



**SURPOPULATION CARCÉRALE**  
**Avons-nous encore les clés en main ?**

**OVERBEVOLKING IN DE GEVANGENISSEN**  
**Hebben wij de sleutels nog in handen ?**

Colloque du 24 novembre 2023  
Colloquium van 24 november 2023



Crédit photo : © DG EPI

Editeur responsable : Marc Nève

Rue de Louvain 48/2, 1000 Bruxelles

Dépôt légal : D/2024/15328/01

Impression : PrePress

Coordination, relecture, édition : Pieter Houbey et Florence Liégeois



<https://ccsp.belgium.be/publications-page/> ; <https://ctrq.belgium.be/publicaties/>



**SURPOPULATION CARCÉRALE**  
**Avons-nous encore les clés en main ?**

**OVERBEVOLKING IN DE GEVANGENISSEN**  
**Hebben wij de sleutels nog in handen?**

Colloque du 24 novembre 2023  
Colloquium van 24 november 2023





## VOORWOORD – AVANT- PROPOS

Sinds de jaren tachtig wordt het Belgisch gevangeniswezen geconfronteerd met overbevolking. De problemen die voortvloeien uit de overbevolkingsproblematiek zijn legio, de overbevolking grijpt om zich heen en tast het leven in de gevangenissen in al zijn aspecten aan. Het heeft een bijzonder negatieve impact op de leef- en werkomstandigheden in de Belgische gevangenissen. Het bemoeilijkt een zinvolle detentie. Het bemoeilijkt de voorbereiding op een succesvolle re-integratie. Het bemoeilijkt ook het werk van het penitentiaire personeel dat regelmatig aan de alarmbel trekt en overgaat tot stakingsacties. Het mag niet verwonderen dat België herhaaldelijk op de vingers werd getikt door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling en Bestrafing (verder: CPT) naar aanleiding van zijn bezoeken aan België. In 2014 veroordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België in de zaak *Vasilescu t. België* voor een schending van art. 3 EVRM, het verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling.

Al in 1993 organiseren Kristel Beyens, Sonja Snacken en Christiaan Eliaerts het colloquium 'barstende muren'. Al in 2011 beveelt het Rekenhof de minister aan "een globaal plan tegen de overbevolking in de gevangenissen (...) [op te stellen], waarin meetbare doelstellingen en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerjarenperspectief op basis van wetenschappelijk onderzoek" in de strijd tegen de overbevolking.

Het probleem van de overbevolking in de gevangenissen is, dertig jaar na het colloquium 'barstende muren', nog steeds –zelfs meer dan ooit– erg actueel. Daarom besluit de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen om het colloquium 'overbevolking: hebben wij de sleutels nog in handen?' te organiseren. Het colloquium werd voorgezeten door Marie-Aude Beernaert, Sonja Snacken en Marc Nève.

Deze publicatie bevat de bijdragen van de verschillende gastsprekers die tijdens het colloquium het woord namen. Vertrekkend vanuit een beschrijving van de 'state of the art' reflecteren Belgische academici over of het gevoerde penitentiaire beleid. De centrale vraag is of andere beleidskeuzes tot een andere toekomst kunnen leiden? Nadien wordt de situatie in onze buurlanden (Duitsland, Frankrijk en Nederland) nader beschreven. Welke maatregelen worden daar ingezet in de strijd tegen overbevolking of welke beleidskeuzes maken dat deze landen meer of minder met overbevolking worden geconfronteerd. Tot slot wordt de rol van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de opvolging van de arresten door het Comité van Ministers van de Raad van Europa toegelicht. Een belangrijk opvolgingsmechanisme dat echter (te) weinig is gekend.

