



Cour des comptes



Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, décembre 2011



Cour des comptes

Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale



Rapport adopté le 21 décembre 2011
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Chapitre 1	
Conclusions et recommandations de l'audit	9
1.1 Conclusions	11
1.2 Recommandations	15
1.3 Réponse du ministre de la Justice (annexe 1)	16
Chapitre 2	
Objet de l'audit	17
2.1 Surpopulation carcérale	19
2.2 Audit et méthode d'audit	24
Chapitre 3	
Prisons surpeuplées : définition et mise en œuvre de la politique	27
3.1 Politique de lutte contre la surpopulation	29
3.1.1 Définition de la capacité pénitentiaire	29
3.1.2 Vision et objectifs	30
3.1.3 Nécessité d'une vision globale et d'une approche intégrée	31
3.1.4 Législation	32
3.1.5 Évaluation de la politique suivie	35
3.2 Mise en œuvre de la politique	37
3.2.1 Gestion de la détention	37
3.2.2 Coût de la politique pénitentiaire	40
3.2.3 Collaboration des acteurs	41
3.2.4 Banques de données et projet <i>datawarehouse</i>	42
3.3 Conclusions	45
Chapitre 4	
Diminution de l'application de la détention préventive	47
4.1 Description de la mesure	49
4.1.1 Notions de détention préventive et de liberté sous conditions	49
4.1.2 Quelques chiffres	49
4.1.3 Comparaison internationale des chiffres relatifs à la détention préventive	51
4.2 Initiatives politiques visant à réduire l'application de la détention préventive	52
4.3 Fondement de la politique	54
4.3.1 Système de détention préventive et de liberté sous conditions	54
4.3.2 Surveillance électronique	55
4.3.3 Opinion et nécessité de clarification	56
4.4 Pilotage et exécution des mesures	57
4.4.1 Délimitation des responsabilités des acteurs	57
4.4.2 Réglementation, procédure et exécution	58

4.5	Suivi et évaluation	60
4.5.1	Suivi	60
4.5.2	Évaluation	60
4.6	Effet en matière de surpopulation	61
4.7	Conclusions	61
Chapitre 5		
Peine de travail		63
5.1	Description de la mesure	65
5.2	Politique	66
5.2.1	Objectifs	66
5.2.2	Fondements	67
5.3	Application	68
5.3.1	Acteurs	68
5.3.2	Procédures et règles	69
5.3.3	Financement	70
5.3.4	État d'avancement de la réforme du modèle organisationnel et du système de subvention	70
5.3.5	Monitoring et évaluation	71
5.4	Résultats : la peine de travail remplace-t-elle la peine de prison ?	71
5.5	Conclusion	74
Chapitre 6		
Surveillance électronique		75
6.1	Description de la mesure	77
6.2	Politique	77
6.2.1	Objectifs	77
6.2.2	Fondements de la politique	78
6.3	Mise en œuvre	80
6.3.1	Procédure	80
6.3.2	Interruption de peine et listes d'attente	82
6.3.3	Budget	84
6.4	Incidence sur la surpopulation	85
6.4.1	Application de la mesure	85
6.4.2	Coûts	87
6.5	Conclusions	88

Chapitre 7	
Masterplan pour l'infrastructure pénitentiaire	91
7.1 Description de la mesure	93
7.2 Politique	96
7.2.1 Bref historique	96
7.2.2 Politique actuelle	96
7.2.3 Fondement	97
7.3 Application des mesures	103
7.3.1 Répartition des tâches et coordination générale	103
7.3.2 Projets de constructions	105
7.3.3 Entretien et rénovation	110
7.3.4 Tilburg	112
7.4 Monitoring et évaluation	114
7.5 Conclusions	116
Chapitre 8	
Accueil alternatif des internés	119
8.1 Description de la mesure	121
8.2 Politique	123
8.2.1 Historique	123
8.2.2 Politique actuelle	124
8.2.3 Fondement	124
8.3 Application des mesures	127
8.3.1 Centres de psychiatrie légale (CPL)	127
8.3.2 Extension de la capacité du circuit de soins externe	129
8.3.3 Équipes soignantes	133
8.4 Monitoring et évaluation	134
8.5 Incidence sur la surpopulation	135
8.6 Conclusions	135
Chapitre 9	
Transfert des détenus vers leur pays d'origine	137
9.1 Description de la mesure	139
9.2 Politique	139
9.2.1 Objectifs	139
9.2.2 Fondements	140

9.3	Application	140
9.3.1	Acteurs	140
9.3.2	Conditions de réussite pour un transfèrement sortant	140
9.3.3	Bilan actuel de la situation	144
9.3.4	Évolutions futures	145
9.4	Conclusions	146
Chapitre 10		
Libérations conditionnelle et provisoire		
10.1	Description de la mesure	151
10.2	Politique	151
10.2.1	Libération conditionnelle	151
10.2.2	Libération provisoire	155
10.2.3	Calcul de la peine	158
10.3	Application	160
10.3.1	Application de la libération conditionnelle	160
10.3.2	Application de la libération provisoire	162
10.3.3	Monitoring et évaluation	164
10.4	Résultats	166
10.4.1	Libération conditionnelle	166
10.4.2	Libération provisoire	167
10.5	Conclusions	167
Annexe 1 Réponse du ministre de la Justice (traduction)		173
Annexe 2 Analyse des notes de politique générale Justice de 1996 à 2010		176
Annexe 3 Liste des initiatives politiques et des avis en matière d'internement		180

Conclusions et recommandations de l'audit

Chapitre

1

1.1 Conclusions

La surpopulation carcérale génère des conditions de vie inhumaines pour les détenus et un mauvais environnement de travail pour le personnel pénitentiaire. De plus, elle entrave la mise en œuvre de la politique pénitentiaire. Les gouvernements successifs ont pris diverses mesures visant à s'atteler à ce problème persistant. Ces mesures ayant souvent eu un impact budgétaire important, la Cour des comptes a réalisé un audit de sept d'entre elles préconisées comme solution (partielle) au problème de la surpopulation carcérale, à savoir une application moindre de la détention préventive, une application plus large des peines alternatives (peine de travail et surveillance électronique), le transfèrement de détenus de nationalité étrangère vers leur pays d'origine, l'intégration d'internés dans le circuit de soins, une réforme de la libération provisoire et de la libération conditionnelle et une extension de la capacité carcérale. Depuis 2007, cette dernière mesure est devenue prioritaire dans le cadre de la politique de lutte contre la surpopulation carcérale.

La Cour des comptes a cherché à identifier pourquoi ces mesures ont été avancées comme solution, comment elles ont été mises en œuvre et si elles sont parvenues à réduire la surpopulation carcérale. Elle a également examiné la façon dont les mesures individuelles s'inscrivent dans une politique pénitentiaire globale et dont cette politique est suivie et évaluée.

La lutte contre la surpopulation carcérale s'inscrit dans le cadre plus large de la politique judiciaire dont les objectifs sont interdépendants. Dans le présent audit, la Cour se borne à vérifier si les objectifs de lutte contre la surpopulation sont atteints. Elle n'a pas soumis toutes les mesures à un examen approfondi. Ses conclusions et recommandations sont dès lors formulées en termes généraux.

L'audit a donné lieu aux constatations suivantes.

Les chiffres disponibles étant insuffisants, il est difficile de se prononcer avec certitude à propos de l'incidence des mesures sur la surpopulation. La Cour des comptes constate qu'il n'y a pas de baisse structurelle en cette matière. Elle observe, au vu des informations qu'elle a pu collecter, que, parmi toutes les mesures examinées, seule la libération anticipée a eu un impact substantiel sur la surpopulation. Il est néanmoins possible que si certaines mesures (peine de travail, surveillance électronique ou liberté sous conditions) n'existaient pas, la surpopulation des prisons serait encore plus aiguë, mais aucune information n'est disponible à ce sujet. On peut s'attendre à ce que la mise en œuvre du masterplan ait des effets positifs. Toutefois, la Cour a calculé que, même en cas de stabilisation rapide de la population pénitentiaire, un déficit de plus de 900 places demeurera après l'achèvement du plan.

En outre, de nombreuses mesures sont susceptibles, en théorie, de contribuer à faire reculer la surpopulation, mais elles doivent alors nécessairement s'inscrire dans une approche intégrée et dans une réforme plus large du droit pénal et de la procédure pénale. Il faut également qu'elles tiennent compte des données disponibles relatives aux conditions à réunir pour être efficaces (détention préventive, surveillance électronique, peine de travail autonome et internement). Le ministre de la Justice est également au fait de l'impact jusqu'à présent limité des mesures politiques et de la nécessité de réaliser l'approche intégrée précitée.

Les réponses à quatre questions d'audit permettent de comprendre pourquoi les mesures examinées ne parviennent pas à faire reculer la surpopulation carcérale. La Cour admet, à cet égard, que l'importance et la composition de la population pénitentiaire sont tributaires de facteurs socioéconomiques, de la façon dont le pouvoir judiciaire mène ses missions à bien et de la politique menée dans des domaines sur lesquels le ministre de la Justice n'a que peu ou pas de prise (par exemple, la politique en matière d'aide sociale, de migration, etc.).

1. La politique de réduction de la surpopulation carcérale est-elle correctement étayée et aboutie ?

En règle générale, des experts sont consultés par le biais de commissions, groupes de travail et autres lors de la préparation conceptuelle d'une nouvelle législation significative. Durant cette phase préparatoire, des études (limitées) ont également été disponibles pour appuyer la politique concernant plusieurs mesures (détention préventive, surveillance électronique et peine de travail autonome). Toutefois, les évaluations ou analyses d'impact à part entière destinées à apprécier ex ante les conséquences concrètes, les effets secondaires potentiels et les conditions pratiques à rassembler font généralement défaut. De telles analyses permettraient pourtant d'estimer avec plus d'objectivité et de réalisme l'impact éventuel des mesures sur la population pénitentiaire (telles que la peine de travail autonome, la surveillance électronique, les étrangers et le masterplan). Le caractère limité de l'impact des mesures suivantes sur la surpopulation apparaissait dès le départ :

- Le nombre d'étrangers condamnés entrant en ligne de compte pour un transfèrement est très limité.
- Il existe de sérieuses indications selon lesquelles le nombre de détenus pouvant prétendre à une surveillance électronique est insuffisant. En règle générale, la surveillance électronique est octroyée après une interruption de peine, ce qui a vraisemblablement peu d'incidence sur la surpopulation.
- La plupart des condamnés à une peine de travail ne seraient jamais allés en prison si la mesure n'existait pas.
- La modification de la loi sur la détention préventive intervenue en 2005 n'a pas été suffisamment drastique pour être assortie d'effets.

Plusieurs statistiques ne sont pas disponibles (ou ne le sont pas à temps), les services statistiques sont en sous-effectif et le personnel affecté aux projets statistiques est insuffisant, de sorte que les données quantitatives ne sont pas encore utilisées de façon cohérente lors de la préparation et de la mise en œuvre de la politique.

La politique de lutte contre la surpopulation est confrontée à un problème important au niveau de son fondement : il n'existe pas de définition légale de la notion de capacité ni de critères standardisés pour calculer la capacité des prisons.

Les intentions inscrites dans les notes de politique générale se cantonnent généralement à un niveau stratégique général et sont rarement traduites en objectifs mesurables. Dans certains cas (détention préventive, transfèrement d'étrangers ou libération anticipée), ces ob-

jectifs sont absents. Dans d'autres (surveillance électronique, internement, peine de travail autonome ou masterplan), ils ont été formulés de manière mesurable pour diverses prestations, mais les attentes en termes de surpopulation ou autres ne sont explicitées nulle part. Il manque un plan politique global d'approche de la surpopulation carcérale qui intègre des objectifs et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle.

La Cour constate que les objectifs varient souvent dans le temps, sans qu'aucune raison soit invoquée pour expliquer ce phénomène (surveillance électronique et peine de travail autonome). Il en découle une politique vague et ambiguë. Lorsqu'il a été décidé récemment d'étendre la capacité carcérale, l'effet d'aspiration qui pourrait en découler n'a pas été pris en compte. Or, il s'agissait d'un facteur important à l'origine du rejet de cette mesure par les ministres précédents. Actuellement, l'objectif premier de certaines mesures (surveillance électronique et libération conditionnelle) n'est pas de réduire la surpopulation carcérale. Ce but ne fait parfois même plus partie de la politique actuelle (peine de travail autonome).

2. La mise en œuvre de la politique est-elle pilotée selon une approche axée sur les résultats ?

Mener une politique cohérente de lutte contre la surpopulation carcérale et mettre chacune des mesures en œuvre sont deux tâches très complexes. Elles nécessitent une concertation constructive entre les acteurs du monde judiciaire et au dehors. Lorsque la mise en œuvre d'une mesure implique plusieurs acteurs, la coordination, le retour d'informations ou la concertation structurée font généralement défaut. C'est notamment le cas en matière d'internement, de libération provisoire, de transfèrement d'étrangers et de détention préventive. Cette remarque est encore plus valable lorsque les acteurs sont issus de pouvoirs ou de services publics différents. C'est surtout la concertation avec la magistrature assise qui s'avère difficile. Quelques structures formelles viennent d'être créées, mais doivent encore être rôdées. Le SPF Justice et la Régie des bâtiments ont, pour leur part, mis en place les structures leur permettant de communiquer et de se concerter. Quant au pilotage du masterplan dans son ensemble, il souffre d'un manque de coordination.

Il manque une régie et un pilotage au niveau central permettant d'améliorer la gestion et l'harmonisation des processus et des bases de données des différents acteurs.

Ces dix dernières années ont jeté les bases légales d'une réforme de l'administration pénitentiaire. Le problème de légalité perdure néanmoins en raison de la non-exécution d'éléments importants de cette législation (surveillance électronique, internement et libération anticipée). L'administration continue à se fonder sur des circulaires lorsqu'elle se prononce concernant le calcul de la peine et la surveillance électronique (et donc aussi l'interruption de peine) ainsi que la libération provisoire pour les peines de trois ans ou moins. Le pouvoir exécutif intervient ainsi dans des décisions du pouvoir judiciaire, ce qui va à l'encontre de la séparation des pouvoirs et donc, en principe, de la Constitution. En ce qui concerne la prise en charge des internés, ce n'est que lors de l'exécution de la nouvelle loi que des conditions importantes seront réalisées qui donneront aux mesures prévues une chance de réussite.

3. Quel est le degré de mise en œuvre des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale ?

Le SPF Justice intervient dans la mise en œuvre de six des mesures examinées. En matière de détention préventive et de libération conditionnelle, la compétence de décision est du ressort exclusif du pouvoir judiciaire, qui ne rentre pas dans le champ du présent audit.

La plupart des mesures qui relèvent en partie de la responsabilité du SPF Justice sont, en soi, correctement mises en œuvre (peine de travail autonome, surveillance électronique, libération provisoire et transfèrement des étrangers) malgré les imperfections du cadre politique. Lorsque des données sont disponibles et des prestations mesurables imposées, les résultats montrent que les pouvoirs publics font en général convenablement leur travail (surveillance électronique, peine de travail autonome, création de lits supplémentaires dans le circuit de soins externe, etc.). La mise en œuvre de certaines mesures est entravée par un déficit en personnel et/ou en moyens budgétaires (surveillance électronique, prise en charge des internés, etc.). Celle d'autres mesures l'est par une réglementation stricte (transfèrement des étrangers) ou lacunaire (internement).

La planification et le suivi des projets par la Régie des bâtiments sont insuffisamment développés et standardisés, ce qui rend incertaines les échéances estimées dans les projets du masterplan.

La Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) compte développer à court terme une planification de la détention normalisée et informatisée (au moyen de la suite Sidis). Néanmoins, vu la surpopulation, l'accent est souvent mis sur la recherche de solutions (d'urgence) à court terme, favorisant une approche ad hoc.

4. L'administration a-t-elle une idée de la mise en œuvre et des effets des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale ?

Les instruments de monitoring et d'évaluation existant au sein des différentes administrations (DG EPI, DG MJH et SPF Santé publique pour l'internement) se cantonnent aux aspects opérationnels des mesures (peine de travail, surveillance électronique, libération provisoire, internement). Pour d'autres mesures, un monitoring permanent et des analyses chiffrées font complètement défaut, de sorte que les acteurs ont une vue insuffisante de leur mise en œuvre (transfèrement des étrangers, détention préventive). Quant au masterplan, il n'existe pas non plus de vue d'ensemble actualisée de son état d'avancement. Les informations dont la Cour disposait ne lui ont du reste pas permis d'estimer l'impact budgétaire total de ce plan.

L'incidence sur la surpopulation carcérale (et sur les éventuels autres objectifs) ne fait l'objet d'un suivi pour *aucune* mesure. Les données empiriques relatives à l'impact et aux effets secondaires potentiels des mesures sont totalement inexistantes.

Une étude plus complexe des mécanismes sous-jacents, des liens, de l'impact et des effets secondaires (par exemple, en matière de fixation de la peine ou de récidive) fait défaut pour la plupart des mesures. Il n'existe pas non plus d'étude scientifique globale récente consacrée à la surpopulation, qui tienne compte des liens entre les mesures politiques. Ce type de

recherche est considérablement compliqué par l'absence d'harmonisation entre les bases de données des différents acteurs concernés.

1.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande au ministre de rédiger un plan global de lutte contre la surpopulation carcérale. Ce plan intégrera des objectifs mesurables et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle et sur la base d'une recherche scientifique. Le ministre doit expliciter ses attentes en termes de lutte contre la surpopulation pour chacune des mesures et pour l'ensemble du plan ainsi que l'impact budgétaire escompté.

Pour donner une chance d'aboutir à ce plan, la réforme plus large du droit pénal et de la procédure pénale doit être menée à bien selon une approche axée sur les résultats.

En outre, il y a lieu d'ancrer dans la réglementation une définition claire de la capacité en y associant des critères standardisés. Une définition légale doit surtout être source de transparence et de sécurité juridique. La Cour reconnaît, à cet égard, que la capacité est une notion complexe dans le cadre de laquelle des jugements professionnels et les évolutions au fil du temps doivent pouvoir être pris en compte.

La Cour des comptes recommande au ministre et au SPF Justice de dégager suffisamment de moyens pour réaliser des évaluations et des analyses d'impact *ex ante* et *ex post* destinées à appuyer le processus de décision. Le SPF Justice doit donner la priorité au développement de services statistiques et à l'exécution de projets à l'appui de la politique et de la gestion, tels que l'harmonisation des bases de données. Il importe que le SPF Justice continue à investir dans la suite Sidis et dans la nouvelle version de la banque de données Sipar.

En rassemblant et en utilisant des données empiriques et objectives accessibles au public, le SPF Justice et le ministre contribueraient à objectiver le processus décisionnel et à susciter un large consensus autour de la politique proposée ou menée.

La Régie des bâtiments doit rapidement réaliser les initiatives d'amélioration de la planification et du suivi des projets de façon à rendre plus sûres les échéances des projets figurant dans le masterplan.

Pour certaines mesures (détention préventive, surveillance électronique et libération provisoire/calcul de la peine), la DG EPI a réalisé des études scientifiques et des simulations proposant des adaptations qui peuvent avoir un impact sur la surpopulation.

Pour résoudre le problème de légalité, il faut exécuter ou adapter les lois le plus rapidement possible. Comme la surpopulation restera problématique dans les années à venir, il deviendra de plus en plus difficile d'invoquer ce motif et la non-réalisation de conditions connexes pour ne pas appliquer la loi.

Le pouvoir judiciaire doit être impliqué dans la concertation. La Cour des comptes recommande de donner toutes leurs chances aux structures de concertation récemment créées. Le ministre doit les doter d'objectifs clairs et orienter lui-même la collaboration.

La Cour des comptes recommande aux décideurs politiques, lors des discussions, sensibles sur le plan politique, consacrées à l'exécution de la peine, d'opérer des choix clairs concernant les objectifs posés (et de s'y tenir), de tenir compte des avis d'experts et de demander des analyses d'impact ou des évaluations ex ante sur lesquelles ils pourront baser leurs décisions.

1.3 Réponse du ministre de la Justice (annexe 1)

Dans sa lettre du 22 novembre 2011, le ministre de la Justice n'adhère pas explicitement aux conclusions finales et aux recommandations du rapport de la Cour. Il formule quelques remarques d'ordre général quant aux résultats de l'audit et des remarques ponctuelles qu'il annexe à sa lettre.

1. En guise de principale réflexion d'ordre général, le ministre signale que la surpopulation carcérale n'est pas une matière dont l'orientation politique dépendrait exclusivement du ministre de la Justice. D'autres acteurs, totalement indépendants de ce dernier, participent également à la nature et à l'ampleur du problème. D'autres départements peuvent contribuer, par leur politique, à lutter contre la surpopulation carcérale. Le ministre cite comme exemple la politique des étrangers. Il mentionne également la part importante des détenus préventifs qui séjournent en prison pour illustrer l'ampleur du rôle du pouvoir judiciaire. Il signale ensuite que la politique est également l'affaire du législateur et du SPF Justice.
2. Le ministre ne se rallie pas entièrement à la conclusion de la Cour selon laquelle il manque un plan politique global intégrant des objectifs et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle. Il se réfère à cet égard au plan d'action pour une exécution des peines crédible de son prédécesseur.
3. Le masterplan ne vise pas uniquement l'extension de la capacité des prisons. Il s'agit également d'un plan de rénovation et de remplacement, qui vise tout autant à juguler la surpopulation qu'à réaliser des conditions de détention humaines conformes au principe d'un détenu par cellule. Le ministre pointe l'existence de problèmes concernant les travaux de rénovation et de réparation dans lesquels la Régie des bâtiments joue un rôle central.
4. Le ministre affirme que l'extension de la capacité est dûment motivée dans la note de politique. La population pénitentiaire ne cesse de croître malgré les choix politiques opérés par ses prédécesseurs. Il faut pourtant, selon lui, continuer à développer des alternatives à la peine privative de liberté.
5. Enfin, le ministre écrit que l'entrée en vigueur et l'exécution de diverses lois ont été ajournées, parce que certains éléments de ces lois se sont avérés impossibles à mettre en œuvre. C'est pourquoi des points importants de la loi de principes de 2005 ont, par exemple, été modifiés avant son entrée en vigueur.

La Cour reprend les remarques n° 1, 3 et 5 dans son rapport. Pour ce qui est de la remarque n° 2, la Cour estime que, si ce plan d'action peut être le prélude à un plan plus global, il ne satisfait pas aux conditions techniques telles qu'elles sont présentées dans le rapport. Quant à la remarque n° 4, la Cour est d'avis que la croissance de la population pénitentiaire constitue un motif sérieux d'étendre la capacité carcérale. Jusqu'en 2007, pourtant, les ministres compétents ont considéré qu'une extension de capacité entraînerait un effet d'aspiration. La Cour constate que cette préoccupation est absente des documents politiques à partir de 2008.

Objet de l'audit

Chapitre

2

2.1 Surpopulation carcérale

La surpopulation dans les prisons n'a cessé de s'aggraver ces dix dernières années. Entre les 1^{er} mars 2000 et 2010, la population pénitentiaire a augmenté de 21 %, passant de 8.668 à 10.501 détenus. Dans le même temps, la capacité a progressé de 18 %, passant de 7.462 à 8.829 places (la capacité de la prison de Tilburg, aux Pays-Bas, est incluse dans les chiffres de 2010). La surpopulation, mesurée tous les ans au 1^{er} mars, est passée, durant la même période, de 16,4 % à 18,9 %. Elle a fluctué avec un pic de 22,4 % en 2009 et un fléchissement en 2010 par rapport aux années précédentes dû à l'utilisation de la capacité de Tilburg. Depuis 2008, la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) calcule également la surpopulation moyenne sur l'ensemble de l'année. Le calcul de la moyenne est préférable à la situation au 1^{er} mars, parce qu'il permet d'éviter des variations importantes (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Capacité, population journalière et taux de surpopulation moyens

	2008	2009	2010
Capacité moyenne	8.384	8.404	8.949,5
Population journalière moyenne	9.890,6	10.237,8	10.535,7
Taux moyen de surpopulation	18 %	21,80 %	17,7 %

Source : DG EPI

Le volume de la population pénitentiaire est déterminé par le flux d'entrées, le flux de sorties et la durée de détention. Le flux d'entrées (nombre d'incarcérations annuelles) est resté stable de 2002 à 2005 pour ensuite grimper à partir de 2006. Le flux de sorties (libérations) a clairement augmenté en 2009 après trois années de relative stabilisation. Il y a eu, d'une part, davantage de libérations de prévenus et condamnés à une peine de moins de trois ans et, d'autre part, une diminution de l'application de mesures telles que la mise en liberté sous conditions, la libération provisoire particulière et la libération de personnes internées. La durée de détention moyenne de l'ensemble des détenus s'élevait à 6,7 mois en 2008. Elle est restée relativement stable au cours des dix dernières années¹.

Une autre approche consiste à subdiviser la population pénitentiaire en trois catégories majeures :

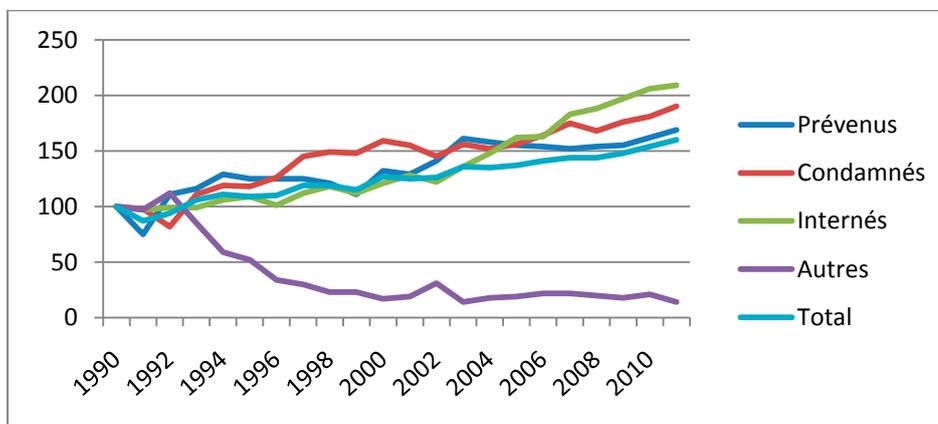
- les condamnés définitifs ;
- les prévenus en détention préventive ;
- les internés.

En 2010, les condamnés représentent 53 % de la population journalière moyenne, les prévenus 35 %, et les internés 10 %.

La hausse des trois catégories en valeur absolue est considérable à partir de 1990. En pourcentage à partir de 1990, elle s'élève à 109 % pour les internés, à 90 % pour les condamnés et à 69 % pour les prévenus (graphique 1).

¹ Conseil de l'Europe, SPACE I 2007 à 2009 ; Divers auteurs, «De Belgische gevangenispopulatie in cijfers», dans : Divers auteurs, *Achter tralies in België*, Academia Press, 2009, p. 96.

Graphique 1 – Évolution des catégories de détenus de 1990 à 2011 (indices 1990-2011 au 1^{er} mars)



Source : DG EPI

La chute considérable enregistrée par la catégorie *autres* s'explique notamment par la suppression de la loi sur le vagabondage et le transfèrement des mineurs et des personnes en séjour illégal dans des centres spécialisés.

Dans la catégorie des condamnés définitifs, le nombre de condamnés à des peines de courte durée diminue alors que celui des condamnés à des peines de longue durée augmente. En chiffres absolus, le nombre de condamnés à des peines de plus de cinq ans est passé de 1.185 en 1991 à 3.230 début 2009. Alors que ces derniers représentaient 39 % du total des condamnés en 1991, ce chiffre est passé à 65 % en 2009. Concernant la diminution des condamnés à des peines de courte durée, la littérature réfère à la politique de non-exécution des peines d'emprisonnement de courte durée, à l'assouplissement de la libération anticipée et à l'augmentation des peines alternatives. Pour expliquer la hausse du nombre de condamnés à des peines de longue durée, la littérature cite les évolutions dans la pratique de la fixation de la peine (prononcé de peines privatives de liberté plus lourdes)². La DG EPI n'a pas fourni de données chiffrées en la matière.

Le tableau ci-après montre que les prisons belges ne sont pas toutes surpeuplées. Par ailleurs, il existe des divergences importantes d'un établissement à l'autre.

² Divers auteurs, «De Belgische gevangenispopulatie in cijfers», dans : Divers auteurs, *Achter tralies in België*, Academia Press, 2009, p. 98 ; Maes, E., «Evoluties in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken», dans : Panopticon, *Hoe punitief is België*, Maklu, Anvers, 2010, p. 54 et suiv.

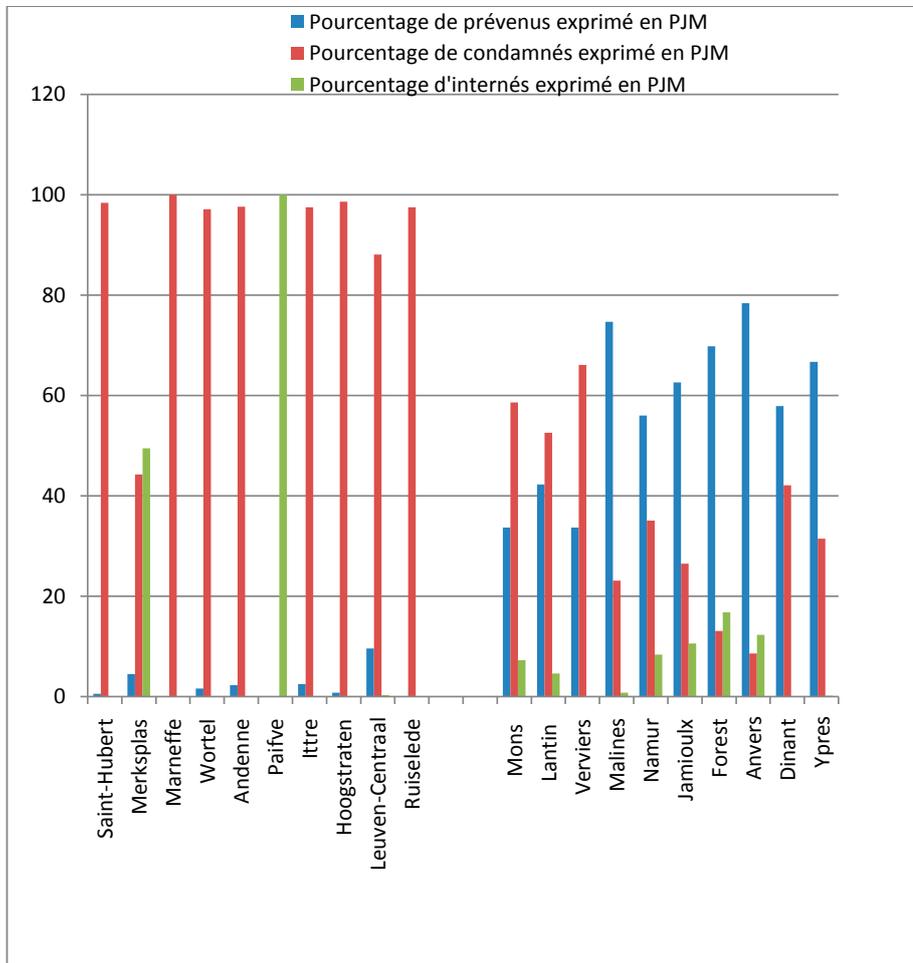
Tableau 2 – Taux moyen de surpopulation par établissement pour 2010

Région flamande		Région wallonne		Bruxelles	
Ypres	57,0	Dinant	56,7	Forest	50,9
Anvers	51,6	Jamioulx	50,0	Saint-Gilles	22,9
Malines	37,5	Namur	37,9	Berkendael	18,5
Gand	33,0	Verviers	35,6		
Leuven-Hulp	26,5	Lantin	34,6		
Bruges	24,8	Mons	31,3		
Termonde	21,3	Nivelles	18,4		
Turnhout	14,6	Huy	17,9		
Hasselt	14,3	Arlon	12,2		
Audenarde	10,1	Tournai	9,7		
Ruiselede	8,3	Ittre	-3,1		
Leuven-Centraal	-1,4	Paifve	-3,4		
Hoogstraten	-2,7	Andenne	-4,1		
Wortel-Tilburg	-4,5	Marneffe	-4,7		
Merksplas	-5,2	Saint-Hubert	-6,5		
Flandre	14,5	Wallonie	17,2	Bruxelles	34,3

Source : DG EPI

Lorsqu'on compare le taux de surpopulation avec les catégories de détenus, on observe que ce sont surtout des condamnés ou des internés qui séjournent dans les établissements non surpeuplés (graphique 2). Les quatre établissements ouverts ou semi-ouverts de Merksplas, Hoogstraten, Marneffe et Saint-Hubert en font partie. Les prisons les plus surpeuplées abritent, par contre, un pourcentage élevé de prévenus (voir ci-après).

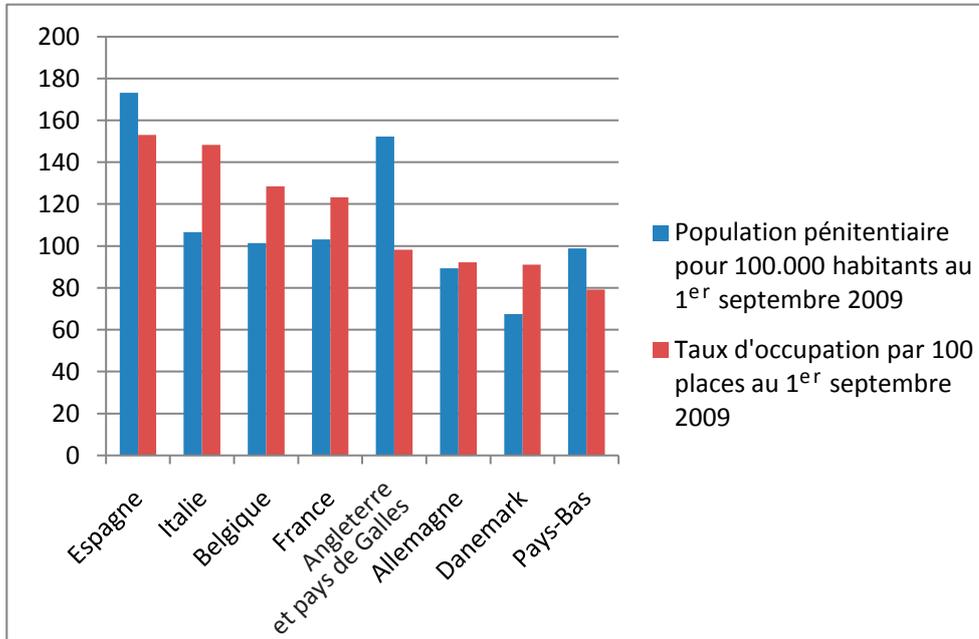
Graphique 2 – Population dans les dix prisons les moins et les plus surpeuplées en 2010 sur la base de la population journalière moyenne (PJM)



Source : DG EPI

Comparée à d'autres pays européens, la Belgique enregistre des résultats moyens en ce qui concerne le nombre de détenus pour 100.000 habitants. Elle obtient néanmoins des résultats élevés en termes de taux d'occupation (rapport détenu/capacité – graphique 3). Au 1^{er} septembre 2009, le taux d'occupation moyen des prisons européennes s'élevait à 98,4 %. À la même date, les prisons belges comptaient 128,4 détenus pour 100 places.

Graphique 3 – Population pénitentiaire et taux d'occupation dans quelques pays d'Europe occidentale

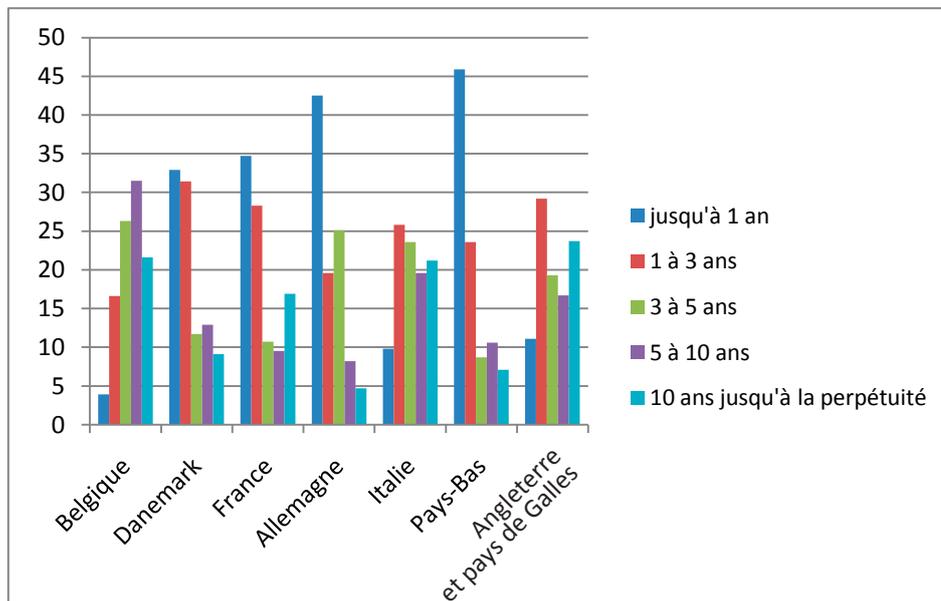


Source : Conseil de l'Europe, *Annual Penal Statistics – SPACE I – 2009*

Les comparaisons établies dans le graphique sont à interpréter avec circonspection compte tenu des divergences d'acception entre les pays concernant les notions de détenu, de capacité, de fixation et de calcul de la peine.

Le graphique ci-après montre que, par rapport à d'autres pays européens, la Belgique compte dans ses prisons davantage de détenus condamnés à de lourdes peines. Ces chiffres sont aussi à interpréter avec prudence. En effet, les différences peuvent notamment être liées à la façon dont les peines sont calculées ou exécutées (voir ci-après).

Graphique 4 – Durée des peines dans quelques pays d'Europe occidentale



Source : Conseil de l'Europe, SPACE 2009

Concernant l'évolution à court terme, la DG EPI a élaboré fin 2010 les prévisions suivantes au départ de données historiques et de prévisions politiques³.

Tableau 3 – Prévisions à court terme (en comptant la capacité de Tilburg)

	Population journalière moyenne	Capacité estimée
2010	10.600	9.176
2011	11.111	9.575
2012	11.646	9.575

Sur la base de l'estimation, la DG EPI s'attend à une croissance annuelle de la population journalière moyenne de 500 détenus en tenant compte de la prison de Tilburg. L'augmentation de la capacité en 2011 ne pourra pas compenser la croissance estimée du nombre de détenus. Si, en 2012, les juges de l'application des peines deviennent compétents pour les peines inférieures ou égales à trois ans, la surpopulation pourrait alors atteindre un niveau record avec 3.100 détenus éventuels supplémentaires par rapport à 2011 (voir chapitre 10 - Libérations conditionnelle et provisoire).

2.2 Audit et méthode d'audit

Les prisons surpeuplées engendrent de nombreux problèmes sociétaux et la politique pénitentiaire a des répercussions importantes sur le budget. C'est pourquoi la Cour des comptes a sélectionné sept mesures à examiner parmi dix-sept notes de politique adoptées par le gouvernement fédéral à partir de 1996 (voir l'annexe 1) :

3 DG EPI, *Perspectives de population pénitentiaire 2010-2012 au regard de la capacité*, 20 décembre 2010, 10 p.

- diminution de l'application de la détention préventive ;
- application de la peine de travail autonome à titre de peine alternative ;
- exécution de la peine privative de liberté hors de la prison au moyen de la surveillance électronique ;
- travaux d'infrastructure visant à augmenter la capacité cellulaire : Masterplan 2008-2012-2016 pour l'infrastructure pénitentiaire ;
- approche alternative pour les personnes internées qui n'ont pas leur place en prison ;
- exécution de la peine privative de liberté dans le pays d'origine pour les détenus d'origine étrangère ;
- réduction de la peine privative de liberté par une mise en liberté sous conditions ou provisoire.

Ces mesures figurent à de multiples reprises dans les documents de politique comme apportant une solution (partielle) au problème de la surpopulation. Leur succès ne se mesure pas uniquement à l'aune de leur contribution à la réduction de la surpopulation carcérale. Elles ont également pour finalité de conférer une dimension plus humaine à la détention, de favoriser la réinsertion sociale, d'améliorer l'exécution de la peine, etc. La lutte contre la surpopulation carcérale s'inscrit dans une politique judiciaire plus large aux objectifs intrinsèquement liés.

La Cour a vérifié quelle méthode de gestion sous-tend chacune des sept mesures, comment celles-ci sont mises en œuvre et si elles portent leurs fruits en termes de réduction de la surpopulation carcérale. La réalisation d'autres objectifs préconisés, comme la réinsertion sociale des détenus, ne relève pas du champ de l'audit.

Outre les mesures spécifiques, la Cour a aussi examiné la politique générale menée en la matière et le mode de suivi et d'évaluation de cette politique. Concrètement, la Cour entend répondre aux quatre questions d'audit suivantes :

1. La politique de réduction de la surpopulation carcérale est-elle correctement étayée et aboutie ?
Pour répondre à cette question, la Cour a analysé les documents préparatoires à la politique et étudié la littérature.
2. La mise en œuvre de la politique est-elle pilotée selon une approche axée sur les résultats ?
La Cour a inventorié les acteurs fédéraux ainsi que leurs compétences et activités sur la base d'une analyse des documents de gestion et de politique (budgets, réglementation, plans, etc.) et d'entretiens avec des agents du SPF Justice et de la Régie des bâtiments.
3. Quel est le degré de mise en œuvre des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale ?
Pour répondre à cette question, la Cour a examiné des informations tirées de documents et d'entretiens menés avec les administrations concernées à propos de l'avancement de la mise en œuvre des mesures. Elle a également cherché à expliquer les problèmes d'implémentation.

4. L'administration a-t-elle une idée de la mise en œuvre et des effets des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale ?

Pour répondre à cette question, la Cour a analysé des documents (rapports d'avancement, d'évaluation, etc.) et demandé des entretiens complémentaires.

En confrontant les sept mesures aux mêmes questions d'audit et en les plaçant dans le contexte politique global de la surpopulation carcérale, la Cour entend mieux appréhender les facteurs de réussite qui président à l'efficacité de la politique pénitentiaire.

L'audit a été mené au SPF Justice et à la Régie des bâtiments. En ce qui concerne le SPF Justice, il l'a principalement été auprès de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) et de la Direction générale des maisons de justice (DG MJH). La Régie des bâtiments met en œuvre le masterplan relatif à l'infrastructure carcérale en concertation avec le SPF Justice.

Pour cerner correctement le contexte plus large du thème d'audit, des entretiens ont été organisés avec des experts et des parties prenantes extérieurs aux administrations auditées, notamment avec des membres du pouvoir judiciaire et du SPF Santé publique. Les prisons de Wortel et de Forest ont également été visitées.

Le pouvoir judiciaire, qui joue un rôle de poids dans la mise en œuvre de certaines mesures, n'a pas été englobé dans le champ d'audit puisqu'il ne relève pas de la compétence de la Cour des comptes.

Du 26 avril 2010 à la clôture de l'audit, le gouvernement fédéral était démissionnaire, ce qui explique en partie certaines constatations.

L'audit s'est déroulé comme suit :

14 juillet 2010	Annonce de l'audit aux ministres de la Justice et des Finances, au président du comité de direction du SPF Justice et à l'administrateur général de la Régie des bâtiments
Mi-septembre 2010 – mars 2011	Réalisation de l'audit
27 juillet 2011	Transmission de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Justice et à l'administrateur général de la Régie des bâtiments
21 septembre et 4 octobre 2011	Réception des réponses de la Régie des bâtiments et du SPF Justice
23 novembre 2011	Réception de la réponse du ministre de la Justice

Prisons surpeuplées : définition et mise en œuvre de la politique

Chapitre

3

3.1 Politique de lutte contre la surpopulation

3.1.1 Définition de la capacité pénitentiaire

Le Conseil de l'Europe souligne que la législation nationale doit fixer des conditions minimales d'hébergement des détenus et que des mécanismes doivent être mis en place pour éviter que la surpopulation hypothèque ces conditions minimales. Il prône le principe d'« un homme, une cellule »⁴. Les Nations unies soulignent que les données relatives à la capacité doivent être objectivables (par exemple, les mètres carrés disponibles par personne)⁵. Les recommandations et normes de ces organisations internationales ne sont pas formellement contraignantes.

La Belgique n'a pas de définition légale de la capacité ni, forcément, de la notion de surpopulation carcérale. La proposition à l'origine de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après dénommée la « loi de principes ») portait de cette règle d'un homme par cellule. Elle posait que le Roi détermine, pour les prisons, une capacité maximale à ne pas dépasser. En cas de surpopulation, le ministre devait chercher une solution. Il devait informer chaque année le Parlement des causes structurelles du problème de capacité. Ces propositions n'ont toutefois pas été retenues dans la loi de principes à cause d'impératifs budgétaires et pour des raisons de sécurité publique et d'égalité de traitement des détenus. Par ailleurs, il n'existe pas encore d'arrêté royal qui, en exécution de l'article 41, § 2, de la loi de principes, fixe les conditions auxquelles les espaces de séjour et les espaces réservés aux activités communes doivent répondre.

La DG EPI définit la capacité comme le nombre de places prévues pour les détenus dans les différents établissements du pays (rapport d'activité 2010, p. 156).

Dans ses statistiques, le nombre de places peut (selon les besoins) représenter le nombre de cellules ou de lits. En d'autres termes, cette définition et les données basées sur celle-ci reprennent déjà une partie de la *surpopulation* en la comparant à un indicateur comme le nombre de mètres carrés disponibles par détenu.

Les critères de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires ne sont pas standardisés. En pratique, la capacité d'une prison est basée sur une *capacité de fait* ou sur une *capacité négociée*. Dans le cas d'une capacité négociée, un protocole a été conclu entre le ministre, le directeur de la prison (éventuellement la DG EPI) et les syndicats à la suite d'une situation de crise. Il fixe une limite de population et des mesures à prendre pour l'établissement concerné (par exemple, une réduction de l'offre des activités aux détenus, des actions syndicales) si cette limite est dépassée ou s'il manque du personnel. Une fois qu'elle a été négociée, la limite fixée peut difficilement être rehaussée, mais elle peut parfois l'être sous la pression de la surpopulation croissante.

⁴ Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2006)2 du comité des ministres aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes*.

⁵ Nations unies, *Criminal Justice Assessment Toolkit. Custodial and non-custodial Measures*, New York, 2006, The Prison System, p. 5.

3.1.2 Vision et objectifs

L'analyse des notes de politique depuis 1996 montre que le phénomène des prisons surpeuplées a fait l'objet d'une attention particulière de la part des ministres successifs. Leur vision du problème et les solutions proposées ont évolué au fil du temps.

La lutte contre la surpopulation carcérale, liée à des efforts visant une application effective (souvent alternative) des peines, est perçue durant toute la période comme une condition du développement d'une détention réparatrice. La vision courante de la politique pénitentiaire part du principe qu'une peine sensée débouche sur une réinsertion sociale. Il y a donc lieu de limiter les inconvénients inhérents à la peine (perte de l'emploi, des contacts sociaux, etc.). En d'autres termes, il ne doit y avoir privation de liberté que s'il est impossible de recourir à une peine différente ou plus adaptée (peine de prison en dernier ressort). En outre, la peine de prison doit être exécutée dans des conditions humaines.

Les notes politiques successives contiennent diverses solutions au problème de la surpopulation carcérale. Ces mesures s'articulent autour de trois axes : réduire le flux d'entrées dans les prisons, augmenter la capacité et hâter le flux de sorties. Il est possible de réduire le flux d'entrées en limitant la détention préventive, lors de la fixation de la peine (par exemple, par des peines alternatives) et dans la phase initiale de l'exécution de la peine (autre modalité d'exécution). Le flux de sorties peut être amélioré lors de la phase finale de l'exécution de la peine au moyen de la surveillance électronique ou de la libération anticipée. Par ailleurs, la diminution des personnes étrangères et internées dans les prisons est vue comme une partie de la solution.

Jusqu'à la note de politique 2006, les attentes sont élevées concernant les mesures limitant le flux d'entrées ou améliorant le flux de sorties. La note de 2003 exprime néanmoins déjà quelques réserves en posant que le pouvoir exécutif n'a guère d'influence sur le flux d'entrées.

Les ministres qui se sont succédé de 1996 à 2006 n'ont, dans un premier temps, pas jugé opportun d'étendre la capacité des prisons, généralement en raison du coût élevé d'une telle mesure et de l'*effet d'aspiration* qu'elle pourrait entraîner. Toutefois, ils ont dû admettre plus tard dans la législature qu'il fallait rénover les infrastructures et étendre leur capacité. La capacité carcérale a dès lors augmenté de 18 % ces dix dernières années. Depuis 2008, il est résolument opté avec le masterplan pour une rénovation des infrastructures et une extension de leur capacité afin d'assurer des conditions de détention humaines et de permettre une exécution réelle des peines. On ne parle plus d'un éventuel effet d'aspiration. L'extension de la capacité s'avère à ce point prioritaire que la mise en œuvre d'autres mesures est conditionnée à cet objectif⁶.

Il est en soi normal qu'au fil du temps, des solutions différentes soient proposées pour un problème de société. Les notes de politique générale n'explicitent cependant pas les raisons

6 Note de politique générale 2008, p. 4 et 8. La loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses ajourne la mise en vigueur de quatre lois dans le cadre des problèmes de capacité (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 231/15, p. 11).

du changement d'objectifs ni, plus précisément, le choix résolument opéré en faveur d'une extension de la capacité carcérale. En outre, la Cour constate que les intentions politiques inscrites dans les notes se sont généralement cantonnées à un niveau stratégique général et n'ont pas été traduites en objectifs vérifiables.

3.1.3 Nécessité d'une vision globale et d'une approche intégrée

La plupart des mesures politiques poursuivent une pluralité d'objectifs (détention humaine, réinsertion, crédibilité de l'exécution de la peine, réduction de la surpopulation, etc.) difficilement réalisables en même temps et susceptibles, selon l'accent choisi, d'entrer en conflit (par exemple, la crédibilité de l'exécution de la peine contre la réduction de la surpopulation). Les mesures et interventions réalisées au départ dans un autre objectif politique peuvent aussi avoir une incidence sur la surpopulation (par exemple, la suppression de la loi sur le vagabondage, la réorientation des étrangers en séjour illégal vers les centres de détention qui dépendent du SPF Intérieur ou le traitement plus rapide des affaires pénales).

La Cour des comptes constate que le développement et, surtout, la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire n'a rien de simple, notamment en raison des nombreux acteurs concernés sur lesquels le ministre de la Justice n'a que peu ou pas de prise. L'ampleur et la composition de la population pénitentiaire découlent également de la politique pénale qui se déroule à tous les niveaux du système pénal (législateur, police, parquet et juges). En ce qui concerne le flux d'entrées en milieu carcéral, il ne faut donc pas uniquement rechercher des solutions au niveau de l'exécution de la peine, à savoir la phase qui fait suite à la décision du juge pénal. Les autres phases de la chaîne pénale qui précèdent le prononcé de la décision et interagissent entre elles ont également leur importance : la loi pénale, qui associe des peines aux infractions, et la place de la peine privative de liberté dans ce contexte, les recherches, les poursuites, l'instruction, la procédure pénale et la fixation de la peine (voir également la note de politique générale de 2008).

