Justice du 1^{er} avril 2022, le gouvernement est conscient de l'afflux supplémentaire de condamnés qu'entraînera l'exécution des courtes peines. Dans un premier temps, les personnes condamnées à de courtes peines seront enfermées dans une prison traditionnelle. Le ministre explique ainsi que l'exécution des courtes peines « coïncidera avec l'ouverture de la nouvelle prison de Haren et la prolongation des anciennes prisons de Saint-Gilles et 'Oud Dendermonde', ce qui signifie que la capacité ne sera pas affectée ». Cependant, la capacité supplémentaire résultant de l'ouverture de Haren (106 places) et de l'extension des anciennes prisons de Saint-Gilles et 'Oud Dendermonde' (350 places) ne suffit déjà pas à faire face à la surpopulation actuelle. De plus, la capacité de Haren ne sera pas disponible dès le premier jour de l'ouverture. Selon les informations de la DG EPI, les détenus de Forest et Berkendael seront transférés en octobre-décembre 2022, ceux de Saint-Gilles au printemps 2023.

Une augmentation de la capacité est annoncée dans le même communiqué de presse. Les nouvelles prisons de Haren et de Termonde et le maintien temporaire de la prison de 'Oud Dendermonde' et d'une partie de la prison de Saint-Gilles devraient offrir 732 places supplémentaires. Par ailleurs, la rénovation de la prison d'Ypres prévoit 56 nouvelles places et les prisons de Vresse-sur-Semois et de Bourg-Léopold ouvriront en 2026, représentant ensemble 592 places supplémentaires. Il n'est pas clair si ces deux nouvelles prisons remplaceront des prisons aux infrastructures obsolètes ou fourniront une capacité supplémentaire. Enfin, un budget est prévu pour la création de 15 maisons de détention, soit une capacité supplémentaire de 720 places.

12.— Le Conseil central fait sienne la recommandation du CPT¹⁷ de se concentrer sur la réduction de la population carcérale et de veiller à ce que l'attention ne soit pas portée de manière démesurée à l'augmentation de la capacité totale du parc pénitentiaire. En effet, à elle seule l'augmentation de la capacité n'apportera pas de solution adéquate et structurelle à la surpopulation, sans compter le risque que l'augmentation de la capacité s'accompagne d'une augmentation du nombre d'incarcérations. Par ailleurs, dans le plan d'action que la Belgique a soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe fin mars 2022 dans l'affaire *Vasilescu*, la Belgique a confirmé l'objectif de limiter la population carcérale totale à 10 000 détenus¹⁸.

IV. Maisons de détention

13.— Selon le ministre de la Justice, la solution pour maîtriser une population carcérale croissante résultant de la modification de l'exécution des peines réside dans l'ouverture de 15 maisons de détention d'ici la fin de cette législature. Le communiqué de presse du 1^{er} avril 2022 prévoit déjà

¹⁶ SPACE I - Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe pour 2021 (p. 10), consultable via : [Aebi-Cocco-Molnar-Tiago 2022 Prisons-and-Prisoners-in-Europe-2021 Key-Findings-SPACE-I -220404.pdf \(unil.ch\)](#).

¹⁷ CPT/Inf (2018) 8, Résumé du rapport, p. 2.

¹⁸ Voir le plan d'action de la Belgique dans l'affaire *Vasilescu* (requête n° 64682/12) ([DH-DD\(2022\)384](#)), p. 15.

l'ouverture de 8 maisons de détention pour emprisonner un nombre supplémentaire de condamnés. La communication reste toutefois vague quant à la date d'ouverture de ces 8 (sur 15) maisons de détention. Seules les maisons de détention de Courtrai et de Berkendael ouvriront cette année.¹⁹

14.— Le Conseil central est d'avis qu'une exécution différenciée et à petite échelle des peines favorise une détention qualitative et significative et augmente les chances d'une réinsertion réussie. C'est la raison pour laquelle le Conseil central est d'avis que les maisons de détention ne doivent pas être réservées aux personnes condamnées à de courtes peines et que, comme indiqué ci-dessus, il faut veiller à ce que l'ouverture de maisons de détention ne conduise pas à une expansion incontrôlée de la capacité carcérale.