\* \* \*

La prison est confrontée depuis les années 80 à la surpopulation. Les problèmes qui en découlent sont légion, la surpopulation s'installe et affecte tous les aspects de la vie en détention. Elle a un impact particulièrement négatif sur les conditions de vie et de travail dans les prisons belges. Elle complique le sens de la détention. Elle complique la préparation d'une réinsertion réussie. Elle complique également le travail du personnel pénitentiaire qui tire régulièrement la sonnette d'alarme, allant jusqu'à des actions de grève. Rien d'étonnant à ce que la Belgique se fasse régulièrement taper sur les doigts par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) lors de ses visites. En 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique dans l'affaire *Vasilescu c. Belgique* pour la violation de l'article 3 de la CEDH et l'interdiction de la torture et de traitements inhumains ou dégradants.

Dès 1993, Kristel Beyens, Sonja Snacken et Christiaan Eliaerts organisaient le colloque "Les murs qui éclatent" (*barstende muren*). Dès 2011, la Cour des comptes recommandait au ministre de « rédiger un plan global de lutte contre la surpopulation carcérale (...) [qui] intégrera des objectifs mesurables et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle et sur la base d'une recherche scientifique ».

Trente ans après le colloque "barstende muren", la problématique étant toujours, voire encore plus, aigüe, le Conseil central de surveillance pénitentiaire décide d'organiser le colloque "Surpopulation : avons-nous encore les clés en mains?", présidé par Marie-Aude Beernaert, Sonja Snacken et Marc Nève.

Cette publication rassemble les contributions des différents intervenants qui se sont exprimés à cette occasion. À partir d'une description de l'état de l'art, des chercheurs belges réfléchissent à la politique pénitentiaire. Ils se posent notamment la question de savoir si des choix différents mèneraient à une situation différente.

Ensuite c'est la situation de nos voisins (Allemagne, France et Pays-Bas) qui sera abordée plus en détail. Quelles mesures y ont été adoptées contre la surpopulation ou quels choix politiques font que ces pays sont plus ou moins confrontés à la surpopulation ?

Enfin, la lumière sera faite sur un important – et peu connu – mécanisme de suivi : le rôle joué par la Cour européenne des droits de l'homme et le suivi de ses arrêts par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

## TABLE DES MATIERES - INHOUDSTAFEL

<b>De overbevolking in de Belgische gevangenissen onder de loep: acute crisis of chronische ziekte?</b>	1
Pieter HOUBEY	
<b>Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés</b>	31
Olivia NEDERLANDT	
<b>Overbevolking in Belgische gevangenissen. Wat brengt de toekomst ?</b>	81
Tom VANDER BEKEN	
<b>Prison overcrowding and sentencing practice in Germany in a European comparative perspective</b>	99
Frieder DÜNKEL & Wolfgang HEINZ	
<b>Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories</b>	127
Miranda BOONE, Francis PAKES & Sigrid van WINGERDEN	
<b>La surpopulation carcérale en France</b>	149
André FERRAGNE	
<b>Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une occasion pour le trousseau de clés</b>	157
Geneviève MAYER	
<b>Réflexions finales – Nabeschouwing</b>	179
Marc NÈVE	



# De overbevolking in de Belgische gevangenis onder de loep: acute crisis of chronische ziekte?

Pieter HOUBEY

Ondervoorzitter van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen

## Samenvatting - Résumé

*Een van de grootste problemen waarmee het Belgische gevangeniswezen te maken heeft, is overbevolking. Het probleem wordt in bijna elk rapport of wetenschappelijk artikel over het Belgische gevangeniswezen genoemd. In dit artikel wordt de complexe kwestie van de overbevolking beschreven. Deze bijdrage bespreekt zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten. In het eerste deel wordt staat de ontwikkeling van de gevangenisbevolking en de –capaciteit centraal en wordt er bijzondere aandacht besteed aan de samenstelling van deze bevolking. In het tweede deel wordt de problematiek bekeken vanuit een kwalitatief perspectief. Er wordt kritisch gekeken naar de gevolgen van overbevolking en de impact ervan op de eerbiediging van de rechten van de gedetineerden en het alledaagse leven achter de (barstende) muren.*