La complexité du champ politique contribue à expliquer pourquoi la mise en œuvre d'initiatives planifiées est souvent difficile. De l'avis de la Cour des comptes, cette problématique appelle une approche intégrée. Une vision partagée par les acteurs et une harmonisation entre des mesures politiques cohérentes sont des conditions connexes indispensables à une politique efficace. Il conviendrait d'harmoniser les divers maillons de la chaîne pénale et carcérale à la lumière d'une seule et même philosophie de départ. Actuellement, l'accent est encore trop mis sur la recherche de solutions (d'urgence) à court terme. Il manque un plan politique intégrant les objectifs et les instruments de politique dans une perspective pluriannuelle.

Des notes de politique récentes (mais aussi plus anciennes) reconnaissent la nécessité d'une telle approche globale et annoncent des initiatives⁷. À ce jour, il y a eu peu de réalisations sur ce plan⁸. La création de la commission multidisciplinaire consacrée au droit pénal annoncée dans la note de politique relative à la politique pénale et d'exécution des peines de février 2010 est un pas en avant, qui ne peut être posé vu l'absence d'un gouvernement

⁷ Note de politique générale du ministre de la Justice, 7 avril 2008, *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 0995/003, p. 4 et suiv.

⁸ Par exemple, un débat de fond sur l'exécution de la peine, davantage de cohérence à ce niveau, etc.

de plein exercice. Des tentatives similaires faites dans le passé sont toutefois quasiment restées lettre morte. Les premières initiatives datent des années 1960. Les propositions du commissaire royal à la réforme du code pénal (1985) sont restées sans suite au niveau des décideurs politiques. L'accent a ainsi été déplacé vers la réforme du code d'instruction criminelle (commission Franchimont), qui n'a pas davantage produit les résultats escomptés. Les rapports relatifs à la fixation de la peine rédigés par les commissions d'experts Dupont et Holsters désignés par le gouvernement n'ont pas non plus trouvé écho auprès des décideurs politiques. Aussi urgent soit-il de revoir et de simplifier le droit pénal et la procédure pénale, il s'agit manifestement d'un travail de longue haleine.

Une approche intégrale et intégrée nécessite également d'être attentif à la prévention et au suivi (concordance avec l'aide sociale, la politique de migration et d'asile, l'enseignement, etc.). De nombreux détenus ont, en effet, un passé d'exclusion sociale et leur intégration dans la société pose problème. Le détenu est en général un homme jeune (quatre détenus sur cinq ont moins de 40 ans). Dans près de la moitié des cas, il est de nationalité étrangère (43,8 % en 2009) et faiblement scolarisé.

3.1.4 Législation

Jusqu'en 2005, la base légale du droit pénitentiaire belge était insuffisante. L'exécution de la peine relevait du pouvoir exécutif. Dans une résolution de 1998, le Parlement européen⁹ a demandé aux États membres d'élaborer une loi de principes sur l'administration pénitentiaire. Elle devait définir un cadre légal réglant le statut juridique (matériel) interne, le statut juridique externe et le droit de plainte du détenu, ainsi que ses obligations. Ce cadre devait aussi prévoir un organe de surveillance indépendant auquel le détenu peut s'adresser en cas de violation de ses droits.

Le statut juridique matériel porte sur les droits et obligations du détenu, avec une distinction entre le statut juridique interne (la vie dans le cadre du séjour en prison) et le statut juridique externe (les aspects de la détention à l'extérieur du milieu carcéral). Le statut juridique formel règle la façon dont le détenu peut faire valoir ses droits par voie procédurale (droit de plainte en prison et procédures judiciaires).

Genèse de la législation

Ces dix dernières années ont été émaillées de nombreux efforts visant à réformer l'administration pénitentiaire et à lui conférer une base légale. Le ministre de la Justice annonçait déjà dans sa note d'orientation Politique pénale et politique pénitentiaire de juin 1996 la rédaction d'un avant-projet de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire. Cette note d'orientation confère à la politique pénitentiaire une double mission de base :

- garantir une exécution de la peine qui soit sûre et humaine ;
- préparer la réinsertion par une détention axée sur la réparation et la réinsertion (afin de prévenir toute récidive).

⁹ Parlement européen, *Les conditions carcérales dans l'Union européenne : aménagements et peines de substitution*, résolution du 17 décembre 1998, point 4.

Ces missions de base et leur opérationnalisation ont constitué le cadre de référence normatif de la législation à élaborer.

La confection de certaines lois a été préparée par deux commissions, connues sous le nom de leurs présidents, à savoir la commission Dupont (1997-2001) et la commission Holsters (2000-2003).

La commission Dupont a été chargée de rédiger un projet de loi ainsi qu'un exposé des motifs concernant le statut juridique interne et externe des détenus et les tribunaux d'application des peines (arrêté royal du 25 novembre 1997). Le rapport final contenant l'avant-projet de loi de principes a été déposé sous forme de proposition de loi en 2000¹⁰. Il a encore fallu attendre 2005 avant que cette loi voie réellement le jour.

La commission Holsters a repris en 2000 une partie de la mission de la commission Dupont. Elle a été chargée (arrêté royal du 27 juin 2000) d'élaborer un avant-projet de loi ainsi qu'un exposé des motifs concernant les tribunaux d'application des peines, la fixation de la peine et le statut juridique externe. Le rapport final du 9 mai 2003 de la commission Holsters comporte deux parties¹¹. La première est consacrée aux tribunaux d'application des peines et au statut juridique externe des détenus. La législation relative au statut juridique externe et aux tribunaux d'application des peines de 2006 en est le fruit (les considérations figurant dans le rapport n'ont pas toutes été reprises). La deuxième partie du rapport final traite de la fixation de la peine et, plus particulièrement, des objectifs de la peine privative de liberté, de l'extension de l'arsenal des peines et de l'amélioration de la motivation des jugements. Les décideurs politiques n'ont pas donné suite à cette deuxième partie.

¹⁰ Rapport final de la commission, « Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », Rapport, Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50 1076/001.

¹¹ Le rapport final n'a pas fait l'objet d'une publication officielle. Il est néanmoins examiné dans : Aertsen, I., Beyens, K., De Valck, S. et Pieters, F., *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafvueroeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Bruxelles, Politeia, 2004.

Entrée en vigueur de la législation

Cinq lois d'importance ont été élaborées entre 2005 et 2007.

Tableau 4 – Les cinq lois pénitentiaires majeures

Dénomination	Contenu	Problèmes d'exécution
Loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après la « loi de principes »)	Régit le statut juridique matériel interne des détenus condamnés, le droit de plainte, les obligations du détenu et l'organe de surveillance indépendant <i>Voir ci-après, point 3.2.1</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur partielle seulement¹² • Plusieurs modifications ont été apportées avant sa mise en vigueur
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 sur le statut juridique externe »)	Régit les aspects de la détention qui sont extérieurs au milieu carcéral, les modalités d'exécution de la peine et la libération anticipée <i>Voir le chapitre 10</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajournement de son entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2012 au plus tard pour les peines de trois ans ou moins • Plusieurs modifications ont été apportées avant sa mise en vigueur
Loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines (ci-après la « loi TAP »)	Transfère la compétence décisionnelle au pouvoir judiciaire en ce qui concerne les modalités d'exécution de la peine <i>Voir le chapitre 10.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur partielle seulement¹³ • Ajournement de son entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2012 au plus tard
Loi du 26 avril 2007 relative à la mise à disposition du tribunal de l'application des peines (ci-après la « loi MAD »)	Transfère la compétence décisionnelle du ministre au TAP	<ul style="list-style-type: none"> • Ajournement de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012
Loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental (ci-après la « loi d'internement »)	Instrument législatif à l'intention des acteurs judiciaires et parajudiciaires pour : <ul style="list-style-type: none"> — permettre de garantir la sécurité de tous les citoyens ; — aider les personnes souffrant de troubles mentaux à se réadapter à la société <i>Voir le chapitre 8</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajournement de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, excepté l'article 120, 1^{er} alinéa • Plusieurs modifications ont été apportées avant sa mise en vigueur

Bien que le législateur ait transféré la compétence décisionnelle du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire (tribunaux d'application des peines), le problème de légalité subsiste tant que certains aspects importants de la législation ne sont pas mis en vigueur.

¹² Les articles 4 à 6, 8 à 13, 57, 71 à 74, 98, 105 à 121, 168 à 179 sont d'application. Les articles 1^{er} à 3, 16, 19, 42, 44 à 47, 53 à 56, 58 à 70, 76 à 80, 103, 104, 122 à 133, 134, § 1^{er} à 3, 135 à 146 et 167, § 1^{er} et 4, sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011 (arrêtés royaux du 8 avril 2011).

¹³ Articles 15 à 19, 1^o à 3^o, 25, 26, 32, 34, 47 et 48.

Divers motifs sont invoqués pour expliquer que la législation n'ait pas été mise en vigueur. Il s'agit surtout de conditions techniques¹⁴ qui n'ont pas été remplies, comme l'extension de la capacité ou l'organisation et l'appui en matière de personnel et de logistique. Des motifs d'ordre budgétaire sont également invoqués. Les chapitres qui suivent examinent de plus près la majeure partie des problèmes d'exécution.

Quoique des dates butoirs d'entrée en vigueur aient été fixées, l'incertitude règne quant à savoir si les différentes lois pourront encore effectivement entrer en vigueur à la date prévue, souvent déjà reportée.

3.1.5 Évaluation de la politique suivie

La non-exécution des lois et les modifications répétées précédant leur mise en vigueur laissent à penser qu'elles n'ont pas été suffisamment préparées. Les chapitres suivants examinent plus en détail la préparation politique des mesures individuelles. Quelques constatations d'ordre général sont présentées ci-après.

Peu d'évaluations ex ante ou d'analyses d'impact sont réalisées lors de l'élaboration d'une nouvelle législation. Les procédures existantes et les garanties de qualité intégrées portent surtout sur la qualité technique de la réglementation (par exemple, l'avis du Conseil d'État) et les charges qu'elle implique pour le citoyen et l'entreprise (Kafka). Les aspects de contenu de la politique suivie, tels que la réalisation des objectifs, l'efficacité et l'efficacité de la réglementation, sont moins envisagés.

En ce qui concerne l'évaluation ex post, il peut être renvoyé au comité parlementaire chargé du suivi législatif. Il s'agit d'un comité mixte de la Chambre et du Sénat, créé en 2007¹⁵. Il a pour objet d'évaluer les lois en vigueur du point de vue de leur efficacité, de leur proportionnalité, de leur transparence et de leur cohérence. En application de la loi organique (article 11), le ministère public (Cour de cassation et collège des procureurs généraux) adresse chaque année à ce comité un rapport comprenant un relevé des lois qui ont posé des difficultés d'application ou d'interprétation¹⁶. Ces rapports servent de base aux modifications législatives ou à l'élaboration d'une législation réparatrice. Le comité parlementaire n'est pas encore entièrement composé et est demeuré inactif.

L'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC) et le Service de la politique criminelle (SPC)¹⁷ assument des activités d'appui stratégique dans le domaine politique de la justice.

L'INCC est un établissement scientifique fédéral appartenant au SPF Justice, qui effectue des recherches scientifiques indépendantes. La direction opérationnelle *Criminalistique* recherche les auteurs d'infractions et procède à la constitution de la preuve en identifiant et en analysant les traces laissées par les suspects ainsi que leur *modus operandi*. La direc-

¹⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 29 mai 2008, DOC 52 1201/001, Projet de loi portant des dispositions diverses (II), p. 4 et 8 (loi du 24 juillet 2008). Le projet de loi diffère pour cette raison l'entrée en vigueur des quatre dernières lois du tableau.

¹⁵ Loi du 25 avril 2007 instaurant un comité parlementaire chargé du suivi législatif.

¹⁶ Par exemple, *Doc. parl.*, Chambre, 29 mars 2010, DOC 52 0844/003, *Rapport 2009*.

¹⁷ Arrêté royal du 14 janvier 1994 créant un Service de la politique criminelle.

tion opérationnelle *Criminologie* s'efforce d'obtenir une meilleure connaissance du fonctionnement du système pénal et fournit un appui aux décideurs politiques. Cette direction effectue surtout des recherches à la demande du ministre de la Justice, mais aussi à celle du conseiller général à la politique criminelle, du collège des procureurs généraux et des directeurs généraux du SPF Justice¹⁸.

Le SPC dépend directement du ministre de la Justice. Ses missions sont très larges. Elles consistent notamment à dispenser un avis au ministre de la Justice concernant la politique criminelle, y compris la politique de recherche et de poursuites. Dans ce cadre, le SPC examine également les moyens nécessaires à l'exécution et à l'organisation de la politique proposée (article 3 de l'arrêté royal), ce qu'il n'a pas encore pu faire faute de moyens. Il se concentre pour une grande part sur l'appui stratégique des parquets et sur des évaluations stratégiques spécifiques (projet drogues, délinquance sexuelle). La problématique de la surpopulation carcérale n'a pas été envisagée.

Le tableau ci-après donne un relevé des recherches effectuées par l'INCC à la demande des ministres de la Justice dans le cadre de la problématique de la surpopulation. Quelques-unes de ces recherches ainsi que leur utilisation par les décideurs politiques sont commentées plus en détail dans la suite du présent rapport.

Tableau 5 – Relevé des recherches de l'INCC 2001- 2010

	Thème	Ministre de la Justice	Période
Détenition préventive	<ul style="list-style-type: none"> Rehaussement du seuil d'admission Limitation de la durée 	M. Verwilghen	2001
	<ul style="list-style-type: none"> Limitation de la durée Liste d'infractions (pos./nég.) 	L. Onkelinx	2004-2005
	Instauration de la surveillance électronique	J. Vandeurzen	2009
Fixation de la peine	La surveillance électronique comme peine autonome	L. Onkelinx	2004-2005
Exécution de la peine	Calcul de la peine – modalité d'exécution de la peine	L. Onkelinx	2006
	Mise en liberté sous conditions	T. Van Parys	1999-2000
		L. Onkelinx	à partir de 2004
	Inflation pénitentiaire/statistiques	S. De Clerck	à partir de 1997
L. Onkelinx		à partir des 2004	

Source : INCC : Maes, E., *Op zoek naar middelen tot inperking van de gedetineerdenpopulaties: enkele onderzoekspistes, collègue invité Pénologie, Universiteit Gent, 18 novembre 2010*

La recherche scientifique globale la plus récente consacrée à la surpopulation carcérale, qui tient compte des liens entre les différentes mesures, date du début des années 1990. Elle a

¹⁸ Arrêté royal du 5 novembre 1971, art. 2, 6°, modifié par l'arrêté royal du 29 novembre 1994 et l'arrêté royal du 21 avril 2007.

été réalisée à la demande du ministère de la Justice¹⁹. Les études actuelles commandées par les autorités se limitent à des mesures individuelles.

L'INCC n'a qu'une perception restreinte de l'utilisation que font les décideurs politiques des études réalisées. Il est d'avis qu'une meilleure diffusion des résultats des recherches contribuera certainement à ce que ces études soient davantage exploitées. En ce sens, il applaudit la diffusion, à l'initiative du ministre, du dernier rapport (relatif à la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive) parmi les membres de la commission de la Justice. Les résultats de la recherche sont également diffusés par d'autres canaux (publications, interventions dans des congrès, formation des magistrats, etc.).

3.2 Mise en œuvre de la politique

3.2.1 Gestion de la détention

La DG EPI du SPF Justice gère les établissements pénitentiaires et veille à l'exécution conforme au droit, sûre et humaine des peines et mesures privatives de liberté. La direction Gestion de la détention de la DG EPI traite les dossiers individuels des détenus et formule des avis à propos de l'octroi de modalités d'exécution de la peine (libération provisoire, autorisations de sortie, congés pénitentiaires, etc.).

La loi de principes (voir le tableau 4) est l'instrument légal qui permet à l'administration pénitentiaire d'exécuter sa mission de façon claire et cohérente. Cette loi a fixé les procédures qui régissent le statut juridique interne des détenus. Elle définit également les principes de base de la détention et de l'organisation de l'administration pénitentiaire. Plusieurs articles importants de la loi de principes ne sont pas encore entrés en vigueur. Notamment la création d'un organe de surveillance indépendant, les dispositions relatives à la répartition et la destination des prisons, la planification de la détention, le travail des détenus et le droit de plainte n'ont pas encore été mis en œuvre.

Projet Sidis-greffe et suite Sidis

En 2001-2002, la DG EPI a lancé l'application Sidis-greffe. Elle permet de gérer de façon numérique les mouvements des détenus (incarcérations, libérations, transfèrements, etc.) ainsi que leurs dossiers de détention. Cette application est venue appuyer les prisons locales dans la gestion de leurs données et a permis d'aborder de façon centralisée et ciblée les divergences entre les prisons.

La DG EPI a actuellement démarré le développement et l'implémentation d'une nouvelle application de soutien visant à moderniser la gestion de la détention. Il s'agit du projet suite Sidis, qui comprend deux volets.

Un premier volet est axé sur la gestion des processus de détention. Ils sont actuellement définis pour la première fois par des groupes de travail (gestion de la capacité et de l'accueil,

¹⁹ Beyens, K., Snacken, S. et Eliaerts, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Arnhem, Gouda Quint, 1993.

planification de la détention...). Ce sont ces processus sous-jacents qui doivent permettre de moderniser la détention. D'une part, le processus de gestion de la capacité porte sur la capacité en fonction de la normalisation (par exemple, la superficie). La capacité cellulaire devra donc être définie par prison dans ce cadre. D'autre part, le processus concerne la capacité en fonction des catégories de détenus. La classification des détenus peut être réalisée sur cette base en tenant compte de leur statut ou régime, ou de l'offre de programmes.

Le deuxième volet de la suite Sidis est axé sur l'amélioration et le développement du programme actuel Sidis-greffe pour en faire une application centralisée et performante. La suite Sidis prévoit une application centrale unique permettant l'échange de données et accessible en local. Cette centralisation de données doit accroître la qualité des données de détention et la transparence du flux d'informations. Elle doit assurer une gestion des données plus fluide et plus efficiente. La suite Sidis englobera toutes les applications d'entreprise qui, au sein de la DG EPI, sont liées à des détenus. Ces données seront à la disposition non seulement des services centraux et des établissements de la DG EPI, mais aussi d'instances externes (tribunaux d'application des peines, maisons de justice, police, etc.).

Le but est que la suite Sidis soit opérationnelle à la mise en service des nouvelles prisons, en principe fin 2013. En parallèle, un projet doit définir une vision générale de la politique du personnel (plan global).

Politique de classification et planification de la détention

Au sein de la DG EPI, la direction Gestion de la détention et les directeurs régionaux sont conjointement chargés de la politique de classification et de la planification de la détention. La direction Gestion de la détention suit quotidiennement les chiffres de la population pénitentiaire. La surpopulation la contraint à appliquer une approche ad hoc pour (re)placer les détenus. Elle doit ainsi contacter les greffes locaux des prisons pour s'informer des places disponibles, le système Sidis-greffe ne comportant pas les placements les plus récents. Les besoins des détenus ne peuvent dès lors être pris en compte que de façon limitée lors de l'attribution des places. À la clôture du présent audit, l'INCC effectuait, à la demande du ministre, une étude sur la politique de classification en Belgique²⁰ qui devait aboutir dans le courant de 2011.

Une conception de départ importante de la loi de principes réside dans le plan de détention et dans le trajet de détention des détenus. Ils constituent la charnière entre le statut juridique interne et le statut juridique externe. La planification de la détention a pour vocation de préparer le détenu à la transition vers la vie en liberté.

À l'avenir, la direction Gestion de la détention compte développer une politique de placement ou de classification basée sur une planification normalisée de la détention. Dans ce cadre, la valeur ajoutée de chaque prison est inventoriée (formation, offre de soutien, etc.) et une correspondance avec les besoins du détenu est recherchée. La suite Sidis appuiera la planification de la détention. Il s'agira d'un *système de comptabilisation* sur la base duquel les détenus pourront être affectés par cellule et non plus, comme aujourd'hui, par prison.

²⁰ INCC, Devresse M.-S., Vanneste C. (dir.), *Projet de recherche relative à la question de la classification des détenus et des régimes au sein des établissements pénitentiaires*, Bruxelles.

Une classification adéquate du détenu peut favoriser son évolution personnelle au sein du système et, partant, lui valoir une libération anticipée.

Le plan de management intégré 2008-2014 du SPF Justice comporte un objectif de *gestion optimale de la capacité disponible*. Il est décliné en un objectif organisationnel visant à *optimiser la gestion des transferts en tenant compte de la capacité disponible*. L'administration n'a pas pu expliquer comment cet objectif (non mesurable) sera réalisé.

Dans sa réponse à une question parlementaire²¹, le ministre a proposé que les prisons non surpeuplées se montrent solidaires en accueillant un certain pourcentage de détenus en plus de leur capacité normale pour mieux répartir les détenus entre les établissements pénitentiaires. D'après des entretiens réalisés dans le cadre de cet audit, cette intention a été (partiellement) concrétisée, sans impact significatif sur la surpopulation dans les maisons d'arrêt.

Gestion des maisons d'arrêt et des maisons de peine

En théorie, les prévenus sont placés dans des maisons d'arrêt et les condamnés intègrent les prisons ou les maisons de peine. En attendant l'entrée en vigueur des articles 14 et 15 de la loi de principes, la distinction entre maison d'arrêt et maison de peine repose sur une décision administrative et n'est pas absolue : plusieurs prisons sont à la fois une maison de peine et une maison d'arrêt. D'après la DG EPI, onze prisons sont essentiellement des maisons de peine, huit des maisons d'arrêt et treize cumulent ces deux fonctions (rapport d'activité 2010). Près de la moitié des détenus séjournent dans une prison qui est à la fois une maison d'arrêt et une maison de peine.

Lorsque le prévenu fait l'objet d'une condamnation définitive, il est en principe transféré de la maison d'arrêt à la maison de peine. Si, par manque de place, le transfèrement ne peut être immédiat, l'intéressé reste en attente dans la maison d'arrêt, ce qui provoque une surpopulation dans ces maisons. En 2009, 594 condamnés définitifs en moyenne ont ainsi séjourné dans des établissements qui sont essentiellement des maisons d'arrêt.

Les prévenus sont maintenus à l'écart des condamnés, sauf « *lorsqu'ils acceptent par écrit le contraire en vue de participer à des activités communes* » (article 11 de la loi de principes). Vu la surpopulation, ce principe de séparation entre prévenus et condamnés peut difficilement continuer à être appliqué dans certains établissements (par exemple, à Forest et à Anvers). En pratique, la DG EPI demande aux prévenus s'ils acceptent de rester avec les condamnés. Le régime des condamnés (travail, formation, etc.) étant plus favorable, les prévenus acceptent en général.

L'administration explique que, traditionnellement, la surpopulation est proscrite dans les maisons de peine (principe d'un homme par cellule). Dans les maisons d'arrêt, le flux d'entrées est fonction des décisions des juges d'instruction principalement. Le fait qu'une maison d'arrêt serve, par définition, à des séjours temporaires est un facteur déterminant pour y canaliser la surpopulation et y placer plusieurs détenus par cellule.

²¹ Chambre, 7 septembre 2009, QRVA 52-75. Question parlementaire du 9 juillet 2009 à propos de la libération anticipée de détenus.

Une telle politique a pour résultat que les condamnés bénéficient en pratique d'un régime plus favorable que les prévenus, qui sont présumés innocents et pour qui, à la lecture des travaux préparatoires de la loi de principes, on attendrait un traitement spécifique (plus favorable).

Établissements ouverts, semi-ouverts et fermés

Un certain nombre de détenus, ceux qui, par exemple, ont déjà bénéficié à diverses reprises d'un congé pénitentiaire n'ayant pas engendré de problèmes, pourraient intégrer une structure plus ouverte et donc moins sécurisée. Ces établissements ouverts ne souffrent pas de problèmes de surpopulation (voir le point 2.1). Un transfert plus rapide des détenus vers des établissements ouverts pourrait alléger quelque peu le problème de la surpopulation.

La sélection de détenus destinés à des établissements ouverts n'est pas une sinécure pour le directeur de prison. Le service Gestion de la détention a dès lors créé un groupe de travail chargé d'élaborer des directives claires permettant de sélectionner les personnes éligibles pour de telles institutions (groupe de travail Classification/régime des établissements ouverts²²). Un projet pilote est parallèlement en cours afin de sensibiliser les directeurs de prisons à la détention ouverte.

Les prisons qui seront construites sont cependant toutes hautement sécurisées étant donné que le principal critère retenu a été la sécurité (voir le chapitre 7).

3.2.2 Coût de la politique pénitentiaire

Le budget de la DG EPI s'élevait à 501 millions d'euros en 2010²³. De 2007 à 2010, le budget a enregistré une augmentation annuelle de plus de 30 millions d'euros. Environ 77 % de ce budget est destiné au personnel, 6 % à l'infrastructure (consommation d'énergie et d'eau, entretien, informatique, mobilier, véhicules, etc.), 6 % à la prison de Tilburg et 9 % aux détenus (alimentation, soins de santé, etc.).

Si on répartit les coûts de la DG EPI entre le nombre de détenus (10.536 en moyenne en 2010) et sur 365 jours, on obtient un prix arrondi de 130 euros par jour. Ce montant journalier n'est toutefois pas complet, car il tient uniquement compte des coûts supportés par le SPF et non des frais de construction (investissements, etc.), de pension des gardiens, d'assistance par les communautés, etc.²⁴.

Les coûts totaux grimperont dans les prochaines années en raison de la mise en service de nouvelles capacités. Ils n'ont pas encore été calculés.

²² DG EPI, rapport d'activité 2010, p. 19.

²³ DG EPI, rapport d'activité 2010.

²⁴ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 1042/1, p. 3 : mention de 170 euros, soit un prix journalier de 125 euros + frais d'infrastructure (25 euros) + frais de pension des gardiens (20 euros).

3.2.3 Collaboration des acteurs

Bien que le ministre de la Justice soit politiquement responsable du domaine politique de la justice, il a une influence limitée sur le processus de l'exécution de la peine ainsi que sur les flux d'entrées et de sorties des prisons.

De nombreux acteurs publics issus de divers niveaux de pouvoir et appartenant tant au pouvoir exécutif qu'au pouvoir judiciaire sont impliqués dans la politique et la mise en œuvre de celle-ci. La légalisation de la politique pénitentiaire (voir le point 3.1.4) a fortement réduit les compétences du pouvoir exécutif par rapport au passé. Le ministre n'a pas pris sur l'ensemble des acteurs. De plus, la Justice est la dernière instance de prise en charge une fois que les autres acteurs sociaux (aide sociale, soins de santé, politique d'asile...) ont échoué.

Étant donné le morcellement de la chaîne pénale et la complexité de la politique, il est indispensable de prévoir une concertation et une coordination de qualité entre les acteurs concernés.

La coordination entre les acteurs n'est pas simple, vu leur diversité et le principe de la séparation des pouvoirs. Il existe en général une collaboration active entre le ministre et l'administration, d'une part, et le ministère public, d'autre part, via le collège des procureurs généraux, le réseau d'expertise qu'ils ont mis au point et les groupes de travail thématiques qui en dépendent. La concertation avec la magistrature assise est beaucoup plus difficile et, dès lors, moins intense. Il n'existe en effet pas de structure organisationnelle qui permettrait aux magistrats de partager une même vision ou de parler d'une seule voix. Il n'existe pas davantage de point de contact central qui pourrait représenter les juges. Même une concertation informelle visant à échanger des informations est difficile à organiser.

Deux structures de concertation légalement constituées ont récemment vu le jour : une pour les peines alternatives, chargée d'uniformiser les missions des maisons de justice²⁵, et une autre pour l'exécution de la peine et l'internement²⁶. Aucune coordination officielle n'est prévue entre les deux structures, bien qu'elle soit nécessaire dans la pratique. La DG MJH se trouve être la mieux placée pour assumer pareille coordination.

²⁵ Cette structure de concertation a été créée par la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II) (chapitre III). Son organisation concrète a été réglée par l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2008 portant composition et fonctionnement des structures de concertation en ce qui concerne l'harmonisation des modalités d'exécution des missions dévolues à la Direction générale des maisons de justice du SPF Justice. Le niveau fédéral a été installé début 2009.

²⁶ Son organisation concrète a été réglée par l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2008 portant mise en vigueur et exécution des articles 98/1 de la loi relative au statut juridique externe et 120, alinéa 1^{er}, de la loi d'internement. La réunion d'installation s'est déroulée le 29 septembre 2010.

Tableau 6 – Relevé des structures de concertation

	Structure de concertation Peines alternatives	Structure de concertation Exécution de la peine et internement
Mission	Évaluer la collaboration dans le cadre des missions de la DG MJH. Celles-ci consistent en divers processus de recherche et d'encadrement concernant la peine de travail, la probation, la protection de la société, la mise en liberté sous conditions et la médiation.	Évaluer la collaboration des acteurs de la mise en œuvre de peines et mesures privatives de liberté
Membres	Le pouvoir judiciaire et la DG MJH (la présidence est assumée par la DG MJH)	Le pouvoir judiciaire, la DG EPI et la DG MJH (la présidence est assumée par un magistrat)
Niveaux	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau fédéral • Niveau local (par cour d'appel et par arrondissement judiciaire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau fédéral • Niveau local (par cour d'appel)

Ces structures de concertation (ainsi que d'autres plus spécifiques) sont examinées par mesure dans les chapitres suivants.

En février 2010, le ministre de la Justice a pris l'initiative de créer une conférence interministérielle (CIM) globale dédiée à la politique de sécurité et de maintien (CIM 17) qui devrait remplacer les différentes CIM par domaine politique. La CIM constituerait une plate-forme de concertation à propos de thèmes importants entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Dans ce cadre, il a annoncé de nouveaux accords de coopération avec les communautés à propos de l'assistance et du service aux détenus et non-détenus. Depuis que le gouvernement est en affaires courantes, cette initiative est au point mort au niveau des décideurs politiques.

3.2.4 Banques de données et projet *datawarehouse*

Pour mieux appréhender la composition et l'évolution de la population pénitentiaire, il y a lieu de rassembler des données provenant des phases préalables à l'administration de la justice pénale et de les mettre en relation avec les données pénitentiaires disponibles. Dans l'état actuel des choses, les banques de données suivantes comportent des données judiciaires pertinentes.

Tableau 7 – Relevé des banques de données

Nom	Gestionnaire	Contenu
Banque de données nationale générale (BNG)	Police	Faits enregistrés par les services de police : statistiques criminelles, nombre de procès-verbaux
Statistique nationale des parquets basée sur le système informatique TPI (tribunaux de première instance)	Analystes statistiques près les parquets généraux et collège des procureurs généraux	Système d'enregistrement des parquets et greffes près les tribunaux de première instance. Il s'agit d'un lien entre la statistique de la police et la statistique des condamnations.
Sidis-greffe	DG EPI	Suivi administratif de la situation de détention des personnes incarcérées
Statistique des condamnations, suspensions et internements	Cellule statistique du service de la politique criminelle	Condamnations sur la base des données du casier judiciaire
Sipar	DG MJH	Information sur les mandats confiés aux assistants de justice et sur les justiciables concernés
Surtap depuis 2007	TAP	Données des tribunaux d'application des peines
Jior	Juges d'instruction	Données des juges d'instruction

Le caractère spécifique et divergent des éléments d'information contenus dans chaque banque de données permet difficilement d'harmoniser les informations. Des problèmes de compatibilité concrets résultent de l'absence d'identification unique des personnes et des choses, du manque d'harmonisation entre les différentes nomenclatures et de la qualité changeante des données. Le morcellement des informations ne permet pas d'établir un relevé des flux au travers de la chaîne judiciaire afin d'acquérir une vue plus détaillée des facteurs déterminants à l'origine du flux d'entrées dans les prisons et de la durée de détention. Le ministre prévoit de mettre sur pied un projet *datawarehouse*²⁷, qui doit harmoniser les différents systèmes informatiques (en prenant comme base les trois premières banques de données du tableau). Ce projet au sein du SPF Justice s'efforce, en premier lieu, de créer un dossier électronique détaillé contenant l'ensemble du passé judiciaire des personnes à l'usage de la magistrature. À cet égard, une étude est en cours à l'INCC en vue de créer des statistiques criminelles intégrées sur la base de données correctes, par exemple, sur le flux au niveau de la chaîne pénale (nombre de classements sans suite, d'acquittements, etc. – voir la note de politique générale 2009). Dans l'état actuel des choses, un seul collaborateur au sein de l'INCC a été libéré pour se consacrer au projet.

La Cour des comptes constate le lancement simultané de deux projets : la suite Sidis pour la gestion de la détention et le projet *datawarehouse* pour une statistique criminelle intégrée. Ils visent à améliorer la gestion et l'harmonisation des processus sous-jacents et des

27 INCC, *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « datawarehouse »*, février 2010.

banques de données en partant d'un autre angle d'approche. On ne peut pas clairement déterminer dans quelle mesure une régie et un pilotage sont prévus à cette fin à un niveau plus global.

Dans la note de politique générale Justice de 2010, le ministre a annoncé une note de politique spécifique portant sur l'informatisation de la Justice. Elle n'a pas été établie, vraisemblablement en raison de la situation du gouvernement en affaires courantes.

Statistiques

L'utilisation cohérente des données chiffrées dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la politique est lacunaire et problématique. Plusieurs statistiques ne sont pas disponibles ou le sont tardivement. Par exemple, les chiffres de récidive ne sont pas disponibles, les données chiffrées servant à réaliser des prévisions font défaut et les statistiques des condamnations ne sont disponibles que jusque fin 2004. Les chiffres sont peu accessibles pour les études scientifiques menées par des externes. Plusieurs questions spécifiques de la Cour des comptes portant sur les données chiffrées de l'application Sidis-greffé de la DG EPI sont également restées sans réponse. Les services qui doivent fournir les statistiques et assurer le traitement statistique des données sont en sous-effectif.

Nécessité d'une communication à un large public

Le grand public a également besoin d'une meilleure information et explication à propos de la chaîne pénale. Ces dernières années, les données chiffrées disponibles sont davantage communiquées dans le rapport d'activité de la DG EPI ainsi que dans la brochure Justice en chiffres. Les données que celle-ci contient proviennent tant du ministère public et des pouvoirs judiciaires que des établissements pénitentiaires et des maisons de justice. Toutes ces données sont également présentées de façon groupée sur le site internet du SPF Justice (www.fgov.just.be).

Le SPF Justice a conscience qu'il doit mieux expliciter aux médias et au public les sujets d'une certaine technicité. Il compte ainsi sur une nouvelle publication pour donner de plus amples informations et explications à propos de la chaîne pénale. Le SPF n'entend pas seulement diffuser des chiffres, mais aussi des informations sur leur origine et la façon dont les différents acteurs y ont participé. La qualité des chiffres (savoir ce qu'ils représentent et comment ils doivent être interprétés) a, à cet égard, la même importance que les chiffres en soi. Cette publication n'était pas encore disponible à la clôture de l'audit.

Prévisions de l'évolution de la population pénitentiaire

Établir des prévisions n'est pas une mince affaire et les avis sur la valeur de celles-ci sont partagés²⁸. En Belgique, le ministre ne s'y est pas montré favorable en commission de la Chambre du 28 janvier 2009. Le service de la politique criminelle signale l'absence en Belgique de chiffres permettant de prévoir la croissance du nombre de détenus. Il est par

²⁸ Vander beken T., *Vrijheidsberoving en strafbeleid: scenario's voor de toekomst*, in Divers auteurs, *Achter tralies in België*, Academia Press, 2009, p. 75.

conséquent difficile de développer une vision à plus long terme²⁹. Fin 2010, la DG EPI a néanmoins établi des prévisions à court terme. Elle s'est basée sur des données historiques et des prévisions politiques (voir chapitre 2, point 2.1 Surpopulation carcérale).

3.3 Conclusions

La Belgique n'a pas de définition légale de la capacité et, donc, tout aussi peu du concept de surpopulation. Les critères de calcul de la capacité des prisons ne sont pas standardisés.

La Cour des comptes constate que, jusqu'à la note de politique générale de 2006, la politique est axée sur les mesures visant à limiter le flux d'entrées ou à favoriser le flux de sorties. Bien que les ministres qui se sont succédé n'aient, dans un premier temps, pas jugé opportun d'étendre la capacité des prisons, ils ont dû admettre plus tard dans la législature qu'il fallait rénover les infrastructures et étendre leur capacité. Depuis 2007, l'extension de la capacité s'avère à ce point prioritaire que la mise en œuvre d'autres mesures est conditionnée à cet objectif. Les raisons pour lesquelles les objectifs ont changé et, plus particulièrement, le choix résolument opéré en faveur d'une extension de la capacité ne sont toutefois pas explicités dans les notes de politique générale. On constate par conséquent qu'une politique à deux vitesses a été préconisée : d'une part, une extension de la capacité et, d'autre part, une action sur les flux d'entrées et de sorties des prisons, tandis qu'en pratique il a surtout été investi dans l'extension de la capacité.

Les intentions inscrites dans les notes politiques se cantonnent le plus souvent à un niveau stratégique général et ne se sont pas traduites en objectifs mesurables. Il manque un plan politique qui intègre des objectifs et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle. L'accent est surtout mis sur la recherche de solutions (d'urgence) à court terme.

Ces dix dernières années, le gouvernement, le Parlement et les autres acteurs concernés n'ont pas ménagé leurs efforts pour réformer l'administration pénitentiaire et lui conférer une base légale. Le problème de légalité subsiste néanmoins aussi longtemps que certains aspects importants de la législation ne sont pas mis en vigueur.

Des experts s'occupent de la préparation conceptuelle de la législation et des projets de loi sont examinés lors d'auditions. Toutefois, l'élaboration d'une nouvelle législation s'accompagne rarement d'évaluations ex ante ou d'analyses d'impact à part entière qui envisagent, par exemple, la charge de travail ou les conséquences budgétaires de cette législation. Cette situation, ajoutée à la complexité du domaine politique, explique la difficulté de mettre en œuvre les lois et décisions politiques en la matière.

L'INCC a procédé à diverses évaluations d'instruments politiques individuels tels que la détention préventive. Cependant, il n'existe aucune étude scientifique globale récente demandée par les pouvoirs publics, qui serait consacrée à la surpopulation carcérale et tiendrait compte des liens entre les différentes mesures politiques.

²⁹ Service de la politique criminelle, note du 29 mai 2009 au corps interfédéral de l'Inspection des finances concernant le masterplan relatif à l'infrastructure carcérale – politique pénitentiaire aux Pays-Bas (traduction).

En raison de la surpopulation, l'administration est contrainte d'appliquer une approche ad hoc en vue du placement des détenus. Elle explique que, traditionnellement, la surpopulation est proscrite dans les maisons de peine. Le fait qu'une maison d'arrêt serve, par définition, à des séjours temporaires est un facteur déterminant pour y canaliser la surpopulation. Les tentatives de mieux répartir la surpopulation n'ont guère porté leurs fruits. L'administration souhaite développer à court terme une planification de la détention qui soit informatisée et qui réponde à des normes.

Le morcellement de la chaîne pénale, le peu de prise qu'a le ministre de la Justice en la matière et la complexité de la politique rendent indispensable une concertation constructive entre les acteurs concernés. Quelques structures formelles existent depuis peu. Elles sont trop récentes pour juger de leur fonctionnement. La Cour des comptes a toutefois observé qu'elles manquent encore de coordination.

Certaines statistiques ne sont pas disponibles (à temps) et les services/projets statistiques sont en sous-effectifs. Les données quantitatives ne sont par conséquent pas encore utilisées de façon cohérente dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la politique. Ces dernières années, les chiffres disponibles font, par contre, l'objet d'une diffusion plus étendue.

Les banques de données sont nombreuses, chacune ayant ses propres caractéristiques et finalités. Il manque néanmoins une régie et un pilotage au niveau central afin de mieux gérer et harmoniser les processus et les banques de données des différents acteurs.

Diminution de l'application de la détention préventive

Chapitre

4

4.1 Description de la mesure

4.1.1 Notions de détention préventive et de liberté sous conditions

La détention préventive règle la privation de liberté d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, mais qui n'a pas encore été déclarée coupable par une décision judiciaire définitive. Toute personne en détention préventive est donc toujours présumée innocente (article 10, § 1^{er}, de la loi de principes). Cette mesure se trouve en porte-à-faux entre, d'une part, la protection des intérêts de la société qui passe par la garantie de la sécurité publique et, d'autre part, celle des intérêts du prévenu qui a droit à la liberté individuelle (article 12 de la Constitution) et à la présomption d'innocence.

Le caractère exceptionnel de la détention préventive est systématiquement mis en avant dans la législation. Ainsi, la présomption d'innocence doit être garantie en toutes circonstances et une personne qui n'a pas encore été condamnée définitivement ne peut être écrouée que dans des cas très exceptionnels (voir le point 4.2).

La liberté sous conditions constitue l'alternative à la détention préventive. Dans ce cas, les prévenus ne sont pas placés en détention, mais doivent respecter les conditions imposées par le juge ou payer une caution³⁰. Cette mesure peut être ordonnée dans tous les cas où la détention préventive peut être ordonnée ou maintenue et est soumise à la même obligation de motivation.

La détention préventive et la liberté sous conditions sont réglées par la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

4.1.2 Quelques chiffres

Le nombre de personnes en détention préventive a augmenté de 170 % depuis 1980.

Les prévenus représentent un peu plus du tiers de la population carcérale (35 % en 2010). Ils constituent le deuxième groupe après les condamnés définitifs et sont à l'origine du plus grand flux d'entrées et de sorties sur une base annuelle : 12.240 ou 66 % du nombre de mises sous écrou et 8.769 ou 50,30 % des libérations en 2009³¹. Les cas aigus de surpopulation sont souvent la conséquence du nombre de personnes en détention préventive. Il va de soi que cette situation se fait particulièrement sentir dans les établissements pénitentiaires qui font exclusivement ou principalement office de maisons d'arrêt (chapitre 3). La catégorie des prévenus est également davantage soumise à des variations saisonnières que celles des condamnés et des internés du fait qu'il y a moins d'arrestations pendant les périodes de vacances.

³⁰ Cette possibilité, qui existait déjà auparavant (articles 10 et suivants de la loi relative à la détention préventive du 20 avril 1874), a été reprise dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

³¹ SPF Justice, *Justice en chiffres 2010*, Bruxelles, 74 p.

Tableau 8 – Évolution de la détention préventive et de la liberté sous conditions (chiffres absolus)

Année	Mise sous écrou	Libérations (1)	Population au 1 ^{er} mars	Guidance liberté sous conditions (2)
1999	9.212		2.554	1.914
2000	9.992		3.023	2.300
2001	9.608		2.951	2.224
2002	10.865		3.238	2.855
2003	10.805		3.680	3.156
2004	11.053		3.614	3.460
2005	11.194		3.550	3.713
2006	11.954	7.837	3.530	4.107
2007	11.916	8.125	3.473	4.563
2008	12.042	8.582	3.527	4.917
2009	12.240	8.769	3.557	4.949
2010	12.279	8.744	3.712	4.439

Source : SPF Justice, *Justice en chiffres 2010 et rapports annuels de la DG EPI et de la DG MJH*

(1) Chiffres disponibles à partir de 2006.

(2) À l'exclusion de la liberté sous conditions moyennant caution et des libérations effectuées uniquement sous conditions policières (voir ci-après).

Depuis son introduction en vertu de la loi du 20 juillet 1990, l'application de la liberté sous conditions a connu un départ lent, mais a pris un envol impressionnant à partir de 2002. En dix ans, le nombre de mandats a augmenté de 159 %, passant de 1.914 en 1999 à 4.949 en 2009. Une diminution a été observée en 2010 (4.439 mandats).

La loi autorise également la liberté sous conditions moyennant le paiement d'une caution (article 35, § 4). Le tableau 9 donne un aperçu de l'évolution du paiement des cautions dans ce cadre.

Tableau 9 – Évolution des cautions versées dans le cadre de la liberté sous conditions à la Caisse des dépôts et consignations (en euros)

Année	Nombre	Montant	Montant moyen
2004	539	5.926.618,82	19.996
2005	470	5.949.103,47	12.658
2006	506	4.729.792,75	9.347
2007	542	3.436.148,61	6.340
2008	587	3.612.684,67	6.154
2009	673	3.726.195,78	5.537
2010	593	3.348.919,30	5.647

Source : *Chambre, 2008-2009, QRVA 54, p. 248*

Le nombre de prévenus et la durée de la détention déterminent l'importance de la catégorie des prévenus séjournant en prison (tableau 10).

Tableau 10 – Évolution de la population journalière moyenne parmi les prévenus

Période	Population journalière moyenne	Nombre d'écrous et durée de détention
1980-1999	Augmentation	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la durée de détention • Absence d'augmentation du nombre d'écrous
1999-2003	Forte augmentation	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre d'écrous • Augmentation constante de la durée de détention
2003-2010	Stabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution de la durée de détention • Augmentation du nombre d'écrous

Source : Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., Maes E., Vanneste, C. (prom.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive, rapport final, n° 13, INCC, Bruxelles, mars 2005, 367 p.*

Depuis 2003-2004, la population journalière moyenne des prévenus en prison s'est stabilisée malgré la tendance à la hausse du nombre d'écrous en détention préventive. Cette évolution semble indiquer que la durée de la détention préventive diminue, sous l'influence d'une augmentation de la liberté sous conditions ou des mises en liberté à un stade plus précoce de l'enquête judiciaire.

4.1.3 Comparaison internationale des chiffres relatifs à la détention préventive

Des éléments indiquent qu'en matière de détention préventive, la Belgique tient le haut du classement européen³². Sans prendre position, la Cour des comptes souligne que ces chiffres doivent être lus avec prudence. En effet, ils dépendent des définitions utilisées (ce qui est pris en compte ou pas) mais aussi du système judiciaire (différences dans les possibilités de recours et procédures d'appel, parties intervenantes qui déterminent également la rapidité de la procédure et peuvent influencer la durée de la détention). Ainsi, selon les chiffres du Conseil de l'Europe pour 2009, le classement de la Belgique diffère en fonction de l'indicateur utilisé³³ :

- Pour la catégorie des détenus qui n'ont pas encore été condamnés (qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision judiciaire) : 23,1 % de la population carcérale ou une proportion de 23,4 par 100.000 habitants.
- Pour la catégorie des détenus qui n'ont pas été condamnés définitivement (pour lesquels la décision judiciaire n'est pas encore définitive) :
 - 40,1 % de la population carcérale totale, ou 29,1 % si on fait abstraction des catégories spécifiques telles que les internés, les personnes mises à disposition, les étrangers illégaux, les détenus administratifs, etc. ;
 - soit une proportion de 40,6 détenus par 100.000 habitants, ou 29,5 abstraction faite de la catégorie précitée.

³² Van Kalmthout, A.M., e.a., *Pretrial detention in the EU*, chapter 3 Belgium, 35 p. ; Vanneste, Ch., *La population carcérale de « prévenus » : la situation belge dans le contexte européen – Indicateurs, définitions, graphiques comparatifs*, in Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., Maes E., Vanneste, C. (prom.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive, rapport final, n° 13, INCC, Bruxelles, mars 2005, 367 p.*

³³ Conseil de l'Europe, *Statistique pénale annuelle – SPACE I – 2009.5.*

En outre, toute comparaison du nombre de prévenus avec l'étranger doit distinguer les chiffres absolus des pourcentages calculés (sur le total de la population carcérale). Pour décrire les évolutions dans le temps, il n'est pas opportun de se baser (uniquement) sur des pourcentages, car l'évolution du pourcentage de prévenus dépend aussi, par exemple, de celle du nombre de condamnés. Ainsi, une politique plus souple de libération des condamnés peut accroître la proportion de prévenus dans la population carcérale totale, alors qu'il n'y a pas d'augmentation en chiffres absolus. Un phénomène identique peut se produire si davantage de peines alternatives ou des peines plus courtes sont infligées lors de la fixation de la peine.

4.2 Initiatives politiques visant à réduire l'application de la détention préventive

Les ministres de la Justice successifs ont considéré que la limitation du recours à la détention préventive était un des principaux moyens de faire face à l'inflation pénitentiaire. Ils entendaient inciter le pouvoir judiciaire (juges et juridictions d'instruction) à réduire le nombre et la durée des détentions préventives ordonnées en faveur d'alternatives. Eu égard à la séparation des pouvoirs, le ministre peut difficilement formuler des objectifs stratégiques ou opérationnels en la matière.

La loi du 20 juillet 1990 met l'accent sur trois éléments fondamentaux :

- renforcement du caractère exceptionnel de la détention préventive, notamment en imposant des critères d'admissibilité plus stricts (augmentation du seuil de peine de trois mois à un an) ;
- renforcement des droits du prévenu ;
- élaboration d'alternatives à la détention préventive, telles que la liberté sous conditions.

La loi (article 16) exclut explicitement l'application de la détention préventive tant comme mesure de contrainte que comme peine. Afin de garantir le caractère exceptionnel de toute limitation de la liberté individuelle, le législateur a garanti un contrôle et une surveillance, par les juridictions d'instruction, du respect des conditions légales de la détention préventive.

En 2005, la législation a été une nouvelle fois modifiée en partant du constat que le caractère vraiment exceptionnel conféré à la détention préventive par la loi du 20 juillet 1990 à la suite de la réforme ne se traduit pas dans la pratique³⁴. En effet, les personnes en détention préventive représentent entre 35 et 40 % de la population carcérale globale. L'avant-projet de loi de 2005 avait pour but de réduire la surpopulation en intervenant de manière ponctuelle dans la procédure de la détention préventive afin qu'elle puisse se dérouler plus facilement et plus efficacement. L'intervention dans la procédure peut exercer une influence indirecte sur la durée de la détention préventive³⁵.

³⁴ Loi du 31 mai 2005 modifiant la loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante, la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et certaines dispositions du code d'instruction criminelle.

³⁵ *Doc. parl.*, Chambre, avril 2003, Exposé des motifs, n° 1317/001, p. 5.

Adaptations prévues de la législation

Dans sa note de politique générale 2009, le ministre de la Justice met davantage l'accent sur la réduction de la détention préventive dans le cadre d'une amélioration de la performance des recherches, poursuites et jugements des infractions que sur une application *correcte* de la détention préventive. Il annonce des mesures visant à accélérer l'instruction des affaires pénales, ce qui diminuera automatiquement la durée de la détention préventive. À cet effet, il annonce l'examen de modifications des procédures, telles que :

- la possibilité et l'opportunité de prolonger l'arrestation policière de 24 à 48 heures³⁶ ;
- l'introduction d'une forme simplifiée de procédure accélérée en permettant à la chambre du conseil de siéger en tant que juridiction de jugement dans les affaires moins graves « non litigieuses tout en respectant les droits de la défense »³⁷.