15.— Plusieurs [communiqués de presse](#) indiquent que les projets d'ouverture de maisons de détention se heurtent à la résistance des résidents et des administrations communales. Il est donc recommandé que l'ouverture d'une maison de détention soit accompagnée des initiatives nécessaires pour sensibiliser la communauté locale à la pertinence et à la valeur sociale ajoutée d'un tel projet.

V. Personnel

16.— Le contexte de l'incarcération dans une maison de détention doit être axé sur la recherche de solutions et du bien-être. C'est la raison pour laquelle il est important de recruter suffisamment de personnel et d'adapter la politique du personnel en conséquence. Une condition préalable importante au succès des maisons de détention réside donc dans la formation du personnel et d'une mise à niveau permanente de celui-ci²⁰.

17.— À l'heure actuelle, de nombreux problèmes se posent dans le domaine de la gestion du personnel pénitentiaire, tels que le manque de personnel, l'absentéisme et le manque de formation. Le Conseil central partage les inquiétudes exprimées dans le [rapport](#) de la Cour des comptes, qui fait état d'un déficit opérationnel qui, à son tour, exerce une pression sur la participation à la formation (de base) nécessaire. Les travailleurs contractuels, âgés de moins de 26 ans, recrutés sur base d'une convention de premier emploi, se retrouvent régulièrement sur le terrain sans aucune formation de base préalable. Pourtant, l'exposé des motifs de la loi du 23 mars 2019, la discussion parlementaire de la loi et les recommandations du Conseil de l'Europe soulignent l'importance de pareille formation de base²¹.

18.— Le Conseil central réitère les recommandations formulées dans son rapport annuel de 2020. Le CCSP recommande au ministre de la Justice et à la DG EPI de veiller à ce que, compte tenu de l'absentéisme et de la surpopulation, les 36 établissements pénitentiaires et les maisons de détention qui doivent encore être créés disposent d'effectifs suffisants. Le CCSP recommande que tout le personnel reçoive une formation appropriée et le recyclage nécessaire.

¹⁹ *Questions et réponses* Chambre, Commission de la Justice 2021, 27 octobre 2021, CRIV 55 COM 623, p. 4.

²⁰ Naessens, L. (2013). *Personeel*. Dans Claus, H., Beyens, K., De Meyer, R., Gryson, M., & Naessens, L. (red.), *Huizen: naar een duurzame penitentiaire aanpak* (pp. 69 – 75). Bruxelles : Academic and Scientific Publishers.

²¹ Cour des comptes. (2021). *Politique RH dans les services pénitentiaires – Organisation et performance*. Bruxelles : Cour des comptes.

VI. Normes internationales relatives aux courtes peines

19.— Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande que les sanctions alternatives soient utilisées autant que possible et que l'emprisonnement ne soit utilisé qu'en tant qu'*ultimum remedium*. Parmi les sanctions alternatives possibles figurent l'assignation à résidence à une adresse spécifique, l'interdiction de sortir d'un lieu spécifique ou l'obligation d'y demeurer, la libération conditionnelle, le suivi et l'accompagnement par une autorité judiciaire ou le placement sous surveillance électronique. Pour que ces peines alternatives soient crédibles, il convient d'en assurer l'application effective en créant l'infrastructure nécessaire à l'exécution et à la supervision de ces peines, d'une part, pour que les juges et procureurs aient confiance en leur efficacité et, d'autre part, pour que des techniques de prévision et d'évaluation fiables puissent être développées²².

Conclusion

20.— Les problèmes existants auxquels est confronté le système pénitentiaire belge, en particulier la surpopulation, ne seront qu'exacerbés par l'exécution annoncée des courtes peines privatives de liberté. En conséquence, le CCSP réitère sa recommandation au ministre de la Justice de prendre les mesures nécessaires pour contrôler la croissance de la population carcérale et garantir des conditions de détention humaines et dignes aux personnes privées de liberté, sans pour autant augmenter la capacité carcérale existante et, en concertation avec les autres acteurs impliqués, de prendre les mesures nécessaires pour encourager le recours aux sanctions alternatives. La peine d'emprisonnement est un *ultimum remedium* et doit le rester.

²² [Recommandation n° R \(99\) 22](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, adoptée le 30 septembre 1999.