

***Une surpopulation plus inquiétante que jamais.
Des annonces de grèves du personnel pénitentiaire qui se succèdent.
Et des élections dont la proximité rend la discussion plus difficile sur le plan politique***

15.04.2024

À quand de réelles mesures pour réduire la surpopulation ?

1. La surpopulation n'a jamais atteint pareil record. Au 5 mars 2024¹, au moment où, enfin, sont annoncées les premières « Mesures pour lutter rapidement contre la surpopulation », le pays compte 12.379 détenus pour 10.736 places disponibles. Et parmi l'ensemble de ces détenus, 281 sont installés sur des lits supplémentaires temporaires et 250 ne disposent que d'un matelas à même le sol.

Pour compléter ce constat, le 22 février 2024, le Parlement fédéral votait le projet de loi introduisant le Livre Ier du Code pénal dont l'une des dispositions-phare (art. 27) rappelle que, « Lors du choix de la peine et de la détermination de son taux, le juge poursuit les objectifs suivants :

1° exprimer la désapprobation de la société à l'égard de la violation de la loi pénale ;

2° promouvoir la restauration de l'équilibre social et la réparation du dommage causé par l'infraction ;

3° favoriser la réhabilitation et la réinsertion sociale de l'auteur ;

4° protéger la société;

5° rechercher, dans les limites fixées par la loi, une juste proportionnalité entre l'infraction et la peine infligée.

¹ Note du 5 mars 2024 de la Présidente du comité de direction et de la Directrice générale EPI a.i. à tous les collaborateurs de la DG EPI.

Avant de prononcer une peine, le juge doit prendre en compte ces objectifs mais aussi les effets secondaires indésirables de la peine pour les personnes directement concernées, leur entourage et la société.

La peine d'emprisonnement constitue l'ultime recours et elle ne peut être prononcée que lorsque les objectifs de la peine ne peuvent pas être atteints par une des autres peines ou mesures prévues par la loi. »

En d'autres termes, la peine d'emprisonnement devient expressément un ultime recours, et est donc dès à présent à considérer comme l'alternative : c'est la privation de liberté qui devient l'alternative aux peines qui portent actuellement ce qualificatif.

2. Après le vote du 22 février 2024, l'on était en droit d'attendre, pour faire face à la surpopulation, à des initiatives fortes. Il n'en fut rien.

Parmi les mesures annoncées le 5 mars dernier : l'accroissement de la capacité pénitentiaire, le retour des détenus sans droit de séjour, l'engagement de ne plus permettre le retour, après incident, d'internés ayant quitté la prison pour rejoindre un circuit médico-légal hors détention, et un nouveau système de congés, le congé pénitentiaire prolongé (CPP). Et c'est au sujet de ce CPP qu'une communication fut aussitôt mise en place par l'administration pénitentiaire.

3. Le **congé pénitentiaire prolongé ou CPP** est sans doute la mesure qui retient davantage l'attention². Déjà mis en œuvre en 2017-2018 pour limiter la surpopulation, il fut introduit pour la dernière fois en mars 2020, lors de la première vague de la crise COVID³. Dépourvu de toute base légale, c'est-à-dire faisant abstraction du congé pénitentiaire tel qu'organisé par la loi⁴, ce congé est octroyé pour des périodes alternées d'un mois, c'est à dire 30 jours de congé et 30 jours de détention. De plus, le directeur de la prison octroie au condamné qui a bénéficié d'au moins un CPP qui s'est bien déroulé et qui se trouve à 6 mois de la fin de peine un congé pénitentiaire jusqu'à la fin de sa peine.

Force est de s'interroger sur la pertinence et l'impact concret de ce nouveau CPP.

Pour être admissible à un CPP les condamnés doivent avoir préalablement bénéficié de 4 cycles de congés tels qu'organisés par la loi relative au statut juridique externe⁵.

Par ailleurs, tout comme en 2017, plusieurs exclusives sont prévues tenant à la fois à la nature des faits (sont exclus les détenus condamnés pour des faits de mœurs ou relevant de l'extrémisme), à la gravité de la peine (sont exclus les détenus condamnés à des peines d'emprisonnement ferme dont le total s'élève à plus de dix ans) ou à une modalité particulière (sont exclus les détenus faisant l'objet d'une condamnation avec une mise à disposition du tribunal d'application des peines ou qui sont suivis par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace [OCAM]).