Ces initiatives n'ont pas (encore) été traduites en mesures concrètes.

Dans sa note sur la politique pénale et d'exécution des peines de 2010, le ministre indique que les possibilités offertes par la loi existante doivent être utilisées au maximum et que les alternatives doivent être stimulées. Il ne voit pas l'intérêt de présenter une nouvelle modification de la loi sur la détention préventive.

Alternatives à la détention préventive

Les ministres de la Justice successifs ont vu dans l'extension des alternatives à la détention préventive un instrument pour réduire le nombre de prévenus en prison. Dans sa note sur la politique pénale et d'exécution des peines 2010, le ministre a mentionné la possibilité d'étendre :

- l'application de la liberté sous conditions ;
- l'application de la libération moyennant le paiement d'une caution ;
- le champ d'application de la surveillance électronique à la détention préventive.

L'application de mesures alternatives doit être stimulée via la plate-forme de concertation prévue par la loi.

Concernant l'introduction de la surveillance électronique comme alternative à la détention préventive, le ministre a signalé qu'étant donné que le gouvernement est en affaires courantes, les décisions politiques devront être prises par le prochain gouvernement. Les parlementaires ont déjà déposé des propositions de loi à cet effet³⁸.

³⁶ Cette modification est liée à la révision de l'article 12 de la Constitution. Voir Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 6 mai 2010, DOC 52 2593/003. Voir aussi *Doc. parl.*, Sénat, Les suites de l'arrêt Salduz, rapport, DOC 5 685/1. En partant d'un autre cadre et au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2012, la « loi Salduz » prévoit la possibilité pour le juge d'instruction de porter à 48 heures maximum le délai de l'arrestation judiciaire fixé actuellement à 24 heures. Cette prolongation doit être unique et n'est possible qu'à des conditions strictes.

³⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 24 mars 2010, DOC 52 2501/001, Politique pénale et d'exécution des peines, p. 26.

³⁸ Par exemple : *Doc. parl.*, Chambre, 29 juillet 2010, DOC 53 0031/001 et *Doc. parl.*, Sénat, 9 septembre 2010, DOC 5 134 1.

4.3 Fondement de la politique

4.3.1 Système de détention préventive et de liberté sous conditions

Dans le cadre de la préparation de la politique, les effets des adaptations de la législation n'ont pas fait l'objet d'objectifs opérationnels ni d'estimations.

Avant la réforme du système de la détention préventive qui a conduit à la loi du 20 juillet 1990, le gouvernement a fait appel à un groupe de travail constitué d'experts impliqués dans l'exécution de la détention préventive. Les résultats ont été examinés en détail au sein des commissions parlementaires de la Chambre et du Sénat. Voici les recommandations du groupe de travail³⁹ :

- Ne pas partir de l'a priori que la détention préventive doit être réduite à tout prix et par n'importe quel moyen. On ne pouvait effectivement pas passer outre les exigences en matière de sécurité de la société et une politique de poursuite efficace.
- Introduire quelques éléments neufs tout en conservant les lignes de force de l'ancienne législation dans le nouveau système.

Quant à la liberté sous conditions, son introduction s'est basée sur des exemples étrangers au sujet desquels la Belgique n'avait encore aucune expérience. Des conditions essentielles à son exécution n'ont pas été posées, parce qu'elles auraient fortement entravé l'application de la liberté sous conditions pendant plusieurs années (voir ci-après).

Il ressort des travaux parlementaires qui ont présidé à l'élaboration de la loi du 31 mai 2005 que le débat mené ne s'est pas basé sur des informations suffisantes et que le problème à résoudre n'a pas été défini clairement⁴⁰. Les points de départ ont été remis en cause. Le nombre de prévenus est-il réellement trop élevé ? La loi relative à la détention préventive est-elle ou non appliquée correctement ? Quelle en est la cause ? Il a été signalé à plusieurs reprises que les mesures préconisées ne conduiraient qu'à des résultats très modestes au niveau de la surpopulation. Cette critique a été peu prise en compte.

Dès 2001, l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC) avait pourtant examiné, à la demande des ministres successifs, les possibilités juridiques existantes pour réduire l'application de la détention préventive⁴¹. En 2005, un autre examen a porté sur la mesure des effets des éventuelles modifications de la loi concernant⁴² :

- l'accès à l'utilisation de la détention préventive (réduction du champ d'application par une augmentation du seuil de peine ou l'utilisation de listes positives et négatives d'infractions) ;
- les limites de la durée de la détention préventive (introduction d'une durée maximale).

³⁹ Declercq, R., et Verstraeten, R. (éd.), *Voorlopige hechtenis, De wet van 20 juli 1990*, Louvain, 1991.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 25 août 2004, projet de loi, DOC 51 1317/001 ; *Doc. parl.*, Chambre, 4 mars 2005, rapport, DOC 51 1317/005.

⁴¹ Deltenre, S., Maes, E., *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis / Onderzoeksnota's*, n° 9, INCC, Bruxelles, 2001.

⁴² Daeninck, P., Deltenre, S., Jonckheere, A., Maes E., Vanneste, C. (prom.), op. cit., INCC, Bruxelles, mars 2005, 367 p.

Dans les conclusions de cette étude, l'INCC a souligné qu'il est nécessaire de modifier radicalement la législation pour réduire la population de prévenus⁴³. L'évolution de l'application de la détention préventive à plus long terme indique qu'il ne faut pas s'attendre à une quelconque diminution réelle de la population si on ne s'attaque pas en même temps au nombre d'applications et à la durée de la détention.

L'INCC signale que la question de savoir dans quelle mesure la durée de la détention préventive pourrait être limitée est difficile à transposer juridiquement. Une limitation de la durée de la détention préventive suppose, en effet, d'introduire une règle générale et abstraite applicable à une variété très large de cas concrets. Quoi qu'il en soit, la réglementation devra prévoir certaines exceptions, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays européens (tels que la France), avec le risque que l'exception devienne finalement la règle dans la pratique. Une piste de réflexion en la matière pourrait consister à introduire des durées variables sur la base de critères spécifiques.

Enfin, l'INCC souligne qu'une réduction de la durée de la détention préventive ne peut avoir un effet sur la population carcérale que si cette réduction s'accompagne d'une modération dans la fixation de la peine ou qu'elle encourage la libération anticipée.

Aucune décision politique n'a été prise au sujet de ces propositions. Le monde politique craint que, dans l'état d'esprit actuel, l'opinion publique n'accueille pas favorablement une modification radicale telle que proposée dans l'étude. Au moment de l'audit, le ministre de la Justice ne voyait pas l'intérêt de modifier une nouvelle fois la législation sur la détention préventive (voir ci-avant). Il a toutefois souligné la nécessité de rouvrir, tôt ou tard, le débat sur la détention préventive⁴⁴.

4.3.2 Surveillance électronique

En 2009, le ministre de la Justice a chargé l'INCC d'examiner la surveillance électronique comme alternative éventuelle à la détention préventive. Dans les conclusions de son étude⁴⁵, l'INCC signale que l'introduction de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive « nécessitera un effort budgétaire supplémentaire (et probablement considérable) et aura vraisemblablement un impact relativement limité – certainement pas substantiel – sur le volume de la population des prévenus dans nos prisons (traduction) ». Par ailleurs, il souligne les nombreuses questions juridiques et pratiques qui entourent une telle décision. L'INCC estime que l'introduction éventuelle de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive devrait s'inspirer d'une « perspective humaine, éthique et respectueuse des droits de l'homme, dans le sens d'une réduction des effets négatifs de la détention et en tenant davantage compte du principe juridique de la présomption d'innocence (traduction) ».

⁴³ Voir aussi : Maes, E., Daeninck, P., Deltrenre, S., Jonckheere, A., *Oplossing(en) gezocht om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen*, Panopticon, 2007-2, 19.

⁴⁴ Note au conseil des ministres du 23 décembre 2010 et *Annales*, Chambre, 22 mars 2011, CRIV 53 Com 163, p. 4.

⁴⁵ INCC, Maes, E. (prom.), De Man, R., Mine, B., Van Brakel, R., *Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive, rapport d'audit*, 1^{er} mars – 31 décembre 2009, 304 p.

Le ministre estime que le rapport ne contient pas de conclusions univoques permettant d'instaurer la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive. Le rapport d'étude doit, selon lui, servir de base à une concertation plus poussée et un débat plus large.

4.3.3 Opinion et nécessité de clarification

Les avis sur la détention préventive sont nombreux et divergents. Bien que la loi du 20 juillet 1990 interdise explicitement l'application de la détention préventive en tant que mesure d'instruction et de peine, les juges d'instruction semblent parfois faire un usage *impropre* de la détention préventive. Ils le font en raison d'une certaine insatisfaction quant à l'exécution des peines (voir non-exécution ou exécution alternative des peines de prison *courtes*). D'après l'INCC, la détention préventive risque de servir *d'avance sur la peine*. Les médias jouent également un rôle non négligeable en la matière. Ainsi, les médias et, donc, l'opinion publique en général acceptent parfois difficilement que certains prévenus soient rapidement libérés (par exemple, en cas d'infraction routière ayant entraîné la mort et avec délit de fuite), alors qu'ils ne représentent pas un grand danger immédiat pour l'ordre public.

Le système de détention préventive est également perçu par certains comme fréquemment appliqué et pour de longues durées (par exemple, lorsque l'enquête se prolonge) et comme un moyen pour obtenir des aveux.

La magistrature souligne que les détentions ne sont pas exagérées et qu'il existe un système de filtrage considérable avant d'appliquer la détention préventive⁴⁶. Si la détention préventive est la seule *peine* (= période passée en prison), ce n'est pas parce que les magistrats veulent imposer une avance sur la peine, mais parce que les peines de courte durée ne sont pas exécutées.

Selon la magistrature, l'augmentation du nombre de prévenus en détention préventive peut résulter des facteurs suivants :

- une hausse de la criminalité, la complexité croissante et l'internationalisation de la criminalité;
- l'amélioration et l'accélération de l'enquête judiciaire ;
- la difficulté à clôturer les enquêtes judiciaires en raison de problèmes de capacité auprès du pouvoir judiciaire ou de la police.

Par ailleurs, il y a aussi la problématique des prévenus qui ne devraient pas se trouver dans le circuit judiciaire (étrangers illégaux, toxicomanes, personnes socialement démunies et toute forme mixte de ces catégories). Ils se retrouvent en prison parce que la capacité d'accueil des autres structures est insuffisante.

La Cour des comptes est d'avis que des études scientifiques complémentaires devraient permettre d'objectiver le débat sur la détention préventive et de l'épurer de simples perceptions. Elles nécessitent un suivi permanent et une analyse des données.

⁴⁶ Van Cauwenberghe, K., *Wat is geloofwaardige strafuitvoering*, in Fatik, n° 118, 24; Auditions du procureur général Y. Liégeois, rapport, 4 mars 2005, *Doc. parl.*, Chambre DOC 51 1317/005, p. 57 et suiv.

4.4 Pilotage et exécution des mesures

4.4.1 Délimitation des responsabilités des acteurs

L'application de la détention préventive et de la liberté sous conditions est un processus complexe impliquant plusieurs acteurs.

Acteurs	Responsabilités de chaque acteur (par ordre chronologique d'intervention dans le processus)
Pouvoir exécutif	
Police	<ul style="list-style-type: none"> • Procède à l'arrestation administrative • Exécute l'information
Pouvoir judiciaire	
Ministère public	<ul style="list-style-type: none"> • Requier l'arrestation devant le juge d'instruction • Poursuit devant les juridictions d'instruction et ensuite devant le juge pénal
Juge d'instruction	<ul style="list-style-type: none"> • Décide de l'arrestation et de la libération • Peut accorder la liberté sous conditions
Juridiction d'instruction (chambre du conseil en première instance et chambre des mises en accusation en appel)	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle la décision du juge d'instruction : confirme l'arrestation ou la libération, peut accorder la liberté sous conditions • Règle la procédure à la fin de l'instruction judiciaire
Pouvoir exécutif – SPF Justice	
DG EPI (Établissements pénitentiaires)	<ul style="list-style-type: none"> • Gère la détention des personnes en détention préventive
DG MJH (Maisons de justice) du SPF Justice de l'arrondissement judiciaire du domicile du prévenu	<ul style="list-style-type: none"> • Rédige, à la demande du juge d'instruction, un rapport social qui servira de base à une éventuelle libération anticipée (liberté sous conditions) • Encadre et contrôle la liberté sous conditions (+ police) • Fait partie des structures de concertation avec le pouvoir judiciaire
SPF Justice en première instance + commission d'indemnisation en cas de détention préventive inopérante	Décide de l'indemnisation en cas de détention préventive inopérante (injuste)

Les responsabilités des acteurs ont été clairement délimitées dans la législation. L'application de la détention préventive et de la liberté sous conditions relève du pouvoir judiciaire. Le pouvoir exécutif n'a pas la possibilité de les piloter. Le ministre ou la DG EPI n'ont rien à dire sur l'enfermement ou la libération de prévenus. L'administration pénitentiaire assure uniquement l'accueil des prévenus et la gestion des maisons d'arrêt.

La structure de concertation prévue par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe (article 98/1) et introduite en 2008 a créé un cadre de collaboration entre la justice (juges d'instruction, ministère public, DG Maisons de justice) et les structures d'aide sociale, notamment pour stimuler l'utilisation des alternatives, telles que le système de liberté sous conditions. La structure de concertation Peines alternatives a été lancée début 2009 (voir chapitre 3).

4.4.2 Réglementation, procédure et exécution

Détention préventive

Les procédures relatives à l'arrestation judiciaire et à la détention préventive sont strictement réglées par la loi du 20 juillet 1990 et sont appliquées par le pouvoir judiciaire.

La répartition géographique des mandats d'arrêt entre les arrondissements judiciaires montre que le nombre de mandats décernés diffère selon l'arrondissement. Cette différence s'explique par le nombre de majeurs pénalement responsables dans l'arrondissement concerné et le nombre de prévenus faisant l'objet d'une instruction judiciaire. L'INCC a aussi examiné le nombre de personnes en détention préventive par rapport au nombre de prévenus impliqués dans des instructions judiciaires similaires⁴⁷. Il en ressort que l'arrestation n'est pas utilisée de manière égale dans chaque arrondissement. Les arrondissements judiciaires de Bruxelles, d'Anvers et de Liège sont ceux qui délivrent le plus grand nombre de mandats d'arrêt. À eux trois, ils délivrent près de la moitié (45,9 %) des mandats d'arrêt en Belgique. Par conséquent, les maisons d'arrêt situées dans ces arrondissements sont celles qui souffrent le plus de la surpopulation (Anvers, Forest, Lantin).

Quant au profil, la population des prévenus se compose surtout d'hommes âgés en moyenne de trente ans, dont la moitié ne possède pas la nationalité belge. Ce profil est à peu près identique à celui de la population pénitentiaire globale (chapitre 3).

Liberté sous conditions

Le juge d'instruction ou la juridiction d'instruction a la possibilité de mettre le prévenu en liberté en attendant son procès, moyennant le respect de certaines conditions. Le juge peut, en tenant compte de certaines limites, fixer lui-même les conditions (par exemple, une interdiction, une guidance sociale, un suivi ou traitement psychologique). Pour une surveillance ou un suivi, il peut être fait appel aux services de police et aux maisons de justice. Les conditions sont imposées pour trois mois et peuvent toujours être prolongées, modifiées ou suspendues pendant l'instruction.

Comme les moyens matériels et l'effectif destinés au suivi des mesures ordonnées faisaient défaut lors de l'introduction de la liberté sous conditions en 1990 (voir ci-avant), cette mesure n'a pas été pleinement opérationnelle avant longtemps, ce que certains prédisaient

⁴⁷ Jonckheere, A., Maes, E., *Opgesloten of vrij onder voorwaarden in het kader van het vooronderzoek in strafzaken? Analyse van het profiel van verdachten onder aanhoudingsmandaat en vrij onder voorwaarden (VOV) op basis van justitiële databanken*, in *Criminografische ontwikkelingen: van (victim-)survey tot penitentiaire statistiek* (série Panopticon Libri, n° 3), Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, p. 107.

d'ailleurs⁴⁸. Les maisons de justice (organisées seulement depuis 2007 en DG au sein du SPF Justice) ont dû s'organiser et former du personnel⁴⁹. La magistrature a dû s'accoutumer à la mesure et la collaboration avec les assistants de justice et la police a dû prendre forme. La police constate les faits, l'assistant de justice dresse, via une enquête, un portrait de la personne et de son environnement. Le suivi et le contrôle sont importants parce qu'ils orientent l'intéressé vers l'aide sociale et l'y maintiennent.

Comme la détention préventive, la liberté sous conditions diffère dans son application selon l'arrondissement judiciaire concerné. Le plus grand nombre de cas de suivi de la liberté sous conditions par les maisons de justice est recensé à Bruxelles (FR), Liège, Charleroi et Anvers.

L'étude de l'INCC montre que la population des prévenus et celle bénéficiant d'une liberté sous conditions se répartissent de façon similaire quant au genre et à l'âge (voir le point précédent). Parmi les prévenus, les personnes de nationalité étrangère sont surreprésentées par rapport aux Belges. Par contre, la population en liberté sous conditions se compose surtout de Belges⁵⁰. Vu la nature des conditions imposées, les étrangers sont moins nombreux à bénéficier d'une liberté sous conditions. Par conséquent, cette catégorie demeure davantage représentée dans les établissements pénitentiaires. En raison des barrières linguistiques, les étrangers ne peuvent pas ou peuvent difficilement bénéficier d'une guidance ou d'une aide sociale. D'après l'INCC, cette situation pourrait changer lorsque l'accord de coopération européen relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires entrera en vigueur le 1^{er} décembre 2012⁵¹. À ce moment-là, les États reprendront la responsabilité de ces mesures et les contrôleront. Il reste à voir ce que l'application de cet accord donnera dans la pratique. Des problèmes ont déjà été signalés au sujet de la traduction de certains documents. L'INCC estime qu'il faudra voir aussi si les juges d'instruction auront suffisamment confiance dans l'application et l'exécution concrètes de cet accord.

Certaines catégories d'étrangers restent plus longtemps en détention préventive. Par exemple, les Albanais y restent deux fois plus longtemps que les Belges. Cette constatation peut éventuellement s'expliquer par la nature des infractions commises (voir la qualification d'*association de malfaiteurs* plus fréquente). L'INCC estime qu'un examen plus approfondi de la situation s'impose certainement.

La loi autorise aussi la liberté sous conditions après le paiement d'une caution. Le montant de celle-ci est fixé à la discrétion du juge ou de la juridiction d'instruction. Il est versé à la Caisse des dépôts et consignations. La fixation de la caution dépend totalement de la capacité financière de l'intéressé. Le juge doit en fixer le montant en fonction de l'objectif recherché, c'est-à-dire dissuader l'inculpé de se soustraire à la justice⁵². La caution est res-

48 Hutsebaut, F., *Vrijheid onder voorwaarden en invrijheidstelling onder voorwaarden*, in Declercq, R., et Verstraeten, R., (éd.), op. cit., p. 189 et suiv.

49 La loi (article 38, § 1^{er}) prévoyait l'intervention de services sociaux auprès des tribunaux pour encadrer la liberté sous conditions. Ces services n'ont pas vu le jour.

50 Jonckheere, A., Maes, E., op. cit., p. 107.

51 Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2009, concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire, L 294/20 du 11 novembre 2009.

52 Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Laurent, *Doc. parl.*, Chambre, session 1989-1990, 1255/2, p. 45.

tituée à la condition que l'inculpé soit présent lors de tous les actes de la procédure et lors de l'exécution du jugement. Si l'inculpé reste en défaut, la caution est attribuée à l'État. Le cautionnement est limité en raison de la capacité financière restreinte des prévenus en général. En outre, il n'est pas appliqué de la même manière dans tous les arrondissements judiciaires et l'est surtout dans les arrondissements de Bruxelles et d'Anvers⁵³.

4.5 Suivi et évaluation

4.5.1 Suivi

Dans sa note consacrée à la politique pénale et d'exécution des peines (2010), le ministre de la Justice a souligné le manque d'informations sur la politique de poursuite et d'arrestation menée par les magistrats du parquet et les juges d'instruction concernant la détention préventive. Mis à part les études de l'INCC sur le sujet, l'application de la détention préventive ne fait pas l'objet d'une actualisation permanente des chiffres détaillés. L'INCC a toutefois plaidé pour qu'on crée une structure de suivi permanente, comme en France. La DG EPI dispose de chiffres et de statistiques sur le nombre d'écrous, la population carcérale répartie suivant la situation juridique et l'établissement, etc., mais ces données pourraient être approfondies. La magistrature (juges d'instruction) dispose d'un programme informatique national⁵⁴, mais il manque certains chiffres dans plusieurs des statistiques publiées (par exemple, pour certains arrondissements ou cabinets d'instruction). L'INCC pourrait produire des données pointues et détaillées sur la base des banques de données disponibles, mais cela demande aussi d'investir dans des moyens supplémentaires.

4.5.2 Évaluation

La législation concernée ne prévoit pas d'obligation d'évaluation. L'octroi des indemnités pour détention *inopérante* (injuste) pourrait constituer un indicateur d'un recours trop aisé à la détention préventive⁵⁵. Cependant, le fait que la période de détention préventive est souvent englobée dans la peine, que l'indemnité n'est pas automatiquement accordée et que plusieurs conditions de forme et de contenu doivent être remplies limite la pertinence de l'indicateur.

Plusieurs déclarations gouvernementales (par exemple, l'accord de gouvernement 2007-2011) et notes de politique générale avaient pourtant annoncé une évaluation de la législation sur la détention préventive. C'est au ministre de la Justice, en tant que responsable de la politique générale, qu'il revient d'évaluer l'application de la législation. Comme signalé précédemment, quelques ministres ont confié à l'INCC des missions spécifiques relatives à la détention préventive. Le tableau suivant les énumère.

⁵³ *Questions et réponses*, Chambre, 2010-2011, n° 13, p. 42, et n° 19, p. 3, question parlementaire n° 50 du 3 septembre 2010, 53 013 43.

⁵⁴ JIOR (« Juges d'instruction – Onderzoeksrechters »).

⁵⁵ La loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante dispose que « toute personne qui aura été détenue préventivement pendant plus de huit jours sans que cette détention ou son maintien ait été provoqué par son propre comportement » peut prétendre à une indemnité (article 28).

Tableau 11 – Missions de l'INCC relatives à la détention préventive

Thème détention préventive	Période
Relèvement du seuil d'admissibilité	2001
Limitation de la durée	
Limitation de la durée	2004-2005
Liste d'infractions positives et négatives	
Introduction de la surveillance électronique	2009

4.6 Effet en matière de surpopulation

Jusqu'à présent, les mesures prises n'ont pas eu d'effet réducteur visible sur la population des prévenus dans les prisons. La loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive a seulement entraîné une brève réduction du nombre de ce type de détentions en 1991. Les modifications ultérieures de la loi en 2005 n'ont eu aucune influence sur le nombre de prévenus ou la durée de la détention préventive.

Il n'est pas possible de limiter l'application de la détention préventive en formulant des exigences plus strictes ou en imposant des obligations de motivation. Les exigences et conditions pour appliquer la détention préventive sont déjà plus strictes et le caractère exceptionnel de la mesure a été souligné.

En 2010, le ministre a signalé que le prochain gouvernement devra prendre des décisions pour stimuler les alternatives à la détention préventive, y compris l'introduction de la surveillance électronique. Des options politiques fondamentales (éventuellement législatives) devront être envisagées pour agir sur le flux de détenus dans les maisons d'arrêt⁵⁶.

4.7 Conclusions

Les ministres de la Justice successifs ont considéré que l'application de la détention préventive était l'une des causes de la surpopulation carcérale. Cependant, ils n'ont pas formulé d'objectifs mesurables pour l'application de la détention préventive ou de la liberté sous conditions.

Malgré les adaptations de la législation, la population des prévenus en prison reste élevée. Les initiatives politiques n'ont pas donné de résultat visible. La part que représentent les prévenus dans la population carcérale s'est toutefois quelque peu stabilisée ces dernières années. Après une lente mise en route, la liberté sous conditions est de plus en plus appliquée. La surveillance électronique ne constitue manifestement pas une alternative à la détention préventive.

⁵⁶ Note au conseil des ministres du 23 décembre 2010.

Les possibilités dont dispose le ministre de la Justice pour orienter l'application de la détention préventive et les alternatives sont extrêmement limitées. L'harmonisation entre les acteurs et la concertation avec la magistrature assise, qui joue un rôle crucial dans l'exécution de la détention préventive et de la liberté sous conditions, sont difficiles.

Même si un travail de recherche important réalisé en soutien à la politique a servi de base aux travaux législatifs, il faut encore en permanence suivre et interpréter les chiffres relatifs à la détention préventive et à ses causes. L'évaluation de la législation n'est pas systématique, par exemple en inscrivant dans la loi une obligation d'évaluation. La Cour des comptes constate qu'il n'a pas encore été donné de suite concrète aux propositions visant à adapter fondamentalement le système.

Chapitre

Peine de travail

5

5.1 Description de la mesure

Depuis 2002, le juge dispose d'une mesure pénale supplémentaire à l'amende et à la peine de prison, à savoir la peine de travail. Cette mesure est régie par la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police⁵⁷.

La peine de travail peut être prononcée pour des faits de nature à entraîner une peine de police (peine de prison de un à sept jours) ou une peine correctionnelle (peine de prison de huit jours à cinq ans). En vertu de la loi, les juges ne peuvent pas prononcer une peine de travail pour les infractions les plus graves, telles que l'assassinat, le meurtre, la prise d'otages ou le viol. Il n'existe aucune limite au niveau des antécédents judiciaires. La peine de travail peut également être prononcée à l'encontre de récidivistes. La peine de travail autonome est une *peine principale* qui consiste en l'exécution d'un certain nombre d'heures de travail non rémunéré (jusqu'à 300 heures et, en cas de récidive, jusqu'à 600 heures) dans un lieu de prestation (services publics, ASBL, fondations à but social, scientifique ou culturel). La peine doit avoir été exécutée dans l'année qui suit la condamnation. La commission de probation peut prolonger ce délai.

Le juge doit coupler une *peine de substitution* (amende ou peine de prison) à la peine principale, au cas où la peine de travail n'est pas exécutée correctement. La peine de travail peut être infligée par le juge, requise par le ministère public ou sollicitée par le prévenu. Dans tous les cas, le condamné doit *donner son consentement* à la peine de travail. D'une manière générale, il est admis qu'une peine de travail est plus lourde qu'une amende, mais moins lourde qu'une peine de prison.

La peine de travail n'apparaît pas au casier judiciaire de l'intéressé, même dans les cas où une peine de prison de substitution doit être appliquée. La condamnation est, cependant, inscrite dans le casier judiciaire central, qui est notamment accessible aux services de police et aux magistrats.

Le nombre de peines de travail prononcées a tout d'abord connu une hausse spectaculaire après son introduction (de 556 en 2002 à 9.067 en 2005) pour se stabiliser ensuite (10.516 en 2010)⁵⁸.

Derrière ces totaux se cachent d'importantes différences entre les arrondissements judiciaires. Au sein des arrondissements également, une large partie des peines de travail sont parfois prononcées par quelques juges. Environ 60 % des peines de travail sont encadrées par les maisons de justice francophones et environ 40 % par les maisons de justice néerlandophones⁵⁹.

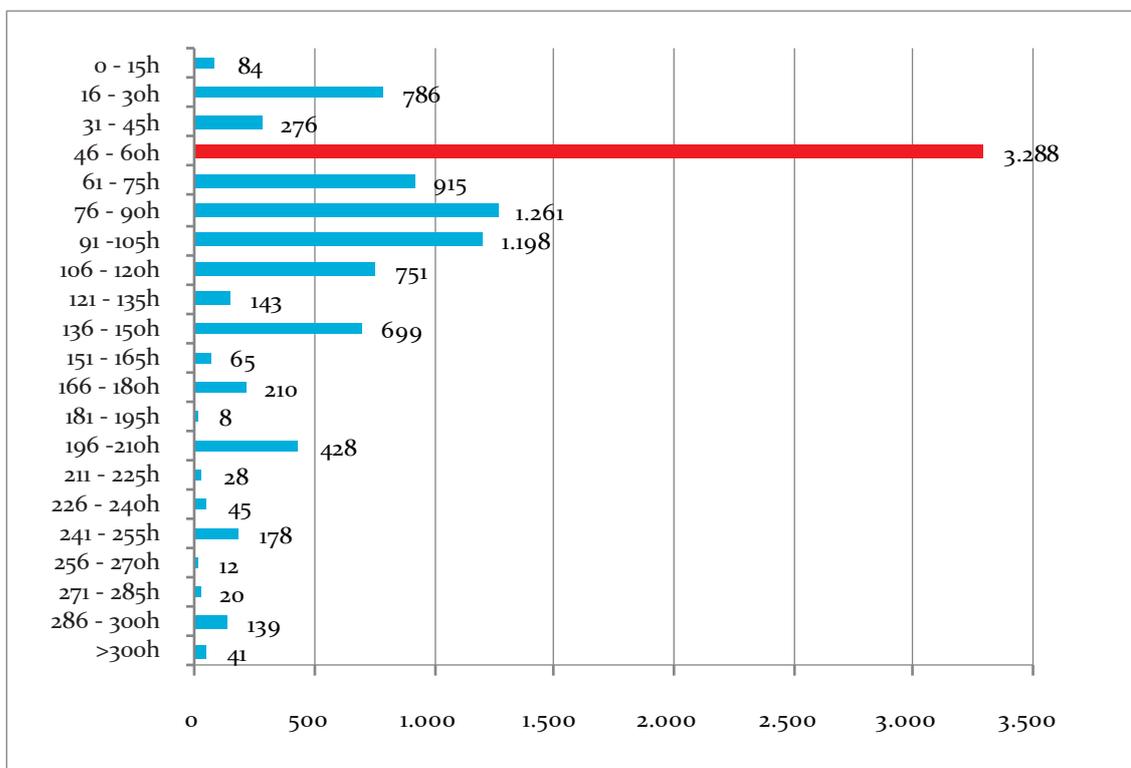
57 Auparavant, il existait déjà un système de « prestation de services » comme condition de probation ou dans le cadre d'une médiation judiciaire.

58 Jacobs, E. & Gyselinck, L., Direction générale des maisons de justice, « De autonome werkstraf », présentation Powerpoint dans le cadre d'une formation destinée aux magistrats, 17 mai 2010.

59 Jacobs & Gyselinck – source : Sipar 2009. Ce rapport oscille depuis plusieurs années déjà autour des 60 (francophones) – 40 (néerlandophones); Dominicus, H., « De werkstraf in België. Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de dienst justitiehuisen », dans : *Panopticon*, 2006, n° 4, p. 41.

La durée moyenne de la peine de travail s'élevait à 89,9 heures en 2009⁶⁰. Le graphique ci-après montre la répartition de la durée des peines de travail prononcées.

Graphique 5 – Nombre de peines de travail prononcées par durée (2009)



Source : Direction générale des maisons de justice

En 2009, 4.862 postes de travail étaient disponibles, répartis sur 3.651 lieux de prestation.

5.2 Politique

5.2.1 Objectifs

Dans sa note de politique générale 2004, le ministre de la Justice souligne que la peine de travail a un double objectif : donner une réponse plus adéquate que la peine de prison à la délinquance et mettre fin à la surpopulation dans les prisons.

L'accord de gouvernement 2008-2011 du 18 mars 2008 établit à nouveau un lien avec la surpopulation : «*l'exécution effective de peines alternatives à l'enfermement*» est un élément central du programme d'urgence visant à réduire la surpopulation carcérale.

Dans la note de politique générale 2010 et la note de politique pénale et d'exécution des peines 2010 du ministre, par contre, la réduction de la surpopulation dans les prisons ne figure plus parmi les objectifs de la peine de travail autonome. Le ministre estime que cette peine présente plutôt des avantages en matière d'individualisation, de normalisation, de

⁶⁰ Chambre, 8 février 2010, QRVA 52 93 – Question n° 460 de M. Xavier Baeselen au ministre de la Justice.

socialisation et de responsabilisation. L'objectif principal de la politique actuelle est de continuer à stimuler l'application de la peine de travail en optimisant le modèle organisationnel et en réformant le système de subvention.

5.2.2 Fondements

Impact escompté sur la surpopulation

De nombreuses qualités sont attribuées à la peine de travail. C'est pourquoi elle est aussi dénommée la « peine caméléon »⁶¹ : chacun y trouve quelque chose qui lui plaît. Cette caractéristique a probablement contribué à sa popularité.

Dans un certain nombre de notes de politique générale et dans l'accord de gouvernement 2008-2011, la peine de travail est présentée comme une mesure de lutte contre la surpopulation. Or, il ressort des travaux parlementaires préparatoires de la loi sur la peine de travail⁶² que le législateur ne visait pas en premier lieu à réduire la surpopulation en introduisant la peine de travail. Il souhaitait surtout mettre à la disposition du juge une peine humaine, constructive, réparatrice et acceptée. Le ministre de la Justice de l'époque avait constaté que le législateur continuait à adopter des lois imposant la peine de prison comme sanction, en dépit des plaintes incessantes au sujet de la surpopulation carcérale. L'introduction de la peine de travail constituait, d'après lui, un signal positif : pour la première fois, on ne songeait pas uniquement à l'emprisonnement.

Pendant les débats, le ministre et les membres de la commission ont clairement souligné qu'il se pouvait que la peine de travail constitue davantage un contrepoids au sentiment croissant d'impunité, auprès des criminels, et d'insécurité, auprès des citoyens, qu'une véritable solution à la surpopulation carcérale. La peine de travail serait utilisée en remplacement des courtes peines d'emprisonnement, qui ne sont pas exécutées, plutôt qu'en remplacement de la peine d'emprisonnement. Un certain degré d'extension du filet pénal (*net-widening*) n'a pas été exclu (voir ci-après).

Il ressort de la littérature que le législateur a douté à juste titre de l'effet réducteur des peines de travail sur la peine d'emprisonnement effectif.

Une analyse de l'évolution du nombre de condamnés définitifs révèle qu'on ne peut s'attendre qu'à un effet limité de la peine de travail sur le volume de la population pénitentiaire. En effet, celui-ci est surtout déterminé par les peines de longue durée (plus de cinq ans). Or, il s'agit précisément de la catégorie de condamnés qui n'entrent pas en considération pour une peine de travail autonome. Les experts s'attendent à ce qu'en raison de la manière dont les peines de prison les plus courtes sont exécutées, la peine de travail autonome remplace souvent les peines privatives de liberté non exécutées ou partiellement exécutées ou la surveillance électronique⁶³.

⁶¹ Luypaert, H., Françoise, C., Beyens, K. & Kaminski, D., *Werken en leren als straf. Onderzoek naar de uitvoering van werkstraffen en leermaatregelen in België*, Bruxelles, VUBPress, 2007 et Reynaert, P., « Pourquoi tant de peines ? La peine de travail ou les métastases de la pénalité alternative », dans : *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*, 13, l'exécution des peines – de strafuitvoering, Bruges, La Chartre, 2003, p. 340-389.

⁶² *Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 0549/001 et 0549/011, *Doc. parl.*, Sénat 2-778/7.

⁶³ Maes, E., *Hoe punitief is België*, p. 74.

En vertu des normes des Nations unies⁶⁴, pour garantir qu'une peine alternative conduise à une réduction du nombre d'emprisonnements, il faut veiller, lors de l'élaboration de la législation, à ce que l'alternative remplace bien une peine de prison. En effet, les alternatives remplacent souvent l'absence de peine ou d'autres peines non privatives de liberté. Il s'agit du phénomène décrit par les spécialistes comme l'« extension du filet pénal ». Cette condition n'est donc pas remplie en Belgique puisque la peine de travail autonome y constitue une alternative tant à l'amende qu'à la peine de prison.

À cet égard, on peut se référer à l'avis de l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC)⁶⁵ qui estime préférable de ne pas faire de la surveillance électronique une peine autonome afin d'éviter le risque d'extension du filet pénal qui pourrait exister dans les cas où elle remplacerait d'autres mesures alternatives.

Malgré l'absence de données fiables, la DG des maisons de justice estime également, sur la base du jugement professionnel des assistants de justice, que la peine de travail n'est pas une réelle alternative à la peine d'emprisonnement effectif.

Au vu de ce qui précède, la disparition de la réduction de la surpopulation en tant qu'objectif de la peine de travail autonome dans la politique actuelle est donc un choix bien étayé.

Plans visant à optimiser le modèle organisationnel et à réformer le système de subvention

Les plans visant à optimiser le modèle organisationnel et à réformer le système de subvention sont également bien étayés. Ils se basent sur deux évaluations de l'exécution de la peine de travail dans la pratique⁶⁶. Différents problèmes opérationnels en sont ressortis : notamment au niveau du subventionnement, de la collaboration entre les divers acteurs, de l'offre de lieux de prestation dans certains arrondissements (surtout pour les prestations le soir et le week-end), des listes d'attente, etc. L'objectif est de résoudre la plupart de ces problèmes en une fois⁶⁷ (voir le point 5.3.4 ci-après).

5.3 Application

5.3.1 Acteurs

Le tableau suivant identifie les intervenants dans la procédure relative à la peine de travail autonome ainsi que leurs tâches ou responsabilités.

⁶⁴ Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale, Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté. Peines de substitution à l'incarcération*, New York, 2006. Ces outils d'évaluation se basent sur les règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté, 1990 (les « règles de Tokyo »).

⁶⁵ INCC, *Recherche relative à l'introduction de la surveillance électronique comme peine autonome*, octobre 2005.

⁶⁶ La première évaluation a été discutée en juin 2004 lors d'une audition au sein de la commission de la Justice de la Chambre : *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, 1146/003, p. 14-61. La deuxième évaluation a été effectuée en 2006-2007 par la VUB et l'UCL : Luypaert, H., Françoise, C., Beyens, K. & Kaminski, D., *Werken en leren als straf. Onderzoek naar de uitvoering van werkstraffen en leermaatregelen in België*, Bruxelles, VUBPress, 2007.

⁶⁷ Voir aussi la réponse du ministre dans : Chambre, 1^{er} mars 2010, QRVA, 52 96.

Tableau 12 – Tâches et responsabilités en matière de peine de travail autonome

Pouvoir judiciaire	
Juge	Il prononce la peine de travail.
Commission de probation	Elle suit l'exécution. En cas de problème, elle peut soumettre le dossier au ministère public.
Ministère public	En cas de problème, il peut décider de faire exécuter la peine de substitution (prison ou amende) en tout ou en partie.
Exécution locale	
Assistant de justice	À la demande du juge, il rédige des rapports d'information succincts ou exécute des enquêtes sociales. Il encadre l'exécution de la peine. Il informe la commission de probation en cas de problème.
Coordinateur des mesures judiciaires alternatives (un par maison de justice)	Il veille à faire concorder l'offre et la demande en matière de lieux de prestation. Il suit, évalue la situation et rend compte.
Lieux de prestation	Ils veillent à l'exécution de la peine de travail.
Communes : services de dispatching ⁶⁸ (subventionnés via le plan global)	Elles cherchent un lieu de prestation adapté aux personnes condamnées à une peine de travail qui sont envoyées via une maison de justice. Tous les arrondissements ne disposent pas d'un tel service (à défaut, c'est l'assistant de justice qui assure tout l'encadrement).
Pilotage et suivi centraux : Direction générale des maisons de justice	
Direction de l'expertise, cellule de conception et de soutien à la politique (ancien « service d'encadrement des mesures alternatives »)	Elle élabore la politique relative aux mesures alternatives. Elle recherche une cohésion au niveau de l'organisation, et informe et sensibilise tous les acteurs. Elle évalue et oriente. Elle apporte un soutien administratif et politique à tous les acteurs.
Direction de l'expertise, section de gestion administrative des projets	Elle traite les dossiers de subventions.

En tant que pourvoyeuse de lieux de prestation, la société joue un rôle actif dans l'exécution de la peine de travail. La justice dépend de la volonté de collaboration des organisations sociales.

Au total, 245 ETP ont été nécessaires pour encadrer l'exécution des peines de travail (10.112 en 2009) : 112 ETP dans les maisons de justice, 108 ETP dans les services de dispatching subventionnés et 25 ETP dans les projets d'ateliers subventionnés.

5.3.2 Procédures et règles

La Direction générale des maisons de justice dispose de deux ordres de service pertinents pour l'exécution de la peine de travail : le premier précise le statut juridique du condamné à

⁶⁸ Aussi dénommés « services Peines de travail » ou « services d'encadrement ».

une peine de travail et le deuxième contient le contrat standard conclu entre le condamné, l'assistant de justice et le lieu de prestation. En outre, elle a élaboré des instructions de travail détaillées pour l'ensemble des activités du processus relatif à l'exécution et au suivi de la peine de travail autonome, de la phase de réception du mandat et de constitution du dossier à celle qui consiste à prévenir le demandeur de la fin de l'exécution de la peine de travail autonome.

5.3.3 Financement

D'après l'administration, le coût moyen d'un dossier relatif à une peine de travail s'élève à 795 euros (calculé sur la base des chiffres de 2008). Comme la durée moyenne d'une peine de travail est de 91 heures (2008), le coût par heure atteint 8,75 euros. Ce montant comprend tous les frais à la charge du SPF Justice, y compris le subventionnement des services d'encadrement, qui se chargent de trouver un lieu de prestation pour 70 % des condamnés à une peine de travail.

À cela, il faut ajouter les frais éventuels supportés par les lieux de prestation, comme les coûts d'encadrement, les vêtements de sécurité, le contrôle médical, etc. Les lieux de prestation ne reçoivent pas d'indemnité pour la mise à disposition d'un poste de travail.

Les frais de personnel et les frais opérationnels relatifs aux assistants de justice et aux assistants administratifs sont mis à la charge des crédits de personnel et de fonctionnement de la Direction générale des maisons de justice. Le subventionnement des services d'encadrement est supporté par un crédit distinct de la Direction générale des maisons de justice destiné à subventionner les activités de service et de formation (5,9 millions d'euros ordonnancés en 2010) et un montant provenant du fonds de sécurité et du fonds de sécurité routière pour les peines liées à la sécurité routière (0,95 million d'euros en 2008 – chiffres les plus récents).

5.3.4 État d'avancement de la réforme du modèle organisationnel et du système de subvention

La réforme du système de subvention est inscrite sous l'objectif opérationnel K21 du plan de management 2006-2012 de la Direction générale des maisons de justice.

En février 2010, le ministre de la Justice a créé un groupe de travail au sein de l'administration, qui lui aurait remis une proposition début 2011. Celle-ci vise à résoudre les problèmes rencontrés lors des évaluations en remaniant entièrement le système de subvention actuel et en proposant un modèle de subventionnement et d'organisation plus transparent. L'administration n'a pas souhaité transmettre le document à la Cour. Celle-ci ne peut donc pas se prononcer à son sujet.

L'administration continue entre-temps de travailler à une exécution optimale des peines de travail, en accordant notamment une attention particulière à la résorption des listes d'attente au sein des maisons de justice. Le conseil des ministres du 8 avril 2011 a prolongé d'un an les contrats en cours avec les villes et communes.

5.3.5 Monitoring et évaluation

La Direction générale des maisons de justice axe son monitoring et son évaluation sur l'exécution correcte et efficiente de la peine de travail dans la pratique.

L'exercice d'évaluation de la politique réalisé en 2002-2003 n'a pas été répété et les analyses sont effectuées uniquement de manière ad hoc, par exemple, à l'occasion d'une question parlementaire.

Les effets de l'application de la peine de travail autonome sur la population carcérale ne font pas l'objet d'un suivi.

Ceci confirme la constatation effectuée par Beyens & Aertsen⁶⁹ : « *Plus le nombre de peines de travail prononcées augmente de façon exponentielle, plus l'attention se porte sur le caractère gérable de l'exécution pratique... L'incidence de la peine de travail sur la réduction ou l'augmentation des peines privatives de liberté n'est pratiquement plus examinée par les personnes chargées de l'application et de l'exécution dans la pratique* » (traduction). Un exemple parlant : pendant les auditions relatives à l'évaluation réalisée au cours de la session 2002-2003 de la Chambre, une seule question a été posée quant à l'incidence sur le nombre de peines de prison prononcées⁷⁰.

Par conséquent, les autorités publiques ne sont pas en mesure de répondre aux questions principales dans le cadre de l'évaluation des mesures pénales alternatives, telles que prescrites par les Nations unies : « *Le système permet-il de réduire de manière effective la population carcérale ?* » et « *Quel est le pourcentage des condamnés à une peine de travail qui, en son absence, auraient été condamnés à une peine de prison et quelle aurait été la durée de cette peine ?* »⁷¹.

5.4 Résultats : la peine de travail remplace-t-elle la peine de prison ?

Quel effet l'introduction de la peine de travail a-t-elle eu sur la surpopulation carcérale? Autrement dit, combien de personnes parmi celles condamnées à une peine de travail auraient-elles dû purger une peine de prison effective si la peine de travail n'avait pas existé ?

L'examen des travaux parlementaires préparatoires avait déjà révélé qu'en instaurant la peine de travail, le législateur n'avait pas comme ambition ou objectif principal de réduire la population carcérale. La littérature et les normes internationales ont montré que le risque d'extension du filet pénal est réel. Le ministre ne mentionne plus non plus la réduction de la population carcérale parmi les objectifs de la peine de travail. Cependant, comme cet objectif figure dans le dernier accord de gouvernement, il est opportun d'examiner l'évolution de la situation depuis l'introduction de la peine de travail en 2002.

⁶⁹ Beyens, K. & Aertsen, I., "De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?", dans : *Panopticon*, 2006, n° 4, p. 4-5.

⁷⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, 1146/003, p. 55.

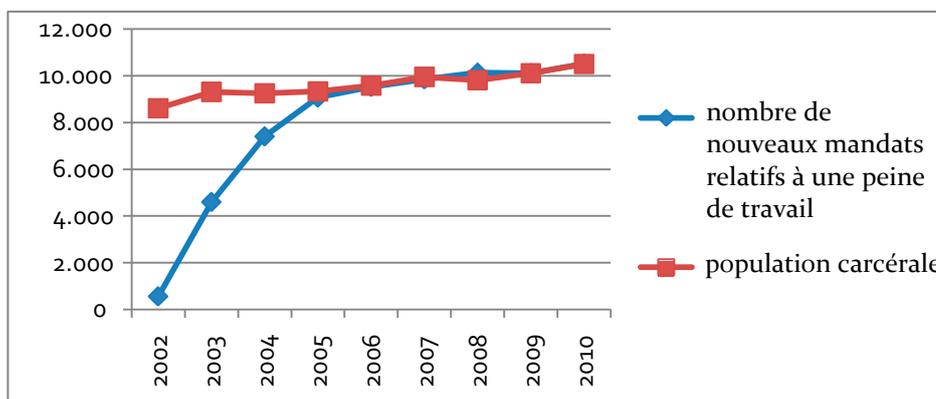
⁷¹ Nations unies, *op.cit.*, p. 2.

Afin de donner une réponse satisfaisante à cette question, il est nécessaire d'examiner le processus de fixation des peines. Un tel examen n'a pas été effectué en Belgique jusqu'à présent, bien que l'administration y ait également un intérêt. Les évaluations existantes se limitent aux aspects opérationnels.

Même si les questions précitées n'ont jamais été examinées spécifiquement, la compilation de chiffres existants donne une indication de l'influence que l'introduction de la peine de travail autonome a eue sur le nombre de peines de prison.

Une chose est certaine, l'augmentation spectaculaire du nombre de peines de travail depuis l'introduction de la mesure n'est pas allée de pair avec une diminution de la population carcérale, au contraire.

Graphique 6 – Évolution des peines de travail et de la population carcérale

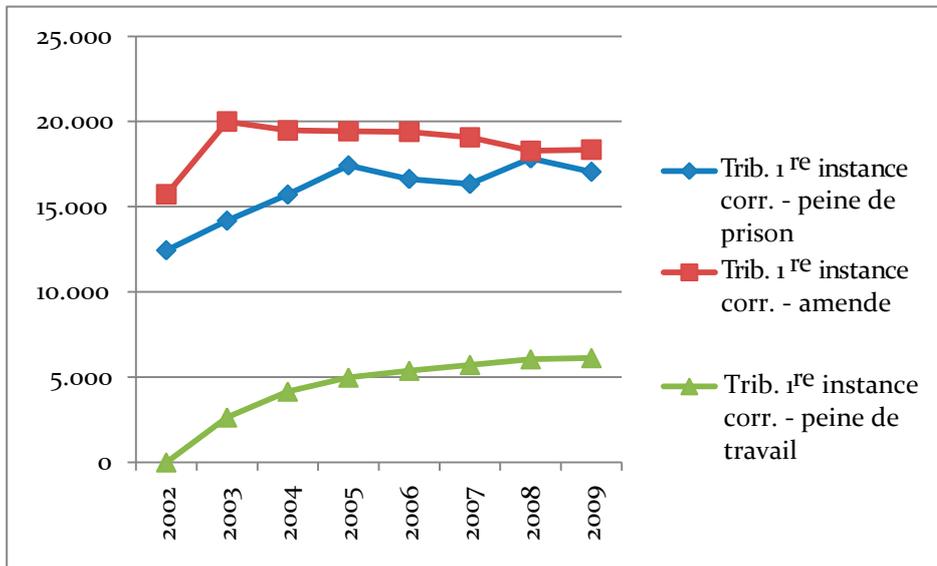


Sources : DG Maisons de justice (peines de travail) et DG Établissements pénitentiaires (population carcérale)

Le nombre de peines de prison prononcées par les juges a également continué à augmenter :

- Depuis l'application de la peine de travail par les tribunaux de police en 2004, le nombre de peines de prison prononcées a continué à augmenter, passant de 1.482 à 3.168. Le nombre d'amendes infligées a également augmenté, mais varie autour des 200.000 depuis 2005. Le nombre de condamnations à une peine de travail oscille entre 2.500 et 3.000 par an depuis 2005.
- Depuis l'application de la peine de travail par les tribunaux correctionnels, son nombre n'a cessé d'augmenter. De 2.634, il est passé à plus de 6.000. Le nombre de peines de prison a augmenté jusqu'en 2005, pour diminuer légèrement et se maintenir au niveau de 2005. Le nombre d'amendes infligées est en baisse depuis 2003.

Graphique 7 – Évolution du nombre de peines dans les dossiers correctionnels



Source : statistiques annuelles des cours et tribunaux

Il est important de signaler que la criminalité n'a pas augmenté ces dernières années : le nombre total de délits enregistrés par la police oscille autour d'un million par an depuis 2000⁷². Les données indiquent donc clairement que, depuis l'introduction de la peine de travail, le nombre de peines a augmenté (conséquence de l'extension du filet pénal). Il ne peut cependant pas être totalement exclu qu'en l'absence de la peine de travail, le nombre de peines de prison aurait connu une hausse plus importante.