*Un des problèmes les plus préoccupants pour la Belgique est celui de la surpopulation. Ce problème est souligné dans presque tous les rapports ou publications académiques relatifs aux prisons belges. Cet article décrit la question complexe de la surpopulation, aussi bien dans ses aspects quantitatifs que qualitatifs. La première partie se concentre sur l'évolution de la population et de la capacité carcérales et accorde une attention particulière à la composition de cette population. La seconde partie appréhende la problématique dans une perspective qualitative. L'auteur y examine de manière critique les conséquences de la surpopulation et son impact sur les droits des personnes détenues et la vie quotidienne derrière les murs (qui éclatent).*



## Inleiding

Overbevolking is, vanuit kwantitatief oogpunt, het gevolg van een onevenwichtige verhouding tussen de capaciteit (het aantal beschikbare plaatsen) en de gevangenisbevolking (het aantal gedetineerden). In het eerste deel van dit hoofdstuk kijken we naar de evolutie van de overbevolking in de laatste dertig jaar. Hoe evolueerde de gevangenisbevolking en de gevangenis capaciteit in de afgelopen jaren? Hoe ziet de samenstelling van de gevangenisbevolking eruit? En hoe verhoudt de situatie in België zich tot de situatie in andere lidstaten van de Raad van Europa? De kwantitatieve ontwikkeling van de overbevolking vormt een belangrijk element om een genuanceerd beeld van de problematiek te verkrijgen.

De cijfergegevens vertellen in ieder geval niet het gehele verhaal. Naast een vaak niet zo eenvoudige rekensom, is de overbevolking evenzeer een kwalitatief probleem. Het verstoort het leven in de gevangenissen in al zijn aspecten en stelt de eerbiediging van de grondrechten van de gedetineerden danig op proef. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt de impact van de overbevolking gedetailleerd beschreven aan de hand van de vaststellingen die de Centrale raad en zijn commissies van toezicht maken op het terrein.

### 1. Wat is overbevolking?

In de wetenschappelijke literatuur, en in de praktijk, bestaat er geen consensus over de meest adequate wijze om de gevangenis capaciteit en bijgevolg de bezettingsgraad te berekenen.<sup>1</sup> In het debat over de criteria voor het bepalen van de gevangenis capaciteit wordt er een onderscheid gemaakt tussen *subjectieve* en *objectieve* criteria.

In de wetenschappelijke literatuur worden meerdere criteria gebruikt om de beschikbare capaciteit te definiëren.<sup>2</sup> Vanuit dit perspectief is overbevolking het gevolg van een onwenselijke verhouding tussen het eigenlijke criterium dat wordt gebruikt om de capaciteit te berekenen, en de gevangenisbevolking. De gevangenisbevolking wordt gedefinieerd als het aantal gedetineerden dat op een bepaalde dag of over een bepaalde periode in de gevangenissen verblijven. Een graad van overbevolking treedt dus op wanneer de reële bezettingsgraad de beschikbare capaciteit overstijgt.<sup>3</sup>

Subjectieve criteria richten zich op de individuele perceptie en ervaringen met betrekking tot het leven in een (overbevolkte) gevangenis. Het gaat hier over de subjectieve ervaring van de impact van de bezettingsgraad op de detentieomstandigheden, denk hierbij aan: een gebrek aan privacy, het gevoel van gedragsbeperking door het gebrek aan zinvolle activiteiten of stimuli, frustraties of andere vormen van mentaal onbehagen.<sup>4</sup> Waarbij objectieve criteria daarentegen rekening houden met objectief meetbare criteria zoals de leefruimte waarover gedetineerden kunnen beschikken.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> SIMPSON et al. 2019.

<sup>2</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>3</sup> BEYENS, SNACKEN & ELIAERTS 1993 ; BEYENS & MAES 2017.