Pourquoi de telles restrictions ? En effet, le condamné ayant précédemment bénéficié de pas moins de 4 congés pénitentiaires qui se sont bien déroulés, est, quelle que soit la condamnation

² Le CPP est organisé par deux notes émanant de la DG EPI, une première du 6 mars 2024 et la seconde étant une version actualisée du 29 mars 2024.

³ Circulaire ministérielle n°1820 du 20 mars 2020 relative au Congé prolongé pour la durée de la pandémie de coronavirus édictée par le ministre Koen Geens.

⁴ D'après la note du 6 mars 2024 relative au congé pénitentiaire prolongé "surpopulation" édictée par la DG EPI.

⁵ Art. 6 à 9 de 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.

qu'il purge et/ou la durée de celle-ci, un condamné qui a largement démontré sa capacité d'intégration ou de réintégration et arrive au terme de sa détention.

Par ailleurs, au-delà du fait que le CPP s'écarte des modalités d'exécution de la peine à octroyer par le ministre telles que prévues par la loi⁶ et s'apparente en réalité à un changement de la nature de la peine dès lors que le condamné à une peine privative de liberté se retrouve pour partie en liberté, il ressort de la combinaison des conditions d'admissibilité et des cas d'exclusion, que seul un nombre très restreint de condamnés est concerné. Dans l'immédiat⁷, la DG EPI a annoncé que cela ne pourrait concerner qu'un peu plus de 200 détenus sur l'ensemble du pays, soit moins de 2% de la population carcérale actuelle.

De plus, le CPP mis en place dans le seul objectif de réduire la surpopulation n'envisage aucun suivi particulier ni même un plan de réinsertion ou un programme spécifique à respecter si ce n'est les conditions assortissant habituellement un congé pénitentiaire ; seule est envisagée une évaluation mensuelle particulièrement sommaire dès lors qu'elle peut se faire par téléphone ou par vidéoconférence.

Par ailleurs, comment un CPP peut-il favoriser la réinsertion dès lors que le détenu n'est pas disponible sur le marché du travail, ne peut s'engager dans une formation à long terme, ne peut entrer en ligne de compte pour, si nécessaire, bénéficier d'allocations sociales, ... ?

Autant de questions sans réponse encore quant à l'accueil du détenu bénéficiant d'un CPP. Dès lors que sa famille et/ou des proches ont pu l'accueillir précédemment dans le cadre d'un congé, sont-ils en mesure de l'accueillir dans les mêmes conditions un mois sur deux ? Et si en prison il a pu avoir accès à un travail, dans quelle mesure pourra-t-il retrouver cet emploi à son retour ?

Bref, le nombre de questions que pareil CPP soulève conduit à penser que cette modalité d'exécution de fin de peine s'annonce plus difficile et pénible pour chaque détenu susceptible d'en bénéficier.

Ajoutons enfin – et ce n'est pas la moindre des préoccupations dans le contexte actuel de manque d'effectifs - que pour l'administration de chaque prison, ce CPP s'annonce comme un surplus de charges administratives considérable sans compter les difficultés à envisager dans les contacts avec les détenus concernés (mise en dépôt de leurs affaires personnelles le temps de leur absence, gestion de leurs départs et retours, ...).

4. Présentées comme un autre moyen de réduire la surpopulation pénitentiaire, la communication de la DG EPI fait état d'actions pour les internés.

À cet égard il est vrai que tant le ministre actuel que son prédécesseur ont l'un et l'autre annoncé, dès l'entame de leur mandat, que « les internés n'ont pas leur place dans une prison mais ont besoin de soins spécialisés »⁸. En outre, dès le début de la législature qui s'achève, il fut précisé que « la priorité absolue est accordée à la création d'un nouveau Centre Psychiatrique médico-légal à Alost, Paifve et à Wavre »⁹. Toutefois, depuis plusieurs années, le nombre d'internés ne fait

⁶ Les modalités d'exécution de la peine à octroyer par le ministre sont, d'après la loi du 17 mai 2006 : la permission de sortie, la congé pénitentiaire et le placement en maison de transition, l'interruption de l'exécution de la peine et la libération provisoire en vue d'un éloignement ou d'un transfert vers un lieu qui relève de la compétence du Ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement d'étrangers en vue de leur éloignement imminent.

⁷ Soit d'après des informations communiquées dès le 7 mars 2024 par la DG EPI à tous les établissements.

⁸ Note de politique générale du 4 novembre 2020 (doc 55 1580/016), p.13, et Note de politique générale du 31 octobre 2023 (DOC 55 3649/023), p.38.