La peine de travail peut avoir comme effet secondaire qu'un condamné doit purger une peine de prison de substitution lorsqu'il ne respecte pas les conditions, alors qu'il n'aurait jamais été emprisonné si la peine de travail n'avait pas existé (dans ce cas, il aurait été condamné à une amende ou à une peine de prison avec sursis, parce que la peine de prison effective aurait été si courte qu'elle n'aurait pas été exécutée). Une analyse internationale fait apparaître que l'introduction de peines de travail peut ainsi entraîner une forte hausse des peines de prison (de substitution) pour des délits qui n'auraient jamais été sanctionnés par un emprisonnement comme peine principale⁷³. À cet égard, il est important de signaler que, conformément à la circulaire ministérielle n° 1771 sur la libération provisoire, la libération provisoire immédiate pour les peines inférieures à six mois ne s'applique pas à la peine de prison exécutée en substitution de la peine de travail (voir chapitre 10).

La Direction générale des maisons de justice ne dispose pas d'informations sur le nombre de détenus séjournant en prison dans le cadre d'une peine de substitution. On connaît, cependant, le pourcentage de dossiers dans lesquels la peine de travail n'est pas exécutée entièrement (16 % en 2009). Mais tous ces dossiers ne conduisent pas à une peine de prison. Il est possible que la commission de probation transfère le dossier au ministère public

⁷² Source : http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_stat_fr.php.

⁷³ Voir Luypaert *et al.*, Reynaert, et Van Kalmthout, A.M., 2006, "De werkstraf in vergelijkend perspectief", dans : *Panopticon*, n° 4, p. 19-33.

(elle peut aussi décider de donner une nouvelle chance au condamné). Ensuite, le ministère public *peut* envoyer le condamné en prison pour exécuter la peine de substitution, éventuellement en partie.

5.5 Conclusion

La peine de travail est appliquée intensivement depuis son introduction. Quelque 10.000 peines de travail sont prononcées chaque année.

De fortes indications tendent à prouver que la peine de travail remplace une amende ou une peine qui n'est pas exécutée plutôt qu'une peine de prison effective. Aucune étude empirique n'a été consacrée à ce sujet.

La peine de travail peut constituer un instrument efficace pour lutter contre un sentiment d'impunité auprès des délinquants et contribuer à une politique pénale humaine, mais a peu de potentiel comme instrument efficace de lutte contre la surpopulation carcérale. Cette dernière ambition, mentionnée dans la note de politique générale 2004 de la Justice et dans l'accord de gouvernement 2008, n'a d'ailleurs pas été reprise dans les travaux parlementaires préparatoires de la législation. De plus, elle ne fait plus partie de la politique du ministre en 2010. La note de politique générale 2010 révèle que le ministre souhaite optimiser l'instrument, mais ne mentionne pas les effets (sociaux) visés par celui-ci.

L'administration a formulé des propositions pour remédier aux problèmes rencontrés dans l'application de la peine de travail. La Cour des comptes n'a cependant pas pu les consulter.

Contrairement à ce que recommandent les Nations unies, la législation ne contient aucune garantie permettant de veiller à ce que la peine de travail remplace exclusivement une peine de prison. La mesure n'est pas davantage suivie ni évaluée sous cet angle.

Les instruments de monitoring et d'évaluation existants se limitent aux aspects opérationnels de la peine de travail. Le nombre important de peines de travail a pour effet que l'attention des acteurs se focalise sur le caractère gérable de leur exécution. Il faudrait examiner la fixation des peines afin de pouvoir répondre de manière justifiée à la question de l'incidence de la peine de travail sur le nombre d'emprisonnements.

Surveillance électronique

Chapitre

6

6.1 Description de la mesure

La surveillance électronique, organisée par circulaires ministérielles dans le passé, est réglée par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe.

La surveillance électronique est un mode d'exécution de la peine privative de liberté. Dans ce cas, le condamné subit l'ensemble ou une partie de sa peine privative de liberté en dehors de la prison, selon un plan d'exécution déterminé. Le respect de ce plan est notamment contrôlé par des moyens électroniques (article 22 de la loi).

Au 1^{er} mars 2011, 1.097 personnes étaient placées sous surveillance électronique, soit une augmentation substantielle par rapport au 1^{er} mars 2006 (seulement 277). En 2010, la population journalière moyenne placée sous surveillance électronique s'élevait à 932,6 personnes⁷⁴.

6.2 Politique

6.2.1 Objectifs

Une analyse des documents politiques met en exergue que la surveillance électronique est considérée, dans la période 2000-2004, comme une mesure efficace de lutte contre la surpopulation carcérale. En témoignent les passages suivants :

- « *La surveillance électronique a également été développée comme modalité à part entière de l'exécution pénale en vue de lutter contre la surpopulation dans les prisons.* » (note de politique générale 2001)
- « *La surveillance électronique est aujourd'hui quotidiennement déjà appliquée à quelque 270 condamnés, ce qui, dans un sens, a rendu superflue la construction d'une nouvelle prison.* » (note de politique générale 2003)
- « *La surveillance électronique permet, parmi d'autres mesures, de porter un remède au problème de la surpopulation carcérale.* » (note de politique générale 2004)

Après 2004, les objectifs changent d'accent. L'exposé des motifs de la loi du 17 mai 2006⁷⁵ associe une peine sensée à une meilleure réinsertion des détenus dans la société. La surveillance électronique est perçue dans ce contexte comme une peine permettant de limiter les effets préjudiciables de la détention. Le lien avec la diminution de la surpopulation carcérale n'apparaît plus explicitement dans le document en question ni dans les notes de politique générale à partir de 2005.

Ces deux types d'objectifs (réduction de la surpopulation carcérale et réinsertion sociale) sont, dans une certaine mesure, conciliables et il est normal que les objectifs et les mesures pour y arriver changent au fil des ans. Il existe cependant des tensions entre les différents objectifs, que le ministre de la Justice actuel s'emploie à réconcilier : outre l'accent mis sur la réinsertion, il plaide pour le modèle néerlandais du *kaal toezicht* ou de la détention à domi-

⁷⁴ Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), Rapport d'activité 2010.

⁷⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 20 avril 2005, 3-1128/1 (2004-2005), Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus.

cile à l'intention de certains groupes cibles (formes de surveillance électronique simplifiée sans encadrement ou sans enquête sociale).

De nombreuses notes de politique générale formulent des objectifs mesurables concernant le nombre de personnes placées sous surveillance électronique. L'objectif a été fixé à 100 en 2000, 450 en 2005 et 1.500 en 2010 (voir ci-après). Pareil objectif quantitatif est cependant uniquement axé sur la mise en œuvre de la surveillance électronique. Il n'existe pas d'objectifs mesurables concernant l'incidence de cette mesure sur le nombre de détenus ni de formulation explicite des attentes par rapport à cette mesure en fonction de la surpopulation. Des objectifs mesurables n'ont pas davantage été énoncés en ce qui concerne les effets escomptés de la surveillance électronique sur la réinsertion du détenu (par exemple, combien de personnes bénéficiant d'une surveillance électronique conservent ainsi leur travail, leur relation, etc.).

Lors de l'examen de sa note relative à la politique pénale et d'exécution des peines (2010)⁷⁶, le ministre déclare qu'il est prioritaire de poursuivre le développement de la surveillance électronique. Il propose, dans sa note adressée au conseil des ministres du 3 décembre 2010, de vérifier dans quelle mesure il est possible d'étendre la surveillance électronique comme mesure d'exécution de la peine en restant dans les limites des budgets disponibles. La note précise également que l'impact positif des efforts supplémentaires sur le nombre de personnes susceptibles de pouvoir quitter l'établissement pénitentiaire ne sera que limité.

6.2.2 Fondements de la politique

Dans quelle mesure les objectifs, les changements d'orientation des objectifs et les mesures politiques examinés au point précédent reposent-ils sur une base scientifique ? Cette question ne trouve pas facilement réponse à l'analyse des documents politiques.

La politique d'avant 2005 s'est sans doute basée sur la littérature scientifique pour avancer la surveillance électronique comme solution à la surpopulation carcérale. Cette littérature⁷⁷ faisait généralement référence à trois objectifs différents : la diminution de la population carcérale, la réalisation d'économies et une meilleure réinsertion des personnes détenues. Les auteurs ont cependant précisé les conditions connexes permettant de réduire la population carcérale au moyen de la surveillance électronique. D'après certaines études, l'effet positif sur la surpopulation est conditionné par l'existence de mesures de limitation de l'accès à l'établissement pénitentiaire (par exemple, exclusion de la peine d'emprisonnement comme sanction potentielle de certains délits, possibilité d'imposer une surveillance électronique en même temps qu'une probation⁷⁸ ou une peine de travail, etc.). On n'a pas connaissance d'évaluations *ex ante* spécifiques de cette période, qui auraient servi à préparer la politique à mener.

⁷⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 24 mars 2010, DOC 52 2501/001, Politique pénale et d'exécution des peines, p. 43.

⁷⁷ Par exemple, Mampaey, L. et Renaud, J. (STOA), *Prison technologies. An Appraisal of Technologies of Political Control. Final Study*, 2000.

⁷⁸ La loi de probation du 29 juin 1964 offre la possibilité au juge, dans des cas déterminés, de suspendre le prononcé de la condamnation ou de sursoir à l'exécution de la peine pour des infractions passibles d'une peine criminelle de cinq ans maximum. Le juge impose alors des conditions particulières.

Après 2004, les ministres de la Justice successifs ont régulièrement cherché une base scientifique au développement de la surveillance électronique. Trois études majeures sont examinées ci-dessous ainsi que l'importance de leur incidence sur la politique.

1) Étude de l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC), 2005

Dans sa note de politique générale 2007, le ministre cite quelques conclusions d'une étude de l'INCC relative à l'instauration de la surveillance électronique en tant que peine autonome⁷⁹ :

- « *Les magistrats ne sont pas favorables à l'établissement de la surveillance électronique comme peine autonome* », préférant la maintenir comme modalité d'exécution de la peine. »
- « *L'analyse de la littérature scientifique laisse apparaître qu'instaurer la surveillance électronique comme peine autonome risque d'entraîner une extension du filet pénal (« net-widening », diminution de l'impunité) plutôt que de faire diminuer la surpopulation carcérale.* »

Suivant l'avis de l'INCC, le ministre n'a pas instauré la surveillance électronique en tant que peine autonome et a conclu que « *le moment est venu d'entreprendre une réflexion plus large sur la pénalité, sur les peines existantes, sur leur utilisation, voire même sur le code pénal en tant que tel* » et qu' « *en attendant cette réflexion plus globale, il est préférable de ne pas ajouter une peine supplémentaire à l'arsenal existant* ».

Bien que les chercheurs indiquent que l'instauration de la surveillance électronique n'aura en tant que telle aucun effet direct sur la population pénitentiaire, ils n'en formulent pas moins quatre recommandations, qui seraient potentiellement à même de réduire la population pénitentiaire : l'allongement du délai maximum de la surveillance électronique comme peine autonome, la motivation judiciaire d'une peine, la prise de mesures réduisant l'accès à la prison et l'assurance qu'une peine prononcée sera effectivement exécutée.

2) Étude menée conjointement par la VUB et l'UCL à la demande de la ministre de la Justice, 2006

La *Recherche sur l'évaluation de la réglementation, des processus décisionnels et du travail en matière de surveillance électronique*⁸⁰, commandée en 2006 par la ministre de la Justice, montre que la surveillance électronique représente une modalité complexe d'exécution de la peine. Elle souffre d'une administration lourde et d'une pléthore de formulaires, d'attestations et de rapports.

Soumise à une pression politique et organisationnelle, la ministre n'a toutefois pas attendu la parution du rapport final de l'étude (en septembre 2006) pour approuver la circulaire

⁷⁹ Institut national de criminalistique et de criminologie, *Recherche relative à l'instauration de la surveillance électronique en tant que peine autonome*, octobre 2005.

⁸⁰ Devresse, M.-S. et Luybaert, H., *Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht - Recherche sur l'évaluation de la réglementation, des processus décisionnels et du travail en matière de surveillance électronique* – (dir. K. Beyens et D. Kaminsky), VUB – UCL, *recherche commandée par le cabinet de Mme la ministre de la Justice*, 2006, 286 p.

du 10 juin 2006. Celle-ci était censée induire à court terme une hausse de l'application de la surveillance électronique⁸¹. S'il est vrai qu'elle simplifiait la procédure, la circulaire était néanmoins pour partie contraire aux recommandations formulées dans le rapport final (importance de l'enquête externe et accord écrit des cohabitants).

C'est ainsi que la circulaire n° 1803 du 25 juillet 2008 a annulé une grande part de la procédure simplifiée.

Le rapport final de la VUB et de l'UCL plaide, en guise de conclusion générale, pour l'instauration d'une politique cohérente prévoyant l'examen de choix clairs dans le cadre d'un débat public ainsi que la communication de ces choix au monde extérieur et aux divers acteurs de la procédure pénale.

3) Étude de l'INCC sur l'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive, 2009

À l'occasion de l'examen de sa note sur la politique pénale et d'exécution des peines (2010), le ministre fait référence à l'étude menée en 2009 par l'INCC et intitulée *Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive* (voir le chapitre 4). Comme déjà signalé au point 4.3.2, le ministre estime que le rapport ne contient pas de conclusions univoques permettant d'instaurer la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive eu égard au coût de cette mesure et à divers obstacles d'ordre juridique et pratique. Le rapport d'étude doit, selon lui, servir de base à une concertation plus poussée et à un débat plus large.

Tant cette étude de l'INCC que celle de 2005 sur l'application de la surveillance électronique comme peine autonome montrent qu'il n'est pas évident d'étendre le champ d'application de la surveillance électronique sans prévoir d'autres mesures et que les effets sur la surpopulation seront minimes.

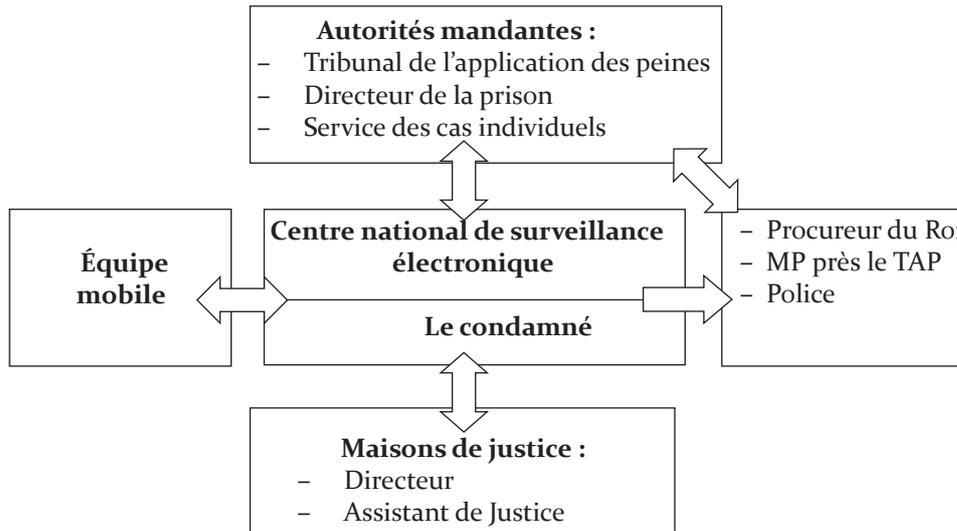
C'est dès lors à la suite d'un choix réfléchi que, ces dernières années, la surveillance électronique n'est plus expressément citée comme mesure (importante) de lutte contre la surpopulation carcérale et qu'un débat et une concertation plus larges sont préconisés.

6.3 Mise en œuvre

6.3.1 Procédure

La procédure est représentée par le graphique suivant dans la circulaire n° 1803 du 25 juillet 2008 :

⁸¹ C'est ce qui s'est produit, le nombre de cas de surveillance électronique passant de 345 au 9 mai 2006 à 449 au 30 mai 2006.



L'assistant de justice examine si le condamné présente les conditions matérielles requises pour la surveillance électronique, s'assure que ce dernier accepte les instructions standard, de même que les cohabitants majeurs, et vérifie s'il dispose d'une occupation journalière utile et d'un lieu de résidence adéquat. L'assistant de justice encadre et contrôle toutes les conditions générales et individuelles imposées par l'autorité mandante et lui fait rapport à ce sujet.

Le centre national de surveillance électronique (CNSE) est le service compétent pour la mise en œuvre et le suivi/contrôle de la surveillance électronique. Jusqu'au 1^{er} septembre 2007, le CNSE dépendait de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI). Il est à présent sous la responsabilité de la Direction générale des maisons de justice (DG MJH). L'équipe mobile du CNSE place et fournit le bracelet électronique ainsi que le matériel de surveillance. Elle remédie également aux problèmes essentiellement techniques (pannes de courant, bracelet trop serré, etc.). Les collaborateurs de l'équipe mobile font partie de la DG EPI et sont placés, depuis mars 2011, sous la direction fonctionnelle de la DG MJH.⁸² Depuis 2011, les moyens budgétaires affectés aux équipes mobiles ressortissent également au budget des maisons de justice. Auparavant, un accord informel existait entre les deux directions générales concernant le fonctionnement de l'équipe mobile de surveillance électronique.

On compte trois catégories de condamnés placés sous surveillance électronique. La première catégorie englobe les condamnés à une peine privative de liberté de plus de trois ans, tandis que les deux autres concernent les condamnés à une peine privative de liberté de trois ans ou moins.

Condamnés à une peine privative de liberté de plus de trois ans qui se trouvent, à six mois près, dans les conditions de temps pour l'octroi d'une libération conditionnelle

La loi du 17 mai 2006 s'applique à ces condamnés (près d'un cinquième des condamnés placés sous surveillance électronique). Le détenu introduit, par l'intermédiaire du directeur

⁸² Note du ministre du 4 mars 2011 adressée à l'administration.

de la prison, une demande écrite auprès du tribunal d'application des peines. Le tribunal précise dans son jugement l'octroi de la surveillance électronique et l'application concrète de cette mesure. Le condamné, qui a généralement sollicité une libération conditionnelle, ne doit pas donner son accord sur l'octroi de cette mesure.

Condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans

La loi du 17 mai 2006 n'est pas encore en vigueur pour la catégorie des condamnés à une peine privative de liberté de trois ans ou moins (près de quatre cas sur cinq). C'est la circulaire n° 1803 du 25 juillet 2008 qui s'applique en l'occurrence pour l'octroi d'une surveillance électronique. La procédure débute lorsque le directeur de la prison adresse une demande directe d'enquête sociale à effectuer par l'assistant de justice de la maison de justice concernée, généralement à la demande du condamné. Le directeur de la prison peut ensuite interrompre la peine durant le temps nécessaire à l'examen de la demande de surveillance électronique. Il prend une décision sur la base de l'enquête de l'assistant de justice avant de la transmettre au CNSE.

Condamnés ne possédant pas de titre de séjour valable en Belgique et condamnés pour des faits d'abus sexuels à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à trois ans ou moins

En ce qui concerne cette catégorie de condamnés (près d'un cas sur dix), l'octroi d'une surveillance électronique relève de la direction Gestion de la détention de la DG EPI. Le directeur de la prison introduit une demande d'enquête sociale auprès de l'assistant de justice. Ces condamnés ne bénéficient généralement pas d'une interruption de peine.

Tableau 13 – Nombre de cas de surveillance électronique pour les trois catégories, années de clôture 2009 et 2010

	< 3 ans avec interruption de peine	< 3 ans sans interruption de peine	> 3 ans	Total
2009	2.091 (78 %)	130 (5 %)	475 (18 %)	2.696
2010	2.277 (76 %)	208 (7 %)	496 (17 %)	2.981

Source : DG MJH

Une loi a confié le pouvoir de décision en matière de surveillance électronique à des magistrats, c'est-à-dire aux tribunaux d'application des peines, répondant ainsi à la critique selon laquelle une administration peut décider à sa discrétion d'octroyer ou non cette mesure. Cette critique reste donc valable pour les peines de trois ans d'emprisonnement ou moins.

6.3.2 Interruption de peine et listes d'attente

En attendant la surveillance électronique, le condamné à une peine privative de liberté de trois ans ou moins peut être placé temporairement en interruption de peine. Cette mesure connaît une hausse relativement importante depuis quelques années. Le nombre d'interruptions de peine s'élevait au 1^{er} janvier 2009 à 1.570, au 1^{er} janvier 2010 à 1.784 et au 1^{er} janvier 2011 à 2.000, avec de fortes variations d'un jour à l'autre.

Le délai moyen entre la demande de surveillance électronique et le placement effectif du bracelet est inférieur pour les condamnés ne pouvant prétendre à une interruption de peine. Un instantané de la situation au 9 novembre 2010 montre que la procédure a duré en moyenne 54,62 jours pour les condamnés à une peine de moins de trois ans avec interruption de peine, contre 13,94 jours seulement pour les condamnés à une peine de moins de trois ans sans interruption de peine et 6,09 jours pour les condamnés à une peine de plus de trois ans.

Les cas avec interruption de peine sont ventilés comme suit : un quart des condamnés attend le placement effectif du bracelet après décision positive, l'enquête sociale est en cours pour un autre quart et elle doit encore démarrer pour la moitié restante.

Le facteur géographique joue un rôle dans les listes d'attente des enquêtes sociales réalisées par les assistants de justice. C'est surtout le cas en Flandre (qui, avec Anvers, Termonde et Bruges en tête, prend à son compte 69 % de la liste) et à Bruxelles (20 % de la liste)⁸³. En Wallonie, seule Liège a une liste d'attente notable. De nombreux changements peuvent encore survenir à ce stade de la procédure, de sorte que toutes les interruptions de peine ne donnent pas nécessairement lieu à une surveillance électronique. En 2010, les interruptions de peine ont débouché sur une surveillance électronique effective dans 60,7 % des cas, sur un retour en prison dans 30,1 % des cas et sur une libération immédiate dans 10 % des cas⁸⁴.

Différentes initiatives, dont les principales sont énumérées ci-dessous, ont été prises en vue de limiter au maximum les interruptions de peine (et les listes d'attente) :

- En 2009, la DG MJH a élaboré un plan d'action visant à réduire les visites au domicile de la personne placée sous surveillance électronique à un minimum, à accélérer la transmission de documents et à étendre la disponibilité de l'équipe mobile à 22 heures au lieu de 20 heures⁸⁵.
- En 2010, un nouveau contrat de fourniture et d'entretien de 1.500 bracelets a été conclu (en conseil des ministres du 5 février 2010) dans le but de résoudre le problème de capacité.
- Au quatrième trimestre de 2010, le service de monitoring du CNSE a été étoffé afin de pouvoir faire face à l'extension de capacité de la surveillance électronique portée à 1.500⁸⁶.
- Depuis mars 2011, le pilotage fonctionnel des collaborateurs de l'équipe mobile est confié à la DG MJH. Grâce à un fonctionnement plus cohérent, cette mesure devra améliorer le suivi des demandes de placement d'un bracelet.

D'après la DG MJH, les bracelets sont actuellement en nombre suffisant et ces décisions déboucheront sur une résorption relativement rapide de l'arriéré. Le plan d'action est suivi et semble assorti d'effets positifs⁸⁷. Lors de la dernière évaluation (12 février 2010), on a constaté de manière générale (pas uniquement en matière de surveillance électronique) que les listes d'attente concernant les enquêtes des assistants de justice ont diminué de

⁸³ Données de la DG MJH, tableau Sipar au 30 novembre 2010.

⁸⁴ DG EPI, *Perspectives de population pénitentiaire 2010-2012 au regard de la capacité*, 20 décembre 2010.

⁸⁵ Note de service du SPF Justice DN/NS 2009-01 du 23 janvier 2009.

⁸⁶ Justification du budget de la Justice pour 2010, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 2224/007, p. 62.

⁸⁷ *Plan d'action 2009 Évaluation de l'apurement de l'arriéré* - 18 mai 2009, 21 octobre 2009 et 12 février 2010.

31,69 % entre le 1^{er} février 2009 et le 1^{er} février 2010 (-20,38 % du côté néerlandophone et -41,77 % du côté francophone), tandis que les mandats actifs ont augmenté de 10,88 %⁸⁸.

Le principal problème demeure le personnel nécessaire. Les évolutions au niveau du personnel sont également suivies dans les évaluations du plan d'action 2009. Ainsi, le nombre d'assistants de justice est passé de 721,1 ETP au 1^{er} décembre 2008 à 790,88 ETP au 15 mai 2009. Sur la base du plan de personnel 2008, 32 assistants de justice supplémentaires ont été recrutés ; parmi eux, les 16 destinés aux maisons de justice néerlandophones – où le besoin se faisait le plus cruellement sentir – ont été immédiatement affectés. D'après les directeurs régionaux des maisons de justice, l'augmentation du personnel n'est cependant pas proportionnelle à celle de la charge de travail (qui aurait augmenté de 96,10 % en ce qui concerne la surveillance électronique). Les recrutements opérés en 2009 ne se sont pas traduits par une augmentation réelle du personnel, étant donné qu'il y a simplement eu un glissement de personnel contractuel vers du personnel statutaire. La DG MJH demande, dans une note du 25 janvier 2011, une extension du cadre organique des assistants de justice de 802,44 ETP (au 25 janvier 2011) aux 826 ETP visés dans le plan de personnel 2010⁸⁹.

6.3.3 Budget

Le tableau ci-après montre que les moyens budgétaires affectés à l'application de la surveillance électronique ont été presque décuplés au cours des six dernières années. Ils s'élèvent à 9,6 millions d'euros en 2011.

En 2007, une augmentation considérable des moyens budgétaires devait permettre de porter le nombre de cas de surveillance électronique de 600 à 1.000.

Pour financer l'extension de capacité de 1.000 à 1.500, le budget 2010 prévoyait une augmentation du budget de personnel de 937.000 euros (pour le recrutement de personnel administratif supplémentaire au CNSE) et de 1.192.000 euros pour les frais de fonctionnement. À l'issue d'une réorganisation interne⁹⁰, il n'est resté que 524.000 euros pour le personnel et 1.157.000 euros pour les frais de fonctionnement. Dans les faits, les dépenses en matière de personnel et de frais de fonctionnement ont été moins importantes en 2010 qu'en 2009 (tableau 14). La DG MJH attribue cette diminution des dépenses de personnel notamment au nombre de places restées vacantes et à la diminution des frais de fonctionnement liée aux tarifs plus avantageux du nouveau contrat.

Le budget pour 2011 présente une hausse substantielle de tous les postes par rapport à 2010. Un montant de 450.000 euros est en outre spécifiquement prévu pour couvrir le renfort de personnel dans les maisons de justice de Bruxelles et au CNSE⁹¹.

⁸⁸ La notion de mandat est utilisée pour l'*attribution d'une mission*. Un dossier peut compter plusieurs mandats (rapport d'information, rapport de suivi, etc.).

⁸⁹ Note adressée à l'inspecteur des finances concernant l'examen d'une possible extension du cadre organique actuel des assistants de justice.

⁹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 25 novembre 2009, DOC 52 2223/7, Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, amendement du gouvernement.

⁹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 19 avril 2011, DOC 53 1349/7, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2011, SPF Justice, p. 8.

De plus, depuis le 1^{er} janvier 2003, les interventions financières en faveur des détenus dépourvus de revenus qui sont placés sous surveillance électronique doivent impérativement être imputées au programme budgétaire « surveillance électronique »⁹². Une augmentation du nombre de cas de surveillance électronique implique donc aussi une augmentation de ce volet du budget.

Tableau 14 – Réalisations en matière de surveillance électronique en 2005-2010 (crédits de liquidation en milliers d'euros) et budget 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnel	24	225	1.984	2.426	2.805	2.696	3.456
Fonctionnement	1.373	1.511	1.945	1.978	2.261	2.089	3.895
Équipement	11	26	10	33	33	26	99
Interventions financières	500	726	850	935	1.336	1.818	2.183
Total	1.009	2.500	4.800	5.400	6.435	6.629	9.633

Source : budget du SPF Justice, section 52 Maisons de justice, programme 1 (12.52.1)

6.4 Incidence sur la surpopulation

La littérature récente reconnaît qu'en l'absence d'action d'encadrement au niveau de la politique judiciaire, la surveillance électronique n'a que peu d'effet sur la surpopulation carcérale. Le ministre ne nourrit pas de grandes attentes non plus par rapport à cette mesure dans le cadre de la lutte contre la surpopulation carcérale (voir le point 6.2.1).

La Cour des comptes a vérifié si les objectifs de la surveillance électronique ont été atteints et commente ci-après divers aspects d'efficacité.

6.4.1 Application de la mesure

Le tableau suivant montre que les objectifs fixés n'ont jamais été atteints entre 2000 et 2010 (des objectifs quantitatifs n'ont pas été formulés pour toutes les années). Pour limiter les fluctuations importantes, la DG EPI a également calculé la population journalière moyenne placée sous surveillance électronique à partir de 2007 (dernière colonne). Cette façon de procéder permet de mieux illustrer la situation, surtout en cas d'évolution importante au cours d'une même année civile.

⁹² Ces interventions sont dénommées « revenu d'intégration sociale » dans le budget.

Tableau 15 – Objectifs et réalisations en matière de surveillance électronique (SE)

Année	Nombre de cas de SE posé comme objectif	Nombre de cas de SE au 1 ^{er} mars	Population journalière moyenne sous SE
2000	100	12	
2001	300	122	
2002	300	167	
2003	-	286	
2004	450	278	
2005	450	277	
2006	600	337	
2007	1.000	612	523,4
2008	-	557	598,9
2009	-	609	827,5
2010	1.500	928	932,5
2011	-	1.097	

Source : SPF Justice, *La Justice en chiffres 2010* ; Doc. parl., Chambre, 21 novembre 2008, DOC 52 1596/001

Si les données font défaut en ce qui concerne le nombre de détenus entrant en ligne de compte pour cette mesure, on dispose néanmoins d'éléments sérieux indiquant que les prisons ne comptent pas suffisamment de détenus susceptibles de pouvoir prétendre à une surveillance électronique. Les chiffres suivants en témoignent :

- Les personnes en détention préventive n'entrent pas en ligne de compte. En février 2011, elles représentaient environ 36 % de la population carcérale.
- En février 2011, 41 % des condamnés étaient de nationalité étrangère. Or, il arrive souvent que ceux-ci ne puissent pas prétendre à une surveillance électronique parce qu'ils ne remplissent pas certaines conditions (ils risquent, par exemple, de se soustraire à la justice).

Eu égard notamment à ces limites et au fait que seuls 60 % des interruptions de peine débouchent sur une surveillance électronique, la DG MJH considère que, dans l'état actuel des choses, il est difficile d'atteindre 1.500 personnes sous surveillance électronique. Le maximum se situe vraisemblablement, selon l'administration, dans une fourchette de 1.300 à 1.350 personnes.

L'objectif quantitatif figurant dans le tableau ci-avant est uniquement axé sur la mise en œuvre de la surveillance électronique. Il n'existe pas d'objectifs mesurables concernant le nombre de détentions remplacées par la surveillance électronique. À défaut d'objectif concret, il est impossible de déterminer l'incidence sur la surpopulation carcérale. L'administration et la littérature scientifique partent cependant du principe qu'en l'absence de surveillance électronique, davantage de personnes condamnées à une peine de courte durée (moins de trois ans) demeureraient incarcérées si la totalité des peines de courte durée était exécutée. Cette hypothèse n'est toutefois pas étayée par des chiffres.

Le tableau au point 6.3.1 montre clairement que, dans plus de trois quarts des cas, l'octroi de la surveillance électronique fait suite à une interruption de peine. L'incidence sur la surpopulation carcérale est donc nulle, puisque les intéressés ne se trouvaient pas en prison. Il est toutefois évident que l'octroi en soi d'une interruption de peine – tendance qui, comme vu précédemment, est en hausse – a une incidence temporaire sur la surpopulation. Lorsque l'interruption de peine est accordée directement, l'intéressé échappe à toute incarcération alors qu'une personne placée en liberté provisoire séjourne au moins quelques jours en prison. Ce petit nombre de jours d'incarcération qui est évité peut avoir un effet positif sur la surpopulation. Par ailleurs, les effets sur la surpopulation peuvent aussi être négatifs⁹³. Comme la libération (provisoire ou conditionnelle) du détenu est souvent précédée de l'exécution d'une autre peine telle que la surveillance électronique, les probabilités d'une nouvelle détention augmentent en cas de non-respect des conditions de la surveillance électronique⁹⁴, faisant ainsi croître le risque d'augmentation de la surpopulation carcérale. Qu'elle soit positive ou négative, la possible incidence de la surveillance électronique sur la surpopulation carcérale ne peut pas être étayée par des chiffres.

6.4.2 Coûts

Le tableau ci-dessous montre que, dans 16 % des cas, la durée de la surveillance électronique terminée en 2010 n'a pas excédé les 30 jours⁹⁵, ce qui pose la question du rapport coût-efficacité de ces peines de courte durée. En effet, la surveillance électronique à appliquer pour une période aussi courte nécessite un travail très important et un lourd démarrage de procédure. Par ailleurs, le tableau montre également que 18 % des cas de surveillance électronique durent 181 jours ou plus et que les condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de trois ans sont particulièrement représentés (46 % des condamnés à une peine de plus de trois ans bénéficient d'une surveillance électronique de plus de 180 jours et, même en moyenne, la surveillance électronique s'élève à plus de 180 jours).

⁹³ Maes, E., *op. cit.*, p. 891. L'auteur mentionne également parmi les effets négatifs une politique plus sévère en matière de taux de la peine, qui fait suite à l'idée de souplesse véhiculée par la surveillance électronique.

⁹⁴ Le taux d'échec se situe aux alentours de 13 à 14 %: Chambre, 1^{er} février 2010, Questions et réponses, QRVA 92, p. 226.

⁹⁵ Généralement en raison de la déduction obligatoire du temps passé en détention préventive.

Tableau 16 – Nombre de cas de surveillance électronique par catégorie et nombre moyen de jours de surveillance électronique (2010)

Jours de surveillance électronique	< 3 ans avec interruption de peine	< 3 ans sans interruption de peine	> 3 ans	Total
0-14	90	14	2	106
15-30	336	32	1	369
31-60	427	42	17	486
61-90	714	43	48	805
91-120	109	26	46	181
121-150	165	15	60	240
151-180	155	12	95	262
181-365	275	24	197	496
>366	6	.	30	36
Total	2.277	208	496	2.981
Nombre moyen de jours	96.60	85.82	192.19	111.75

Source : SPF Justice

En 2009, le coût moyen de la surveillance électronique s'élevait à 38,65 euros par jour (somme des coûts pour l'assistant de justice, le CNSE, l'équipe mobile et la location du bracelet). Comparée au coût pour les détenus de 125 euros par jour (et ce montant ne comprend même pas tous les frais, voir le point 3.2.2), la surveillance électronique s'avère remarquablement meilleur marché. Les économies de frais éventuelles dépendent néanmoins des éléments comparés. Lorsque la plupart des condamnés bénéficiant d'une surveillance électronique ne sont pas incarcérés (par exemple, en cas de probation ou de mise en liberté provisoire et conditionnelle), la surveillance électronique est à l'évidence plus onéreuse que les alternatives.

6.5 Conclusions

À l'origine, les responsables politiques espéraient que la surveillance électronique serait une mesure effective de lutte contre la surpopulation carcérale. Depuis 2005, cet objectif potentiel a été relégué à l'arrière-plan dans les notes de politique générale au profit de la réinsertion sociale. Les objectifs sont formulés de manière mesurable au niveau des prestations (nombre de cas de surveillance électronique), mais pas en matière de résultats visés en termes de réduction de la surpopulation dans les cellules ou de réinsertion.

La politique est bien étayée. Plusieurs études scientifiques ont été réalisées à la demande des ministres de la Justice successifs. Il manque néanmoins encore des données empiriques à propos de l'incidence et, surtout, des effets secondaires potentiels de la surveillance électronique. Ceci n'est peut-être pas étranger à l'absence d'objectifs clairs. L'administration et le ministre disposent d'informations essentielles permettant de suivre la mise en œuvre de la surveillance électronique (listes d'attente, coûts, nombre de cas et durée de la surveillance électronique). Il ressort d'études scientifiques que la surveillance électronique doit s'inscrire dans une vision globale et dans une approche intégrée du droit pénal (et de la

procédure pénale). Bien qu'elle ne soit pas contestée, cette recommandation n'a pas encore été mise en pratique.

L'octroi d'une surveillance électronique est réglé par voie légale. La loi n'est toutefois pas entrée en vigueur en ce qui concerne les peines de trois ans d'emprisonnement ou moins et l'administration continue à prendre des décisions sur la base d'une circulaire.

La mesure que constitue la surveillance électronique bénéficie d'un pilotage correct, tenant compte de la coordination entre les acteurs (comme le pilotage fonctionnel de l'équipe mobile) et comportant des plans d'action de lutte contre l'arriéré dans les maisons de justice. Le cadre organique demeure insuffisant.

Les objectifs de prestations sont presque atteints, mais des éléments sérieux indiquent que la population carcérale ne compte pas suffisamment de personnes susceptibles de pouvoir bénéficier d'une surveillance électronique afin d'atteindre l'objectif actuel de 1.500 cas de surveillance électronique. D'après la littérature en la matière, la surveillance électronique a peu de répercussions sur la surpopulation carcérale, à moins qu'on l'inscrive dans une réforme plus large du système judiciaire. Ainsi serait-il possible d'étendre son champ d'application (peine autonome, détention préventive) moyennant des mesures d'encadrement. Pareille réforme n'est pas à l'ordre du jour. Il apparaît par contre clairement que, dans le cadre politique actuel, la majorité des mesures de surveillance électronique sont octroyées à la suite d'une interruption de peine, d'où probablement leur faible incidence sur le chiffre de la population sortant de prisons.

Masterplan pour l'infrastructure pénitentiaire

Chapitre



7.1 Description de la mesure

Le 18 avril 2008, le conseil des ministres a adopté le *Masterplan 2008-2012 pour une infrastructure carcérale plus humaine*⁹⁶. Il s'agit d'un plan d'action conjoint du SPF Justice et de la Régie des bâtiments, composé de quatre programmes.

1. Programme de rénovation pour restaurer la capacité perdue

Un inventaire met en exergue, en avril 2008, une perte de capacité structurelle d'au moins 266 cellules. Elle est due à diverses déficiences des bâtiments. Il précise aussi d'emblée que de nouveaux problèmes se font jour quasi quotidiennement (voir tableau 17 ci-après).

2. Extension de la capacité

Elle vise à remédier à la surpopulation existante et à la hausse escomptée de la population pénitentiaire tout en servant de capacité tampon pendant la rénovation des autres prisons. Les projets sont les suivants :

- extensions de moindre ampleur sur des sites existants, soit par une nouvelle construction sur site ouvert, soit par la réaffectation de constructions existantes telles que d'anciens immeubles de bureaux (voir tableau 18 ci-après) ;
- sept nouvelles prisons : trois projets de nouvelles constructions déjà prévus à Anvers (centre de psychiatrie légale – CPL), Gand (CPL) et Termonde, trois établissements pénitentiaires supplémentaires répartis entre la Wallonie, la Flandre et Bruxelles et un nouveau centre fermé pour jeunes délinquants francophones à Achêne (voir tableau 19).

3. Programme de rénovation et d'entretien visant à maintenir la capacité à niveau

Il s'agit d'un programme de rattrapage qui couvrira plusieurs années.

4. Sécurisation des établissements

Un bilan de la situation a été dressé en décembre 2008 et le masterplan a été élargi à quatre nouveaux projets de constructions de remplacement dont le délai prolongé s'étend jusqu'en 2016⁹⁷. Ces quatre projets prévoyaient de remplacer sept prisons vétustes impossibles à rénover de manière durable ou dont le fonctionnement efficient est gêné par des facteurs liés à leur environnement. C'était le cas des prisons de Forest/Saint-Gilles/Berkendael, Anvers, Merksplas et Namur/Dinant.

Finalement, diverses modifications ont été apportées en décembre 2010 au projet de construction de remplacement des prisons de Forest/Saint-Gilles/Berkendael et un emplacement à Haren a été approuvé. Le nombre de places de détention a été porté à 1.190 et

⁹⁶ Note du 14 avril 2008 du ministre de la Justice.

⁹⁷ Note du 15 décembre 2008 adoptée en conseil des ministres du 19 décembre 2008.

un établissement ouvert pour femmes ainsi qu'une section pour délinquants mineurs ont été prévus⁹⁸ (voir tableau 20).

En attendant la mise en œuvre du masterplan, la Belgique et les Pays-Bas ont conclu une convention le 31 octobre 2009, par laquelle les Pays-Bas mettent à la disposition de la Belgique jusqu'au 1^{er} janvier 2014 au plus tard une capacité de maximum 681 places dans l'établissement pénitentiaire de Tilburg.

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu de la dernière version du masterplan de décembre 2010, complété par les informations de la Régie des bâtiments transmises à la Cour des comptes en mars et en avril 2011. La capacité des établissements pénitentiaires au 27 avril 2011 (pour les prisons de Forest et de Saint-Gilles, le total inclut les futures places créées une fois les rénovations terminées) a servi de référence pour calculer la capacité supplémentaire. La *capacité absolue* figurant dans les tableaux représente le total des places de détention créées à la suite d'un projet déterminé. La *capacité supplémentaire* représente le nombre de places supplémentaires par rapport à la situation au 27 avril 2011.

Tableau 17 – Programme de rénovation pour restaurer la capacité perdue

Site	Capacité	Réalisation
Saint-Gilles	39	complète
	102	fin 2011
Forest	10	5 cellules réalisées
Tournai	90	complète
Hoogstraten	15	complète
Turnhout	12	complète
Total	268	

Tableau 18 – Extension de la capacité sur les sites existants

Site	Capacité supplémentaire	Réalisation
Merkspas « De Haven »	60	complète
Everberg	76	date inconnue
Turnhout	74	novembre 2011
Louvain	70	mi-2013
Hoogstraten	15	septembre 2012
Tongres	34	complète
Saint-Hubert	50	complète
Wortel	60	novembre 2011
Malines	11	complète
Paifve	40	complète
Total	490	

⁹⁸ Note du 14 décembre 2010 adoptée en conseil des ministres du 15 décembre 2010

Tableau 19 – Projets de nouvelles constructions

Site	Capacité		Réalisation
	absolue	supplémentaire	
Termonde	444	276 ⁹⁹	automne 2013
Beveren	300 + 12 détention limitée ¹⁰⁰		automne 2013
Leuze-en-Hainaut	300 + 12 détention limitée		automne 2013
Marche-en-Famenne	300 + 12 détention limitée		automne 2013
Gand – CPL		272	octobre 2013
Anvers – CPL		180	fin 2014
Achêne – Jeunesse		120	début 2014
Total	1.952	1.784	

Tableau 20 – Projets de constructions de remplacement

Site	Capacité		Réalisation
	absolue	supplémentaire	
Haren (remplacement de Forest/Saint-Gilles/Berkendael)	1.190	86 ¹⁰¹	fin 2017
Anvers (remplacement d'Anvers)	440	1	fin 2016
Remplacement de Namur/Dinant	300	128	date inconnue
Merksplas (remplacement de Merksplas)	440	16 ¹⁰²	2015
Total	2.370	231	

Le masterplan tel qu'illustré dans les tableaux ci-avant devrait générer 2.773 places supplémentaires. Ce nombre ne peut toutefois être comparé aux chiffres de la surpopulation repris au chapitre 2, étant donné qu'entre-temps, plusieurs projets du masterplan (plus modestes) ont été réalisés. La capacité supplémentaire qui sera créée grâce au masterplan ne constitue, de surcroît, pas une donnée fixe, mais dépend de la capacité prise comme valeur étalon (voir chapitre 3, point 3.1.1). Ont en outre été repris dans la dernière version du masterplan (décembre 2010) divers projets d'extension qui n'y figuraient pas initialement, à savoir les établissements de Malines et de Paifve, dont l'extension avait déjà été réalisée à ce moment-là, et de Wortel, où 60 places supplémentaires allaient être créées en novembre 2011.

⁹⁹ Pour le calcul du nombre de places supplémentaires à Termonde, le tableau tient compte du fait que l'ancienne prison se verra vraisemblablement attribuer une autre fonction une fois la nouvelle construction terminée.

¹⁰⁰ La détention limitée est un mode d'exécution de la peine privative de liberté qui permet au condamné de quitter de manière régulière l'établissement pénitentiaire pour une durée déterminée de maximum douze heures par jour.

¹⁰¹ Pour le calcul de la capacité supplémentaire à Haren, la capacité actuelle a été majorée des cellules supplémentaires envisagées dans le cadre des rénovations encore à l'état de projet des prisons de Saint-Gilles (fin 2011) et de Forest (planification inconnue). En effet, ces travaux de rénovation sont déjà pris en compte dans le tableau 17.

¹⁰² D'après la DG EPI, il est prévu de créer seize places supplémentaires. Le masterplan ne mentionne, quant à lui, que des constructions de remplacement.

7.2 Politique

7.2.1 Bref historique

Fin 1996, à la suite de l'affaire Dutroux et au vu de la surpopulation carcérale de plus de 800 détenus, un programme a été approuvé pour construire 950 places supplémentaires pour la fin 2001¹⁰³.

La mise en service effective a eu lieu longtemps après l'échéance initialement fixée :

Nivelles :	192 places : 1998-2003 (partiellement par le biais d'une rénovation)
Ittre :	420 places : 2002-2003
Hasselt :	450 places : 2005

Dans l'intervalle de neuf années qui s'est écoulé entre l'adoption du programme de construction (1996) et la mise en service complète des places supplémentaires (2005), la population pénitentiaire a augmenté de près de 1.400 personnes (pour une hausse nette du nombre de places de 978). La surpopulation a grimpé jusqu'à dépasser les 1.200 personnes¹⁰⁴. Durant cette période, les notes de politique générale successives de la Justice ont pourtant signalé à de multiples reprises l'effet d'aspiration que peut entraîner une capacité supplémentaire et ont annoncé des mesures alternatives afin de juguler la croissance de la population pénitentiaire (voir chapitre 3, point 3.1.2.).

Les notes de politique générale de 2005 et de 2006 ont également continué à mettre l'accent sur une politique considérant la peine privative de liberté comme une mesure en dernier ressort (« *ultimum remedium* »). Les investissements proposés portaient essentiellement sur l'amélioration des conditions de détention et sur des équipements adaptés pour les internés et les délinquants mineurs. Ce n'est que dans la note de politique générale de 2007 que l'extension de la capacité pénitentiaire est de nouveau expressément avancée comme solution à la surpopulation carcérale. Outre les mesures antérieurement prévues pour les internés, il est décidé de construire deux nouvelles prisons.

7.2.2 Politique actuelle

Les déclarations du 21 décembre 2007 et du 20 mars 2008 du gouvernement fédéral ont explicitement souligné l'importance d'une exécution des peines efficiente, qui ne peut être réalisée qu'à condition de remédier à la surpopulation dans les prisons. Le choix s'est porté sur une approche accélérée du problème en passant, notamment, par la construction de nouveaux établissements pénitentiaires.

La note de politique générale 2008 de la Justice a également reconnu le manque structurel de cellules et a proposé un programme d'investissements substantiel prévoyant une extension de capacité et des projets de rénovation, le tout regroupé en un plan pluriannuel (le masterplan). Ce plan a lui aussi souligné l'extrême importance de l'extension de capacité pour pouvoir garantir une politique dynamique d'exécution des peines. Le masterplan pose

¹⁰³ Conseil des ministres du 20 décembre 1996.

¹⁰⁴ Sur la base des chiffres de la DG EPI.

deux objectifs : remédier à la surpopulation et garantir une politique de détention humaine. Concrètement, 2.522 places supplémentaires devraient être créées pour la fin 2012. Quant aux projets de constructions de remplacement, l'année 2016 a été avancée comme échéance. Ces projets généreront également un nombre restreint de places supplémentaires. Aucun objectif concret n'a été mentionné en matière de politique de détention humaine. Le ministre de la Justice souscrit néanmoins au principe d'une personne par cellule.

7.2.3 Fondement

Durée

La première note relative au masterplan comptait, pour la construction d'une nouvelle prison, un délai de deux ans et demi pour les études préparatoires et de deux ans pour la construction et le parachèvement du bâtiment. Dans la foulée, elle mentionnait que « *pour des motifs liés aux moyens financiers et humains, [il sera également nécessaire de prévoir] un étalement de l'action dans le temps* », ce que l'échéance de 2012 n'a pas permis de faire. L'Inspection des finances avait également déjà considéré qu'au vu des expériences antérieures, l'année 2013 ou 2014 semblait plus réaliste¹⁰⁵.

Nombre de cellules à construire

Le ministre de la Justice a expliqué, dans sa première note relative au masterplan discutée en conseil des ministres du 18 avril 2008, comment le nombre de cellules à construire avait été calculé. Une comparaison établie entre le taux d'occupation moyen en 2007 et la capacité au 31 décembre 2007 a révélé un déficit de quelque 1.500 places de détention.

Sa note mentionne la difficulté d'assurer l'entretien des complexes, tant anciens que récents, et annonce une opération de rattrapage en matière de rénovation et d'entretien. Il y est question de prévoir également une capacité tampon destinée à l'hébergement temporaire des détenus durant les travaux effectués dans leur cellule¹⁰⁶.

Enfin, la note reprend divers facteurs pour expliquer que la population pénitentiaire continuera à augmenter : l'amélioration des prestations de l'appareil policier, l'élargissement de l'Europe, l'ouverture des frontières, la hausse du nombre de condamnés à de lourdes peines, etc. Elle se réfère à des études démontrant qu'à courbe de croissance de la criminalité inchangée, la population pénitentiaire devrait néanmoins continuer à augmenter. La note n'est pas accompagnée de prévisions concrètes à moyen terme. Sur ce plan, les données chiffrées à l'appui de la politique font défaut. Établir des prévisions en matière de population pénitentiaire représente toutefois une tâche particulièrement complexe (voir chapitre 3, point 3.2.4.)¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Note du 8 avril 2008 de l'Inspection des finances adressée au ministre des Finances.

¹⁰⁶ À titre comparatif : le « *Masterplan Gevangeniswezen Nederland 2009-2014* » du 19 mai 2009 a porté la capacité tampon de 8,7 % à 13,8 %, ce qui, au niveau belge, représenterait plus de 1.000 places.

¹⁰⁷ Comme ce fut le cas récemment aux Pays-Bas où des prévisions trop élevées ont donné lieu à une surcapacité importante. D'après la note du 25 mai 2009 du Service de la politique criminelle du SPF Justice à l'Inspection des finances, il y aurait trop peu d'analyses approfondies disponibles concernant la surcapacité aux Pays-Bas ; seules existeraient des déclarations d'ordre très général. Les Pays-Bas possèdent un modèle prévisionnel très large, néanmoins affecté de nombreuses lacunes.

Il ressort de la conclusion de la note qu'il est nécessaire de créer de la capacité supplémentaire afin d'alléger la surpopulation existante de 1.500 personnes et de tenir compte de la croissance future de la population pénitentiaire ainsi que d'une capacité tampon indispensable. Ces deux derniers facteurs n'ont pas été chiffrés, mais le nombre avancé de fait pour couvrir les deux n'est que d'un millier de places supplémentaires, ce qui ne laisse qu'une très faible marge pour faire face à la hausse de la population pénitentiaire (voir point 7.4).