<sup>4</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>5</sup> Zie o.m.: EKLAND-OLSON et al. 1983 ; MEGARGEE 1977 ; MCCAIN et al. 1976.

## Van wispelturige criteria...

In België gebruikt de penitentiaire administratie doorgaans twee “*objectieve criteria*” om de gevangenis­capaciteit te omschrijven. Vooreerst is er de **theoretische capaciteit** die overeenstemt met de capaciteit die werd bepaald bij de opening van een gevangenis. Dit cijfer drukt het aantal gedetineerden uit dat een welbepaalde inrichting kan huisvesten op basis van zijn infrastructuur.<sup>6</sup> De totale theoretische capaciteit is bijgevolg een optelsom van de theoretische capaciteit van elke penitentiaire inrichting afzonderlijk. De **operationele capaciteit** is een onduidelijker criterium waarbij doorgaans wordt weergegeven hoeveel gedetineerden er op een bepaald moment daadwerkelijk kunnen worden ondergebracht in de gevangenissen. Hoewel er de nodige onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop de operationele capaciteit wordt bepaald, lijkt het aantal beschikbare bedden hierbij een belangrijke maatstaf te zijn. Er wordt dus rekening gehouden met (tijdelijk) bijgeplaatste bedden en (tijdelijk) onbruikbare cellen.<sup>7</sup> In 2022 werden er, naar aanleiding van het ad hoc bezoek van het CPT tussen 2 en 9 november 2021, in totaal 281 bijkomende bedden geplaatst in 16 verschillende inrichtingen. Het doel was om te voorzien in een betere spreiding van de gedetineerden en om iedere gedetineerde ten minste van een bed te voorzien. Deze (kunstmatige) ingreep verhoogde de operationele capaciteit met 281 plaatsen.<sup>8</sup> Het voorgaande toont aan dat de operationele capaciteit aan verandering onderhevig is. De vraag rijst of bijplaatsen van een (stapel)bed volstaat om een individuele cel om te toveren tot een cel voor twee personen?

Op basis van gelijkaardige criteria wordt er in de SPACE-I statistieken gesproken over de ‘prison density’ per 100 gedetineerden. De ‘**prison density**’ is een indicator die gebruikt wordt om de overbevolkingsgraad te berekenen en geeft de verhouding weer tussen het aantal gedetineerden en het aantal beschikbare plaatsen in de gevangenissen.<sup>9</sup>

In de literatuur maken dergelijke criteria onderwerp uit van kritiek. Er wordt gewezen op het feit dat ze door de penitentiaire administratie kunnen worden aangepast en bijgevolg niet als objectieve maatstaf kunnen worden gebruikt.<sup>10</sup> Ondanks de terechte kritische bedenkingen wordt er in het vervolg van deze bijdrage gebruik gemaakt van de officiële penitentiaire statistieken die door de penitentiaire administratie worden voorzien.

## ... naar standvastige criteria

Het criterium ‘**leefruimte per gedetineerde**’ biedt een objectievere wijze om de capaciteit te bepalen.<sup>11</sup> Op internationaal niveau bepalen zowel het EHRM als het CPT hun eigen referentiecriteriën op vlak van de minimale persoonlijke leefruimte waarover iedere gedetineerde moet beschikken. De persoonlijke leefruimte wordt daarbij als een belangrijk

---

<sup>6</sup> Centrale toezichtsraad voor het gevangenis­wezen (verder: CTRG) 2023a.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>8</sup> CPT, Réponse du Gouvernement de Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à la visite effectuée en Belgique du 2 au 9 novembre 2021, [CPT/Inf \(2022\) 23, p. 7](#).

<sup>9</sup> AEBI, COCCO & MOLNAR 2023 (p. 70).