⁹ Vice-Premier ministre et ministre de la Justice, [Déclaration de politique 2.0 – Justice](#), 7 février 2021, p. 31.

qu'augmenter considérablement pour atteindre aujourd'hui le chiffre de 994 pour l'ensemble des prisons du pays¹⁰. Par ailleurs, la priorité absolue, soit l'ouverture de 3 nouveaux centres de soins est aujourd'hui reportée à 2028-2029, voire au-delà dès lors que pour l'implantation à Alost, la Régie des bâtiments est encore à la recherche d'un emplacement adéquat ...

Dans ce contexte, l'annonce faite le 5 mars dernier de la mise en place d'actions pour les internés laisse un peu songeur. L'initiative à mettre en place est du reste assez limitée puisqu'il s'agit de « ne plus permettre aux internés qui ont quitté la prison et qui sont dans un circuit des soins médico-légaux de retourner en prison sous prétexte qu'ils ont un comportement difficile ou qu'ils ne respectent pas les autres conditions »¹¹. Or, le lieu de la prise en charge d'un interné relève de la compétence de la chambre de protection sociale (CPS) du tribunal de l'application des peines. D'autre part, il est assez étonnant que dans la foulée de cette communication visant la situation des internés, le 8 mars, la DG EPI, par le biais d'une communication à toutes les directions de prison, a annoncé que « en raison de la surpopulation carcérale et du nombre croissant d'internés au sein de nos établissements, il sera désormais proposé à la chambre de protection sociale (CPS) d'autoriser la libération à l'essai (LE) avec effet immédiat dans l'attente du début effectif d'un suivi ambulatoire » (souligné dans le texte). Sur ce plan, ici aussi il importe de préciser que toute décision en ce sens relève de la compétence de la chambre de protection sociale du tribunal de l'application des peines.

Somme toute, les initiatives proposées ne diminueront pas le nombre d'internés en prison mais éviteront d'en augmenter encore le nombre, un nombre qui a doublé en quelques années à peine.

5. Autre initiative, le retour des détenus sans droit de séjour. À nouveau il s'agit là d'un objectif mis en évidence dès le début de la législature. Ainsi le ministre précédent précisait dès l'entame de son mandat que « nous poursuivons le travail du gouvernement précédent. Nous voulons rapatrier davantage de prisonniers vers leur pays d'origine après la fin de leur peine lorsqu'ils ne disposent pas de droit de séjour »¹². Et le ministre actuel de préciser pour sa part, dès sa prise de fonction, à ce propos que « le nombre de dossier entamés a plus que doublé par rapport à la législature précédente (...) en outre, en 2024, nous nous attendons à récolter les fruits de l'augmentation substantielle du nombre de dossiers entamés »¹³.

La réalité vécue en prison apparaît sous un jour assez différent. C'est ce que le CCSP a pu relever à l'occasion d'une visite approfondie menée à la prison de Tongres qui est pour l'heure le seul établissement en Belgique à héberger exclusivement des détenus sans droit de séjour et dont il est envisagé, avant même de les transférer à Tongres, de les éloigner dès que possible¹⁴. Les données relatives aux libérations et récoltées par la délégation à l'occasion de sa visite, mettent en évidence le fait que, pendant la période de référence précédant la visite, soit du 1er juin 2023 à fin août 2023, près de 42% des détenus ont quitté librement la prison avec soit un ordre de

¹⁰ Chiffre mentionné par le ministre de la Justice lors de son audition par la Commission de la justice de la Chambre le 26 mars 2024 (CRIV 55 COM 1310, p. 2).

¹¹ Note du 5 mars 2024 de la Présidente du comité de direction et de la Directrice générale EPI a.i. à tous les collaborateurs de la DG EPI.

¹² Note de politique générale du 4 novembre 2020 (DOC 55 1580/016), p.17.

¹³ Note de politique générale du 31 octobre 2023 (DOC 55 3649/023), p.51.

¹⁴ Visite de l'établissement pénitentiaire de Tongres, rapport (2024/01) ([CCSP MYRIA Tongres_FR_DEF.pdf \(belgium.be\)](#)), par. 18.

quitter le territoire, soit une interdiction d'entrée (près de 54% ont été rapatriés ou reconduits à la frontière et près de 5% ont été transférés en direction d'un centre fermé).