Par ailleurs, cette note a évoqué la nouvelle loi du 12 janvier 2005 concernant le statut juridique interne des détenus, qui pose le principe d'une détention humaine. En effet, le Conseil de l'Europe a déjà rappelé la Belgique à l'ordre à plusieurs reprises car elle ne respecte pas toujours ce principe de la détention humaine. Dans l'état actuel des choses, les conditions auxquelles les espaces doivent répondre n'ont pas encore été fixées par arrêté royal, contrairement au prescrit de la loi de principes (voir chapitre 3, point 3.1.1). De plus, il n'existe pas de document actualisé établissant le nombre de places par prison à l'aide d'un indicateur univoque tel que le nombre de mètres carrés par détenu. À défaut d'une norme et de chiffres actuels, il est impossible de calculer le nombre de places supplémentaires à prévoir pour assurer des conditions de détention humaines dans toutes les prisons (de même qu'il est impossible d'identifier les cellules dont la mise en conformité nécessite de gros travaux de rénovation).

Type de prison

La première note relative au masterplan n'a guère abordé le sujet du type de prisons à édifier, se contentant d'avancer des arguments expliquant le caractère non opportun de l'utilisation de bateaux-prisons. À l'exception des établissements spécialisés pour internés et pour délinquants mineurs, le type de détenu que va héberger chaque nouvel établissement n'a pas été défini au préalable. Les exigences fonctionnelles, déjà fixées dans le programme des besoins pour les quatre premiers projets de constructions (Termonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut et Marche-en-Famenne, qui constituent le projet 4P), sont similaires pour l'ensemble des établissements et se basent sur un niveau de sécurisation élevé. Ces établissements ne se différencient pas en fonction de leur niveau de sécurisation ni du programme ou du régime qu'ils auront à proposer (voir chapitre 3, point 3.2.1.).

Conformément au masterplan, la Régie des bâtiments a dû, en concertation avec le SPF Justice, confectionner un cahier spécial des charges des besoins pour la construction des prisons faisant partie du projet 4P. Ce cahier demandait aux soumissionnaires de réduire au maximum les frais de personnel en travaillant notamment avec un centre panoptique¹⁰⁸. Il décrivait en outre les parties fonctionnelles ainsi que les relations et les flux de détenus entre les deux et fixait le nombre d'étages, d'ailes et de cellules individuelles et duo. Tous les projets déposés procédaient du concept Ducpétiaux, néanmoins complété par une infrastructure d'encadrement plus développée des diverses activités. Le conseil des ministres a approuvé ce concept sans autre motivation.

¹⁰⁸ Ce concept prévoit une prison de forme ronde avec, en son centre, un poste de surveillance séparé autour duquel s'articulent les cellules. L'idée sous-jacente est d'instaurer un contrôle omniprésent et absolu. Le centre panoptique est également une caractéristique des prisons répondant au concept Ducpétiaux, c'est-à-dire des prisons en forme d'étoiles dont les branches sont constituées de cellules disposées autour d'un centre de surveillance panoptique.

En outre, selon le masterplan d'origine, la pratique a démontré qu'une population de maximum 400 détenus par prison est celle qui donne le meilleur résultat et qu'une capacité de l'ordre de 300 à 400 détenus offre le meilleur rapport coût-efficacité. Les raisons pour lesquelles il a finalement été opté pour des tailles diverses oscillant entre 300 et 450 places de détention ne sont pas claires.

Le conseil des ministres du 15 décembre 2010 a donné son aval à la construction de 1.190 places dans la nouvelle prison de Haren. Le ministre lui-même a expliqué, en commission de la Justice du 22 mars 2011, qu'il s'agit d'un projet gigantesque étant donné que notre pays n'abrite pas encore de prisons de pareille taille. À la clôture de l'audit, il fallait encore étudier de près la façon dont ce projet peut être subdivisé en entités distinctes entre lesquelles les synergies nécessaires peuvent néanmoins être mises en place¹⁰⁹. Si pareille subdivision est impérative pour obtenir des parties gérables, il est également indispensable de grouper un certain nombre de fonctions en raison de la taille du terrain. Normalement, une prison standard de 300 places nécessite de rechercher un terrain d'une superficie de 8 à 9 hectares. Or, le terrain de Haren fait 19,5 hectares pour un nombre de places de détention quatre fois supérieur¹¹⁰. Le ministre de la Justice écrit, dans sa lettre du 22 novembre 2011 adressée à la Cour, que cette étude a entre-temps été réalisée.

Constructions de remplacement

Le masterplan initial établissait le relevé des cellules non utilisées en raison de diverses déficiences des bâtiments et chargeait le SPF Justice et la Régie des bâtiments de concevoir un programme de rattrapage en matière de rénovation, de sécurisation et d'entretien. Il est apparu, lors de l'élaboration de ce programme, qu'une rénovation durable n'était pas envisageable pour certains établissements. Le SPF Justice a alors élaboré une proposition en vue de remplacer plusieurs établissements sur la base de l'expérience quotidienne acquise dans le cadre de leur gestion. Après concertation avec la Régie des bâtiments, cette proposition a été approuvée en conseil des ministres du 19 décembre 2008 et a donné lieu à une extension considérable du masterplan : quatre grands projets de constructions de remplacement (Haren, Anvers, Namur/Dinant et Merksplas) sont venus s'ajouter. Au moment de l'approbation du masterplan initial, les acteurs concernés n'avaient manifestement pas pesé tous les aspects de la question afin de dégager un plan global et complet. C'était pourtant impératif afin de définir les priorités et d'estimer le montant de la facture totale.

La note adressée au conseil des ministres de décembre 2008 explique pourquoi ces prisons ont été sélectionnées pour être remplacées. Tantôt il s'agit d'infrastructures obsolètes – une grande partie des établissements pénitentiaires a été construite au XIX^e ou au début du XX^e siècle –, tantôt des facteurs liés à leur environnement empêchent leur développement à un niveau efficient ou ne permettent pas d'élaborer des trajets de détention adaptés. Il manque cependant un rapport global évaluant systématiquement la durée et les possibilités d'utilisation de chacune des prisons. On ne peut dès lors savoir si d'autres prisons s'avéreront inutilisables dans un avenir proche.

¹⁰⁹ Rapport de la commission de la Justice du 22 mars 2011, réponse du ministre De Clerck.

¹¹⁰ Note du 14 décembre 2010 adoptée en conseil des ministres du 15 décembre 2010.

L'état particulièrement dégradé de la prison de Lantin, par exemple, compromet environ 500 places. Il s'agit surtout de la partie abritant la maison d'arrêt. La note au conseil des ministres de décembre 2010 a inclus dès lors la prison de Lantin à la liste des établissements à remplacer. Le conseil des ministres n'a toutefois pas approuvé ce remplacement, parce que le dossier était peu étayé et que la décision dépassait les compétences d'un gouvernement en affaires courantes.

Début 2011, la prison de Verviers présentait des problèmes de stabilité. La Régie des bâtiments a désigné un bureau d'architecture pour qu'il vérifie l'existence éventuelle d'un danger d'effondrement à court terme. Par ailleurs, une étude externe, qui doit encore être attribuée, devra déterminer la meilleure option pour l'avenir, à savoir la rénovation ou une construction de remplacement. Les problèmes découlent de travaux de transformation pratiqués il y a plusieurs années, mais n'apparaissent que maintenant à cause des deux derniers hivers rudes. Ils n'avaient pas été constatés lors de la confection ou de l'élargissement du masterplan¹¹¹. Il n'existe pas encore de certitude non plus quant à la destination future de l'ancienne prison de Termonde (établissement pénitentiaire ou non). En tout état de cause, les notes relatives au masterplan n'ont pas tenu compte de la perte de quelque 160 places de cette prison dans le calcul de l'extension de capacité.

Dans l'attente de l'ouverture des nouvelles prisons, il faut continuer à assurer le fonctionnement des établissements à remplacer. D'après la toute dernière estimation, c'est ce qu'il faudra faire jusqu'en 2017, soit pendant au moins encore cinq ans. Ces dernières années, dans l'optique de la fermeture prochaine de ces établissements, de nombreux investissements qui y avaient été prévus ont été annulés. Ainsi, de 2005 à 2010, seul un montant de 369.000 euros du budget affecté au *Plan pluriannuel Justice – Prisons* a été consacré à la prison de Forest, pourtant en mauvais état¹¹². Dans l'intervalle, de nombreux travaux urgents s'imposent également dans d'autres établissements afin de pouvoir garantir un minimum de sécurité et d'hygiène. Une prise d'otages survenue en février 2011 à la prison de Namur a mis en lumière le mauvais état des infrastructures et devait entraîner la rédaction d'un nouveau plan d'action¹¹³.

Localisation

La recherche de terrains adéquats s'est appuyée sur une consultation menée par divers canaux auprès des régions, des provinces, des gouverneurs de provinces, des ministres compétents (dont le ministre de la Défense), des communes, des bourgmestres et de la SNCB. L'objectif était de valoriser un maximum de biens immobiliers au sein du secteur public et d'identifier parmi d'autres terrains, privés ou non, ceux qui pouvaient entrer en ligne de compte. Le SPF Justice et la Régie des bâtiments ont fixé des critères de sélection des terrains. Les différents terrains ont tout d'abord été examinés à la lumière de plusieurs critères essentiels tels que leur appartenance à une région sensible, leur surface, leur configuration et leur situation. Un groupe de travail composé de collaborateurs de la Justice et de la Régie des bâtiments a poursuivi l'examen des terrains qui répondaient à ces critères. À l'issue de

¹¹¹ Rapport de la commission de la Justice du 22 mars 2011, réponse du ministre De Clerck.

¹¹² Seuls des travaux de réparation sommaires ont été effectués lorsque des problèmes de stabilité ont été repérés dans les ailes les plus anciennes et des échafaudages temporaires ont été placés afin de sécuriser la cour intérieure contre les chutes de fragments du bâtiment.

¹¹³ Voir également l'examen en commission de la Justice du 5 avril 2011.

l'analyse pratiquée sur la base des différents critères, chaque terrain s'est vu attribuer une appréciation allant de 0 (cotation d'exclusion) à AAA (meilleure cotation). Les meilleurs terrains ont été soumis à la *Task Force* qui, à son tour, a formulé une proposition au ministre de la Justice et au ministre de tutelle de la Régie des bâtiments. Le choix final du terrain revenait au ministre de la Justice.

Trouver un terrain adéquat est un processus qui nécessite beaucoup de temps et détermine, de surcroît, l'emplacement de la prison et, par conséquent, le choix politique. Quelques exemples peuvent être cités à titre d'illustration. Dans le projet 4P (Termonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut et Marche-en-Famenne), le choix politique initial consistait, en plus de la prison de Termonde, à concrétiser trois projets de nouvelles constructions dans les régions sensibles de Charleroi et Mons pour la Wallonie et d'Anvers pour la Flandre et Bruxelles. Aucun terrain adéquat n'a pu être trouvé à Bruxelles, de sorte que l'on s'est rabattu sur l'emplacement de Leuze-en-Hainaut en Wallonie. En ce qui concerne le projet en Wallonie, la Région wallonne et la commune de Sambreville sont tombées d'accord sur un terrain. Les pouvoirs publics fédéraux refusaient toutefois de prendre en charge le coût de l'assainissement de ce terrain qui s'est avéré pollué. De plus, le gouvernement n'entendait pas prendre de risques pour la santé publique. Aussi l'option du terrain de Sambreville a-t-elle été abandonnée. Entre-temps, le dossier n'a pas progressé. Afin de permettre malgré tout l'aboutissement des quatre projets de nouvelles constructions pour la fin 2013, le projet de construction de remplacement de Namur et de Dinant, pour lequel un terrain a été trouvé à Marche-en-Famenne, a été intégré au projet 4P. Ce n'est qu'une fois que le nouvel emplacement aura été trouvé en lieu et place du terrain de Sambreville et que le projet aura été réalisé que la nouvelle prison de Marche-en-Famenne remplacera les prisons de Namur et de Dinant, comme prévu à l'origine. Pour le projet en Flandre, la recherche d'un terrain adéquat a également été difficile. Un terrain a été trouvé à Puurs pour la région sensible d'Anvers. Ce site devait en outre servir d'extension à la prison d'Anvers jusqu'à l'achèvement de la construction de remplacement. Vers la mi-2009, le terrain de Puurs a été abandonné en raison de son niveau de pollution trop élevé, et ce au profit d'un terrain à Beveren. Quant à la prison d'Anvers, aucun terrain n'a été trouvé pour son remplacement prévu à la fin 2016. Entre-temps, le projet est au point mort et doit être relancé d'urgence.

Financement alternatif

Le 29 février 2008, le conseil des ministres a décidé d'autoriser la Régie des bâtiments à recourir à des techniques de financement alternatif pour édifier plusieurs nouveaux établissements pénitentiaires. Pour les quatre nouvelles prisons du projet 4P et le projet de construction de remplacement à Haren, la Régie des bâtiments a opté pour un partenariat public-privé (PPP) passant par une formule DBFM (*Design, Build, Finance, Maintain*). Dans ce type de formule, le partenaire privé prend en charge la conception, la construction et le financement du projet et doit veiller à son entretien sur une longue période, qui est de 25 ans dans le cas du projet 4P. En échange, les pouvoirs publics lui versent une indemnité de disponibilité. À l'échéance du contrat DBFM, l'infrastructure revient aux pouvoirs publics.

Les facteurs ayant présidé au choix de la formule DBFM sont le budget, la neutralité SEC¹¹⁴ et le calendrier. Il s'agit, en effet, de plusieurs projets d'envergure à réaliser en un laps de temps relativement court. La neutralité SEC de la formule DBFM permet d'étaler les frais d'investissement sur l'ensemble de la période de disponibilité, contrairement à un programme d'investissement classique, dans lequel les dépenses d'investissement sont entièrement à la charge des années budgétaires durant lesquelles elles sont réalisées. Concrètement, seules les indemnités de disponibilité annuelles versées pour ces prisons seront inscrites à la charge des années budgétaires respectives. La neutralité SEC suppose également que l'adjudicataire supporte le risque de construction et le risque de disponibilité. Tout retard dans la construction ou défaut technique peut dès lors entraîner des reports de paiement (risque de construction). L'adjudicataire a donc tout intérêt à respecter le calendrier établi. En outre, il doit veiller à ce que la prison continue à répondre à certaines exigences opérationnelles (spécifications d'*output*) durant toute la période de disponibilité (risque de disponibilité). Le non-respect de ces obligations peut engendrer des pénalités ou des *réductions pour indisponibilité*.

Dès le début du projet 4P, la Régie des bâtiments a tenu compte de la neutralité SEC, déjà citée dans l'inventaire des problèmes du 24 avril 2009 dressé par le consultant dans le cadre du projet 4P et examiné durant la concertation mensuelle avec la Régie des bâtiments. Le consultant signale dans son inventaire qu'il y a lieu de demander à temps l'avis de l'Institut des comptes nationaux (ICN). C'est ce qu'a fait par écrit la Régie des bâtiments le 14 décembre 2009 à propos de l'application du SEC 95 aux contrats de type DBFM portant sur la construction de quatre nouvelles prisons. L'ICN a déclaré, dans son avis du 5 janvier 2010, que l'investissement prévu doit être imputé aux comptes du partenaire privé (l'adjudicataire) et que seules les indemnités périodiques versées à ce dernier doivent être enregistrées en dépenses dans le chef de la Régie des bâtiments. L'ICN ajoute cependant que son avis repose sur les informations disponibles en janvier 2010. Cet avis devra dès lors encore être validé après examen de l'ensemble du dossier et, plus particulièrement, de la version définitive du contrat.

Le choix du partenariat public-privé (PPP) n'a pas reposé sur un véritable test de la plus-value (*Public Private Comparator* ou PPC) pour analyser l'apport d'une telle formule PPP vis-à-vis d'un financement classique. Or, un tel PPC peut, outre estimer la possible plus-value d'un PPP, également servir de point de référence pour les propositions de projets des candidats du secteur privé durant la phase de sélection. Dans ce cas, on parle plutôt de *Public Sector Comparator* (PSC).

Le centre d'expertise flamand en matière de PPP a insisté, dans plusieurs de ses avis, pour qu'un PPC soit effectué à l'appui de la décision de principe du gouvernement flamand. Le consultant aussi a signalé dès le départ qu'il est essentiel de pratiquer un test de la plus-value, et plus particulièrement un PSC, pour s'en servir comme instrument de négociation lors de la procédure d'adjudication. Le comité d'accompagnement 4P a dès lors décidé que la Régie des bâtiments devait procéder à un PSC¹¹⁵, ce qui n'a toutefois pas été fait.

¹¹⁴ Système européen des comptes.

¹¹⁵ Procès-verbal de la réunion du comité d'accompagnement du 28 avril 2009, point 2.3 relatif à la plus-value.

Le choix d'une procédure négociée avec publicité dans le cadre d'une formule DBFM est, par contre, motivé de façon approfondie et suffisante dans la note au conseil des ministres du 11 mai 2009. Le 15 mai 2009, le conseil des ministres a approuvé cette procédure.

7.3 Application des mesures

7.3.1 Répartition des tâches et coordination générale

Répartition des tâches

Le SPF Justice et la Régie des bâtiments ont conclu un protocole de collaboration en juillet 2008 afin de définir les droits et obligations des différentes parties concernées par les bâtiments des établissements pénitentiaires du SPF Justice. Il s'agit des travaux de construction, de rénovation, d'aménagement et de sécurisation fixés par le masterplan 2008 ainsi que par la liste annuelle de l'ensemble des besoins.

Le protocole de collaboration s'inscrit dans le plan de management et opérationnel intégré 2008-2014 du SPF Justice. Ce dernier entend « *déployer avec ses partenaires toutes les initiatives pour la mise à disposition d'une capacité suffisante tant pour les peines restrictives de liberté que pour les peines et mesures alternatives* ». Cette volonté se concrétise dans un des objectifs du plan qui consiste à expliciter la coopération avec les partenaires sur la base de *Service Level Agreements* et d'accords de coopération bien définis.

Le protocole de collaboration décrit les tâches suivantes qui sont assumées par la Régie des bâtiments :

- « *la définition technique des besoins fonctionnels organisationnels et de sécurité décrits par le SPF Justice ;*
- *le développement du projet ;*
- *le management du projet ;*
- *les études architecturales et techniques ;*
- *les permis ;*
- *la coordination de sécurité du chantier des travaux ;*
- *les procédures administratives et juridiques d'attribution des marchés ;*
- *le contrôle de la réalisation du cahier des charges ;*
- *la (les) réception(s) et l'assistance à la phase de démarrage ».*

La Régie peut décider d'effectuer elle-même ou de faire effectuer par une société privée tout ou partie des études, travaux et contrôles.

La Régie des bâtiments et le SPF Justice définissent les projets conjointement. En ce qui concerne leur mise en œuvre, le SPF Justice communique ses exigences en matière de fonctionnalités ainsi que ses normes de qualité à la Régie des bâtiments, qui les convertit en exigences techniques, à savoir le cahier spécial des charges. Durant cette phase, le SPF Justice définit également les critères de sécurité et formule ses priorités au niveau des délais d'exécution. La Régie des bâtiments endosse ensuite le rôle de pouvoir adjudicateur pour les

différents projets et assume toutes les prestations et obligations inhérentes à ce rôle (organisation des marchés publics, conclusion de contrats dans le cadre des projets de constructions et direction – ou accompagnement – lors de la mise en œuvre de ces projets).

Le protocole de collaboration définit également les aspects suivants :

- les procédures de modification du programme des besoins et du projet ;
- les dispositions du suivi des projets ;
- l'évaluation, la modification et l'entrée en vigueur du protocole de collaboration.

Deux adaptations structurelles simplifient la mise en œuvre du protocole de collaboration. Au sein du SPF Justice, le service Appui, Bâtiments et Sécurité a été étendu et réorganisé afin de pouvoir suivre les travaux d'infrastructure de façon plus adéquate et structurée. À la Régie des bâtiments, un service Gestion clients a été créé, au sein duquel un gestionnaire clients a également été désigné pour le SPF Justice. Celui-ci fait office de point de contact central et centralise l'ensemble des besoins.

Bien que toutes ces mesures génèrent une communication importante et une concertation sous diverses formes entre les différents acteurs, celles-ci se déroulent souvent de manière informelle et non documentée. Il n'y a pas encore eu non plus d'évaluation du protocole de collaboration en dépit de la disposition en ce sens contenue dans le protocole même.

Le protocole de collaboration règle les principes généraux de la répartition des tâches entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice. Le conseil des ministres a approuvé le 1^{er} juin 2011 une nouvelle version du *règlement administratif* contenant des accords concrets au niveau de la répartition des tâches entre la Régie des bâtiments et sa clientèle. Il spécifie, par exemple, les travaux d'entretien à la charge de la Régie et ceux à la charge des clients. Le règlement a aussi été adapté à la nouvelle structure de la Régie.

Coordination générale du masterplan

Une *Task Force* a été créée pour la coordination du masterplan. Les parties représentées sont les cellules stratégiques du ministre de la Justice et le ministre des Finances (en tant que ministre de tutelle de la Régie des bâtiments), le service Appui, Bâtiments et Sécurité du SPF Justice et la Régie des bâtiments, qui assure la présidence. Le gestionnaire de projet 4P et, le cas échéant, d'autres (assistants) gestionnaires de projet, le gestionnaire clients pour la Justice désigné au sein de la Régie des bâtiments, le point de contact unique (*Single Point of Contact* (SPOC)) du SPF Justice et d'autres acteurs centraux prennent part à ces réunions. Plate-forme de rencontre par excellence pour la coordination du masterplan, la *Task Force* se réunit tous les quinze jours.

Divers rapports intitulés *Nouvelles prisons* montrent cependant que la *Task Force* s'est surtout consacrée aux projets de constructions et, en premier lieu, au projet 4P. Le ministre de la Justice avait pourtant émis le souhait de voir examinés tous les projets du masterplan au sein de la *Task Force*. L'administrateur général de la Régie des bâtiments également a demandé que soit élaboré « un tableau récapitulatif » indiquant « le nombre de projets, leur

calendrier dans les grandes lignes, les procédures à suivre et les groupes de travail qui suivent les travaux (traduction) »¹¹⁶. Ces desiderata n'ont que partiellement été suivis d'effet.

7.3.2 Projets de constructions

Coordination

Les projets de nouvelles constructions par contrat DBFM à Termonde, Beveren, Marche-en-Famenne et Leuze-en-Hainaut sont regroupés en un seul et même projet dénommé 4P. Ce projet 4P est dirigé par un gestionnaire de projet au sein de la Régie des bâtiments, secondé par un assistant gestionnaire de projet pour chaque prison. La Régie des bâtiments n'étant pas coutumière de la formule DBFM, il a fallu engager un consultant dans le projet afin d'apporter l'expertise nécessaire. De plus, il a été fait appel à la consultance à titre de processus d'apprentissage du gestionnaire de projet et des assistants gestionnaires de projets concernés. Grâce aux connaissances emmagasinées tout au long de ces projets, les missions de consultance pourront être limitées dans les projets à venir. Les rencontres entre le consultant et la *Task Force* dans le cadre du projet 4P sont organisées au sein du comité d'accompagnement. Le consultant rend compte de ces activités par le biais d'un rapport mensuel. Le coût total de la consultance est entre-temps estimé à 2,7 millions d'euros (pour une estimation initiale de 1,3 million d'euros).

La façon dont les préparatifs et la coordination du projet de Haren (remplacement des prisons bruxelloises) se sont déroulés n'apparaît pas clairement. Il ressort des entretiens avec la Régie des bâtiments, la DG EPI et la cellule stratégique du ministre de la Justice que plusieurs groupes de travail préparent ce projet. À la Régie des bâtiments, un assistant gestionnaire de projet et un collaborateur de projet ont été adjoints au chef de projet *Nouvelles prisons* spécifiquement pour Bruxelles. C'est donc la Régie des bâtiments qui s'est occupée jusqu'à présent de l'exécution du projet (notamment, l'acquisition du terrain, les mesurages et le cahier spécial des charges pour le consultant). Un consultant sera désigné pour assister la Régie des bâtiments dans la poursuite de la mise en œuvre du projet. L'expérience acquise dans le projet 4P permettra à la Régie des bâtiments d'élaborer elle-même une partie de la formule DBFM. La mission du consultant sera dès lors plus restreinte que pour le projet 4P.

L'organisation de la coordination manque également de clarté pour les autres projets de constructions de remplacement, à savoir Anvers, Merksplas et Namur/Dinant. Les (assistants) gestionnaires de projet n'ont pas encore été désignés pour ces projets. Quant aux projets d'Anvers et de Namur/Dinant, ils en sont toujours à la phase de recherche d'un terrain adéquat (voir point 7.2.3). L'étude historique de la construction de la prison de Merksplas a débuté et le programme des besoins du SPF Justice doit être testé. Ces tâches d'exécution relèvent de la Régie des bâtiments, mais on n'observe aucune indication dans le sens d'une approche par projet.

S'agissant du CPL de Gand, une collaboration a été instaurée durant toute la phase de conception avec l'ASBL Plate-forme du centre de psychiatrie légale de Gand (*Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent* – l'ASBL PFPCG) (voir chapitre 8). La concertation

¹¹⁶ Procès-verbal de la réunion de la *Task Force* du 2 mars 2010.

avec la Régie des bâtiments a essentiellement eu lieu de 2007 à mars 2008. Elle a cessé une fois que le projet relatif au bâtiment extérieur et à l'implantation du centre a été fixé en vue de l'obtention du permis d'urbanisme. Le futur exploitant peut toutefois formuler des propositions quant à l'aménagement intérieur. La procédure d'adjudication pour l'exploitation n'ayant pas encore été lancée, pareilles propositions n'ont pas encore été émises. L'avis de l'ASBL PFPCG n'a plus non plus été sollicité depuis 2008. Au fur et à mesure de la progression des travaux de construction, l'absence d'exploitant sera susceptible de générer des coûts supplémentaires pour l'avenir. Plus la construction sera avancée, plus il sera difficile d'adapter le bâtiment au gré de l'avis de l'exploitant. Ce dernier est en effet garant des conditions de viabilité dans le bâtiment en accord avec le principe de protection de la société et le concept thérapeutique.

Quelques membres de l'ASBL PFPCG faisaient également partie d'un groupe de travail et d'avis du ministère de la Justice. Le concept général de la construction des centres de psychiatrie légale en Belgique a été développé par ce groupe d'avis. C'est donc au sein de celui-ci qu'a mûri le concept de la construction du CPL d'Anvers. Un membre de l'ASBL PFPCG siégeait également au comité de sélection relatif au projet du CPL d'Anvers et a, de ce fait, contribué au choix qui a été opéré, mais le rôle de l'ASBL dans le dossier du CPL d'Anvers s'arrête là. En outre, le projet d'Anvers ne bénéficie pas du même encadrement que celui de Gand. L'exécution du projet de construction du CPL d'Anvers est dirigée par la Régie des bâtiments et en est à la phase d'étude (avant-projet).

La Régie des bâtiments a elle-même élaboré un projet de centre fermé pour jeunes délinquants à Achêne. Ici aussi, un assistant gestionnaire de projet a été désigné auprès de la Régie. La manière dont sera organisée la coordination future du projet n'apparaît pas clairement. Les plans ont été finalisés, mais la suite de la procédure de passation du marché est encore incertaine.

Bilan de la situation et échéancier

Lors du premier état des lieux du masterplan¹¹⁷ en décembre 2008, on a opté pour un maintien de l'échéance de 2012 pour les projets de nouvelles constructions. Le masterplan a été élargi aux projets de constructions de remplacement dont l'échéance a été fixée en 2013 pour le remplacement des établissements de Merksplas et de Namur/Dinant. Le remplacement des prisons d'Anvers et de Forest/Saint-Gilles/Berkendael a été prévu pour 2016.

Le consultant du projet 4P avait déjà signalé, lors de la réunion initiale du 14 avril 2009, que le 31 décembre 2012 constituait une échéance très serrée. Lorsque le masterplan a été modifié ultérieurement en décembre 2010¹¹⁸, le délai des projets 4P a été prolongé jusque fin 2013 et celui des CPL d'Anvers et de Gand, jusque mi-2013. Quant au centre fermé pour jeunes délinquants d'Achêne, la fin des travaux est prévue pour la fin 2013.

Dans la même note adressée au conseil des ministres de décembre 2010, le projet de construction de remplacement pour la prison de Forest/Saint-Gilles/Berkendael se concrétise. Un

¹¹⁷ Note du 15 décembre 2008 adoptée en conseil des ministres du 19 décembre 2008.

¹¹⁸ Note du 14 décembre 2010 adoptée en conseil des ministres du 15 décembre 2010.

nouveau complexe pénitentiaire sera construit à Haren. Sa capacité totale se montera à 1.190 places, dont 160 seront réservées aux femmes et 30 aux mineurs d'âge. L'échéance de 2016 est maintenue, bien que la *Task Force* ait déjà estimé, le 28 septembre 2010, que ce projet ne serait pas achevé avant la fin de l'année 2017.

La note de décembre 2010 ne mentionne pas de nouvelle échéance pour le remplacement de la prison d'Anvers. Quant au remplacement des prisons de Namur et de Dinant, aucune échéance concrète ne peut être donnée en raison des problèmes susmentionnés concernant le terrain de Sambreville. Le remplacement d'une partie de l'établissement pénitentiaire obsolète de Merksplas sera effectué d'ici 2015.

Eu égard aux informations transmises à la Cour des comptes en mars et en avril 2011 par les (assistants) gestionnaires de projet auprès de la Régie des bâtiments, l'échéancier de plusieurs projets devrait être revu. La date de réalisation du CPL de Gand est légèrement reportée au mois d'octobre 2013, et le CPL d'Anvers ne sera pas achevé avant la fin 2014. La réception du centre fermé pour jeunes délinquants d'Achêne est fixée au début 2014. Quant au projet de Haren (remplacement de la prison de Forest/Saint-Gilles/Berkendael), l'échéance de la fin 2017 estimée par la *Task Force* est confirmée.

Le tableau récapitulatif suivant a été dressé à partir du tout dernier échéancier :

Tableau 21 – *Calendrier des projets du masterplan¹¹⁹*

Date	Projet	Type	Places supplémentaires	Places supplémentaires (cumul)
Réalisé	Divers	R+E	356	356
Novembre 2011	Wortel	E	60	416
Novembre 2011	Turnhout	E	74	490
Fin 2011	Saint-Gilles	R	102	592
Septembre 2012	Hoogstraten	E	15	607
Mi-2013	Louvain	E	70	677
Octobre 2013	CPL Gand	NC	272	949
2 ^e semestre 2013	Termonde	NC	276	2.161
	Beveren	NC	312	
	Leuze-en-Hainaut	NC	312	
	Marche-en-Famenne	NC	312	
Début 2014	Achêne jeunesse	NC	120	2.281
Fin 2014	CPL Anvers	NC	180	2.461
2015	Merksplas	CR	16	2.477
Fin 2016	Anvers	CR	1	2.478
Inconnue ¹¹⁹	Forest	R	5	2.483
Fin 2017	Haren	CR	86	2.569
Inconnue	Namur/Dinant	CR	204	2.773
	Everberg	E		

NC = nouvelle construction

CR = construction de remplacement

R = rénovation

E = extension de la capacité

La capacité supplémentaire mentionnée dans ce tableau ne prend pas en compte les cellules entre-temps tombées en désuétude ni l'expiration de la convention conclue avec les Pays-Bas à propos de l'utilisation de l'établissement pénitentiaire de Tilburg. Les chiffres sont basés sur la capacité des établissements telle qu'elle a été communiquée par la DG EPI le 27 avril 2011. Entre la réception et la mise en service des projets de constructions, il faut tenir compte d'une période intermédiaire de six mois.

¹¹⁹ Bien qu'aucune échéance concrète ne soit connue, la rénovation de Forest sera logiquement réalisée avant le projet de construction de remplacement de Haren.

Budget

Comme évoqué plus haut, les projets de nouvelles constructions de Termonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut et Marche-en-Famenne passeront par une formule DBFM. En d'autres termes, les pouvoirs publics verseront, pour une période de 25 ans, une indemnité trimestrielle pour la mise à disposition de l'infrastructure, l'entretien, le catering, le traitement des déchets et les services de blanchisserie. Ces indemnités ne seront déterminées qu'une fois les contrats conclus. Sur la base des offres optimisées déposées par les soumissionnaires préférentiels, les indemnités annuelles pour l'ensemble des quatre projets sont estimées à 53,4 millions d'euros¹²⁰. La Régie des bâtiments et le SPF Justice se partagent le paiement de l'indemnité, mais il n'a pas encore été décidé au prorata de quelle partie.

Le financement des CPL d'Anvers et de Gand sera assuré par un prêt hypothécaire basé sur le prix de l'offre après consultation du secteur bancaire. Le conseil des ministres du 12 mars 2010 a fixé le budget pour le CPL d'Anvers à 60 millions d'euros à la suite d'une augmentation de la capacité de 120 à 180 lits. Le même conseil des ministres a porté le budget à consacrer au CPL de Gand à 80 millions d'euros. Le centre fermé pour jeunes délinquants d'Achêne bénéficiera également d'un financement par emprunt. Un budget de 55,6 millions d'euros a été approuvé pour ce projet.

Parmi les projets du masterplan, Haren est celui qui a la plus grande ampleur. Avec ses 1.190 places, cet établissement fera figure de plus grand complexe pénitentiaire de Belgique. Son impact budgétaire sera dès lors conséquent et son financement passera par une formule DBFM. La Régie des bâtiments n'est toutefois pas encore en mesure d'en estimer le coût, étant donné qu'elle ne dispose toujours pas d'un programme des besoins approuvé. Seul le coût des terrains est défini. Un montant de 65 millions d'euros a été engagé par le biais d'un transfert au départ de la provision interdépartementale afin de couvrir les opérations d'achat et d'expropriation sur les parcelles concernées.

De même, les budgets nécessaires pour les autres projets de constructions de remplacement d'Anvers, de Merksplas et de Namur/Dinant n'ont pas encore fait l'objet d'une estimation et leur mode de financement n'est pas connu.

Les budgets évoqués ci-avant couvrent exclusivement les frais d'investissement dans les terrains et les bâtiments (pour ce qui est du financement classique) ou encore l'intégralité des frais d'investissement ajoutés aux frais d'entretien et de services logistiques (pour ce qui est des contrats DBFM). Par ailleurs, les frais d'exploitation augmenteront considérablement en raison de la capacité additionnelle, mais aucune estimation de ces frais supplémentaires, principalement les frais de personnel, n'a encore été réalisée et aucun plan n'a été établi en vue du recrutement futur du personnel nécessaire.

¹²⁰ Cette estimation étant basée sur les offres rendues dans le cadre de la procédure négociée, la Cour des comptes n'avance pas d'autres détails.

7.3.3 Entretien et rénovation

Outre les grands projets de création de capacité supplémentaire et de restauration de la capacité perdue, le masterplan contient également un programme de rattrapage en matière de rénovation, de sécurisation et d'entretien. Son but est de maintenir la capacité à niveau, de garantir la sécurité et de répondre à nouveau aux exigences d'une politique de détention humaine.

Les besoins sont identifiés, d'une part, par le biais de demandes de travaux introduites par le SPF Justice et, d'autre part, par la Régie des bâtiments même. Les initiatives de la Régie sont le fruit de sa propre expérience ou d'une concertation entre les directions locales et la DG EPI ainsi que de l'évaluation des besoins sur le terrain. Il n'existe pas de dates d'inspection fixes ni de plans d'entretien comportant des tâches déterminées à effectuer toutes les x années. Seules les demandes de travaux du SPF Justice sont centralisées à la Régie des bâtiments sous forme de tableurs et sont gérées au moyen d'une simple base de données. Les initiatives propres à la Régie ne sont pas enregistrées dans une demande de travaux, d'où l'absence de vue d'ensemble de tous les besoins. Qui plus est, dans le passé, les demandes de travaux conclues ou annulées n'étaient pas toujours retirées ou bien les dénominations utilisées étaient parfois équivoques, de sorte qu'il pouvait y avoir plusieurs demandes de travaux pour un seul et même projet. Tous ces facteurs compliquent le suivi des demandes de travaux et la définition des priorités. À l'avenir, l'enregistrement et le suivi de l'ensemble des besoins, y compris de ceux qui ont été déterminés par la Régie même, se feront grâce au module informatique Desk (en développement).

En cas d'entretien ordinaire, les directions des services extérieurs de la Régie prennent en charge la planification des travaux. La Régie explique que les réparations urgentes, qui ne peuvent être planifiées longtemps à l'avance, englobent une grande part du temps. La justification du budget fait état, année après année, du fait que le budget octroyé pour l'entretien ordinaire (calculé au mètre carré) est largement inférieur à ce que le secteur immobilier juge nécessaire pour éviter la perte de valeur du patrimoine. Hors indexations, le budget est resté inchangé depuis 2008. Pour l'année 2011, il s'élève à un montant total de 28,5 millions d'euros couvrant l'ensemble des bâtiments gérés par la Régie. La Cour des comptes ne dispose pas de chiffres concernant la part de ce budget consacrée aux prisons.

En ce qui concerne les investissements et l'entretien extraordinaire, la Régie établit chaque année un programme d'investissement pour tous ses clients. En concertation avec le SPF Justice, elle identifie les travaux qui sont à inscrire en priorité au programme de l'année suivante. Par tradition, des coupes importantes doivent être opérées dans la liste qui reprend l'intégralité des besoins pour que le montant total du programme d'investissement reste dans les limites du budget autorisé¹²¹. Quant à savoir quelle partie des propositions du SPF Justice seront finalement retenues, la réponse dépend de la façon dont la Régie répartit son budget total entre tous ses clients.

¹²¹ Dans la justification du budget de 2010, la Régie des bâtiments a déclaré avoir besoin de 141 millions d'euros pour pouvoir mettre en œuvre l'intégralité du programme d'investissement, alors que seuls 65 millions d'euros lui ont été octroyés. Pour 2011, elle n'a reçu que 104 millions d'euros sur les 140 millions demandés.

Il existe par ailleurs un budget spécifique réservé à la mise en œuvre du plan pluriannuel de la Justice – partie prisons (article budgétaire 513.13 *Investissements dans le cadre du « Plan pluriannuel de la Justice pour des travaux dans les prisons »*). Il peut, à l'évidence, être intégralement absorbé par des projets que le SPF Justice attribue par priorité au plan pluriannuel.

Ce plan pluriannuel pour les bâtiments de la Justice a déjà été soumis au conseil des ministres du 30 mars 2004, soit avant la confection du nouveau masterplan. Dans une première note adressée au conseil des ministres, un montant de 194,5 millions d'euros a été sollicité pour les prisons (en plus des 130 millions d'euros prévus via le financement alternatif pour les prisons de Namur, de Termonde et le CPL d'Anvers). De nombreux ajustements ont été apportés dans les années qui ont suivi jusqu'à ce que le conseil des ministres du 20 juillet 2006 ait approuvé un nouveau plan prévoyant un budget de 173,7 millions d'euros pour les prisons. Des rénovations ont été supprimées en grand nombre par rapport à la première proposition (se traduisant par une réduction de 40 millions d'euros) et le montant prévu pour l'adaptation des cuisines a été presque réduit de moitié (réduction de 14 millions d'euros). L'échéance a été reportée de 2008 à 2010. Dans les années qui ont suivi, la ventilation du montant à affecter n'a fait que reculer au fil des ans. Fin 2007, seul un montant total de 29 millions d'euros a été engagé sur les 173,7 millions d'euros prévus.

Lors de la confection du masterplan en 2008, aucune synthèse n'a été donnée des projets non réalisés du précédent plan pluriannuel. Les différences entre le plan pluriannuel initial et le nouveau masterplan ont uniquement été répertoriées pour les investissements prévus en 2008¹²². Les différences n'ont plus été mentionnées les années suivantes. Il n'apparaît pas clairement si le solde restant du plan pluriannuel sera encore affecté aux anciens projets ou au nouveau masterplan¹²³. À compter du budget 2010, la ventilation annuelle du budget repris dans le plan pluriannuel est complètement abandonnée et le solde restant est ventilé entre les années 2010 (56,2 millions d'euros) et 2011 (33,1 millions d'euros).

En 2010, seuls 24,2 millions d'euros ont été utilisés, si bien que le solde restant de 65,1 millions d'euros est de nouveau ventilé dans le budget de 2011 entre les années 2011 et 2012. On ne peut déterminer clairement comment ce solde total sera ventilé entre les grands projets de création de capacité supplémentaire et de restauration de la capacité perdue et le programme général de rattrapage en matière de rénovation, de sécurisation et d'entretien.

Il est également difficile de déterminer le critère présidant à l'imputation des travaux à effectuer soit au programme général d'investissement de la Régie soit au budget spécifique destiné au plan pluriannuel de la Justice.

¹²² Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009, p. 1154 et suivantes.

¹²³ Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009, p. 1128 : Le masterplan sera financé par « l'inscription des crédits nécessaires aux budgets 2008 et suivants de la Régie des bâtiments, aux articles spécifiques prévus à cet effet » (note au conseil des ministres du 14 avril 2008, point 9 : proposition de décision). Pour le moment, il est difficile de déterminer s'il s'agit de crédits supplémentaires ou d'une modification de l'affectation des crédits déjà repris dans le plan pluriannuel existant, à la partie relative aux prisons.

En outre, il s'avère chaque année qu'à peine la moitié du budget octroyé pour le plan pluriannuel de la Justice – partie prisons est effectivement utilisée¹²⁴. Il apparaît donc que les facteurs budgétaires ne sont pas les seuls à faire obstacle à la mise en œuvre des projets. Les diverses administrations invoquent, comme motifs possibles, un déficit en personnel au sein de la Régie des bâtiments ou bien une planification ou un suivi lacunaires des projets.

7.3.4 Tilburg

La version initiale du masterplan 2008 ne prévoyait une augmentation significative de la capacité que pour la fin 2012. Il s'est alors posé le problème de la période de transition à laquelle aucune réponse immédiate n'a pu être trouvée au sein de l'administration pénitentiaire belge. Pour y remédier, la Belgique a conclu le 31 octobre 2009 avec les Pays-Bas une convention en vertu de laquelle les autorités néerlandaises mettent à la disposition de la Belgique l'établissement pénitentiaire de Tilburg doté d'une capacité de maximum 681 places, de même que le personnel et les moyens matériels nécessaires. En vue de l'exécution de cette convention, la Belgique a également conclu à la même date un accord de coopération avec les Pays-Bas. La convention est entrée en vigueur en février 2010 et expire le 1^{er} janvier 2013. Elle peut cependant être prolongée une fois à raison d'une année (jusqu'au 1^{er} janvier 2014). L'établissement pénitentiaire de Tilburg fait office en droit belge d'annexe à la prison de Wortel.

L'indemnité forfaitaire de base pour la mise à disposition de l'établissement de Tilburg s'élève à 30 millions d'euros et couvre un nombre minimum de 500 personnes. Une indemnité mensuelle de 212.917 euros est due par tranche de 50 places de détention supplémentaires à concurrence d'un nombre total de places de 650. Au-delà de ce nombre, chaque place est rémunérée à raison de 140 euros par jour jusqu'à un plafond de 681 places¹²⁵. S'ajoute à ces montants une indemnité pour le transport sécurisé des détenus et du personnel entre l'établissement de Tilburg et celui de Wortel. Une somme de 455 euros est comptée pour chaque prestation, qui comprend l'aller et le retour. Enfin, les soins médicaux dispensés en dehors de l'établissement pénitentiaire, mais néanmoins sur le territoire néerlandais, seront aussi facturés à la Belgique. Toutes ces indemnités sont soumises à l'index néerlandais, qui porte sur les charges salariales, le logement et l'exploitation.

Les premiers détenus n'ayant été transférés à Tilburg qu'en février 2010, une indemnité au prorata d'un montant de 28.275.000 euros a été facturée pour 2010. En plus de cette indemnité, le budget de 2010 de la Justice a prévu les surcoûts suivants :

- 132.000 euros pour le séjour et les déplacements de service du personnel vers l'établissement de Tilburg ;

¹²⁴ En 2008, en 2009 et en 2010, les engagements se sont respectivement élevés à un montant de 19,7, de 35,8 et de 24,1 millions d'euros pour des budgets de 49,6, de 72,8 et de 56,2 millions d'euros (le budget total des trois années n'équivaut pas à la somme des trois budgets distincts en raison de reports d'une année à l'autre). Une fois les montants engagés, les projets peuvent aussi encourir des retards lors de la phase d'exécution. Voir la justification du budget de 2011 : de nombreux projets sont toujours *en cours* depuis 2005.

¹²⁵ Article 26 de la convention entre le royaume des Pays-Bas et le royaume de Belgique sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution de peines privatives de liberté infligées en vertu de condamnations belges.

- 33.000 euros pour l'aménagement de la zone de transit¹²⁶ à Wortel ;
- 202.000 euros pour le transport et l'approvisionnement de vingt détenus en moyenne qui séjournent dans la zone de transit de Wortel ;
- 100.000 euros pour les soins médicaux ;
- une augmentation du crédit de personnel de 908.000 euros pour le renforcement de l'effectif de la prison de Wortel dû à la mise à disposition de l'établissement pénitentiaire de Tilburg.

Ces montants cumulés génèrent une facture totale de quelque 29,5 millions d'euros pour 2010.

Le 3 décembre 2010, le conseil des ministres a décidé que, pour 2011, 150 places supplémentaires seraient occupées à Tilburg, ce qui signifie en pratique que la capacité totale de l'établissement, à savoir 681 places, peut être utilisée. L'Inspection des finances a chiffré l'éventuel impact budgétaire de cette décision dans l'avis qu'elle a rendu¹²⁷. Pour 2011, une indemnité forfaitaire de 31.778.000 euros¹²⁸ a été facturée pour 500 places. S'y ajoute l'indemnité due pour les 150 places supplémentaires, ce qui, à l'index de 2011¹²⁹, revient à 7.896.495 euros sur une base annuelle. En cas d'utilisation de la totalité de la capacité de l'établissement, la Belgique devra encore verser 1.631.940 euros sur base annuelle pour les places 651 à 681 (soit 31 places). L'administration évalue le coût supplémentaire des transports à 40.000 euros par an. On ne dispose pas de chiffres à propos de l'impact de cette décision sur les frais médicaux, sur les frais de personnel à Wortel, ni sur les frais de transport du personnel. À supposer qu'ils restent inchangés, le coût de la mise à disposition de l'établissement pénitentiaire de Tilburg peut être estimé, pour 2011, à environ 42,5 millions d'euros pour la capacité totale de l'établissement. Or, seul un montant de 31.778.000 euros a été inscrit au budget de 2011.

La Cour des comptes avait déjà fait observer dans son commentaire relatif au budget 2011 que les crédits inscrits suffisent uniquement à financer 500 à 526 places de détention¹³⁰. Le gouvernement avait répondu que « *le coût supplémentaire lié à l'augmentation de la capacité, qui passe de 500 à 650 détenus, dans l'établissement pénitentiaire de Tilburg a bel et bien été pris en compte par le gouvernement dans l'estimation des dépenses primaires. La couverture budgétaire est garantie par l'inscription du coût supplémentaire dans la provision interdépartementale. Ce poste fait partie de la ligne "mesures diverses" du programme budgétaire 03.41.1. Dans le courant de 2011, en fonction du coût réel, le crédit prévu à l'allocation de base 12.34 sera augmenté par voie d'arrêté royal de répartition* ».

Dans une note au conseil des ministres du 22 avril 2011, le ministre de la Justice demande notamment de prévoir les moyens nécessaires pour le recrutement de huit membres du personnel dans le cadre de l'extension de la capacité à Tilburg. Un budget a été prévu à cet effet

¹²⁶ Le transfèrement de détenus de et vers l'établissement de Tilburg passe systématiquement par l'établissement de Wortel. Une zone de transit spécifique a été aménagée à cet effet.

¹²⁷ Avis de l'Inspection des finances joint à la note adressée au conseil des ministres du 23 novembre 2010 « *Problématique de l'exécution des peines et de la surpopulation : mesures conservatoires s'imposant d'urgence* ».

¹²⁸ Budget 2011.

¹²⁹ L'Inspection des finances n'a pas précisé si elle s'est basée sur l'index néerlandais.

¹³⁰ Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011*. Disponible sur www.courdescomptes.be.

à concurrence de 213.718 euros en 2011 et de 366.374 euros en 2012. Le conseil des ministres du 29 avril 2011 a néanmoins suivi l'avis négatif rendu par l'Inspection des finances, selon lequel l'effectif administratif présent à Wortel doit couvrir l'extension à Tilburg.

7.4 Monitoring et évaluation

Manque d'informations

Depuis le lancement du masterplan, un bilan de la situation a été exposé à diverses reprises au conseil des ministres¹³¹. Il y a été brièvement indiqué si les projets figurant initialement dans le plan avaient déjà été réalisés ou quelle échéance avait été fixée. L'état d'avancement de certains projets spécifiques a été décrit plus en détail ou des adaptations ont été demandées. Des informations importantes font néanmoins encore défaut pour pouvoir évaluer sur une base régulière si la politique nécessite des ajustements.

Si un relevé actualisé du nombre de cellules rénovées ou créées à la suite d'une extension de capacité réalisée sur des sites existants est effectivement présenté, aucun relevé n'est fourni systématiquement, mentionnant le nombre de cellules tombées entre-temps en désuétude (qui réduisent pourtant la hausse nette en capacité)¹³².

De plus, il n'est pas régulièrement vérifié si le nombre de places supplémentaires prévues par le masterplan suffira à moyen terme à remédier à la surpopulation, compte tenu des nouveaux développements intervenus depuis avril 2008. L'augmentation de la surpopulation est chaque fois pointée du doigt, mais on se contente de citer les chiffres actuels et de livrer des prévisions limitées à la fin 2012 au plus tard. La Cour des comptes a confronté différents chiffres dans le tableau ci-dessous. Malgré le caractère simpliste de l'évaluation de l'évolution future, cette vue d'ensemble permet de dégager d'importantes informations stratégiques.

¹³¹ Voir conseils des ministres des 19 décembre 2008, 12 mars 2010 et 15 décembre 2010.

¹³² Voir note du 23 novembre 2010 au conseil des ministres, qui mentionne en termes sommaires la perte d'une centaine de cellules (par exemple, la condamnation de cellules à Jamioulx pour désamiantage).

Tableau 22 – Estimation de la capacité, de la population et de la surpopulation à la fin de l'année à la suite du masterplan

	Capacité (1)	Population (2)	Surpopulation
2011	9.571	11.500	1.929
2012	9.586	12.000	2.414
2013	11.140	12.000	860
2014	10.759	12.000	1.241
2015	10.775	12.000	1.225
2016	10.776	12.000	1.224
2017	10.862	12.000	1.138
Fin du masterplan	11.071	12.000	929

- (1) Sur la base de la capacité au 8 novembre 2010 et de l'estimation la plus actuelle de la réception des projets existants (voir point 7.3.2). Ainsi, d'ici la fin 2011, le masterplan aura déjà permis de créer 592 places supplémentaires. Ce tableau ne tient pas compte de la période située entre la réception des bâtiments et leur mise en service effective.
- (2) Chiffres de 2011 et de 2012 : estimation par la DG EPI. À compter de 2012, la Cour des comptes considère dans ce tableau que la population reste stable, ce en quoi elle se montre très optimiste vu la hausse continue de la population en question au cours des dernières années.