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> GAES 1994.

element beschouwd voor de eerbiediging van de menselijke waardigheid van gedetineerden.<sup>12</sup>

Het CPT bepaalt dat iedere gedetineerde die op een cel voor één persoon verblijft over een minimale leefruimte van 6m<sup>2</sup>, exclusief de sanitaire voorzieningen, moet beschikken.<sup>13</sup> In een cel waar meerdere gedetineerden verblijven, moet er per bijkomende gedetineerde 4m<sup>2</sup> extra leefruimte worden voorzien, exclusief sanitaire voorzieningen. Een cel waar twee personen verblijven moet bijgevolg een minimale oppervlakte hebben van 10m<sup>2</sup>, een cel voor 3 personen 14m<sup>2</sup>. De sanitaire voorzieningen worden niet meegerekend, het betreft de werkelijke leefruimte in de cellen.<sup>14</sup> In een cel waar meerdere personen verblijven moeten de sanitaire voorzieningen volledig, d.w.z. van de grond tot aan het plafond, afgescheiden zijn van de rest van de cel.<sup>15</sup> Ook de CTRG is van oordeel dat een afscheiding van de sanitaire voorzieningen op een meerpersoonscel noodzakelijk is om de privacy van de gedetineerden te waarborgen.<sup>16</sup>

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert soepelere normen. In het arrest *Mursic t. Kroatië* stelt het Europees Hof dat wanneer een gedetineerde in een collectieve cel beschikt over een persoonlijke leefruimte van 3m<sup>2</sup> een vermoeden van een schending van artikel 3 EVRM kan ontstaan. Het gegeven dat een gedetineerde over een beperkte persoonlijke leefruimte beschikt, kan worden gecompenseerd door andere, gunstige, detentieomstandigheden.<sup>17</sup> Uit het arrest *Zogafros en andere tegen Griekenland* blijkt dat deze ruimtelijke factor een belangrijk element blijft in de beoordeling van het Hof over de detentieomstandigheden. Indien een gedetineerde over een persoonlijke leefruimte tussen 3m<sup>2</sup> en 4m<sup>2</sup> beschikt en dit gepaard gaat met andere ongunstige detentieomstandigheden zoals slechte verluchting, onvoldoende toegang tot de wandelplaats of een gebrek aan privacy zal het Hof namelijk oordelen dat er sprake is van een schending van artikel 3.<sup>18</sup>

Dat het Europees Hof in het arrest *Mursic t. Kroatië* afstand neemt van de door het CPT vooropgestelde normen inzake de persoonlijke leefruimte per gedetineerde is weinig begrijpelijk. Het is tevens onduidelijk welke beweegredenen aan deze beslissing ten grondslag liggen. Dit is een zorgwekkende en betreuenswaardige evolutie in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake de bescherming van de rechten en de menselijke waardigheid van de gedetineerden.<sup>19</sup> Naast deze internationale bepalingen, die het verband tussen de leefruimte en de eerbiediging voor de menselijke waardigheid benadrukken, moet er ook rekening worden gehouden met de nationale wet- en regelgeving. Artikel 41, §2 van de basiswet van 12 januari 2005<sup>20</sup> bepaalt dat: “de Koning (...) de voorwaarden [bepaalt] waaraan de verblijfsruimtes en de ruimtes voor gemeenschappelijke activiteiten moeten voldoen inzake gezondheid, brandveiligheid en hygiëne, en stelt daartoe regels vast die minstens betrekking hebben op de omvang, de verlichting, de verluchting, de

---

<sup>12</sup> Zie o.m.: CPT, Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, [CPT/Inf \(2015\) 44, par. 5](#); EHRM 20 oktober 2016, nr. 7334/13, *Mursic t. Kroatië* [GC], par. 96-141; EHRM 19 mei 2022, nr. 29744/13, *Zogafros en anderen t. Griekenland*, par. 93 & 143.

<sup>13</sup> CPT, Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, [CPT/Inf \(2015\) 44, p.1](#).

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>16</sup> Zie o.m.: CTRG 2022 (p. 43).