Ainsi, non seulement l'annonce du retour des détenus sans droit de séjour apparaît comme un engagement maintes fois répété, mais en outre, dans les faits, cette initiative apparaît bien souvent difficile et lente à mettre en œuvre. Elle ne pourrait donc, elle aussi, n'avoir qu'un impact limité sur la surpopulation.

6. Présentée comme un autre moyen de réduire la surpopulation pénitentiaire, **l'accroissement de la capacité pénitentiaire** est sans conteste l'initiative la plus régulièrement critiquée au niveau européen. Dans son dernier rapport au sujet de la Belgique, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) mettait à nouveau en évidence le fait que « tout en prenant note de ces mesures (en matière d'augmentation de la capacité carcérale - tant celles prévues que celles déjà mises en œuvre), le CPT souhaite souligner encore une fois que la construction de nouvelles prisons ou l'augmentation de la capacité des prisons ne constituent pas une solution durable au problème de la surpopulation »¹⁵ (nous soulignons). En outre, lorsqu'en septembre 2023 le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a pour la dernière fois fait le point sur le suivi de l'exécution des arrêts prononcés en matière de surpopulation, il a « exprim(é) sa préoccupation face à l'augmentation du nombre de détenus (liée à l'augmentation de la capacité carcérale) et au fait que l'objectif des autorités de le réduire à moins de 10 000 pendant de nombreuses années ne figure plus dans leur plan d'action » et a « exhort(é) les autorités à concentrer leurs efforts sur une réduction durable du nombre de détenus plutôt que sur l'augmentation de la capacité carcérale, en s'inspirant des normes et recommandations du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la surpopulation carcérale et de contrôle de la population carcérale, en particulier celles émises par le CPT » (nous traduisons et soulignons)¹⁶.

À cela s'ajoute le fait que la construction des dernières prisons du pays a, dans les faits, conduit au maintien de tout ou partie des établissements destinés à être remplacés. Ainsi la prison de St-Gilles, destinée à être remplacée par celle de Haren (au 5 mars 2024, 1.017 détenus pour 1017 places disponibles sur 1190 prévues), a été, du moins en grande partie, maintenue ouverte (au 5 mars 2024, 540 détenus pour 520 places) et est d'ailleurs en cours de rénovation alors qu'elle devrait fermer à la fin de cette année. D'autre part, la prison de Berkendael, également remplacée par la prison de Haren, a été 'convertie' en maison de détention. À Termonde, la nouvelle prison a été ouverte et des travaux sont en cours dans l'ancienne prison qui, à terme, devrait être à nouveau opérationnelle ; et sans grande surprise, la nouvelle prison d'Anvers, la prochaine à ouvrir (en principe dans le courant de l'année 2025 - 440 places prévues), n'entraînera pas la fermeture totale de l'ancienne prison, aujourd'hui plus surpeuplée que jamais (au 5 mars dernier, 741 détenus pour 439 places) ...

Somme toute, l'initiative rappelée, soit l'accroissement de la capacité pénitentiaire ne constitue pas davantage une solution durable.

7. Cette première brève analyse met avant tout en évidence le fait qu'à l'exception de l'impact trop limité du nouveau Congé pénitentiaire prolongé ou CPP, les mesures annoncées apparaissent

¹⁵ Rapport au Gouvernement de Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, par. 11, ([coe.int](https://www.coe.int)) .

¹⁶ Décision du 21 septembre 2023 sous la référence CM/Del/Dec(2023)1475/H46-9 ([1475th meeting \(DH\), September 2023 - H46-9 Vasilescu v. Belgium \(Application No. 64682/12\) \(coe.int\)](https://www.coe.int)).

d'emblée comme incapables de résoudre le problème de la surpopulation. Elles sont inversement proportionnelles à la mesure de la crise que l'ensemble des prisons doivent affronter.

Or, comme le mettait en évidence l'intitulé du titre du colloque organisé par le CCSP consacré fin novembre 2023 au thème de la surpopulation, "nous avons les clés en mains"¹⁷. La surpopulation n'est pas une fatalité. Elle découle de choix, tant ceux que nous avons faits ou que nous avons omis de faire. Des choix qui doivent privilégier des initiatives tant en ce qui concerne le nombre de personnes qui arrivent en prison qu'en ce qui concerne ceux qui devraient en sortir plus rapidement.

¹⁷ Les actes de ce colloque sont accessibles via le site du CCSP : [Actes-colloque-surpopulation-2023-Verslagboek-colloquium-overbevolking.pdf](#)