L'augmentation de la surpopulation perdurera jusque fin 2012, année durant laquelle le cap des 2.000 détenus sera largement dépassé. La DG EPI avait déjà pointé fin 2010 la situation problématique qui continuerait à se développer dans les deux années qui suivraient¹³³. Ce n'est qu'en 2013 que la situation s'améliorera avec la mise en service prévue de cinq nouveaux établissements. La convention passée avec les Pays-Bas expire début 2014, ce qui se traduit par la disparition des 681 places de Tilburg et, donc, par une nouvelle hausse de la surpopulation au-delà de 1.000 personnes, laquelle se maintiendra jusque fin 2017. Même si certaines mesures peuvent contribuer à une stagnation de la population pénitentiaire à partir de 2012, un déficit de plus de 900 places demeurera après l'achèvement de tous les projets du masterplan.

Cette analyse succincte souligne la nécessité d'un plan politique global dans lequel l'effet escompté de tous les instruments politiques serait intégré et examiné sous un angle pluriannuel.

Enfin, un aperçu à long terme de tous les frais engendrés par l'ensemble du masterplan après élargissement et adaptation n'a jamais été établi. Il manque une vue d'ensemble actuelle, d'une part, du total du coût d'investissement initial et, d'autre part, de l'évolution des frais annuels récurrents entraînés par l'ensemble du plan. Il y aurait lieu d'y reprendre l'intégralité des frais de construction et de financement, ainsi que les frais d'entretien et d'exploit-

¹³³ DG EPI, *Perspectives de population pénitentiaire 2010-2012 au regard de la capacité*, 20 décembre 2010, 10 p.

tation. Les diverses administrations arguent qu'elles ne disposent pas de tous les éléments qui leur permettraient d'établir une telle estimation (absence de programme définitif des besoins pour certains projets et de vue de la baisse des frais de fonctionnement au sein des prisons actuellement surpeuplées, notamment en raison de la mutation de personnel vers les nouveaux établissements, etc.). Ces données manquantes n'empêchent pas d'établir une vue d'ensemble basée sur un certain nombre d'hypothèses (clairement mentionnées), qui pourra être affinée par la suite lorsque davantage d'éléments seront connus. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'estimation à long terme du coût total du masterplan pour la Régie des bâtiments et pour le SPF Justice.

Qualité de l'information

L'information délivrée aux conseils des ministres est rédigée de façon ad hoc, souvent au moment où une adaptation ou un élargissement du plan doit être approuvé. La Régie des bâtiments ne dresse pas régulièrement un état d'avancement de tous les projets. La cellule stratégique du ministre de la Justice tient elle-même un tel état d'avancement basé sur les informations reçues par l'intermédiaire de la *Task Force*. La façon dont les informations provenant de la Régie sont étayées n'apparaît pas toujours clairement. Plusieurs gestionnaires de projet assurent le suivi des projets chacun à leur manière. Il n'existe pas de procédure uniforme ni de système de suivi abouti en vue de la planification et du suivi des projets. Il est dès lors difficile de juger de l'estimation des délais, étant donné que plusieurs questions ne sont pas suffisamment documentées et analysées (Les activités critiques et les points sensibles potentiels ont-ils été identifiés pour chaque projet ? A-t-on tenu compte de l'expérience acquise lors des premiers projets réalisés ? etc.).

La Régie a reconnu cette lacune et a récemment créé le *Project Management Office*. Ce département s'occupera, à l'avenir, de rassembler, d'analyser et d'agréger les informations relatives aux projets. Il assurera notamment les tâches suivantes : la constitution d'un *Portfolio Management System* en vue d'une collecte et d'une analyse adéquates des informations relatives aux projets, l'organisation d'audits de projets afin de valider les informations relatives aux projets qui auront été diffusées, la définition de méthodes de travail et de normes portant sur le fonctionnement thématique et le transfert de connaissances inter-projets.

7.5 Conclusions

C'est principalement la reconnaissance du manque structurel de cellules qui a contribué à l'élaboration, en 2008, d'un programme d'investissement substantiel pour les prisons. Les divers projets d'extension de capacité et de rénovation ont été compilés dans le masterplan, qui ne repose cependant pas sur une étude approfondie. La capacité n'a pas été définie de manière objective et il a manqué une évaluation systématique de la durée d'utilisation restante et des possibilités d'utilisation des prisons actuelles. En d'autres termes, aucune mesure zéro de la situation existante n'a été effectuée. Il ne faut donc guère s'étonner qu'en deux ans – 2008-2010 – le masterplan ait été sensiblement élargi et que de nouveaux problèmes structurels en matière d'infrastructure continuent à se présenter. L'absence de mesure zéro rend également difficile d'évaluer si les objectifs seront atteints. Pour pouvoir déterminer si la situation dans les prisons s'est effectivement améliorée, il faut pouvoir dis-

poser d'une vue claire de la situation existante. À cette fin, il s'impose également de dresser régulièrement une vue d'ensemble des problèmes supplémentaires tels que des cellules entre-temps tombées en désuétude. Un tel relevé n'a pas été établi à ce jour.

En outre, les besoins futurs n'ont pas été suffisamment étudiés. Étant donné que l'application concrète de la nouvelle loi de principes était encore au centre des débats, le choix s'est porté sur des prisons standard non différenciées selon le type de détenus (à l'exception des internés et des mineurs d'âge), le programme ou le régime proposés. Aucune étude consacrée aux concepts de prisons innovants n'a été présentée. Les exigences posées concernant les projets de nouvelles constructions ont rapidement conduit au concept Ducpétiaux, complété par une infrastructure d'encadrement plus développée. Le choix s'est porté, sans motivation claire, sur des prisons de tailles différentes. L'ampleur et la complexité du projet de construction de remplacement de Haren en font un projet unique difficilement comparable aux établissements existants en Belgique. La Cour des comptes constate que le choix de l'emplacement des nouveaux établissements représente souvent un obstacle à la réalisation du masterplan. Le choix des autorités fédérales est tributaire de procédures et de décisions prises au niveau des autorités régionales et locales, parfois non sans difficulté.

Au final, le masterplan a été intitulé *Masterplan 2008-2012-2016 pour une infrastructure carcérale plus humaine*. L'instauration de conditions de détention humaines constitue, avec l'extension de capacité, un objectif fondamental du masterplan. Quant aux *conditions de détention humaines*, elles ne sont pas définies plus en détail. La combinaison de l'absence d'un objectif clairement circonscrit et d'une mesure zéro de la situation existante complique aussi l'évaluation de cet objectif.

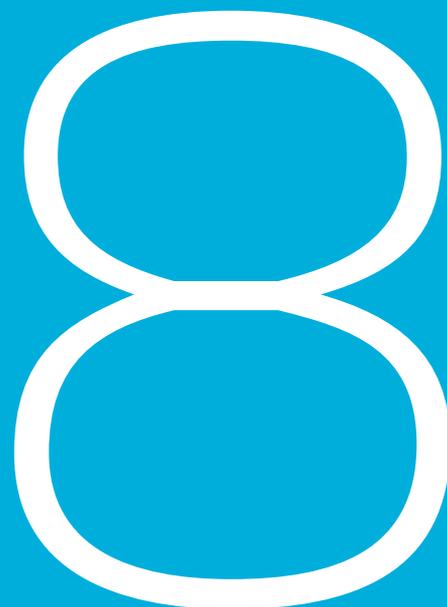
C'est à la Régie des bâtiments qu'il appartient de réaliser les différents projets du masterplan par le biais du protocole de collaboration conclu avec le SPF Justice. La structure interne des deux organismes a été revue, stimulant ainsi la communication et la concertation. Tous les partenaires sont également représentés dans la *Task Force*, chargée de la coordination du masterplan. En dépit du rapportage effectué à propos des différents projets, un pilotage coordonné de l'ensemble du masterplan par la *Task Force* semble faire défaut. Il n'existe pas non plus de vue d'ensemble actualisée et globale de l'avancement du masterplan. De plus, la qualité de l'information fournie par la Régie des bâtiments varie d'un projet à l'autre. La planification et le suivi des projets y sont insuffisamment développés et standardisés, si bien que les échéances estimées des projets sont incertaines. S'agissant du volet de l'entretien et de la rénovation, il n'y a pas de vue d'ensemble complète de tous les besoins, ce qui rend difficile la définition des priorités. Différentes initiatives ont déjà été lancées en vue de remédier aux problèmes ci-avant.

En partant des informations disponibles, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'établir une estimation de l'impact budgétaire de l'ensemble du masterplan. Les budgets affectés aux bâtiments et aux terrains sont libérés en fonction des besoins. Il n'apparaît pas toujours clairement quels budgets seront utilisés sur quels articles pour financer le masterplan. Qui plus est, aucune estimation n'a encore été réalisée en ce qui concerne les frais supplémentaires exposés pour le personnel et les autres frais d'exploitation de la capacité supplémentaire. Enfin, aucun accord n'est encore intervenu au niveau de la répartition des coûts entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice.

La Cour des comptes constate que, même si certaines mesures peuvent contribuer à une stagnation de la population pénitentiaire à partir de 2012, un déficit de plus de 900 places demeurera après l'achèvement de tous les projets inscrits dans le masterplan. De plus, un certain nombre d'incertitudes subsistent. Pour ce qui est des projets encore sans terrain, la question du respect de l'échéance fixée se pose. Plus les projets de constructions de remplacement accumuleront du retard, plus le risque sera grand de devoir investir de manières importante et rapide dans les anciennes prisons afin de garantir la continuité de leur fonctionnement. Une évaluation intermédiaire du masterplan, en même temps qu'une évaluation des autres instruments de politique, s'impose donc.

Accueil alternatif des internés

Chapitre



8.1 Description de la mesure

L'internement est à la fois une mesure de sûreté et de soins thérapeutiques appliquée aux délinquants reconnus irresponsables de leurs actes lors de la commission d'un délit. Il est réglé par la loi du 1^{er} juillet 1964¹³⁴. La décision d'internement (article 7) est prise par les juridictions d'instruction (chambre du conseil et chambre des mises en accusation) ou par les juridictions de jugement (tribunal correctionnel, cour d'appel ou cour d'assises). Les commissions de défense sociale (CDS) exécutent les décisions d'internement. Elles placent l'interné (article 14) ou le mettent en liberté à l'essai lorsque son état mental s'est suffisamment amélioré et que les conditions de sa réadaptation sociale sont réunies (article 18). L'internement est une mesure à durée indéterminée. Les CDS décident de la mise en liberté de l'interné.

Le nombre total d'internés en Belgique ne fait pas l'objet d'un suivi systématique et est, par conséquent, difficile à retracer. Une enquête menée auprès des CDS en 2009 a mis en lumière un chiffre approximatif de 4.000 personnes¹³⁵, dont la moitié environ ont été libérées à l'essai et sont encadrées par les maisons de justice.

Les internés peuvent être pris en charge dans :

- un établissement du SPF Justice : une prison (disposant d'une annexe psychiatrique) ou un établissement de défense sociale (EDS) ; c'est le cas d'un bon quart du total des personnes internées ;
- un hôpital psychiatrique relevant de la compétence d'une région ou d'une communauté appliquant un traitement conforme aux normes du département de la Santé publique. Ensemble, ils hébergent environ un dixième des internés ;
- un établissement psychiatrique privé, où séjournent à peu près 16 % des internés.

Les décisions des CDS ne sont pas les mêmes suivant qu'on se trouve dans l'une ou l'autre partie du pays. Du côté néerlandophone, les CDS optent surtout pour un internement en vertu de l'article 18 (internement obligatoire dans un établissement psychiatrique privé sous le régime de mise en liberté à l'essai). Un interné aux termes de l'article 18 ressortit à l'assurance maladie-invalidité ordinaire. Les coûts afférents à la prise en charge dans un établissement psychiatrique sont assumés par l'Inami et par le patient même (un CPAS peut éventuellement prendre à sa charge la quote-part du patient). Les CDS néerlandophones n'appliquent l'article 14 (placement) que lorsque, pour une raison particulière, le patient n'a pas accès à l'assurance maladie-invalidité, ce qui arrive rarement. Les coûts doivent alors être supportés par la Justice. Du côté francophone, les CDS appliquent, dans un premier temps, presque toujours l'article 14. Certains internés sont par la suite libérés à l'essai à titre de transition vers leur mise en liberté définitive.

Le nombre d'internés dans les prisons et les établissements de défense sociale ne cesse d'augmenter depuis 2000, passant de 640 au 1^{er} mars 2000 à 1.103 au 1^{er} mars 2011. Là où, en 2000, les internés représentaient encore 7 % de la population pénitentiaire en Belgique, ils en constituent à présent 10 %.

¹³⁴ Loi de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels.

¹³⁵ *Annales, Sénat*, 23 février 2011, COM 5-43.

Le tableau ci-après spécifie les établissements du SPF Justice hébergeant des internés.

Tableau 23 – Internés dans les établissements du SPF Justice

	Population journalière moyenne d'internés en 2010	Pourcentage d'internés par rapport au total des détenus
Merksplas (EDS)	325,7	49,5
Turnhout (EDS)	68,1	39,1
Gand	102,1	27,1
Leuven-Hulp	43,6	23,1
Anvers	81,7	12,3
Bruges (la section des femmes est aussi un EDS)	33,0	4,3
Total Flandre	654,2	12,8
Paifve (EDS)	200,5	100
Jamioulx	35,2	10,6
Namur	16,3	8,4
Mons	29,3	7,3
Lantin	43,2	4,6
Total Wallonie	324,5	7,8
Forest	102,7	16,8
Berkendael (EDS)	6,4	8,5
Total Bruxelles	109,1	8,4
Total général	1.095,7	10,4

Source : rapport d'activité 2010 de la DG EPI. Le total général est légèrement supérieur à la somme des sous-totaux parce que les prisons qui hébergent un ou deux internés ne figurent pas dans la liste.

Le pourcentage d'internés dans les prisons diffère considérablement selon les régions. En Flandre, les internés sont ainsi répartis entre plusieurs prisons, tandis qu'en Wallonie, ils sont concentrés à Paifve. La proportion d'internés dans les autres prisons est faible. À Bruxelles, les internés masculins séjournent à la prison de Forest.

Les dépenses effectuées pour les internés placés dans les établissements du SPF Justice sont reprises parmi les dépenses des établissements pénitentiaires en général (division organique 51). À cet égard, on relève un statu quo malgré que la Cour ait fait observer que, du point de vue de la gestion et du contrôle, il est souhaitable que le budget contienne des informations spécifiques quant aux dépenses afférentes aux internés dans les établissements pénitentiaires¹³⁶.

¹³⁶ Cour des comptes, 155^e Cahier, Fascicule I^{er} (1998-1999), p. 298. Disponible sur www.courdescomptes.be.

8.2 Politique

8.2.1 Historique

De nombreuses initiatives politiques ont été prises depuis 1996 pour améliorer la situation des internés ; les principales sont énumérées à l'annexe 3.

On observe un consensus selon lequel les internés ont droit à des soins de qualité et équivalents à ceux dispensés dans la société libre. Ce consensus existe depuis la publication du rapport de la commission Internement de 1999 et du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire de 2000. Il est conforme aux normes internationales¹³⁷.

L'objectif politique central n'a pas changé depuis. L'idée que sortir progressivement les internés de prison pour les orienter vers des structures adaptées permettra également de lutter contre la surpopulation carcérale apparaît pour la première fois comme objectif explicite dans la note de politique générale de la Justice de 2007.

Les mesures proposées dans les notes de politique mettent l'accent sur l'accélération des flux de sorties et de passage des internés. Ce n'est néanmoins suffisant que si, dans le même temps, le flux d'entrées cesse d'augmenter. La nouvelle loi d'internement du 21 avril 2007 comporte des dispositions importantes destinées à professionnaliser le processus décisionnel au niveau du flux des entrées. Un système d'accréditation ou de reconnaissance des experts psychiatriques (article 5, § 2) est avancé comme solution à certains problèmes de qualité entachant l'expertise psychiatrique. De même, la mission des CDS a été transférée aux tribunaux d'application des peines afin d'uniformiser le processus décisionnel et les méthodes. L'entrée en vigueur de cette loi a toutefois été reportée au 1^{er} janvier 2012 étant donné que plusieurs conditions techniques n'étaient pas encore remplies (voir le point 3.1.4). Certaines ne l'étant toujours pas, il est permis de douter que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le Roi peut cependant fixer à une date antérieure l'entrée en vigueur de chaque article séparément (article 157). Dans l'état actuel des choses, seul l'article 120, alinéa 1^{er}, relatif à la structure de concertation au sein du SPF Justice est entré en vigueur (voir ci-après).

Le gouvernement a adopté en 1999 l'arrêté royal créant un *centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique* (CPROC)¹³⁸. Dans le 155^e Cahier de la Cour des comptes¹³⁹, le ministre a répondu que le CPROC ne serait pas créé immédiatement eu égard à des priorités d'ordre budgétaire. De 2000 à 2007, les crédits de personnel et de fonctionnement nécessaires ont été repris dans un programme budgétaire spécifique (programme d'activité 51/2), mais le centre n'a toujours pas été créé pour autant. Sous la pression de la surpopulation, le site de Berkendael initialement retenu a été attribué à la prison des femmes. Le ministre a proposé d'héberger le CPROC dans un des deux centres de psychiatrie légale (CPL) tout en

¹³⁷ Nations unies, règle 82 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus : « *Les aliénés ne doivent pas être détenus dans les prisons, et des dispositions doivent être prises pour les transférer aussitôt que possible dans des établissements pour malades mentaux* ».

¹³⁸ Arrêté royal du 19 avril 1999 portant création et érection en établissement scientifique de l'État du Centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique.

¹³⁹ Cour des comptes, 155^e Cahier, Fascicule I^{er} (1998-1999), p. 300. Disponible sur www.courdescomptes.be.

envisageant d'autres alternatives (non précisées)¹⁴⁰. L'absence de centre d'observation signifie qu'en Belgique, l'expertise est réalisée en prison¹⁴¹.

8.2.2 Politique actuelle

La note de politique pénale et d'exécution des peines du ministre de la Justice (2010) signale que « pour 2013, les internés qui séjournent actuellement dans des institutions pénitentiaires belges devront obtenir une place dans le circuit légal externe ou régulier de soins. Les départements psychiatriques des prisons serviront donc encore uniquement pour une catégorie résiduaire de personnes mises en observation, d'inculpés souffrant d'un trouble mental et d'internés qui font à nouveau l'objet d'un internement et qui attendent l'audience de la commission de défense sociale ». La note considère aussi cette mesure non seulement comme une nécessité du point de vue humanitaire, mais également comme un moyen de réduire la population pénitentiaire. Lors de l'examen de la note à la Chambre, le ministre a qualifié de prioritaires des mesures supplémentaires au sujet de la problématique des internés¹⁴².

La note de politique générale Justice de 2010 propose trois actions afin d'accélérer l'intégration des internés dans le circuit de soins légal et régulier :

1. lancer la construction et adjuger l'exploitation des centres de psychiatrie légale de Gand et d'Anvers ;
2. poursuivre l'extension de la capacité des circuits de soins externes ;
3. poursuivre le développement des équipes soignantes dans les prisons.

De plus, le ministre entend examiner la façon de faire entrer progressivement en vigueur la nouvelle loi d'internement¹⁴³. À cet égard, il compte l'évaluer afin, si besoin est, de l'actualiser à nouveau avant son entrée en vigueur intégrale le 1^{er} janvier 2012 au plus tard.

Des notes de politique générale récentes formulent des objectifs vérifiables concernant les prestations liées à diverses mesures (augmentation du nombre de places dans le circuit de soins légal à concurrence de 560, soit la capacité des deux CPL). Par contre, les attentes en matière de surpopulation par rapport à ces mesures ne sont explicitées nulle part.

8.2.3 Fondement

Accélération des flux de passage

La politique actuelle procède en grande partie des décisions du conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004 et du rapport qui y a fait suite, rédigé par le groupe de travail *Circuit de soins Psychiatrie légale (2005)*, ci-après dénommé le « rapport Cosyns ».

¹⁴⁰ Note 2010 de politique pénale et d'exécution des peines, p. 29.

¹⁴¹ Aux Pays-Bas, l'expertise consiste en une observation résidentielle de plusieurs semaines dans un centre pénitentiaire d'observation (le *Pieter Baan Centrum* d'Utrecht), Heimans, H., *Ad Rem*, numéro à thème sur la privation de liberté, 2010.

¹⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 24 mars 2010, DOC 52 2501/001, Politique pénale et d'exécution des peines, p. 43.

¹⁴³ *Doc. parl.*, Chambre, 24 mars 2010, DOC 52 2501/001, Politique pénale et d'exécution des peines, p. 25 et *Annales*, Sénat, 5 février 2009, 4-62, p. 59.

Un des fondements de ce rapport réside dans l'idée que l'internement n'est pas une peine. « *Les internés sont autant les clients de la Justice que les patients de la Santé publique. La Justice doit surveiller le respect des différentes phases de la mesure d'internement et garantir un financement digne de ce nom pour les aspects de sécurisation du circuit de soins. La Santé publique porte la responsabilité du traitement, de l'encadrement et de la réhabilitation de la personne internée (traduction) »¹⁴⁴.*

Le concept de *circuit de soins* a trait aux soins de santé mentale. Les différentes phases de traitement doivent être en adéquation avec les besoins du patient et constituer un trajet de soins continu. À la lumière de cette vision, la Santé publique développe une réforme plus large des soins de santé mentale en Belgique¹⁴⁵.

Vu les différences au niveau des équipements de soins spécifiques, le rapport Cosyns formule des recommandations distinctes pour le nord et le sud du pays :

Du côté francophone :

- conversion des établissements (régionaux) de Paifve et de Tournai en centres de psychiatrie légale (CPL) ;
- rénovation et extension de la capacité de l'établissement de Paifve (décision déjà prise en conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004) ;
- nécessité de créer des maisons de soins psychiatriques légales (MSP), qui font défaut dans le circuit de soins.

Du côté néerlandophone :

- création de deux CPL (décision déjà prise en conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004). Ce volet a été développé en conseil des ministres du 6 février 2006¹⁴⁶.
- succès des projets pilotes consistant, depuis 2001, à faire passer les internés « à risque moyen » de la prison aux centres psychiatriques de Zelzate, Bierbeek et Rekem par le biais de subventions de projets¹⁴⁷ : nécessité de consolider et d'étendre ces projets.

Certaines recommandations sont valables pour les deux parties du pays :

- Il doit être possible de faire passer les internés, surtout ceux à faible risque, dans le circuit régulier.
- Il faut prêter attention à la recherche scientifique.
- Les personnes souffrant d'un handicap mental devraient être transférées dans un circuit spécialisé via une unité adaptée d'un CPL.
- Il y a lieu de régler le statut d'hôpital et le financement des CPL.

¹⁴⁴ Groupe de travail Circuit de soins Psychiatrie légale – Rapport de synthèse, mai 2005, p. 3.

¹⁴⁵ Note de politique relative à la santé mentale, mai 2005.

¹⁴⁶ Masterplan pour les internés en Flandre intégré ultérieurement au grand masterplan (voir le chapitre 7).

¹⁴⁷ On dénombre 281 internements médicaux de mi-2001 à octobre 2005.

Analyse

En juin 2008 et en août 2009, la population d'internés dans les prisons a été analysée (*screening*) afin d'identifier les besoins en accueil réels (voir tableau).

Tableau 24 – Population d'internés détenus en prison en 2009

	Low care	Medium care	High care	Total	%
<i>Low risk</i>	43	44	9	96	9 %
<i>Medium risk</i>	27	227	130	384	36 %
<i>High risk</i>	26	209	344	579	55 %
Total	96	480	483	1.059	100 %

Source : Service des soins de santé Prisons (DG EPI)

Les termes *high, medium* et *low care* (niveau de soins élevé, moyen et faible) font référence au degré de soins nécessaires ; les termes *high, medium* et *low risk* (risque élevé, moyen et faible), au risque de récidive dans le chef du patient, avec des implications au niveau de la sécurisation.

La répartition des patients entre les catégories de risque élevé, moyen et faible devrait se faire de manière plus dynamique – un même patient pouvant passer d'une catégorie à l'autre – et sur la base de critères plus affinés et communément acceptés. Des études scientifiques complémentaires sont cependant nécessaires à cette fin. Selon les experts, les internés présentant un profil de risque faible doivent intégrer le circuit de soins régulier, tandis que les internés dont le profil de risque est moyen ou élevé nécessitent un environnement plus sécurisé¹⁴⁸.

Loi d'internement du 21 avril 2007

Certaines dispositions de la nouvelle loi d'internement s'avèrent mal étayées. Les experts conviés aux séances qui ont prélué à l'adoption de cette loi se sont montrés critiques. Le principal reproche qui se dégage à la lumière du présent audit réside dans la trop grande rigidité de la nouvelle procédure. Selon les experts, le trajet dessiné par la loi ne correspond pas nécessairement au déroulement d'un traitement adapté au sein d'un circuit de soins. Les experts prévoient que le projet de loi aurait comme effet un ralentissement drastique du flux des sorties de prison des internés. Ils estimaient que, même si une nouvelle loi s'imposait, le dégagement de moyens pour la prise en charge des internés améliorerait davantage leur situation¹⁴⁹. La loi a été adoptée en dépit de ces considérations critiques. À ce jour, elle n'est toutefois pas encore entrée en vigueur à l'exception d'un article ; ceci explique pourquoi le ministre souhaite évaluer certaines parties de la loi avant qu'elles n'entrent en vigueur.

¹⁴⁸ Recommandations du groupe de travail de la plate-forme Justice-Santé publique adressées aux ministres de la Justice et de la Santé publique concernant le traitement des internés aux centres de psychiatrie légale de Gand et d'Anvers, 25 mai 2009.

¹⁴⁹ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2841/004, et Pieters, F., 2009, « De strafuitvoeringsrechtbanken: Waar moet dat heen? Hoe zal dat gaan? », dans : Divers auteurs, *Achter tralies*, Academia Press, 2009, p. 221.

Cette évaluation est notamment basée sur des avis délivrés par la magistrature, le monde académique et l'administration. Un groupe de travail Internement créé sous la direction du procureur général de Liège a établi une première liste des dispositions de loi critiquables¹⁵⁰. Des décisions stratégiques n'ont pas encore été prises, vraisemblablement dans l'attente d'un gouvernement de plein exercice.

8.3 Application des mesures

L'examen des mesures se limite aux trois actions formulées dans le cadre de la politique actuelle.

Tant la Santé publique que la Justice sont concernées par les deux premières actions. Les soins et les traitements relèvent de la Santé publique et la sécurisation, de la Justice, d'où la nécessité d'une concertation pour assurer une mise en œuvre optimale. Cette concertation sur le plan fédéral et local est définie à l'article 120 de la nouvelle loi d'internement. La Santé publique n'y a cependant aucune place. L'arrêté royal portant exécution de cet article (voir 1.3.3) règle uniquement la concertation « *en matière d'exécution de la peine* » entre la magistrature, la DG EPI et la DG MJH sans tenir compte de la réalité du circuit de soins.

S'il existe des groupes de travail ad hoc, tels que celui de la plate-forme Justice-Santé publique, qui a rendu un avis à propos du traitement des internés dans les CPL de Gand et d'Anvers, une structure de concertation permanente entre la Santé publique et la Justice fait défaut.

Il est remarquable que le plan de management 2008-2014 et le plan opérationnel du 14 décembre 2009 du SPF Justice – DG EPI se montrent très prudents dans la formulation des objectifs de coopération avec la Santé publique : « *explorer la possibilité de coopération avec la Santé publique (internés) et sur base d'une analyse, formuler des propositions pour chaque partenaire pertinent* ». À l'évidence, la DG EPI et le SPF Santé publique n'ont encore jamais collaboré de manière formelle alors que le gouvernement mène, depuis 2006, une politique qui suppose l'existence d'une collaboration.

8.3.1 Centres de psychiatrie légale (CPL)

Le gouvernement entend construire, pour 2013, un centre de psychiatrie légale (CPL) à Gand (*Wondelgemse Meersen*) et à Anvers (*Linkeroever*), étant donné que la Flandre ne comporte actuellement pas de structure d'accueil hautement sécurisée des internés à risque moyen et élevé offrant un traitement conforme aux normes du département de la Santé publique. L'établissement d'Anvers comptera 180 lits et celui de Gand 272 lits. Leur construction figure dans le masterplan 2008-2012 (voir chapitre 7).

Le secteur proprement dit est également impliqué. La ministre de la Justice a, par exemple, reconnu, le 1^{er} juillet 2007, l'ASBL Plate-forme du centre de psychiatrie légale de Gand (qui constitue un réseau entre les dispensateurs de soins et les scientifiques — www.pcplg.be) comme interlocutrice dans le cadre de la construction du CPL. Durant le

¹⁵⁰ Doc. parl., Chambre, 24 mars 2010, DOC 52 2501/001, Politique pénale et d'exécution des peines, p. 25.

processus de conception, la plate-forme a dispensé des avis à la Régie des bâtiments et à l'équipe de conception à l'origine des plans de construction du CPL de Gand.

Il n'y a pas encore eu de décision concernant le statut et le financement des CPL. Or, le choix d'une prison ordinaire, d'un hôpital psychiatrique ou d'une formule mixte est déterminant pour la suite. Si les CPL deviennent des prisons ordinaires, ils risquent de connaître le même sort que les EDS. Bien que la loi de 1930, qui est la loi d'origine sur l'internement, ait considéré les EDS comme des établissements spécifiques au sein des établissements pénitentiaires, appelés à prendre en charge les internés, ces derniers, selon le rapport Cosyns, y sont traités comme dans une prison ordinaire. L'aspect des soins n'y a jamais retenu l'attention souhaitée. De plus, le statut de l'établissement détermine le coût (les soins coûtent plus chers qu'une surveillance) ainsi que le budget auquel ils sont imputés (SPF Santé publique, Inami ou Justice).

Le SPF Santé publique subventionne l'offre de soins. Si les CPL deviennent des hôpitaux, ils doivent être intégrés dans la loi sur les hôpitaux et dans la loi sur l'assurance maladie-invalidité¹⁵¹. Ce sera alors l'Inami qui interviendra pour les frais de traitement et de soins. Aucune décision n'a encore été prise concernant le forfait qui sera appliqué, les références qui seront utilisées par lit et le mode de paiement du prix de la journée d'hospitalisation. Le trajet de soins des internés est préparé par le groupe de travail de la plate-forme Justice-Santé publique concernant le traitement des internés dans les CPL de Gand et d'Anvers, et ce sous la direction du SPF Santé publique. Ce groupe de travail a procédé à une estimation des coûts afférents au personnel soignant pour le CPL de Gand (2009). Sur la base du trajet de soins établi par le groupe de travail, il y a lieu de compter 408,80 ETP pour 272 patients, soit un coût annuel de 22.484.000 euros. Malgré que la réception provisoire des bâtiments aura lieu à court terme, il n'existait pas, au moment de la clôture du présent audit, de vue d'ensemble du total des frais de fonctionnement des CPL.

Aucune décision de principe n'est encore intervenue. Pourtant, au regard des informations rassemblées par la Cour, la politique se déroule actuellement selon le scénario suivant. Le SPF Justice définit les normes de sécurité et assume les frais de sécurisation supplémentaires, qui seront inscrits à la charge du programme de subsistance de la DG EPI (51 02). La Cour n'a pas connaissance d'une estimation de ces frais.

Des exploitants privés devraient être désignés pour les CPL. Les candidats exploitants devraient, selon le ministre, avoir leur mot à dire dans le processus de construction, de façon à harmoniser les travaux d'édification et le fonctionnement intérieur, mais une telle participation est entre-temps devenue irréaliste pour les candidats exploitants autres que l'ASBL Plate-forme du centre de psychiatrie légale de Gand. La désignation d'un exploitant suppose également une vision claire du statut et du financement des CPL, qui fait jusqu'à présent défaut. Pour l'adjudication de l'exploitation, la Justice et la Santé publique ont confectionné en concertation un projet de cahier des charges. À la clôture de l'audit, le dossier devait encore être approuvé en conseil des ministres. Cette décision s'impose d'urgence. Si la mise en service des CPL intervient effectivement en 2013 et en 2014, le recrutement et la formation de personnel soignant doivent débiter dans les plus brefs délais, vu la pénurie sur le marché du travail.

¹⁵¹ Loi relative aux hôpitaux et à d'autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008 et loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

8.3.2 Extension de la capacité du circuit de soins externe

L'extension de la capacité du circuit de soins externe fait l'objet de deux plans pluriannuels : un plan 2007-2010¹⁵² et un plan 2009-2012.

Le premier plan comportait trois groupes de mesures :

Tableau 25 – Plan pluriannuel 2007-2010¹⁵³

Mesure	Prestation	Nombre de personnes à sortir de prison
1a. Coordinateur de soins	6 domaines d'action	150
1b. Incitants financiers pour les établissements accueillant des internés à faible risque	Indemnité de 185,95 euros pour l'internement dans un établissement régulier et indemnité unique de 200 euros pour la concertation dans le cadre du circuit de soins lors de la première inscription par la CDS	
2. Mesures spécifiques pour les patients à risque moyen internés dans des infrastructures spécialisées en Flandre et à Bruxelles	418 places supplémentaires ¹⁵³	288
3. Mesures spécifiques pour les patients à risque moyen et élevé internés dans des infrastructures spécialisées en Wallonie	Équipe médicale pour 45 nouveaux lits à Paifve (patients à risque élevé) et moyens pour un encadrement supplémentaire à Tournai (patients à risque moyen)	85

Ces mesures devaient être mises en œuvre en plusieurs phases, avec une échéance fixée en 2010. Ce plan devait permettre de sortir au total 793 internés de prison, 523 passant dans le circuit de soins externe (voir tableau) et 270 intégrant le nouveau CPL de Gand (il n'est pas fait mention du CPL d'Anvers).

Le deuxième plan avance une capacité supplémentaire totale de 560 places pour 2012, à savoir 440 places pour des internés à risque moyen, 90 places spécifiques pour les délinquants sexuels et 30 places pour les personnes souffrant d'un handicap mental accompagné de troubles psychiatriques. Le seul document disponible ayant trait à ce plan est une fiche, qui a été remise par le SPF Santé publique. Le plan 2009-2012 mentionne explicitement le rapport Cosyns comme source de l'estimation des besoins, mais ne comporte pas la moindre référence au premier plan. Le deuxième plan ne contient pas d'estimation du nombre d'internés effectivement transférés. Selon le SPF Santé publique, il s'inscrit dans le prolongement du plan de 2007-2010 en ce qui concerne la création de places supplémentaires destinées aux internés à risque moyen. La Flandre, Bruxelles et la Wallonie sont regroupées dans ce deuxième plan.

¹⁵² Développement d'un réseau de soins pour les internés, notification du 27 octobre 2006.

¹⁵³ Il ne s'agit pas seulement de lits en hôpital psychiatrique, mais aussi de places en maisons de soins psychiatriques ou d'initiatives d'habitations protégées, de sorte que les internés puissent passer dans le circuit de soins au lieu de rester inutilement hospitalisés.

1a. Coordinateur de soins

La fonction de coordinateur de soins trouve son fondement légal dans l'article 120, deuxième alinéa, de la nouvelle loi d'internement : « *Un coordinateur est désigné auprès de chaque tribunal de l'application des peines pour faciliter la collaboration entre la Justice, d'une part, et le secteur des soins de santé, d'autre part, ainsi que pour développer toute initiative permettant d'améliorer la prise en charge des internés.* » Cet article n'est pas encore assorti d'un arrêté d'exécution.

Le SPF Justice a confectionné un cahier des charges en vue du recrutement de personnes issues du secteur des soins de santé et des candidats s'étaient signalés. Des moyens avaient également été réservés sur le budget du SPF Justice (51.32.12.33) : 374.000 euros en 2008, 381.000 euros en 2009 et 375.000 euros en 2010. En l'absence de fondement légal, le recrutement n'a pas eu lieu et les moyens sont restés inutilisés. Dans la justification du budget général des dépenses de 2011, le ministre renvoie à la décision prise en conseil des ministres du 24 mars 2011, qui consistait à recruter des coordinateurs de soins sous le statut de fonctionnaire¹⁵⁴. En attendant, le SPF Justice tente actuellement, par le biais d'une note de service et d'un profil de fonction détaillé¹⁵⁵, de recruter ces coordinateurs au moyen d'un appel à candidature de quatre agents publié en interne. Le budget de 2011 ne comporte plus d'article spécifique. Un coordinateur de soins est déjà en activité. Le SPF comptait pallier l'absence de fondement légal en adaptant la nouvelle loi d'internement (article 156bis) par une loi-programme de façon à adjoindre, en attendant, les coordinateurs de soins aux CDS. Cette adaptation n'a pas eu lieu. Qui plus est, il sera difficile, avec quatre agents, de réaliser l'objectif initialement fixé de désigner une personne pour chacun des six domaines d'action.

1b. Incitants financiers pour les établissements accueillant des internés à faible risque

L'article 121 de la nouvelle loi d'internement octroie une subvention structurelle aux établissements accueillant des internés à faible risque. L'arrêté royal portant exécution de cet article fait cependant toujours défaut.

Depuis 2008, des moyens sont réservés sur le budget de la Justice pour le financement de cette subvention (51.32.33.08), à savoir 459.000 euros en 2008, 459.000 euros en 2009 et 438.000 euros en 2010. Faute d'arrêté royal d'exécution, ces montants n'ont pas été utilisés.

En 2006 déjà, on a voulu octroyer, dans le cadre de la législation existante, une subvention complémentaire aux établissements accueillant des internés à faible risque. C'est ainsi que la loi-programme (II) du 27 décembre 2006 a complété l'article 14, alinéa 2, de la loi de défense sociale du 1^{er} juillet 1964 en y insérant la disposition suivante : « *Les établissements appropriés qui accueillent des internés peuvent recevoir une subvention à charge du budget de l'État. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les catégories d'internés pour lesquels l'établissement peut bénéficier de cette subvention ainsi que les règles selon lesquelles il en bénéficie.* » Cette disposition non plus n'a pas encore été assortie d'un arrêté d'exécution. De plus, l'article 18 de cette même loi du 1^{er} juillet 1964, qui fait référence aux établissements hébergeant des internés dans le cadre des conditions de réadaptation sociale liées

¹⁵⁴ Doc. parl., Chambre, 19 avril 2011, DOC 53 1349/007, p. 4.

¹⁵⁵ Note de service de la Justice du 24 novembre 2010 et annexe 1 (profil de fonction).

à une mise en liberté à l'essai, n'a pas été complété de la même façon, de sorte que tous les établissements ne pourront pas prétendre à la subvention (l'article 18 est principalement appliqué par les CDS flamandes).

Les mesures 1a. et 1b. n'ayant pas été mises en œuvre, elles ne peuvent pas encore contribuer à sortir de prison le nombre prévu de 150 internés.

2. Mesures spécifiques pour les patients à risque moyen internés dans des infrastructures spécialisées en Flandre et à Bruxelles

Les places supplémentaires destinées à des internés à risque moyen sont créées en vertu des contrats dits « B4 » du budget des moyens financiers des hôpitaux¹⁵⁶. Il en va de même des places supplémentaires pour délinquants sexuels et personnes souffrant d'un handicap mental. Les moyens B4 couvrent d'une manière forfaitaire les charges afférentes à une trentaine d'initiatives très divergentes, parmi lesquelles la réalisation de ces « études pilotes portant sur la resocialisation des internés ». Ils sont octroyés sur la base d'accords annuels passés entre les établissements et le ministre de la Santé publique. Ces accords définissent les missions de soins que le contractant est tenu de développer dans le trajet de soins. Les projets sont gérés, suivis et évalués par le SPF Santé publique.

Le financement de la sous-partie B4 est assuré par l'Inami à concurrence de 77,23 % et par le SPF Santé publique à concurrence de 22,77 %.

En 2001-2002, un projet pilote couronné de succès a donné lieu à la création d'unités légales, c'est-à-dire des hôpitaux psychiatriques relevant de la psychiatrie générale et disposés à prendre en charge des internés à risque moyen. Ces projets se sont vu octroyer, à cet effet, un supplément de moyens de la part du SPF Justice et du SPF Santé publique. Le rapport Cosyns (2005) a jugé qu'il y avait lieu de renforcer et d'élargir pareils projets. Début 2006, la ministre de la Justice a réduit les subventions de son département¹⁵⁷ et les projets sont finalement complètement passés aux mains du département de la Santé publique au titre de contrats B4. Il n'est cependant nulle part explicité quel budget a été affecté à ces projets pilotes, combien de places supplémentaires ces derniers étaient censés générer et combien de temps durera leur mise en œuvre.

Le plan 2007-2010 s'attelle à l'élargissement demandé par le rapport Cosyns.

En 2007, 9,6 millions d'euros ont été affectés aux contrats B4, soit 3,5 millions pour la continuation des projets pilotes et 6,1 millions inscrits au plan pluriannuel 2007-2010. Le plan 2009-2012 devait prévoir, à compter de 2009, une augmentation annuelle du budget de près de 5 millions d'euros (soit des moyens supplémentaires de quelque 20 millions d'euros en quatre ans). Les moyens ont été octroyés en 2009, le budget n'a pas été adopté en 2010, mais 5 millions d'euros sont à nouveau disponibles pour 2011.

¹⁵⁶ Article 15, 24°, de l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux.

¹⁵⁷ *Annales*, Chambre, 7 février 2006, CRIV 51 COM 845, p.32.

Le tableau suivant montre le total des dépenses annuelles exposées depuis 2007 par les biais des contrats B4. En 2011, les moyens mis en œuvre s'élèveront, selon le SPF Santé publique, à 21,3 millions d'euros.

Tableau 26 – Moyens financiers affectés à des contrats B4 (en euros)

	2007	2008	2009	2010
Montant total mis en œuvre par le biais de contrats B4	9.461.913	10.201.182	15.089.288	15.886.897

Source : SPF Santé publique

En fonction du budget disponible, des places supplémentaires sont créées chaque année au gré des besoins sur le terrain. Aucun objectif annuel n'est explicitement formulé. En pratique, le SPF Santé publique va plus loin que les objectifs formulés dans les plans pluriannuels. Une concertation avec le secteur a donné lieu à des initiatives qui ne figurent pas dans les plans, telles que la constitution de onze équipes d'*outreachment*, qui s'occupent du suivi des soins en dehors de l'établissement hospitalier.

L'année 2006 a vu la création, dans le cadre des projets pilotes de 2001, de 48 places destinées aux internés à risque moyen, auxquelles sont venues s'ajouter 553 places entre 2007 et avril 2011 : 421 dans le cadre du plan 2007-2010 (dont l'évolution est présentée dans le tableau ci-dessous) et 132 dans le cadre du plan 2009-2012.

Tableau 27 – Places supplémentaires destinées aux internés à risque moyen créées dans le cadre du premier plan

	2007	2008	2009	2010	2011
Lits annuellement créés – plan 1	246	85	45	30	15
Nombre cumulé de lits créés – plan 1	246	331	376	406	421

Source : SPF Santé publique

Les 132 places supplémentaires qui s'inscrivent dans le plan 2009-2012 ont été créées en 2009 (57 places pour les internés à risque moyen et 75 pour les délinquants sexuels). Les moyens nécessaires n'ayant pas été octroyés pour 2010, aucune place supplémentaire n'a été créée cette année-là.

Le plan pluriannuel 2007-2010, qui visait 418 places supplémentaires, a été intégralement mené à bonne fin en 2011. Le plan pluriannuel 2009-2012 accuse du retard. En deux ans, seuls 132 lits ont été créés sur les 560 inscrits dans le plan (soit 24 %). Ce sont les moyens de 2011 qui serviront à créer les 30 places spécifiquement prévues pour les personnes souffrant d'un handicap mental accompagné de troubles psychiatriques.

Jusqu'à présent, il n'existe pas encore de financement structurel pour la prise en charge des internés dans le circuit de soins externe. Le SPF Santé publique attend la réalisation et l'évaluation des plans pluriannuels, qui devraient vraisemblablement avoir lieu pour 2015. D'après le SPF, le premier plan s'achève en 2011 avec la mise en œuvre des quinze dernières

places dans le centre public de soins psychiatriques de Rekem. Le plan 2009-2012 ne devrait être finalisé que fin 2013, et ce pour autant que les budgets soient dégagés chaque année.

3. Mesures spécifiques pour les patients à risque moyen et élevé internés dans des infrastructures spécialisées en Wallonie

Ce volet du plan pluriannuel 2007-2010 rencontre en partie la demande formulée dans le rapport Cosyns de faire évoluer les infrastructures situées en Wallonie vers des CPL. Il semble néanmoins peu probable que ces mesures débouchent sur le passage escompté de 85 détenus dans le circuit de soins externe wallon.

L'équipe médicale pour les 45 nouveaux lits de l'aile rénovée de Paifve n'a pas encore été constituée. Le but est d'appliquer la norme de financement d'une maison de soins psychiatriques, conférant par là le droit aux patients de disposer d'une équipe médicale, tandis qu'une place « ordinaire » à Paifve est financée comme n'importe quelle autre place pour détenus. Un budget de 168.498 euros a été inscrit dans le plan 2007-2010 pour l'encadrement médical à Paifve, également dans le cadre des contrats B4 du SPF Santé publique. Cet établissement n'a cependant pas encore élaboré de plan concret de justification des moyens prévus. En attendant, il investit dans une formation spécifique de son personnel de surveillance et dans une meilleure collaboration avec le circuit de soins externe¹⁵⁸.

S'agissant des moyens affectés à un encadrement supplémentaire pour l'établissement de Tournai, 51 places pour internés à risque moyen ont été créées depuis 2007 dans le cadre du plan pluriannuel 2007-2010.

En plus de ce qui était prévu, 40 autres places ont été créées en 2009 à Dave à la charge du budget du plan 2009-2012.

8.3.3 Équipes soignantes

Les treize sections psychiatriques des prisons et les établissements de défense sociale doivent pouvoir disposer d'une équipe soignante multidisciplinaire. Les objectifs, la composition et le fonctionnement de ces équipes soignantes sont réglés par la circulaire ministérielle n° 1800 du 7 juin 2007.

Les équipes soignantes ont pour mission de restaurer ou de maintenir à un niveau optimal les possibilités physiques, psychiques et sociales du patient interné en vue de lui permettre de passer à une phase de traitement ultérieure dans le circuit de soins en psychiatrie légale. En effet, la psychiatrie régulière prend principalement en charge les personnes disposant déjà d'aptitudes de base suffisantes.

Cette mesure est surtout axée sur une détention humaine. Bien qu'elle soit nécessaire en vue du passage à une phase de traitement ultérieure, son incidence, vraisemblablement minime, sur la surpopulation est difficile à évaluer.

¹⁵⁸ DG EPI, Rapport d'activité 2010.

À cet égard, on peut se demander si le SPF Justice est le mieux placé pour organiser ces soins. En 2002, le ministre a voulu améliorer la qualité des soins et du traitement dans les ailes psychiatriques des établissements pénitentiaires en sous-traitant les soins dispensés intra-muros à des cliniques psychiatriques (note de politique générale de 2002). Un projet pilote a été lancé dans les prisons de Gand et de Namur à titre préparatif, mais il n'a généré de résultats positifs qu'à la prison de Gand et n'a pas été élargi par la suite.

Les équipes soignantes sont financées grâce aux moyens en personnel du service des soins de santé Prisons (programme d'activités SSP 51/3). Sont inscrits à ce programme les crédits nécessaires pour couvrir les frais afférents aux soins médicaux et paramédicaux des détenus et des internés. Jusqu'en 2006, ce service était principalement constitué de personnel infirmier. Avec la création, en 2007, des équipes soignantes, d'autres dispensateurs de soins (psychiatre, psychologue, assistant social, ergothérapeute, infirmier psychiatrique et éducateur) sont venus renforcer leurs rangs, de sorte qu'on comptait, fin 2010, 80,25 ETP dispensateurs de soins. Ce nombre suffit à remplir intégralement le cadre organique des treize équipes soignantes (six dispensateurs de soins par équipe, aux termes de la circulaire n° 1800). En pratique, toutes les équipes soignantes n'ont pas la même taille. Le ministre estime que les établissements ne nécessitent pas tous une équipe soignante au complet. Tout dépend de la taille de l'annexe psychiatrique, du nombre d'internés, etc.¹⁵⁹.

Le Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe a néanmoins jugé, au terme de sa visite aux annexes psychiatriques des prisons de Lantin et de Jamioulx, que l'encadrement à Jamioulx était trop limité pour pouvoir atteindre l'objectif de la loi de principes, qui consiste à prodiguer des soins équivalents à ceux dispensés dans la société libre¹⁶⁰.

8.4 Monitorage et évaluation

Il n'existe pas de système de suivi central enregistrant le nombre et le profil de risque des internés qui sortent de prison pour intégrer le circuit de soins externe. Seuls quelques enregistrements instantanés sont disponibles. Le SSP devrait tenir un relevé permanent des données en la matière étant donné qu'il dispose de la meilleure vue d'ensemble, mais le personnel lui fait défaut. Il conviendrait de suivre également les flux d'entrées si l'on veut pouvoir correctement évaluer l'incidence des mesures. Il ressort, en effet, de certaines données occasionnelles qu'une partie des internés séjournant dans les prisons proviennent déjà du circuit de soins externe. La prison de Forest, par exemple, abrite également un certain nombre d'internés qui sont de retour après un séjour aux établissements de Tournai et de Paifve. En mai 2010, 21 internés ont quitté les prisons flamandes pour intégrer la psychiatrie régulière, tandis que 27 internés ont réintégré la prison après un passage en psychiatrie régulière (19 d'entre eux ont été placés à Merksplas). Le résultat était donc négatif.

Les recommandations du rapport Cosyns ont mis l'accent sur une cellule d'évaluation ou un centre d'expertise scientifique visant à vérifier les objectifs, ce qui servirait de justification vis-à-vis de la Chambre. Le département de la Santé publique et l'Inami, qui supportent les

¹⁵⁹ *Annales, Sénat*, 5-43 COM.

¹⁶⁰ Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, Strasbourg, 23 juillet 2010, p. 62.

coûts, sont également demandeurs d'un suivi intégré. Le centre de recherche en défense sociale (Tournai) et le centre d'expertise en soins de psychiatrie légale (l'OPZC de Rekem) effectuent des expertises de psychiatrie légale, mais ils se concentrent surtout sur l'examen clinique et n'établissent donc pas d'évaluation de la politique.

8.5 Incidence sur la surpopulation

Il est difficile de se prononcer sur l'efficacité des mesures politiques, car il manque des données quant au nombre et au profil de risque des internés qui basculent dans le circuit de soins externe ou y aboutissent directement.

Depuis la publication en 2005 du rapport Cosyns et la mise en œuvre depuis 2007 des mesures politiques décrites, le nombre d'internés qui séjournent dans les prisons belges n'a fait que croître en dépit des 553 places supplémentaires créées dans le circuit de soins externe. En tout état de cause, cette augmentation du nombre de places externes ne porte pas encore assez ses fruits. L'horizon pour la réalisation de la majorité des mesures se situant en 2013, il est encore prématuré de se prononcer à titre définitif.

8.6 Conclusions

La politique actuelle prolonge les décisions politiques prises en exécution des recommandations du rapport Cosyns de mai 2005. Ces recommandations ont majoritairement été transposées en politique, à l'exception de la demande de disposer de plus d'études scientifiques. La décision d'évaluer certains aspects de la loi d'internement de 2007 est bien étayée : l'évaluation est réalisée par des experts du secteur et sur leurs conseils. Des notes de politique générale récentes formulent des objectifs de prestations mesurables pour diverses mesures. Ils reposent sur une analyse de la population des internés, qui doit cependant encore être affinée. Les notes de politique générale n'explicitent cependant nulle part quelles sont les attentes en matière de surpopulation par rapport à ces mesures.

Les mesures proposées dans les notes de politique générale mettent surtout l'accent sur l'accélération du flux de sorties et de passage des internés dans les prisons, ce qui n'est suffisant que si, dans le même temps, le flux des entrées n'augmente pas. La loi d'internement, qui n'est pas encore entrée en vigueur, comporte des dispositions importantes visant à professionnaliser le processus de décision au niveau du flux des entrées. Il importe donc de rapidement porter exécution des articles qui remportent l'adhésion d'une grande partie du secteur.

Si le concept de « circuit de soins » implique une approche intégrée, la responsabilité de sa réalisation est scindée entre (différents services au sein de) la Justice et la Santé publique, sans qu'il soit question de concertation structurée. La structure de concertation concrète est purement axée sur l'aspect « justice », de sorte qu'elle est inadaptée dans l'optique d'une telle approche intégrée.

Les plans pluriannuels d'extension de ce circuit de soins externe sont difficilement utilisables comme cadre de référence. Alors que le plan 2007-2010 comportait plusieurs mesures cohérentes assorties d'objectifs concrets en ce qui concerne le flux de passage des internés et a clairement fait l'objet d'une décision du gouvernement, le plan 2009-2012 ne se compose

que de quelques points tenant sur une feuille A4 et n'envisageant rien d'autre que l'augmentation du nombre de places. L'origine et le statut de ce plan sont obscurs. Les documents ne permettent pas de déterminer clairement quel est le lien entre ces deux plans, d'une part, et avec les projets pilotes de 2001, d'autre part. Le SPF Santé publique explique qu'il s'agit de plans successifs. Il n'en tire en outre aucun objectif annuel. Le budget annuellement disponible est affecté à la création de capacité supplémentaire en concertation avec le secteur et selon les besoins du terrain, ce qui, en pratique, donne lieu à plus d'initiatives que prévu. Entre 2007 et avril 2011, 553 places supplémentaires ont été créées dans le circuit de soins externe. Le plan 2007-2010 a été intégralement réalisé en 2011 et, en 2009, 132 places prévues dans le plan 2009-2012 ont été créées. Aucun moyen n'a été approuvé en 2010 entraînant des retards dans la mise en œuvre du plan 2009-2012.

Il est urgent de procéder à l'adjudication pour l'exploitation privée des CPL si l'exploitant ou les pouvoirs publics entendent recruter et former à temps le personnel nécessaire. De plus, aucune décision n'est encore intervenue à propos du statut et du financement des CPL. On ignore le total des frais de fonctionnement. C'est important, non seulement pour l'exploitation de ces établissements, mais aussi pour l'évolution de Paifve et de Tournai en véritable CPL.

La mise en œuvre des mesures qui doivent contribuer à faire passer les internés dans le circuit de soins n'est pas complètement réalisée. Seul un coordinateur de soins est en activité et les incitants en vue de la prise en charge des internés à faible risque sont inexistants. L'arrêté royal d'exécution fait défaut dans les deux cas. L'équipe médicale de Paifve n'a pas été constituée.

Les pouvoirs publics ne vérifient pas l'incidence sur la surpopulation carcérale des mesures favorisant le flux de sortie des internés. Il n'existe aucune donnée relative au nombre et au profil de risque des internés qui basculent dans le circuit de soins externe ou y aboutissent directement. La Cour des comptes constate que le nombre d'internés dans les prisons continue d'augmenter.

Transfèrement des détenus vers leur pays d'origine

Chapitre

9

9.1 Description de la mesure

Les prisons regroupent un nombre élevé de détenus de nationalité étrangère. En avril 2011, la population carcérale comptait 2.494 étrangers sur un total de 6.027 personnes condamnées définitivement (41 %).

Dans une situation de surpopulation carcérale, cette constatation amène rapidement à considérer que les autorités publiques doivent transférer les condamnés étrangers qui n'ont pas de lien durable avec la Belgique dans leur pays d'origine où ils peuvent continuer à purger leur peine.

Le transfèrement peut aller dans les deux sens : on parle de transfèrement sortant (de la Belgique vers le pays d'origine) et de transfèrement entrant (de l'étranger vers la Belgique). Le transfèrement peut intervenir à la demande du détenu (transfèrement volontaire) ou à l'initiative de l'administration et, dans la plupart des cas, contre le gré du détenu (transfèrement non volontaire). Le transfèrement volontaire de détenus étrangers est prévu par la législation belge depuis 1990¹⁶¹. La possibilité d'un transfèrement non volontaire a été introduite dans la législation existante par la loi du 26 mai 2005¹⁶². C'est cette dernière mesure que la Cour a examinée.

L'impact d'un transfèrement sortant sur la population carcérale est clair : une place se libère dans la prison. Le bénéfice engendré par le transfèrement dépend du temps que le détenu aurait encore dû passer en prison avant d'entrer en considération pour une mise en liberté (provisoire). Il n'existe pas de chiffres à ce sujet. Évidemment, il faut encore déduire du *gain* des transfèrements sortants la *perte* causée par les transfèrements entrants.

9.2 Politique

9.2.1 Objectifs

Le transfèrement non volontaire apparaît pour la première fois dans la note de politique générale Justice 2002 en tant que piste pour lutter contre la surpopulation pénitentiaire. Le dépôt de la législation nécessaire est annoncé dans la note de politique 2005, et, à partir de là, toutes les notes de politique mentionnent le transfèrement non volontaire de détenus comme une mesure éventuelle de lutte contre la surpopulation.

Lors de l'examen de la législation en 2005, le ministre de la Justice avait estimé le potentiel de la mesure à quelques centaines de personnes. En 2006, un nombre de 290 candidats potentiels est mentionné, dont certains n'entreraient pas en considération vu leur lien durable avec la Belgique.

Les notes de politique ne contiennent aucun objectif quantitatif.

¹⁶¹ Loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement interétatique des personnes condamnées.

¹⁶² Loi du 26 mai 2005 modifiant la loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement interétatique des personnes condamnées et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

9.2.2 Fondements

Le transfèrement volontaire existant a été considéré, de manière générale, comme une faveur. L'aspect positif supplémentaire de la mesure est que la réinsertion sociale d'un détenu sera normalement beaucoup plus aisée dans son pays d'origine. On a continué à utiliser l'argument de la facilité de réinsertion (qui fait du transfèrement volontaire une mesure en faveur de l'intéressé) pour le transfèrement non volontaire, mais, dans le même temps, la considération pratique qui domine est que cette mesure contribuera à lutter contre la surpopulation carcérale. Les estimations chiffrées précitées se basaient sur le fichier des détenus de l'administration et concernaient le nombre de détenus entrant potentiellement en considération pour l'application de la mesure.

9.3 Application

9.3.1 Acteurs

Le transfèrement non volontaire commence par l'établissement, par la DG EPI, d'une liste des détenus entrant en considération pour ce transfèrement. Cette première sélection est ensuite envoyée à l'Office des étrangers (OE) du SPF Intérieur, qui examine si ces détenus peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement. L'OE informe la DG EPI des résultats de son examen. Une fois toutes les conditions remplies, la DG EPI communique le dossier du détenu à la Direction générale de la législation des libertés et des droits fondamentaux (DGWL) du SPF Justice, qui le finalise. La DGWL demande l'avis du parquet, analyse le dossier et formule une recommandation à l'intention du ministre de la Justice. Si celui-ci marque son accord, la procédure de transfèrement proprement dite est entamée avec le pays concerné. Si tout se passe bien, un arrêté ministériel de transfèrement du détenu est élaboré.

9.3.2 Conditions de réussite pour un transfèrement sortant

1) *Existe-t-il un traité entre la Belgique et le pays d'origine du détenu ?*

La Belgique doit avoir conclu un traité avec le pays d'origine pour que le transfèrement soit possible (article 1^{er} de la loi du 23 mai 1990). Un traité prévoit, par définition, la possibilité de transfèrement dans les deux sens.

Concrètement, le traité conclu avec les pays faisant partie du Conseil de l'Europe consiste en l'adhésion de ces pays à la convention de 1983 du Conseil sur le transfèrement volontaire (bien qu'un accord bilatéral ne soit pas exclu). Pour un transfèrement non volontaire, le pays d'origine doit avoir adhéré au protocole de 1997 relatif au transfèrement non volontaire (protocole à la convention de 1983). La Belgique n'a pas adhéré rapidement à ces accords : la convention de 1983 n'est devenue effectivement applicable qu'en 1990 et le protocole de 1997, en 2005.

Pour les pays qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe (par exemple, le Maroc), il faut conclure des accords bilatéraux. Ceux-ci peuvent prévoir ou non la possibilité d'un transfèrement non volontaire.

Le tableau ci-dessous contient les dix nationalités étrangères qui étaient le plus représentées en 2010 dans les prisons belges. Le tableau mentionne aussi s'il existe une convention pour le transfèrement volontaire ou non volontaire et le nombre effectif de transfèrements sortants survenus entre 2005 et janvier 2011. Le nombre d'étrangers mentionné dans la colonne de gauche concerne tant des personnes en détention préventive que des personnes définitivement condamnées. Malgré plusieurs demandes formulées auprès de l'administration, la Cour n'a pas pu obtenir la composition précise de ce chiffre.

Tableau 28 – Régime et nombre de transfèrements

Pays	Nombre	Transfèrement possible		Total des transfèrements jusqu'en janvier 2011		
		Volontaire	Non volontaire	Sortant	Entrant	Solde
Maroc	1.132	Oui	Oui	0	1	-1
Algérie	613	Non	Non	<i>Impossible</i>		
France	221	Oui	Oui	12	0	12
Roumanie	232	Oui	Oui	12	12	0
Pays-Bas	202	Oui	Oui	42	10	32
Italie	187	Oui	Non	1	6	-5
Turquie	183	Oui	Non	3	0	3
Congo	100	Non	Non	0	0	0
Albanie	94	Oui	Non	0	0	0
Palestine	82	Non	Non	<i>Impossible</i>		

Source : DG EPI, DGWL

Sur la base du nombre de détenus, les deux plus grands obstacles se situent clairement au niveau du Maroc (jusqu'en avril 2011, seuls les transfèrements volontaires étaient possibles) et de l'Algérie (aucun transfèrement possible).

2) *Les détenus concernés remplissent-ils les différentes conditions prévues par les traités et la législation nationale belge ?*

Les conventions de transfèrement et la législation belge n'autorisent le transfèrement que sous certaines conditions. Celles-ci réduisent le nombre de détenus entrant en considération pour un transfèrement non volontaire.

Les conventions de transfèrement du Conseil de l'Europe disposent que la durée de condamnation que le condamné a encore à subir *effectivement* doit être au moins de six mois à la date de réception de la demande de transfèrement par l'État destinataire.

Un transfèrement non volontaire n'est possible que lorsqu'une mesure d'éloignement a été prise à l'encontre du détenu (un arrêté ministériel de renvoi, un arrêté royal d'expulsion ou un ordre de quitter le territoire).

Le législateur belge a voulu offrir aux étrangers ayant un lien durable avec la Belgique une certaine protection contre un éventuel transfèrement non volontaire. Afin de leur garantir

cette protection, la loi du 26 mai 2005 qui a introduit le transfèrement non volontaire a également modifié l'article 21 de la loi sur les étrangers¹⁶³ : certaines catégories d'étrangers ont été protégées contre la prise d'une mesure d'éloignement et, par là même, contre un transfèrement non volontaire. Plus le lien avec la Belgique est fort, plus l'infraction commise doit être importante pour qu'un éloignement soit possible. Le séjour de longue durée et régulier ainsi que les liens familiaux jouent notamment un rôle. Les étrangers qui séjournent principalement en Belgique depuis l'âge de douze ans ou les réfugiés reconnus ne peuvent quant à eux pas être éloignés.

Enfin, des accords bilatéraux conclus avec des États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe peuvent imposer des conditions encore plus strictes pour le transfèrement non volontaire. Par exemple, le protocole additionnel conclu avec le Maroc prévoit l'impossibilité d'un transfèrement si un parent réside dans le pays, en cas de maladie grave, etc. De même, la personne condamnée doit encore séjourner effectivement au minimum un an en prison, au lieu de six mois.

3) *L'État destinataire souscrit-il au transfèrement ?*

Il s'agit de loin de la principale condition de la réussite d'un transfèrement : l'État destinataire doit marquer son accord sur chaque dossier de transfèrement. En effet, l'existence d'une convention de transfèrement crée la *possibilité* de procéder à un transfèrement, mais n'entraîne pas l'*obligation*, pour l'État destinataire, d'accepter tous les transfèvements.

L'administration ne dispose pas de chiffres clairs en la matière. Sur la base d'entretiens menés avec des gestionnaires de dossiers, d'une thèse de doctorat de 2008¹⁶⁴ et des réponses à certaines questions parlementaires, la Cour des comptes a pu dresser l'aperçu suivant, non chiffré.

L'État destinataire examine la demande de transfèrement, comme le fait la Belgique lorsqu'elle reçoit une telle demande. Des motifs valables de refus sont notamment un lien insuffisant du détenu avec l'État destinataire (ce qui risquerait de compliquer la réinsertion de l'intéressé dans la société), l'incertitude quant à l'identité de l'intéressé (une même personne peut prendre différents noms), etc. L'administration belge admet qu'elle refuserait elle aussi certaines de ces demandes, si elle était à la place de l'État destinataire.

Outre les refus valables ou les demandes de renseignements complémentaires, certains pays sont soupçonnés de vouloir bloquer ou allonger volontairement la procédure. Ces pays ne réagissent pas ou très rarement aux demandes de transfèrement ou réclament quasi systématiquement et très tardivement des renseignements complémentaires. De nombreux dossiers sont tout simplement à l'arrêt, sans véritable motivation. L'État destinataire sait que le temps joue en sa faveur, étant donné que le détenu pourra finalement bénéficier d'une mise en liberté provisoire (voir question 5).

¹⁶³ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

¹⁶⁴ De Wree E., *Van vrijwillige naar gedwongen overbrenging: de Belgische toepassingspraktijk*, Université de Gand (Faculteit rechtsgeleerdheid).

Il arrive également qu'un État destinataire fasse savoir explicitement qu'il n'a, par exemple, pas la capacité matérielle pour accueillir le détenu ou qu'il refuse le transfèrement parce que le détenu n'est pas d'accord (bien qu'il s'agisse d'un transfèrement non volontaire vers un État ayant signé le protocole requis). Les chances de réussite d'un transfèrement non volontaire sont clairement inférieures à celles d'un transfèrement volontaire. Alors qu'un transfèrement volontaire peut être considéré par l'État destinataire comme une faveur accordée à son ressortissant, il est évident qu'un transfèrement non volontaire – du moins de l'avis de l'intéressé – va à l'encontre de ses intérêts.

La position de certains pays n'est pas étonnante : nombre d'entre eux doivent faire face à une surpopulation carcérale. Le transfèrement et, par la suite, le séjour en prison sont, en outre, à la charge du budget de l'État destinataire. Par ailleurs, la position d'un pays n'est pas statique : la situation politique interne joue un rôle et le degré de collaboration des gouvernements successifs peut varier.

4) *L'administration traite-t-elle efficacement les dossiers de transfèrement ?*

La Cour des comptes a concentré son examen sur les raisons qui pourraient expliquer les éventuels ratés dans le traitement en Belgique d'un dossier de transfèrement sortant.

Dans notre pays, les dossiers de ce type ont généralement de bonnes chances d'aboutir. Le parquet et l'administration rendent un avis positif dans la grande majorité des demandes. Les inconvénients comme le non-paiement des dommages et intérêts ou des amendes sont signalés, mais ne constituent pas un obstacle au transfèrement. Dans le cadre d'un transfèrement non volontaire, l'intéressé est auditionné, mais son avis n'est pas véritablement pris en compte. L'avis du ministre s'écarte très rarement de celui de son administration et c'est alors généralement pour approuver un transfèrement qui avait reçu l'avis négatif de son administration.

Le traitement par l'administration ne constitue donc pas vraiment une pierre d'achoppement, en comparaison avec les conditions d'un transfèrement réussi précitées. La procédure pourrait néanmoins se dérouler de manière plus efficace.

L'administration entame la procédure de transfèrement non volontaire en dressant la liste des personnes qui entrent en considération pour l'application de cette mesure. Cette sélection a lieu à l'aide de filtres appliqués au fichier des détenus. Parmi ces filtres figure la condition que le détenu doit encore subir une peine d'emprisonnement d'au moins six mois avant une éventuelle mise en liberté provisoire.

Dans la pratique, ce délai est trop court, parce qu'il pousse à ouvrir certains dossiers qui, souvent, ne pourront pas être clôturés à temps, générant ainsi un travail inutile. Une période plus longue serait opportune : il conviendrait d'en déterminer précisément la durée à l'issue d'une concertation avec tous les services concernés.

Les services concernés (DG EPI, DGWL, OE) se réunissent rarement, voire jamais. Chaque acteur exécute sa part de la procédure, sans être tenu au courant du résultat ultérieur. L'agent qui dresse la première liste de transfèremens potentiels n'est pas informé par la suite des pourcentages de réussite. Le service qui a élaboré tout le dossier de transfèrement

n'est pas averti par la prison ou le parquet que le détenu a été effectivement transféré. Cette situation ne favorise pas un fonctionnement efficace (par exemple, la détection à temps de problèmes) et peut avoir un effet démotivant.

L'administration dispose de peu d'informations politiques sur les transfèrements. Il n'existe pas d'analyse chiffrée des raisons pouvant expliquer les échecs fréquents du transfèrement dans la pratique : où se situent les principaux problèmes et qui concernent-ils ? Cette absence d'analyse est probablement liée au morcellement des tâches et au fait que tout se passe sur papier.

5) *L'exécution de la procédure est-elle assez rapide ?*

La principale raison qui explique que certaines procédures de transfèrement entamées n'aboutissent pas est que, dans l'intervalle, le détenu remplit les conditions pour prétendre à une mise en liberté provisoire. Il arrive même qu'un détenu soit libéré juste avant que son transfèrement n'intervienne.

Une procédure de transfèrement ne peut être entamée qu'après la condamnation définitive. À ce moment-là, le détenu a souvent déjà passé une longue période en détention préventive. La procédure de transfèrement en tant que telle peut prendre longtemps : un an à un an et demi en moyenne.

Le fait qu'un transfèrement n'ait finalement pas lieu n'a pas d'impact au sens strict en termes de mesure de lutte contre la surpopulation carcérale (puisque le détenu a quitté la prison belge), mais toute l'énergie que les acteurs concernés ont investie dans le dossier de transfèrement s'avère inutile en fin de compte.

9.3.3 Bilan actuel de la situation

Tableau 29 – Nombre total de transfèrements entre 2005 et janvier 2011

	Volontaire		Non volontaire	
	Entamé	Exécuté	Entamé	Exécuté
Belgique -> UE	186	53	314	39
UE -> Belgique	377	112	4	2
Solde UE	-191	-59	310	+37
Belgique -> hors UE	36	4	95	0
hors UE -> Belgique	57	9	0	0
Solde hors UE	-21	-5	95	0
Solde tous pays confondus	-212	-64	405	+37
		Solde exécuté:	-27	

Sur les 39 transfèrements sortants non volontaires, neuf ont été exécutés en 2007, neuf en 2008, onze en 2009 et dix en 2010.

La Belgique est particulièrement active en matière de transfèrement non volontaire : 314 demandes de transfèrement sortant contre seulement quatre demandes de transfèrement entrant. Le solde des transfèrements non volontaires (39 sortants contre seulement deux entrants) est, dès lors, largement positif. Tous les transfèrements non volontaires ont été effectués vers des États membres de l'UE. Les transfèrements non volontaires hors UE étaient impossibles jusqu'il y a peu faute de conventions. Depuis avril 2011, cette possibilité existe avec le Maroc.

Le solde positif (37) des transfèrements non volontaires est réduit à néant par le solde négatif (-64) des transfèrements volontaires. Le tableau illustre ainsi un aspect souvent occulté, à savoir que, par définition, le transfèrement peut être entrant ou sortant.

La Cour des comptes constate que seul un nombre limité des (rares) demandes de transfèrement volontaire de détenus non originaires de l'UE a abouti (4 sur 36). Cela ne présage rien de bon pour les chances de réussite des futurs transfèrements non volontaires vers des États hors UE, une fois que les conventions nécessaires auront été conclues.

9.3.4 Évolutions futures

Décision-cadre européenne

À partir de décembre 2011, les pays de l'Union européenne pourront remplacer la convention de 1983 et le protocole de 1997 par les dispositions de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne 2008/909/JAI relative à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. La rapidité de la transition dépendra de la transposition des dispositions de la décision-cadre dans la législation nationale des États membres. À la clôture du présent audit, la Belgique ne disposait que d'un texte de travail qui n'avait pas encore été soumis au conseil des ministres.

L'impact dépendra de la mesure dans laquelle le transfèrement deviendra réellement une obligation pour l'État destinataire. Cela peut faire une grande différence avec les conventions actuelles. Les dispositions de la décision-cadre vont clairement dans ce sens : les motifs pour lesquels un transfèrement pourra être refusé sont énumérés de façon limitative et la réponse doit être donnée dans un délai strict. On ne sait pas encore si cela se passera réellement ainsi dans la pratique. Quoi qu'il en soit, le transfèrement va dans les deux sens et la Belgique pourra elle aussi refuser moins de demandes de transfèrement entrant si le caractère obligatoire devient effectif. Il est donc parfaitement possible que le nombre de transfèrements (entrants et sortants) augmente considérablement, mais que le solde pour notre pays diminue ou reste négatif. L'impact potentiel de la décision-cadre n'a pas encore été évalué.

Maroc et Algérie

Les détenus marocains et algériens représentent de loin les deux plus grands groupes d'étrangers dans nos prisons.

En avril 2011, le Maroc et la Belgique ont ratifié un protocole additionnel permettant le transfèrement non volontaire de détenus. La question qui se pose est de savoir si ce protocole débouchera effectivement sur des transfèremens non volontaires vers le Maroc et, le cas échéant, dans quelle proportion. Comme mentionné ci-avant, l'existence d'une convention est nécessaire, mais certainement pas suffisante pour la réussite effective des transfèremens. Le transfèrement volontaire vers le Maroc est, en théorie, possible depuis 1999 : sur les dix dossiers entamés, aucun n'a abouti.

Les autorités marocaines devront donc pleinement collaborer dans les dossiers de transfèrement individuels. Mais quels sont les stimulants positifs qui existent à cette fin ? Le Maroc doit aussi faire face à une surpopulation carcérale. La Belgique a accepté – en dérogeant ainsi aux règles habituelles – de prendre en charge les frais des transfèremens non volontaires, mais le coût du séjour en prison ultérieur reste à la charge du Maroc. Le transfèrement n'est pas une bonne affaire financièrement pour l'État destinataire.

Il n'existe pas encore de convention avec l'Algérie pour le transfèrement, qu'il soit volontaire ou non volontaire. En mars 2008, un projet de convention a été transmis à l'Algérie, mais sans résultat jusqu'à présent.

9.4 Conclusions

Depuis 2005, les ministres de la Justice présentent dans leur note de politique générale le transfèrement non volontaire comme une mesure de lutte contre la surpopulation carcérale, sans toutefois fixer d'objectif chiffré ni s'étendre sur les fondements.

Cette priorité politique se traduit dans la pratique par un recours accru de l'administration aux demandes de transfèrement non volontaire. Cependant, les résultats concrets sont très restreints et le solde positif des transfèremens non volontaires ne compense pas le solde négatif des transfèremens volontaires, car le transfèrement est, par définition, entrant ou sortant.

Le principal problème réside dans le fait que, jusqu'il y a peu, le transfèrement non volontaire était impossible pour les principaux groupes d'étrangers présents dans nos prisons, à savoir les détenus marocains et algériens. Le transfèrement volontaire vers le Maroc est possible depuis 1999, mais aucun dossier n'a abouti jusqu'à présent. Depuis avril 2011, le transfèrement non volontaire vers le Maroc est aussi possible, mais cela ne signifie pas pour autant que les transfèremens non volontaires vont aboutir, puisque ceux-ci requièrent la pleine collaboration des autorités marocaines. Pour l'Algérie, on attend toujours les conventions nécessaires.

Par ailleurs, les conditions imposées pour pouvoir procéder à un transfèrement non volontaire sont relativement lourdes. Il y a non seulement les conditions prévues par les conventions internationales, mais notre législation nationale contient aussi des clauses de protection contre le transfèrement des étrangers qui ont un lien durable avec notre pays. Il n'existe pas de chiffres concrets quant à l'effet réducteur de ces conditions sur le potentiel de la mesure.

Il faut le souligner, le transfèrement n'est financièrement pas une bonne affaire pour l'État destinataire. Il est donc logique que la plupart des pays soient peu enthousiastes à l'idée de transférer contre leur gré des ressortissants séjournant dans des prisons belges.

La procédure de transfèrement dure longtemps, est peu coordonnée et n'est pas informatisée.

Enfin, la mesure de transfèrement fait l'objet de peu de suivi. Aucune information politique, par exemple des chiffres concrets, permettant d'évaluer et, au besoin, d'adapter la mesure n'est disponible. En outre, l'impact de la décision-cadre européenne n'a pas encore été examiné.

Libérations conditionnelle et provisoire

Chapitre

10

10.1 Description de la mesure

La libération anticipée englobe les mesures qui écourtent la peine et qui visent notamment une sortie anticipée de la prison. Ces mesures favorisent le flux de sorties des prisons et représentent, à ce titre, un instrument de lutte contre la surpopulation carcérale. L'audit s'est limité aux mesures les plus importantes, à savoir la libération conditionnelle et la libération provisoire.

La libération *conditionnelle* constitue une modalité d'exécution de peine prononcée par le tribunal de l'application des peines. Elle est réglementée par la loi relative au statut juridique externe et celle relative aux tribunaux de l'application des peines. Elle est appliquée pour des peines de plus de trois ans. Après avoir purgé un tiers de sa peine (deux tiers en cas de récidive), le condamné peut, sous certaines conditions, retrouver sa liberté pendant un délai d'épreuve de minimum deux ans. Ensuite, il est remis définitivement en liberté.

La libération *provisoire* ne constitue pas une modalité d'exécution de la peine, mais une interruption. Elle est réglée par la circulaire ministérielle 1771 du 17 janvier 2005 et est appliquée pour les peines inférieures ou égales à trois ans. Le ministre de la Justice (dans la pratique, le directeur de la prison) décide de suspendre temporairement l'exécution de la peine pour des raisons d'opportunité. Le délai d'expiration de la peine suit son cours normal pendant cette période, ce qui signifie que l'exécution de la peine est suspendue jusqu'à ce qu'elle soit prescrite. Les raisons incitant à octroyer une libération provisoire peuvent être de natures diverses, telles que des motifs humanitaires ou psychosociaux, le statut juridique du condamné (par exemple, en vue de son extradition), mais aussi la surpopulation carcérale. L'audit s'est limité à ce dernier type de libération provisoire, à savoir la libération provisoire « générale »¹⁶⁵.

En 2010, sur les 5.929 libérations de condamnés, 322 (5,4 %) sont des libérations conditionnelles, 4.127 (69,6 %) des libérations provisoires générales et 590 (10 %) des départs en fin de peine¹⁶⁶. Les 890 autres libérations (15 %) concernent les internés, les étrangers et d'autres catégories de moindre importance.

10.2 Politique

10.2.1 Libération conditionnelle

*Historique*¹⁶⁷

La libération conditionnelle a été introduite en Belgique en 1888 par le biais de la « loi Lejeune »¹⁶⁸. L'objectif était de réaliser une transition progressive entre la vie en détention et la vie en société, pour diminuer la récidive.

À l'époque, la libération conditionnelle était une procédure administrative décidée par le

¹⁶⁵ Voir « Explication des modalités de libération », dans *Justice en chiffres*, p. 61.

¹⁶⁶ DG EPI, *Rapport d'activité 2010*, p. 165.

¹⁶⁷ La description de la libération provisoire et de la libération conditionnelle est basée largement sur l'étude de Martens, K., *De verschillende vormen van vervroegde invrijheidstelling in België en daarbuiten. Het koningstuk van de strafuitvoering*, Université de Gand, Faculté de droit, mémoire de fin d'études, 2009.

¹⁶⁸ Loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal.

ministre. Elle avait un caractère de faveur. Les détenus étaient dès lors confrontés à une grande insécurité et inégalité juridique. La principale critique était que la libération conditionnelle était inconstitutionnelle, parce que le pouvoir exécutif annulait une décision du pouvoir judiciaire¹⁶⁹.

En 1996, le ministre de la Justice a développé, dans sa note d'orientation relative à la politique pénale et d'exécution des peines, l'idée d'un règlement global du statut juridique externe des détenus, attribuant un rôle important à un tribunal de l'application des peines. La commission d'enquête parlementaire « Dutroux-Nihoul et consorts » a également proposé en 1997 de confier la libération conditionnelle à un tribunal de l'application des peines. Pour pouvoir avancer rapidement, le législateur a choisi en 1998, à titre de démarche intermédiaire, de confier le rôle d'organes décisionnels à des commissions multidisciplinaires de libération conditionnelle présidées par un juge¹⁷⁰. Cette étape intermédiaire était nécessaire parce que la création d'un tribunal de l'application des peines multidisciplinaire nécessitait une modification de la Constitution. Cette dernière est intervenue en 2002.

En 2000, la commission Holsters a été créée (voir chapitre 3). Des experts ont été chargés d'élaborer un avant-projet de loi comportant les points suivants:

- l'instauration de tribunaux d'application des peines ainsi que leur compétence, la procédure applicable et leur composition;
- la fixation de la peine, le devoir de motivation et les modalités de réaction et de sanction pour le juge pénal;
- le statut juridique externe des détenus condamnés, autrement dit les règles applicables à la libération anticipée, l'interruption de l'exécution de la peine et les modalités d'exécution de la peine.

La première partie du rapport final de la commission Holsters du 9 mai 2003 a été à la base des travaux parlementaires relatifs à la législation sur le statut juridique externe et les tribunaux d'application des peines. Le 17 mai 2006, les lois instaurant les tribunaux de l'application des peines et réglant le statut juridique externe des personnes condamnées ont été approuvées. Ces lois confèrent la compétence d'octroi des modalités d'exécution de la peine, d'une part, au tribunal de l'application des peines en ce qui concerne les peines de longue durée (plus de trois ans) et, d'autre part, au juge de l'application des peines siégeant seul pour les peines de courte durée (inférieures ou égales à trois ans). Ces lois transfèrent ainsi entièrement la compétence de libération anticipée du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire.

Le législateur avait comme objectif de promouvoir la réinsertion sociale des détenus, de protéger la société en limitant la récidive et d'améliorer le statut juridique du détenu. Bien qu'elle ne soit pas le but premier de la loi, la lutte contre la surpopulation carcérale en constitue une conséquence directe. En outre, les lois de 2006 étaient censées remédier aux critiques formulées à l'encontre de la loi Lejeune.

¹⁶⁹ Voir notamment Maes, E., *Van gevangenisstraf tot vrijheidsstraf*, Anvers, 2009, n° 61 et suiv. et n° 1094 et suiv.

¹⁷⁰ Loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle et loi du 18 mars 1998 instituant les commissions de libération conditionnelle.

La loi sur le statut juridique externe mentionne encore la notion de *libération provisoire*, mais uniquement en rapport avec l'éloignement du territoire ou la remise du condamné¹⁷¹. La seule possibilité de libération anticipée pour les autres détenus condamnés à une peine privative de liberté est une libération conditionnelle. Le projet de loi initial sur le statut juridique externe mentionnait encore un système de « libération provisoire pour raison de surpopulation carcérale »¹⁷², mais le Conseil d'État et le Conseil supérieur de la justice ont conseillé de limiter cette compétence en précisant dans la loi les cas où le ministre pouvait procéder à la libération provisoire. Le ministre n'y est pas parvenu : l'application de différents critères aboutissait toujours à un groupe de détenus très réduit, rendant sans effet la mesure sur la surpopulation. L'article a été supprimé sur la base d'un amendement gouvernemental « en vue de réserver à une autre discussion les mesures qui permettraient de réduire la surpopulation carcérale »¹⁷³.

Le législateur a opté pour une entrée en vigueur progressive de la législation. Depuis le 1^{er} février 2007, le tribunal de l'application des peines est compétent en ce qui concerne les modalités d'exécution des peines des condamnés à une peine d'une durée totale de plus de trois ans. Les dispositions relatives au juge de l'application de la peine pour les condamnés à une peine d'une durée totale de moins de trois ans devaient seulement entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Cependant, le gouvernement a déjà reporté à deux reprises cette entrée en vigueur (au 1^{er} septembre 2012 au plus tard). Dans l'intervalle, la réglementation actuelle concernant la libération provisoire est toujours d'application.

Fondement

Cette politique à deux voies avait déjà été critiquée lors de l'élaboration de la législation. Le compartimentage et le traitement inégal des détenus qui en découle sont basés sur un choix arbitraire, né de la pratique pénitentiaire et réglé par circulaires ministérielles. Bien qu'il ne soit pas lié au risque potentiel que représente un détenu pour la société, le dépassement du seuil des trois années implique le passage à un système beaucoup plus lourd d'exécution de la peine.

Le report par deux fois de l'entrée en vigueur de la loi en ce qui concerne les peines de moins de trois ans résulte notamment de la crainte que le juge de l'application des peines ne puisse pas faire face au flux supplémentaire de dossiers. Cette critique a également été formulée par plusieurs acteurs lors de l'élaboration de la législation¹⁷⁴. Les discussions parlementaires et les auditions¹⁷⁵ ont attiré l'attention sur le fondement lacunaire de la politique en ce qui concerne sa faisabilité. Les remarques portaient tant sur les moyens (financiers

¹⁷¹ La loi ne donne aucune définition de cette modalité d'exécution de la peine. Elle concerne la libération anticipée de condamnés étrangers, qui ne sont plus autorisés à rester dans le pays après avoir purgé leur peine et pour lesquels la libération conditionnelle ne convient pas. Cette libération provisoire est octroyée par le tribunal de l'application des peines.

¹⁷² La note de concept de la commission Dupont comportait une proposition semblable (article 36), liée à la normalisation de la capacité d'accueil maximale. Cette norme n'a pas été gardée dans la loi de principes.

¹⁷³ *Annales*, Sénat 3 – 1128/7.

¹⁷⁴ Notamment par le ministre lui-même (voir plus loin) et le Conseil supérieur de la justice, *Avis sur l'avant-projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus et l'avant-projet de loi instaurant des tribunaux de l'application des peines*, approuvé par l'assemblée générale le 23 février 2005.

¹⁷⁵ *Projet de loi instaurant des tribunaux de l'application des peines*, Rapport, 12 juillet 2005, *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, 3 - 1127/5 avec annexes.

et en personnel) que sur le calendrier (organisation et recrutement). La note d'approbation du ministre du Budget faisait apparaître que seule une extension limitée des moyens pour le fonctionnement des commissions de libération conditionnelle était prévue. De plus, la magistrature n'a pas été associée à la concertation sur les moyens nécessaires à la réalisation des tâches supplémentaires¹⁷⁶.

Dans la phase de préparation de la politique, la DG EPI voulait déjà prendre l'initiative d'adapter le programme Sidis-greffe pour estimer les effets de la modification de loi sur la population carcérale. À la suite d'un malentendu sur la répartition des tâches au sein du SPF Justice, cette opération n'a finalement pas pu être effectuée à temps. Les adaptations ont seulement été apportées par la suite, à des fins d'utilisation propre à la DG EPI. À partir des données de juillet 2007 à juin 2008, la DG EPI a estimé à 6.549 le nombre de dossiers qui, en exécution de la loi, devraient être traités par les juges de l'application des peines. L'alourdissement et, dès lors, l'allongement de la procédure (et donc de la détention) entraînerait de 1.720 à 2.600 détenus supplémentaires en moyenne par jour. De la sorte, les frais de « nourriture et d'entretien des détenus » augmenteraient de 64,5 à 97 millions d'euros par an¹⁷⁷ et la situation qui existerait dans les prisons à présent déjà surpeuplées deviendrait intenable. Cette information a incité le ministre actuel à rechercher une solution pragmatique à court terme.

Politique actuelle

Bien que le nombre de mises en liberté par le biais de la libération conditionnelle soit relativement limité, le débat revient régulièrement à l'ordre du jour dans les négociations gouvernementales ou dans les propositions de loi. Il porte alors sur une limitation de la libération conditionnelle sous la forme d'une adaptation des conditions de temps pour l'octroi d'une libération conditionnelle, de l'instauration de peines (partiellement) incompressibles ou même de la suppression de la libération conditionnelle. Ainsi, les notes de politique générale de 2008 et de 2009 proposaient une adaptation de la loi pénale. Cette adaptation devait permettre au juge du fond, pour les infractions très graves impliquant une mise à disposition obligatoire¹⁷⁸, de fixer la partie minimale de la peine principale qui devra être exécutée en prison et qui peut se situer entre un et deux tiers de la peine principale. Cette mesure n'a pas (encore) été réalisée. L'intérêt parlementaire pour ce point est encore vif, comme il ressort des nombreuses propositions de loi déposées en cette matière¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Audition du président du conseil des procureurs du Roi, projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus et instaurant des tribunaux de l'application des peines, rapport, 24 mars 2006, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2170/010.

¹⁷⁷ Deltenre, S., 2008, *Des commissions de libération conditionnelle aux tribunaux d'application des peines: analyse de l'impact des libérations conditionnelles et libérations provisoires en vue d'éloignement sur la population pénitentiaire*, Mémoire de stage, IFA.

¹⁷⁸ La mise à disposition du tribunal de l'application des peines remplace la mise à disposition du gouvernement. Il s'agit d'une peine complémentaire qui doit ou peut être prononcée dans les cas prévus par la loi aux fins de protection de la société à l'égard de personnes ayant commis certains faits graves portant atteinte à l'intégrité de personnes. Cette peine complémentaire prend cours à l'expiration de l'emprisonnement principal effectif ou de la réclusion (loi du 26 avril 2007 relative à la mise à disposition du tribunal de l'application des peines, pas encore entrée en vigueur).

¹⁷⁹ Par exemple, la proposition de loi en matière d'exécution effective de la peine d'emprisonnement (29 juillet 2010, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 0034/001), la proposition de loi du 5 décembre 2010 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 0277/001), la proposition de loi du 18 novembre 2010 (*Doc. parl.*, DOC 53 0608/001).

En ce qui concerne l'exécution des peines privatives de liberté inférieures à trois ans, le ministre de la Justice écrit explicitement dans sa note relative à la politique pénale et d'exécution des peines de février 2010 que, si la compétence à cet égard revient au juge de l'application des peines, les délais de traitement risquent d'être plus longs encore que la durée de la peine infligée. Le ministre part de l'hypothèse qu'une entrée en vigueur ordinaire de la procédure prévue dans la loi du 17 mai 2006 pour les peines de courte durée entraînerait un flux de sorties plus limité et, donc, une augmentation non désirée de la surpopulation.

L'ancien ministre de la Justice avait l'intention, par le biais d'un plan par étapes, de rassembler les conditions essentielles pour que le juge de l'application des peines soit rendu compétent pour les peines inférieures à trois ans au moment de l'ouverture des premières nouvelles prisons dans le cadre du masterplan¹⁸⁰. Cette démarche explique le report de l'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2012. Le ministre compétent au moment de l'audit privilégiait toutefois une approche pragmatique à court terme dans le cadre de la libération provisoire et comptait au Parlement de reporter une nouvelle fois l'entrée en vigueur de la législation concernant les peines inférieures à trois ans¹⁸¹.

10.2.2 Libération provisoire

Historique

Initialement, la libération provisoire était une autorisation individuelle de quitter la prison temporairement pour faire face à des circonstances exceptionnelles (par exemple, humanitaires, professionnelles, etc.). Dans les années 1950, la libération provisoire est toutefois devenue une alternative à la libération conditionnelle pour les peines de courte durée, étant donné que cette procédure légale prenait parfois plus de temps que la peine. Dans les années 1970, la libération provisoire collective a été introduite pour lutter contre la surpopulation. Les années suivantes, le champ d'application a continué à s'étendre et la procédure s'est progressivement assouplie¹⁸². Le système actuel de libération provisoire quasi automatique en a résulté. Après la cessation de l'octroi de la grâce collective par le Roi en 1993, la libération provisoire est restée la seule mesure de gestion aux mains du pouvoir exécutif pour promouvoir le flux de sorties des prisons.

La libération provisoire a toujours été une mesure administrative réglée par des circulaires successives. La circulaire ministérielle n° 1771 actuelle a été établie à titre de règlement provisoire en attendant un règlement définitif. Elle fait apparaître que le ministre se basait sur l'idée que la libération provisoire serait intégrée dans la compétence des tribunaux d'application des peines et serait dotée d'une base légale par la loi sur le statut juridique externe. La circulaire s'efforce de mettre un terme aux manques de précision et d'efficacité qui découlent des circulaires successives¹⁸³. Elle abroge seize circulaires et lettres collectives

¹⁸⁰ Voir l'exposé des motifs et travaux préparatoires relatifs au projet de loi portant des dispositions diverses (II), 29 mai 2008, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 1201/001 et 004, et note de politique générale Justice 2009.

¹⁸¹ *Doc. parl.*, Chambre, CRIV 53 PLEN 036 du 26/05/2011.

¹⁸² Le champ d'application a été élargi pour inclure, outre les condamnés à des peines allant jusqu'à un an (1987-1988), les condamnés à des peines allant jusqu'à 18 mois (1993) et jusqu'à trois ans (1994). Maes, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Maklu, 2009, n° 917.

¹⁸³ Baeyens, E. et al., « Het kind en het badwater », *Fatik*, n°107, 2005, p. 8-14.

antérieures¹⁸⁴ (datant du 20 mai 1981 au 18 avril 2003). La circulaire n° 1771 vise explicitement à lutter contre la surpopulation carcérale et ses conséquences négatives pour les détenus et le personnel. La circulaire détermine comment la préparation et l'exécution doivent être effectuées en vue d'éviter une récidive. En arrêtant des instructions claires, le ministre souhaitait que la libération provisoire ait un impact aussi grand que possible sur l'exécution de la peine (autrement dit, permettre une sortie rapide de prison pour le plus grand nombre de détenus).

Politique actuelle

Tant que les lois de 2006 concernant les peines de courte durée n'entreront pas en vigueur, la libération provisoire sur la base de la circulaire n°1771 restera applicable. Cette situation cause des problèmes. Le ministre signale que la libération provisoire a, dans la pratique, pour effet que le ministère public ne procède pas toujours immédiatement ou entièrement à l'exécution de nombreuses peines de prison de courte durée. En remplacement de la réglementation actuelle en la matière, le ministre propose de préparer une nouvelle circulaire sur la base de deux prémisses:

- Toute peine – y compris de courte durée – doit être exécutée, soit dans un établissement pénitentiaire, soit par une surveillance électronique.
- Le ministère public déterminera les règles d'exécution des peines de moins de trois ans en concertation avec la DG EPI. Le juge de l'application des peines doit représenter l'instance d'appel des décisions du ministère public.

Cette circulaire n'a pas encore été rédigée.

Fondement

La première prémisses du ministre, soit la nécessité d'exécuter les peines de courte durée, semble bien fondée. Il est nécessaire d'exécuter toutes les peines de courte durée pour faire face à la situation paradoxale qui a été constatée. En effet, la libération provisoire génère plus de peines de longue durée et contribue ainsi à accroître la surpopulation. Bien qu'il n'existe aucune étude empirique à ce sujet, les experts présument que l'impact de la libération provisoire sur la longueur de la peine se présente de deux manières. D'abord, le risque existe que les juges qui ressentent une certaine impunité chez les condamnés en tiennent compte au moment de fixer la peine¹⁸⁵ (par exemple, en infligeant des peines de trois ans plus un jour afin de faire passer l'intéressé sous le régime de la libération conditionnelle). Ensuite, le ministère public n'exécute plus les peines de courte durée (surtout les peines de moins de six mois) depuis l'instauration, en 2005, de la circulaire ministérielle n° 1771. C'est ainsi que s'est constitué un « stock » de peines de courte durée au niveau du parquet, qui ne fait pas l'objet d'un suivi permanent. Une enquête unique effectuée par le collège des procureurs généraux à la demande du ministre montre que plus de 20.000 peines de moins de six mois auraient été prononcées mais non exécutées (17.382 affaires, sans tenir compte des données de Bruxelles, qui n'étaient pas disponibles). Il en résulte que lorsqu'un multi-récidiviste se voit infliger, à un moment, une peine de plus de six mois, qui est exécutée,

¹⁸⁴ Une lettre collective est une « circulaire » qui émane du directeur général de la DG EPI.

¹⁸⁵ Pieters, F., « De stedenbouwkundige overtreding van minister Onkelinx », *Fatik*, n° 107, p. 5-7.

toutes les peines en attente sont additionnées et il est finalement incarcéré pour une peine de longue durée.

L'exécution de toutes les peines de courte durée, y compris celles inférieures à six mois, redonnera à l'exécution des peines une plus grande crédibilité auprès de la magistrature (et, par extension, auprès de l'opinion publique) permettant ainsi de diminuer la fixation de la peine et d'assurer une exécution plus correcte des peines. Le nombre de condamnés à des peines de longue durée devrait baisser et les conséquences sur la surpopulation carcérale devraient être positives.

En février 2010, la DG EPI a été chargée par le ministre de simuler l'impact sur la population carcérale d'une adaptation de la circulaire ministérielle 1771, qui mettrait effectivement à exécution les peines inférieures et égales à six mois (à raison de quinze jours de détention pour une peine de moins de quatre mois et d'un mois de détention pour une peine de quatre à sept mois). En compensation, les fractions de peines à exécuter pour les peines allant jusqu'à trois ans seraient raccourcies (moins d'un tiers). Il est ressorti de la simulation que la population carcérale enregistrerait de la sorte une baisse d'environ cent unités sur une base journalière (et une baisse encore plus importante dans la population placée sous surveillance électronique). La DG EPI a toutefois attiré l'attention sur le fait que cet effet pourrait être annulé si le parquet décidait de mettre d'emblée à exécution le stock de peines inférieures à six mois en réaction à l'exécution effective de ces peines. En raison de l'absence de données chiffrées quant au nombre de peines que le parquet n'exécute pas chaque année, cet impact n'a pas pu être estimé¹⁸⁶. Il semble par ailleurs peu vraisemblable que le parquet marque son accord sur le fait d'écourter les peines allant jusqu'à trois ans en faveur d'une exécution limitée des peines inférieures à six mois.

La deuxième prémisse du projet de nouvelle circulaire, qui entend confier la décision de l'application des peines au ministère public et, ce faisant, transférer au parquet une tâche qui relève du directeur de la prison, semble moins fondée. En pratique, cette mesure alourdirait énormément la charge de travail du parquet, qui, de surcroît, devrait prendre en charge des tâches qui ne s'intègrent pas dans sa mission traditionnelle et nécessitent un temps considérable (par exemple, l'enquête sociale destinée à déterminer si une surveillance électronique peut ou non être appliquée). Quant au fond, la situation n'est guère plus simple : la logique actuelle de la libération provisoire, qui est une mesure de libération administrative visant à gérer la population pénitentiaire, ne s'accorde pas avec la mission d'exécution des peines du parquet. Cette opération de transfert est néanmoins susceptible de provoquer une diminution du flux de sorties des prisons.

Le choix du ministre pour cette solution pragmatique à court terme représente un changement de cap important par rapport à ce que le législateur avait approuvé en 2006. Une initiative législative semble s'imposer. La concertation sur ce plan n'a démarré qu'en 2010, mais il est impossible d'affirmer que le ministre poursuivra sur sa lancée.

¹⁸⁶ Note de la DG EPI à la cellule stratégique. *Simulation de l'impact d'une modification de certains seuils d'admissibilité à la libération provisoire*, 9 février 2010.

En attendant, la DG EPI a préconisé de confier aux directeurs des prisons le soin de régler les flux de sorties pour les peines de moins de trois ans¹⁸⁷.

10.2.3 Calcul de la peine

La détermination de la *date d'admissibilité*, à savoir le moment où le condamné peut prétendre à une libération anticipée, joue un rôle crucial dans cette mesure. Cette opération relève de ce que l'on appelle le *calcul de la peine*. Il s'agit d'un élément de la gestion administrative de la détention dans les prisons qui fait le lien entre la fixation et l'exécution de la peine. Il n'est pas réglé par voie légale.

Historique

Par la création, en 1998, des commissions de libération conditionnelle appelées, en tant que premières instances externes à examiner le cas des détenus dans différentes prisons, la DG EPI allait pouvoir garantir l'uniformité de l'application de la libération conditionnelle dans les prisons. Une étude de dossiers datant de cette période avait, en effet, démontré que le calcul de la peine variait d'une prison à l'autre, d'où parfois des différences dans la durée de détention. Cette situation a donné lieu à l'élaboration de la circulaire ministérielle du 13 novembre 1998, qui détaille le mode de calcul de la peine. Pour mener à bien cette opération complexe, les greffes ont été équipés d'un tableur Excel dénommé *Datdet* qui leur permet de calculer de façon uniforme la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, de même que toute autre date en rapport avec l'exécution de la peine. Chaque dossier de libération conditionnelle devait comporter une fiche *datdet*. Ce programme est à l'origine de l'application Sidis-greffe actuelle.

Les articles 25 et 26 de la loi relative au statut juridique externe des détenus définissent les conditions de temps pour les différentes formes de libération anticipée et sont à la base du calcul de la peine. Dans la foulée de cette loi, une nouvelle circulaire ministérielle relative au calcul de la peine (circulaire ministérielle n° 1798 du 23 avril 2007) a été élaborée. Toutefois, elle ne fait que prolonger celle du 13 novembre 1998 et n'est pas une transposition des articles 25 et 26 de la loi, étant donné que ces articles ne sont pas encore entrés en vigueur pour les peines de courte durée.

Politique actuelle

La note de politique générale de 2009 annonçait la création d'un groupe de travail qui aurait pour objet de formuler des propositions en matière de calcul de la peine. La Cour des comptes n'a pas pu déterminer si ce groupe de travail a effectivement été créé. Dans sa note d'orientation relative à la politique pénale et d'exécution des peines de 2010, le ministre envisage de régler le calcul de la peine par voie légale. Ce point devrait être abordé dans le cadre d'un débat plus large sur la fixation de la peine. Pour ce faire, le ministre compte créer une commission multidisciplinaire à laquelle participerait également la DG EPI. Il compte aussi inclure dans le débat la constatation de l'éventuel « état de récidive ». En effet, la décision du juge pénal (que le greffe de la prison est censé interpréter) n'exprime pas toujours

¹⁸⁷ SPF Justice, Dossier d'information à l'intention du nouveau ministre de la Justice, 2010.

incontestablement le fait qu'un condamné se trouve ou non en « état de récidive ». Cette information est pourtant décisive pour déterminer si c'est après un ou deux tiers de sa peine que le détenu peut prétendre à une libération conditionnelle. Dans le domaine du calcul de la peine, le ministre estime que le ministère public a aussi un rôle à jouer, à savoir celui de veiller au calcul de la peine.

Fondement

En 2006, à la demande de la ministre de la Justice, l'INCC a mené, conjointement avec la DG EPI, une étude consacrée au calcul et à l'exécution de la peine ainsi qu'aux implications sur l'ampleur de la population pénitentiaire¹⁸⁸. Cette recherche a démontré que l'exécution de la peine constitue un problème important pour la « clientèle du syndrome de la porte tournante », qui cumule plusieurs peines de prison. Les peines ne sont pas exécutées chronologiquement, mais sous la forme d'une fraction de l'ensemble d'entre elles (exécution simultanée). De cette façon, les multirécidivistes traînent à leur suite et pour très longtemps les anciennes peines à leur encontre. En outre, c'est la durée totale de la peine prononcée et non la peine restante qui continue de déterminer la procédure de mise en liberté (libération conditionnelle ou provisoire). Les multirécidivistes ne descendent donc jamais sous le seuil des trois ans et se voient ainsi contraints de toujours passer par la procédure « plus lourde » de la libération conditionnelle. Ces facteurs ont un impact sur la population pénitentiaire. La note d'étude de l'INCC a examiné un certain nombre de pistes alternatives tournant, fondamentalement, autour d'une exécution chronologique des peines.

À la suite du colloque organisé en 2008 par le Conseil supérieur de la justice dressant le bilan d'une année de fonctionnement des tribunaux d'application des peines¹⁸⁹, la DG EPI a pris l'initiative d'élaborer une base légale pour le calcul de la peine en adaptant la loi relative au statut juridique externe des détenus au moyen de la loi-programme de 2008. Cette proposition avait pour objet :

- de mieux définir la notion d'« état de récidive » afin de prévenir toute interprétation erronée de la part des greffes ; le jugement ou l'arrêt devrait formuler explicitement que le condamné se trouve en état de récidive ;
- de supprimer les circulaires relatives au calcul de la peine et de faire entrer en vigueur les articles 25 et 26 de la loi de 2006 en ce qui concerne les peines de courte durée ;
- de prévoir une nouvelle disposition stipulant que les condamnés, en cas de révocation de la libération conditionnelle octroyée, rentrent à nouveau dans les conditions de temps qui leur permettent de bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir exécuté un tiers du terme imposé par le tribunal de l'application des peines (avec un maximum de 90 jours). Ces propositions n'ont pas encore eu de suite.

Dans sa note d'orientation relative à la politique pénale et d'exécution des peines de 2010, le ministre omet d'aborder les possibles implications sur la population pénitentiaire d'une modification du calcul et de l'exécution de la peine, alors que cette question avait son

¹⁸⁸ Maes, E., *Strafbedijfering en –uitvoering in België anno 2006. Analyse van de actuele praktijk en voorstelling van enkele alternatieve pistes*, INCC.

¹⁸⁹ Colloque « L'application des peines : quo vadis ? Un an de fonctionnement des tribunaux de l'application des peines », 16 mai 2008.

importance dans l'étude de l'INCC de 2006 et constituait une préoccupation de la DG EPI. Le ministre se borne à annoncer la création d'une nouvelle commission.

10.3 Application

10.3.1 Application de la libération conditionnelle

Réglementation et procédure

La libération conditionnelle et les procédures la concernant sont réglées dans la législation et les arrêtés d'exécution, que les tribunaux d'application des peines appliquent. La loi comporte les lignes de force suivantes :

- Les modalités d'exécution de la peine sont décidées par un tribunal de l'application des peines multidisciplinaire si le total des peines est supérieur à trois ans et par le juge de l'application des peines siégeant seul dans le cas de peines inférieures ou égales à trois ans.
- La libération conditionnelle a pris la forme d'un droit subjectif basé sur le principe de la « sélection négative » : le détenu qui rentre dans les conditions de temps bénéficie de la libération conditionnelle sauf s'il existe des contre-indications légales que le tribunal d'application des peines peut apprécier et prendre en compte.
- Le ministère public assure le suivi et le contrôle des modalités d'exécution de la peine octroyées et peut saisir le tribunal de l'application des peines en vue de la révocation, de la révision ou de la suspension de la mesure.
- La loi confère la possibilité à la victime d'être informée et entendue lors de l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine.

La circulaire ministérielle n° 1794 du 7 février 2007 commente l'application de la législation et abroge toute une série d'anciennes circulaires ministérielles¹⁹⁰.

Au moment de l'audit, le ministre de la Justice préparait, en collaboration avec la ministre de l'Intérieur et le collège des procureurs généraux, une circulaire ministérielle commune relative au suivi des libérés conditionnels. Cette circulaire a pour but de décrire les missions et les compétences des autorités judiciaires, des services de police locaux et fédéraux et des autres instances concernées, tout en veillant à la collaboration et à l'échange d'informations¹⁹¹.

Le condamné est définitivement remis en liberté lorsqu'aucune révocation n'est intervenue durant le délai d'épreuve.

¹⁹⁰ Circulaire ministérielle 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.

¹⁹¹ Chambre, CRABV 53 COM 231, 17 mai 2011, p.16.

Mise en œuvre

L'administration (SPF Justice – DG EPI et DG MJH) et le pouvoir judiciaire doivent tenir compte des compétences de chacun.

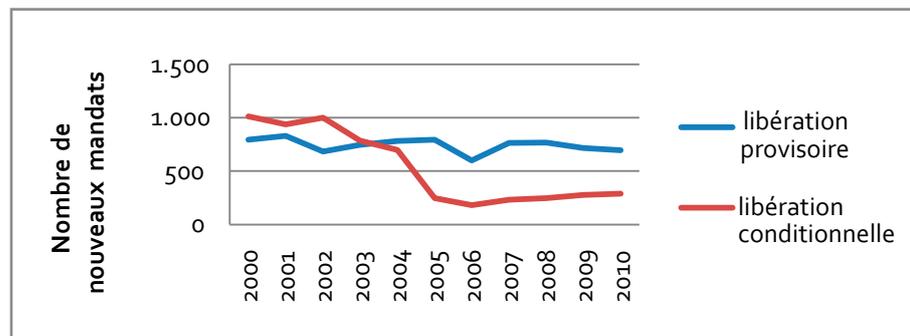
Tableau 30 – Acteurs et responsabilités par acteur en matière de libération conditionnelle

Acteurs	Responsabilités par acteur en matière de libération conditionnelle
Pouvoir exécutif – SPF Justice	
Directeur de la prison (DG EPI)	Préparation du dossier – formulation d'avis minimum quatre mois et maximum deux mois avant la libération conditionnelle
SPF Justice, DG MJH	Réalisation de l'enquête sociale
	Exercice d'un contrôle et encadrement des libérés conditionnels
Pouvoir judiciaire – tribunal d'application des peines	
Ministère public	Formulation d'avis
	Suivi de la libération conditionnelle
Tribunal d'application des peines/juge de l'application des peines	Prise de décisions à propos de la libération conditionnelle

Le pouvoir judiciaire ne faisant pas l'objet du présent audit, seules la DG MJH et les structures de concertation sont envisagées ci-après.

Le graphique suivant montre une intervention relativement stable de la DG MJH en matière de libération conditionnelle (en dépit d'un léger fléchissement consécutif à l'entrée en vigueur des lois de 2006). Dans le domaine de la libération provisoire, son intervention est par contre en net recul, avec un ralentissement soudain correspondant à la publication de la circulaire n° 1771 de 2005 avant un redressement progressif lors de l'entrée en vigueur des lois précitées.

Graphique 8 – Évolution de l'encadrement dispensé par la DG MJH en matière de libération conditionnelle et de libération provisoire



Source : Justice en chiffres 2010

Les structures de concertation récemment mises en place (article 98/1 de la loi de 2006 relative au statut juridique externe des détenus) doivent permettre aux différents acteurs concernés de mieux s'entendre (voir aussi chapitre 3). Aux termes de la loi, ces acteurs ont pour mission d'évaluer la collaboration sur différents plans : communication mutuelle (transmission de pièces en vue d'étoffer les dossiers, information à propos des décisions prises par le tribunal d'application des peines, le ministère public, la direction de la prison ou les maisons de justice), notification au détenu et à la victime, etc.

Selon le ministre, un inventaire a été dressé pour préparer cette évaluation de la collaboration. Il contenait toutes les suggestions, remarques et propositions d'amélioration de la réglementation concernant les compétences et le fonctionnement des tribunaux d'application des peines ainsi que des solutions pour résoudre certaines difficultés techniques présentes dans les différentes lois¹⁹².

La structure de concertation relative à l'exécution de la peine (composée du pouvoir judiciaire, de la DG EPI, de la DG MJH et présidée par un magistrat) comporte deux niveaux, à savoir un niveau fédéral et un niveau régional par cour d'appel. Elle n'a entamé ses activités qu'à la fin de l'année 2010 et a pour finalité de promouvoir la confiance et l'ouverture entre les différents interlocuteurs. Ces derniers espèrent voir se dessiner un changement de culture en matière de concertation et de coopération. S'agissant de la collaboration avec le secteur de l'aide sociale en vue de concrétiser et de mettre en œuvre les conditions de mise en liberté, le ministre a signalé, dans sa note de politique générale de 2009 et dans sa note d'orientation relative à la politique pénale et d'exécution des peines de 2010, qu'il y a une imbrication étroite des compétences de la Justice et des communautés (et des régions) en matière d'exécution de la peine. Il a évoqué un champ de tension entre la justice et le secteur d'aide et de services et a souligné que la collaboration entre ces secteurs différents mais néanmoins complémentaires devait être intensifiée et étendue. Pareille collaboration est régie par des accords de coopération entre l'État et les communautés et les régions (offre des secteurs d'aide et de services ainsi que du secteur des soins de santé). Selon le ministre, ces accords auraient besoin d'être revus, car ils se contentent de régler la collaboration avec les centres ambulatoires et non avec les centres résidentiels. Il ressort de différents entretiens qu'une confiance suffisante règne entre les différents acteurs et que le secteur de l'aide sociale dispose d'assez de marge de manœuvre. Le gouvernement étant en affaires courantes au moment de l'audit, cette initiative en est au point mort.

10.3.2 Application de la libération provisoire

Réglementation et procédure

La libération provisoire a été réglée dans une circulaire (n°1771) et non par voie légale.

Les condamnés n'ont pas à introduire eux-mêmes une demande de libération provisoire. C'est l'administration pénitentiaire qui initie la procédure dès lors que le détenu rentre dans les conditions de temps.

¹⁹² Note de politique générale 2009 et Sénat, Question écrite n° 4-3154 du 11 mars 2009.

La circulaire stipule dans les grandes lignes que le directeur de la prison remet immédiatement en liberté les condamnés à des *peines inférieures ou égales à six mois*, ce qui signifie en pratique que les peines de ce type ne sont pas exécutées, sauf si elles doivent être cumulées à d'autres condamnations et que le total des peines dépasse les six mois (voir ci-avant).

Si la peine d'emprisonnement de substitution n'est plus exécutée pour les amendes, elle est encore pratiquée pour les peines de travail suivant le schéma ci-dessous :

- condamnation à une peine inférieure ou égale à quatre mois : libération au bout de quinze jours ;
- condamnation à une peine de plus de quatre mois et jusqu'à six mois : libération au bout d'un mois.

Certains condamnés à une peine de travail se voient infliger à la place une peine d'emprisonnement de substitution et, ce faisant, peuvent être libérés après seulement deux semaines à un mois. Il peut donc leur paraître plus intéressant de choisir la peine d'emprisonnement de courte durée – celle-ci n'étant de toute façon pas exécutée – plutôt que la peine de travail.

Le directeur de la prison remet d'office en liberté les condamnés à une *peine inférieure ou égale à trois ans* (à l'exception des condamnés pour faits de mœurs sur mineurs d'âge) à l'expiration des délais suivants :

- entre six et sept mois : après un mois ;
- entre sept et huit mois : après deux mois ;
- entre huit mois et un an : après trois mois ;
- entre un an et trois ans : après exécution d'un tiers de la peine.

Les condamnés à une peine de plus d'un an peuvent être soumis à des conditions individualisées visant à limiter le risque de récidive. Le suivi de ces conditions est assuré par les maisons de justice.

S'agissant des condamnés à une *peine inférieure ou égale à trois ans pour faits de mœurs sur mineurs d'âge*, le service psychosocial (SPS) de la prison émet un avis d'expert et le directeur transmet une proposition au service Statut juridique externe de la direction Gestion de la détention (à savoir l'ancien service des cas individuels de la DG EPI), à qui il appartient de prendre une décision. Les maisons de justice assurent le suivi des conditions individualisées visant à limiter le risque de récidive. La décision prise, de même que les conditions imposées sont communiquées au service d'aide aux victimes de l'arrondissement judiciaire où réside la victime.

Toute décision de conditions individualisées ou de non-remise en liberté doit être motivée. En cas de non-respect des conditions ou de nouvelle infraction, la mise en liberté peut être révoquée. La libération définitive intervient au moment de la prescription de la peine (ou par mesure de grâce).

Dans le cadre de la libération provisoire, la récidive légale n'entre pas en ligne de compte et le détenu peut être libéré au bout d'un tiers de la peine (voire moins). Dans celui de la libération conditionnelle, le détenu récidiviste ne peut bénéficier d'une libération qu'après avoir

exécuté les deux tiers de sa peine. Les commissions Dupont et Holsters avaient mis cette différence en cause, notamment en ce qu'elle sanctionne doublement les détenus condamnés à une peine de prison de plus de trois ans, tant au niveau de la fixation que de l'exécution de la peine. La législation est néanmoins restée en l'état et la différence en matière de récidive selon qu'il s'agit d'une libération provisoire ou d'une libération conditionnelle a été maintenue.

Mise en œuvre

Les directeurs de prisons et les membres du personnel des SPS ont été dûment informés et sensibilisés en prélude à l'application de la circulaire ministérielle n°1771.

Les acteurs du secteur¹⁹³ s'accordent à reconnaître que la circulaire n° 1771 est claire et intelligible et qu'elle a été à l'origine d'une simplification et d'une plus grande uniformité. Il est désormais devenu difficile de travailler dans son coin sans tenir compte des instructions. Un autre point positif réside dans l'obligation de motiver toute décision de non-remise en liberté ou de conditions individualisées. C'est un avantage, pour le directeur de la prison, de ne plus devoir tenir compte, dans la plupart des dossiers, des contre-indications ou de l'encadrement et de pouvoir se passer généralement de l'intervention des SPS. Les dépassements de délais en matière de libération provisoire se sont ainsi raréfiés. La direction d'une prison surpeuplée tient, en effet, à exploiter au maximum toutes les possibilités dont elle dispose pour lutter contre la surpopulation, et considère, dans ce cadre, que des conditions ne sont imposées qu'en cas d'absolue nécessité.

À défaut de cadre légal, certains points demeurent obscurs dans la pratique. Il est ainsi difficile de déterminer le contenu du rapportage à effectuer par les maisons de justice lorsque des conditions sont imposées. En outre, le délai d'épreuve au cours duquel la libération provisoire peut encore être révoquée n'a pas été fixé dans la circulaire ministérielle. Par analogie avec la libération conditionnelle, on prévoit un délai d'épreuve de deux ans pour l'examen d'une éventuelle révocation. Dans le cadre du suivi des conditions, seule la durée de la peine restante est appliquée en pratique comme délai d'épreuve. Dans les faits, la révocation se produit rarement, étant donné que, dans la majorité des cas, elle serait directement suivie d'une libération provisoire.

10.3.3 Monitoring et évaluation

Libération conditionnelle

En prélude aux lois de 2006, l'INCC a procédé à un énorme travail de recherche à propos de la mise en œuvre de la libération conditionnelle et de la libération provisoire¹⁹⁴.

¹⁹³ Cf. notamment Baeyens E. *et al.* (équipe pénitentiaire du SPS et de la maison de justice de Malines), 2005, « Het kind en het badwater », *Fatik*, n° 107, p. 8-14 et Meurisse, H., 2005, « Transparantie, duidelijkheid en uniforme toepassing », *Fatik*, n° 107, p. 14-16.

¹⁹⁴ Maes, E., « Een blik op drie jaar besluitvormingspraktijk van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (1999-2001) », *Panopticon*, 24 (2003), n° 4 (juillet-août), p. 400-415.
Maes, E., « Naar een nieuwe wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in België? Enkele beschouwingen over de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijke oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken », *Panopticon*, 22 (2001), n° 6 (novembre-décembre), 541-570, erratum 23 (2002), n° 2, p. 187.

Lorsque l'entrée en vigueur de la partie consacrée aux peines de moins de trois ans a été reportée pour la deuxième fois en 2008, le ministre a déclaré qu'il était indispensable de procéder d'abord à l'évaluation du fonctionnement actuel des tribunaux d'application des peines. L'INCC s'est vu octroyer à cette fin une mission d'évaluation permanente. Dans ce cadre, il examine le développement de la base de données des tribunaux d'application des peines (Surtap). Jusqu'à présent, l'INCC a surtout travaillé à un système d'enregistrement automatisé des données pour les tribunaux d'application des peines¹⁹⁵ en collaboration avec les greffiers de ces tribunaux et le service d'encadrement TIC du SPF Justice. L'INCC a également rédigé deux notes, l'une portant sur une simulation de la charge de travail et l'autre, sur la population en 2007 des libérés conditionnels¹⁹⁶.

Libération provisoire

Il n'y a pas de chiffres fiables disponibles à propos des peines de courte durée, ni au parquet en ce qui concerne les peines non exécutées, ni à la DG EPI pour celles qui le sont. En effet, dans les cas de cumuls de peines, seul le total de la peine est enregistré dans l'application Sidis-greffe de la DG EPI, de sorte que l'unique moyen d'appréhender le nombre de peines de courte durée effectivement exécutées est de procéder à un examen des dossiers.

La DG EPI suit régulièrement l'application correcte de la circulaire n° 1771 (elle vérifie, en d'autres termes, si la libération provisoire est appliquée dès que le seuil d'admissibilité est atteint). Un outil a été développé à cette fin dans Sidis-greffe afin d'examiner de manière centralisée le nombre de dépassements de la date d'admissibilité. Au début, cette vérification était pratiquée quotidiennement et les directeurs locaux étaient systématiquement avisés. Elle est passée à une analyse hebdomadaire lorsque le nombre de dépassements a diminué et, aujourd'hui, elle a été intégrée dans les tâches du service Gestion administrative de la DG EPI. Les directeurs régionaux peuvent également consulter ces données. Généralement, ils les examinent lorsque la surpopulation devient critique et qu'il faut libérer des places d'urgence. S'ils constatent que des condamnés à des peines de courte durée séjournent trop longtemps dans une prison déterminée, les directeurs régionaux joignent le directeur local par téléphone afin d'évaluer si une libération provisoire n'est pas à envisager.

La circulaire ministérielle considère qu'en cas de libération provisoire, les conditions individualisées devraient être imposées plutôt à titre exceptionnel. Cet aspect ne fait toutefois pas l'objet d'un suivi. À cette fin, il faudrait combiner les données de la DG MJH relatives au nombre de mandats d'accompagnement en matière de libération provisoire (voir graphique 8 ci-avant) et celles de la DG EPI portant sur le nombre de cas de libération provisoire. Si les deux directions générales suspectent les directeurs d'avoir de nouveau augmenté le nombre de conditions après la diminution qui a fait suite à la publication de la circulaire n° 1771, elles ne se sont pas penchées sur la question de façon empirique.

¹⁹⁵ Maes E., Vanneste, C., *Voorstelling van een onderzoeksproject: Productie en exploitatie van gegevens betreffende de toepassing van de wet houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en de wet betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden*, INCC, septembre 2008, 10 p.

¹⁹⁶ Maes, E., *Proeve van werklasmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken, Een simulatieoefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004*, INCC, Note de recherche du 13 décembre 2005 et Maes, E., « Voorwaardelijk invrijheidgestelden onder de vleugels van de strafuitvoeringsrechtbanken. Onderzoek bij een populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden na één jaar werking », *Fatik*, 27 (2009), n° 124, 15 p.

Au regard de la libération conditionnelle, la libération provisoire reste relativement absente des études scientifiques, ce qui est remarquable lorsqu'on sait que cette mesure est beaucoup plus souvent appliquée que la libération conditionnelle.

10.4 Résultats

10.4.1 Libération conditionnelle

L'importance de la libération conditionnelle comme modalité de mise en liberté varie dans le temps et en fonction de la durée de la peine. Même si elle a fortement perdu de l'importance, étant donné l'application quasi systématique de la libération provisoire pour les peines de courte durée allant jusqu'à trois ans, la libération conditionnelle demeure la principale modalité de mise en liberté pour les peines de longue durée.

Une étude récente a démontré que l'application de la libération conditionnelle a diminué avec le transfert de la compétence du ministre de la Justice aux commissions de libération conditionnelle et a continué à fléchir légèrement lorsque cette compétence est finalement passée aux mains des tribunaux d'application des peines¹⁹⁷.

La libération conditionnelle est octroyée de plus en plus tardivement : le délai de dépassement (soit la partie de la peine exécutée au-delà du seuil d'admissibilité) est passé de 4 à 5 mois en moyenne au début des années 1990 à 14,5 mois en 2007. Les détenus ne bénéficient d'une libération conditionnelle qu'après avoir exécuté en moyenne la moitié et non plus le tiers de leur peine, d'où une incidence négative sur la durée de la détention et la surpopulation. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer le dépassement de la date d'admissibilité :

- Le transfert des compétences aux tribunaux d'application des peines a contribué à formaliser la procédure, engrangeant par là des retards.
- Les tribunaux d'application des peines mènent une politique plus restrictive que les anciennes commissions de libération conditionnelle.
- De longues périodes de détention préventive peuvent précéder la condamnation définitive, de sorte qu'à ce moment, l'intéressé a déjà dépassé la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.
- Il existe un déficit de capacité d'encadrement ou d'accueil adapté extra-muros.

La question nécessite un examen plus approfondi avant de pouvoir se prononcer définitivement. Le fait que la part de détenus exécutant la totalité de leur peine soit à nouveau en augmentation laisse également à penser que la procédure s'est « alourdie ». Là où ils représentaient 25 % des mises en liberté en 1990, ils n'en constituaient plus que 6,1 % en 2007¹⁹⁸, mais, depuis quelques années, ce pourcentage a repris un essor pour atteindre 10 % en 2010.

¹⁹⁷ Maes, E., « Evoluties in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken », *Panopticon, Hoe punitief is België?*, Maklu, Anvers, 2010 et Maes, E., « Voorwaardelijk invrijheidgestelden onder de vleugels van de strafuitvoeringsrechtbanken. Onderzoek bij een populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden na één jaar werking », *Fatik*, 27 (2009), n° 124, p. 12-20.

¹⁹⁸ Maes, E. et Scheirs, V., « De Belgische gevangenispopulatie in cijfers », *Achter de tralies in België*, Gand, Academia Press, 2009.

Les détenus exécuteraient leur peine jusqu'au bout, car ils peuvent ainsi éviter les conditions qui leur seraient imposées en cas de libération conditionnelle (ou de surveillance électronique) et qui leur feraient courir le risque de retourner en prison en cas de révocation de la mesure.

Sur le principe, l'impact de la libération conditionnelle sur la population pénitentiaire pourrait donc être plus important, mais est-ce bien souhaitable ? En effet, cette législation n'a pas pour finalité première ou exclusive de résoudre le problème de la surpopulation, mais plutôt d'accompagner le détenu sur le chemin qui le mène à la société et de limiter le risque de récidive.

L'étude précitée ne montre pas moins que l'application de la libération conditionnelle entraîne une baisse considérable de la population pénitentiaire. La simulation pour les données concernant les mises en liberté conditionnelle en 2007 montre que, sans application de la libération conditionnelle, la population des prisons compterait en moyenne 2.200 unités en plus¹⁹⁹.

10.4.2 Libération provisoire

Les études scientifiques font défaut en ce qui concerne l'impact de la libération provisoire sur la population pénitentiaire. Mais le simple fait de savoir qu'en l'absence d'une telle mesure, le séjour en prison d'environ quatre mille condamnés par an serait trois à six fois plus long montre qu'il s'agit d'un instrument important pour alléger à court terme la pression à laquelle les prisons sont soumises. La DG EPI explique que c'est surtout peu après sa publication que la circulaire n° 1771 a eu un impact considérable sur la population pénitentiaire. Aujourd'hui, la libération provisoire a manifestement atteint la limite de ses possibilités en tant qu'instrument de lutte contre la surpopulation. En effet, la population pénitentiaire se compose de plus en plus de condamnés à des peines de longue durée.

On craint également que le manque d'accompagnement dans le cadre de la libération provisoire ne multiplie les cas de récidive, ce qui provoquerait le retour en prison des mêmes personnes, condamnées cette fois à des peines plus longues. Il n'y a cependant pas d'étude scientifique à ce propos.

L'absence de données et d'études concernant les cas de récidive en Belgique représente une lacune importante, en matière tant de libération conditionnelle que provisoire. Il serait ainsi utile de savoir s'il y a moins de récidives après une libération conditionnelle qu'après une libération provisoire. Connaître les chiffres de récidive est essentiel à une politique pénitentiaire rationnelle.

10.5 Conclusions

Les commissions Dupont et Holsters ont effectué un travail préparatoire de fond du cadre politique de la libération anticipée à l'occasion de l'élaboration des lois de 2006. Les conditions connexes essentielles – certes connues, mais non réalisées – ont toutefois manqué

¹⁹⁹ Maes, E., « Evoluties in punitiviteit: lessen uit justitiële statistieken », *Panoptica, Hoe punitief is België?*, Maklu, Anvers, 2010 et Maes, E., op. cit., 27 (2009), n° 124, p. 12-20.

pour pouvoir transposer cette législation en pratique au niveau des peines de courte durée. Le report de l'entrée en vigueur de la législation pour les peines de moins de trois ans a empêché la réalisation, pour cette catégorie, des ambitions de la réforme, qui entendait restaurer la légalité par un transfert de l'ensemble de la compétence en la matière du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire (les peines de moins de trois ans se taillent la part du lion des peines prononcées).

La politique actuelle de libération anticipée des détenus condamnés à des peines de moins de trois ans se caractérise par des intentions plutôt que par des objectifs clairs, par une approche pragmatique à court terme et par l'ajournement de décisions fondamentales, notamment par le recours à des groupes de travail et commissions. Le ministre de la Justice est confronté à un dilemme qu'il n'est pas encore parvenu à dénouer. Soit il applique la réglementation légale pour les peines de courte durée par le biais du juge de l'application des peines, avec la procédure lourde et l'éventuel impact négatif sur la population pénitentiaire qui s'ensuivent. Soit il opte pour la procédure flexible actuelle basée sur des circulaires et ne reposant pas sur une base légale (ou constitutionnelle), mais provoquant paradoxalement un allongement de la durée des peines et une hausse de la population pénitentiaire en confiant la fixation de la peine aux juges et l'exécution de celle-ci au parquet. La DG EPI est partisane du maintien des compétences en matière de libération provisoire dans le chef du pouvoir exécutif et formule des propositions chiffrées étayées visant à adapter le système existant.

Le calcul et la méthode d'exécution de la peine nécessitent une base légale et devraient idéalement être simplifiés. La DG EPI a effectué des simulations des effets potentiels d'un ajustement de ces deux éléments sur la population pénitentiaire. Sur ce plan également, les décisions politiques restent absentes.

En attendant qu'elles soient prises, la réglementation existante en matière de libération provisoire, qui est basée sur la circulaire n° 1771, reste valable. La DG EPI pilote correctement et suit activement l'application de cette circulaire. Il en va de même de l'application correcte des règles relatives au calcul de la peine.

La mise en place récente de structures de concertation doit améliorer la collaboration entre les acteurs lors de l'application de la libération conditionnelle.

Bien que la libération provisoire ait été conçue comme une mesure de lutte contre la surpopulation carcérale, l'ensemble de son effet sur ce plan ne fait pas l'objet d'un suivi. La pratique fait néanmoins clairement ressortir un impact important. L'effet à court terme sur chaque prison est par contre suivi dans le cadre de la gestion administrative des prisons. La DG EPI est consciente que la libération provisoire a atteint la limite de ses possibilités et examine les possibilités d'adaptation.

Pour ce qui est de la libération conditionnelle, des études ont démontré qu'elle pourrait avoir une plus grande incidence sur la surpopulation. Toutefois, il ne s'agit pas de la finalité première de la législation concernée, qui vise surtout à accompagner le détenu dans sa réinsertion sociale.

La politique de libération anticipée pourrait être rendue plus efficace si les décisions pouvaient davantage s'appuyer sur des données statistiques et des études concernant, plus particulièrement, les cas de récidive.

Annexe 1

Réponse du ministre de la Justice (traduction)

Ministre de la Justice

Bruxelles, le 22 novembre 2011

M. J. Beckers
Conseiller à la Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Notre réf. : KAB/SEC/DDB/764 22112011/28097

Nele Staessens – conseillère du ministre de la Justice
Tél. (02) 542.80.65
Courriel : nele.staessens@just.fgov.be

Monsieur le Conseiller,

J'ai le plaisir de me référer à la lettre du 3 novembre 2011 et au projet de rapport d'audit y annexé concernant les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale.

Ce projet de rapport, que vous avez également adressé au ministre des Finances, a retenu toute mon attention.

Ma lettre contient des commentaires d'ordre général à ce propos, que j'ai d'ailleurs également explicités le 1^{er} juillet 2011, lors de notre rencontre avec vos collaborateurs.

J'ai également annexé quelques remarques ponctuelles portant sur le texte du projet de rapport.

Il va de soi que la politique d'exécution des peines, dont la surpopulation carcérale constitue une partie importante, relève avant tout du ministre de la Justice. Ma principale réflexion d'ordre général est néanmoins que la surpopulation n'est pas en soi une matière dont l'orientation politique dépendrait exclusivement du ministre de la Justice. D'autres acteurs influents dans ce domaine politique mais totalement indépendants du ministre de la Justice sont sans aucun doute le pouvoir judiciaire et, certainement et non le moindre, le pouvoir législatif. Le rapport n'intègre pas cette nuance, alors qu'elle représente une base importante permettant de tirer des conclusions à partir des constatations de l'audit.

Cette nuance est d'autant plus essentielle que, selon la Cour des comptes, la politique ne repose pas sur des « *objectifs mesurables* » (audit, p. 6). Je me permets, à cet égard, de faire remarquer que le travail du législateur fédéral au Parlement ne se fonde que rarement, voire jamais sur une base mesurable de l'impact d'une proposition de loi déterminée. En outre, le dépôt d'une proposition de loi ne s'accompagne généralement pas d'un calcul de faisabilité sur le plan budgétaire, bien qu'il joue et doive jouer un rôle important dans la politique à mener.

S'agissant de la problématique de la pression qui s'exerce sur la surpopulation en raison « *du nombre important de détenus préventifs dans nos établissements pénitentiaires* » (audit, p. 46), je dois ici aussi remarquer qu'en ma qualité de ministre de la Justice, je ne suis pas responsable du nombre de mandats d'arrêt délivrés par les juges d'instruction. Il n'en reste pas moins, en effet, que la part d'étrangers dans la population des détenus préventifs ne fait que croître.

Comme vous le savez sans doute, je ne ménage pas mes efforts pour prendre des initiatives en ce qui concerne les étrangers *en séjour illégal* (qu'ils soient en détention préventive ou condamnés définitifs). En cette matière, le ministre de la Justice que je suis dépend également de la politique du ministre en charge des questions relatives aux étrangers. Ainsi, il a été d'usage, pendant plusieurs années, que les étrangers en séjour illégal séjournent dans nos établissements pénitentiaires jusqu'à leur éloignement effectif du territoire, même lorsque la date de fin de peine était atteinte ou que le mandat d'arrêt avait été levé. Dans ces cas, l'établissement pénitentiaire était « utilisé » comme lieu d'hébergement pour les étrangers en séjour illégal qui, en fait, ne devaient plus demeurer en détention aux yeux de la Justice. J'ai élaboré une réglementation en concertation avec le ministre chargé des questions relatives aux étrangers afin que cette période de détention supplémentaire ne soit encore possible qu'à titre conditionnel et pour une période limitée¹. Il s'agit là d'un exemple de la façon dont les autres départements peuvent également contribuer, par le biais de leur politique, à la lutte contre la surpopulation carcérale.

De manière générale, les auteurs de l'audit ne s'engagent pas assez lorsqu'ils font référence à *la* politique, qui est une formulation trop vague. Ils visent tantôt la politique d'autres ministres, tantôt ma compétence spécifique. Il apparaît en outre clairement que *la* politique concerne également le législateur et la politique menée au quotidien sous la responsabilité du comité de direction du SPF Justice.

La constatation effectuée dans l'audit (p. 7), selon laquelle il manque un « *plan politique global d'approche de la surpopulation carcérale intégrant des objectifs et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle* » me paraît erronée. La note de politique d'avril 2008 rédigée par mon prédécesseur (M. Jo Vandeurzen) et que j'ai adoptée, comporte un « *plan d'action pour une exécution des peines crédible* »². J'ai poursuivi de façon cohérente à partir des fondements du plan d'action posés par mon prédécesseur.

L'audit a une vision trop unilatérale lorsqu'il considère le masterplan comme un plan d'extension de la capacité des prisons. Le masterplan n'est pas seulement axé sur de nouvelles constructions, mais aussi sur la rénovation et le remplacement. L'extension de la capacité ne se fonde pas seulement sur la volonté de réduire la surpopulation, elle vise également à garantir une détention humaine dont le but fondamental est d'arriver à un détenu par cellule. Le masterplan est un programme d'investissement dont le suivi est conjointement assuré par le département de la Justice et par la Régie des bâtiments. Il comporte de nombreux projets de rénovation dont la mise en œuvre repose sur la Régie des bâtiments et dont je ne puis, en tant que ministre de la Justice, assurer moi-même la régie. J'aurais attendu, dans cet audit, un rapport sur le déroulement problématique de ces travaux de rénovation et de réparation effectués sous la direction de la Régie

1 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1825.

2 Note de politique générale du ministre de la Justice, 7 avril 2008, *Doc. parl.*, Chambre 2007-2008, n° 0995/003, p. 4 et suiv.

des bâtiments, lesquels sont actuellement bien trop occultés par l'assimilation du masterplan à un plan d'extension de capacité (à entendre comme un plan de nouvelles constructions).

La note de politique d'avril 2008 part du principe qu'une « *exécution des peines crédible* » implique autant une extension de la capacité en vue de réaliser le principe d'un détenu par cellule qu'une exécution des peines aussi efficace qu'efficiente. L'exécution des peines efficace suppose notamment de défendre et d'encourager aussi les solutions alternatives. Pareille vision se retrouvait également dans ma note d'orientation *Politique pénale et politique pénitentiaire* de juin 1996. Le développement d'alternatives à la peine privative de liberté n'est pas seulement utile dans le cadre de la problématique de la surpopulation, il a aussi pour finalité de promouvoir la réinsertion sociale, même si ses effets sur la surpopulation ne sont peut-être pas déterminants.

Mes prédécesseurs d'avant 2008 n'ont pas procédé à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires en raison de l'effet dit d'aspiration qu'ils auraient pu provoquer. La réalité d'aujourd'hui nous apprend quotidiennement que la population pénitentiaire ne cesse de croître en dépit des choix politiques opérés par mes prédécesseurs. L'extension de la capacité des établissements pénitentiaires a bel et bien été dûment motivée dans la note de politique et poursuivie par ma politique (audit, p. 6-7). Les chiffres de la population pénitentiaire fluctuent par jour, par semaine, par mois et par an. Procéder à des études complémentaires ne garantira pas l'obtention de chiffres plus utilisables et d'informations plus fiables.

Pour ce qui est de la genèse et de la mise en œuvre de la législation en matière d'exécution des peines (audit, p. 23), j'observe que la législation (ou certaines de ses parties) n'est pas (encore) entrée en vigueur étant donné qu'une évaluation de la loi est jugée indispensable. Plusieurs acteurs chargés d'exécuter cette législation m'en ont signalé les éléments qui sont impossibles à mettre en œuvre.

C'est ainsi que j'ai modifié plusieurs points importants de la loi de principes du 12 janvier 2005 avant qu'elle puisse entrer en vigueur. J'en faisais de même pour la loi du 21 avril 2007 (relative à l'internement), mais je n'ai pu mener mes travaux à bonne fin étant donné la situation politique actuelle.

Enfin, je suis persuadé d'avoir contribué et d'encore contribuer à l'avenir à assurer une continuité au sein de la politique judiciaire grâce aux trois notes majeures que j'ai rédigées, à savoir la note d'orientation de juin 1996, la note de 2009 portant réforme du paysage judiciaire et celle de 2010 sur la politique pénale et d'exécution des peines.

Comme annoncé plus haut, je joins un relevé des remarques ponctuelles reprises par chapitre du projet de rapport.

S'il vous semble souhaitable de disposer de plus amples commentaires à ce propos, il vous est toujours loisible de prendre contact avec ma cellule stratégique.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller, l'assurance de ma considération distinguée.

Stefaan De Clerck
Ministre de la Justice

Annexe 2

Analyse des notes de politique générale Justice de 1996 à 2010

Document politique	Objectif, vision
Note de politique générale 1996, <i>Doc. parl.</i> , Chambre, 13 octobre 1995, DOC 49 131/4	<p><i>Le principe général établit qu'il ne doit être procédé à la privation de liberté que lorsqu'aucune peine différente ou plus adéquate n'est possible. Les avantages des peines alternatives sont connus : elles sont plus efficaces, plus humaines et moins onéreuses.</i></p> <p>Il est nécessaire d'informer davantage la magistrature et l'opinion publique (notamment en vue de rectifier les idées fausses). Solution proposée : <i>un vade-mecum en matière de pénologie.</i></p> <p>La prudence s'impose concernant la création de capacité supplémentaire en raison du coût et de l'effet d'aspiration d'une telle mesure. La capacité existante des cellules n'est pas toujours utilisée de manière optimale.</p> <p>La détention a une finalité de réinsertion/reclassement. Solution proposée : plan de détention.</p>
Note de politique générale 1997, <i>Doc. parl.</i> , Chambre, 7 novembre 1996, DOC 49 727/12	<p><i>La mise au point de sanctions alternatives bat son plein.</i></p> <p><i>Capacité supplémentaire disponible grâce à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.</i></p>
Note de politique générale 1998, <i>Doc. parl.</i> , Chambre, 13 novembre 1997, DOC 49 1249/16	<p>La ligne directrice consiste en <i>une exécution pénale correcte associée à des mesures destinées à éviter les récidives et à assurer la réinsertion des intéressés dans la société</i> (par un accompagnement).</p> <p><i>Le ministre de la Justice souhaite dégager des moyens supplémentaires pour les peines et mesures alternatives.</i> La connaissance peut apporter une contribution dans ce cadre (vade-mecum en matière de pénologie).</p> <p>Il a été opté pour la création d'une capacité supplémentaire afin d'héberger les détenus correctement.</p>
Note de politique générale 1999, <i>Doc. parl.</i> , Chambre, 13 novembre 1998, DOC 49 1782/7	<p>Poursuite de la politique du ministre précédent.</p>
Note de politique générale 2000, <i>Doc. parl.</i> , Chambre, 19 novembre 1999, DOC 50 198/13	<p><i>La surpopulation pénitentiaire est contre-productive. En l'absence de conditions de détention décentes, il n'y a pas de place pour la réparation. Il s'agit de restaurer la relation perturbée entre la victime, l'auteur et la société. Le concept de réinsertion constitue un élément essentiel du principe de réparation. La construction d'établissements doit s'inscrire dans un contexte d'amélioration des conditions d'hébergement des détenus. Étendre la capacité n'est pas une solution au problème de la surpopulation (effet d'aspiration et coût). Juguler les flux d'entrées en limitant la détention préventive, en intervenant au niveau de la fixation de la peine (la privation de liberté doit arriver en dernier ressort) et en restreignant l'internement.</i></p>

Document politique	Objectif, vision
<p>Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 13 juin 2000, DOC 50 716/1</p>	<p>Il est basé sur la note de politique générale 2000. <i>Projet 88 : La loi de principes pénitentiaire (commission Dupont)</i> <i>Projet 89 : Le tribunal de l'application des peines (commission Holsters)</i> <i>Projet 90 : Gestion de l'input dans les établissements pénitentiaires</i> <i>Sous-projet 90.2 : La fixation de la peine et son exécution</i> <i>Projet 91 : La réparation en détention</i> <i>Sous-projet 91.1 : Œuvrer activement à la réparation</i> <i>Sous-projet 91.2 : Une détention utile et humaine</i></p>
<p>Note de politique générale 2001, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 30 octobre 2000, DOC 50 905/009</p>	<p><i>Le ministre prendra une initiative visant à combattre la surpopulation dans les prisons (ce qui n'est pas vraiment concret). Tendre vers une détention axée sur la réparation (notamment par le recrutement de conseillers en réparation) (la peine de prison est le dernier ressort).</i></p> <p><i>La capacité pénitentiaire peut être gérée par des quotas.</i></p> <p><i>En ce qui concerne les peines et mesures alternatives, l'offre existante continuera à être développée et affinée.</i></p>
<p>Note de politique générale 2002, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 6 novembre 2001, DOC 50 1448/014</p>	<p>Mise en œuvre de projets qui ont été convenus dans le plan de sécurité et de politique pénitentiaire.</p>
<p>Note de politique générale 2003, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 7 novembre 2002, DOC 50 2081/022</p>	<p><i>Le pouvoir exécutif ne peut agir directement sur le flux entrant.</i></p> <p><i>Outre la réalisation de l'extension de capacité prévue, on a surtout pu remédier au problème de la surpopulation grâce à l'introduction de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de peine.</i></p> <p><i>La lutte contre la surpopulation, associée à la recherche d'une exécution effective et, si nécessaire, alternative de la peine demeure fondamentale pour le développement ultérieur d'une détention axée sur la réparation.</i></p>
<p>Note de politique générale 2004, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 12 novembre 2003, DOC 51 325/016</p>	<p><i>La surpopulation révèle une tension entre la capacité disponible et le nombre de détenus. Il peut être travaillé sur les deux facteurs. Une extension de la capacité pénitentiaire ne paraît toutefois pas opportune (en raison de son coût et de l'effet d'aspiration).</i></p> <p>Mesures axées sur le <i>flux d'entrées</i> 1) diminution de la détention préventive, 2) alternatives (médiation, probation, peine de travail) et sur le <i>flux de sorties</i> 1) surveillance électronique, 2) promotion de la libération provisoire : d'office un instrument important aux mains du ministre, 3) mise en liberté sous conditions, 4) internés (supposition de départ : la peine privative de liberté est le dernier ressort).</p> <p>La politique de détention passe par la rédaction d'un plan pluriannuel (organisation et personnel, détention humaine).</p>

Document politique	Objectif, vision
<p>Note de politique générale 2005, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 19 novembre 2004, DOC 51 1371/018</p>	<p>La lutte contre la surpopulation carcérale est une des quatre priorités. <i>Tous les efforts doivent être mis en œuvre pour tenter de dégager des solutions structurelles à cette problématique. Cela passe, notamment, par une conscientisation de tous les acteurs concernés et par une volonté commune de faire de la peine d'emprisonnement réellement un « ultimium remedium ».</i></p> <p>Pour le reste, il n'y a pas de changements notables par rapport à 2004.</p>
<p>Note de politique générale 2006, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 28 octobre 2005, DOC 51 2045/005</p>	<p>Cette note de politique générale ne fait pas explicitement mention de la surpopulation : la priorité de la note de politique générale 2005 (lutte contre la surpopulation) est formulée comme suit : <i>limiter au maximum le recours à l'incarcération.</i></p> <p><i>Faire de la peine d'emprisonnement un « ultimium remedium » reste un objectif important qui doit être poursuivi par le biais 1) de mesures judiciaires alternatives et d'une évaluation de la nouvelle loi sur la détention préventive, 2) de la surveillance électronique et 3) du transfèrement des étrangers.</i></p>
<p>Note de politique générale 2007, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 31 octobre 2006, DOC 51 2706/7</p>	<p><i>Pour faire face à la situation particulièrement aiguë de la surpopulation, il faut aussi augmenter la capacité pénitentiaire. Pour répondre au problème [de la surpopulation carcérale], il convient de développer des alternatives à l'emprisonnement, comme la surveillance électronique et les mesures judiciaires alternatives évoquées ci-dessus ; il faut également privilégier le transfèrement des détenus étrangers sans attaches durables avec la Belgique vers leur pays d'origine pour qu'ils y exécutent leur peine.</i></p> <p>Retirer progressivement les internés des prisons permettra <u>également</u> de lutter contre la surpopulation qui y règne.</p>
<p>Note de politique générale 2008, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 7 avril 2008, DOC 52 995/003</p>	<p>Mise en œuvre de l'accord de gouvernement du 18 mars 2008 demandant explicitement un plan d'action axé sur l'exécution de la peine et une réduction rapide de la surpopulation carcérale. La rénovation et l'extension de capacité y sont clairement avancées comme solutions. L'extension de capacité conditionne la mise en vigueur de différentes lois relatives à l'exécution de la peine.</p> <p><i>Plan d'action pour une exécution des peines crédible</i> : contient une quinzaine de points, parmi lesquels on retrouve l'ensemble de nos mesures. L'accent y est mis sur la politique humaine. <i>Nous voulons aussi investir dans la prévention et dans les peines alternatives, parce que nous pensons que la peine d'emprisonnement est un « ultimium remedium ».</i></p> <p><i>Le plan d'action traite de l'exécution des peines sensu stricto, à savoir la phase qui suit le prononcé d'une condamnation par le juge. Il s'agit, en d'autres mots, de la gestion du « flux sortant ». L'input des peines est toujours déterminé par les premiers maillons de la chaîne pénale (ce qui a aussi son importance). L'exécution de la peine relève de la responsabilité de plusieurs instances – les maillons d'une chaîne – qui doivent interagir et collaborer (le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif, les communautés, etc.).</i></p>

Document politique	Objectif, vision
<p>Note de politique générale 2009, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 5 novembre 2008, DOC 52 1529/016</p>	<p><i>Identique à celle de 2008</i></p> <p><i>Plan d'action pour une exécution des peines crédible : contient une quinzaine de points. Plusieurs d'entre eux ont déjà été exécutés. La réalisation des autres points est en cours ou exige encore quelques préparatifs.</i></p>
<p>Note de politique générale 2010, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 6 novembre 2009, DOC 52 2225/012</p>	<p><i>Les notes de politique 2008 et 2009 constituent le point de départ. Leur exécution est en cours, mais une mise à jour permanente s'impose.</i></p> <p><i>La cohérence nécessaire entre l'action publique et l'administration des délits par le ministère public, la fixation de la peine par le juge et l'exécution de la peine comme chemin parcouru méritent toute l'attention.</i></p> <p>Annnonce d'une note de politique spécifique.</p>
<p>Note de politique sur la politique pénale et d'exécution des peines (février 2010) et discussion à la Chambre, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, 24 mars 2010, DOC 52 2501</p>	<p>Plaidoyer pour une approche intégrale et coordonnée.</p> <p><i>Une entrée en vigueur ordinaire de la procédure définie dans la loi du 17 mai 2006 en vue de l'exécution des peines de trois ans ou moins donnerait lieu à une diminution du flux de sorties et, partant, à une augmentation involontaire de la surpopulation.</i></p> <p>La rénovation et l'extension de capacité sont explicitement avancées comme solutions.</p> <p>Lors de l'audition, le ministre a formulé sept priorités : 1. les internés, 2. le dialogue avec d'autres autorités compétentes, 3. la création de la commission multidisciplinaire consacrée au droit pénal, 4. le masterplan, 5. la perception des amendes, 6. l'exécution effective des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, 7. la surveillance électronique.</p>

Annexe 3

Liste des initiatives politiques et des avis en matière d'internement

23 septembre 1996	création de la commission Internement (Delva) par le ministre de la Justice
21 octobre 1997	audition à la Chambre concernant l'exécution de la peine et l'internement
Arrêté royal du 22 janvier 1998	portant création d'une commission Internement (officialisation de la commission créée le 23 septembre 1996)
Arrêté royal du 19 avril 1999	création du centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique (CPROC)
Avril 1999	rapport de la commission Internement, rapport final des travaux, ministère de la Justice
13 juin 2000	plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire ; sous-projet 90.3 « L'internement », basé sur le rapport de la commission Internement
2001-2002	lancement de projets pilotes de traitement des internés présentant un risque moyen libérés à l'essai
Conseil des ministres spécial du 31 mars 2004	établissement pour 350 à 400 patients en Région flamande, rénovation d'une aile de l'établissement pénitentiaire de Paifve en vue d'augmenter la capacité et création d'un groupe de travail
14 octobre 2004	avis concernant le développement d'un trajet de soins de psychiatrie légale en soins de santé mentale pour le traitement et l'accompagnement des internés, dispensé par le conseil national des établissements hospitaliers
Conseil des ministres du 20 juillet 2004	création d'un groupe de travail chargé de définir le concept de « circuit de soins de psychiatrie légale »
Rapport de synthèse de mai 2005 du groupe de travail Circuit de soins Psychiatrie légale	

Arrêté royal du 22 mai 2005	relatif au droit de soins de santé des internés dans l'assurance soins de santé obligatoire (transfert de la Justice à la Santé publique)
Conseil des ministres du 6 février 2006	masterplan pour les internés en Flandre
Loi d'internement du 21 avril 2007	
Arrêté royal du 10 mars 2008	modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre – normes qui s'appliquent au service des soins intensifs, notamment pour les internés présentant un risque moyen
Conseil des ministres du 18 avril 2008	masterplan 2008-2012 relatif à l'infrastructure carcérale (y compris les centres de psychiatrie légale)
Plans quadriannuels (SPF Santé publique et SPF Justice)	

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue
de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2012/1128/02

PRÉPRESSE, PHOTOGRAPHIE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be