<sup>17</sup> EHRM 20 oktober 2016, nr. 7334/13, *Mursic t. Kroatië* [GC], par. 96-141.

<sup>18</sup> EHRM 19 mei 2022, nr. 29744/13, *Zogafros en anderen t. Griekenland*, par. 93 & 143.

<sup>19</sup> Zie ook: TULKENS 2017 (p. 989).

<sup>20</sup> Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS. 1 februari 2005 (verder: basiswet).

sanitaire voorzieningen en het onderhoud". Het **Koninklijk besluit van 3 februari 2019** beschrijft onder meer de **minimale oppervlaktevereisten** voor de verblijfsruimte van één of meerdere gedetineerden. Uit de toelichting bij het Koninklijk besluit blijkt dat de bepalingen hun grondslag vinden in de normen die door het CPT worden vooropgesteld (zie supra).<sup>21</sup> Artikel 1 van het Koninklijk besluit bepaalt dat een verblijfsruimte een vloeroppervlakte moet hebben van ten minste 10 m<sup>2</sup> als het gaat om een cel voor een gedetineerde en van 12 m<sup>2</sup> als het gaat om een cel voor twee gedetineerden. Van deze normen met betrekking tot de vloeroppervlakte is "een afwijking van 15%" mogelijk.<sup>22</sup> Rekening houdend met de gedoogmarge van 15% moet elke gedetineerde dus beschikken over een minimale persoonlijke leefruimte van 8,5 m<sup>2</sup> op een monocel en 10,2m<sup>2</sup> op een duocel. Daarnaast moet "de verblijfsruimte (...) minimaal voorzien [zijn] van een afgescheiden sanitair blok, bestaande uit minimaal een toilet en een lavabo, alsook een douche voor zover oppervlakte en vorm van de cel het mogelijk maken" en "in geval het een verblijfsruimte voor twee of meer gedetineerden betreft, dient dit sanitair blok volledig afgescheiden te zijn van de rest van de verblijfsruimte».<sup>23</sup>

Belangrijk om hierbij op te merken is dat het Koninklijk besluit voorziet in een overgangsbepaling voor de reeds bestaande penitentiaire inrichtingen. De infrastructuur van voornoemde gevangenissen moet "uiterlijk twintig jaar" na de inwerkingtreding – dus pas in 2039 - aan de bepalingen uit dit Koninklijk besluit voldoen.<sup>24</sup>

## 2. Evolutie van de overbevolkingscijfers

Op enkele dalingen vanaf 2015 tot 2018 en tijdens de COVID-19 pandemie na, neemt de gevangenisbevolking sinds de jaren 80 onafgebroken toe. In 1980 waren er 5 667 gedetineerden, tegen 2014 verdubbelde het aantal gedetineerden (11 600). De toename van de gevangenisbevolking zet zich vooral vanaf de jaren 1990 in.<sup>25</sup>

### Gestaag richting een dieptepunt

De onderstaande grafiek toont de evolutie van de gevangenisbevolking tussen 1993 en 2023. De grafiek toont een aanzienlijke stijging van het aantal gedetineerden tussen 1993 en 2023. Aan het eind van 2023<sup>26</sup> verblijven er 11 884 gedetineerden in de Belgische gevangenissen tegenover 7 489 gedetineerden in 1993. Het aantal gedetineerden in de Belgische gevangenissen is in 2023 hoger dan ooit. Terwijl de gemiddelde gevangenisbevolking in 2022 "slechts" 10 050 gedetineerden bedraagt, neemt het aantal in nog geen jaar toe met meer dan 1 800 personen. Hierdoor flirten we momenteel met de kaap van 12 000 gedetineerden. De laatste keer dat we in de buurt van die kaap kwamen was in 2013, toen telden we 11 645 gedetineerden. Daarmee situeert het nieuwe dieptepunt (het is immers onmogelijk om van een hoogtepunt te spreken) van de evolutie van de gevangenisbevolking zich in het heden.

---

<sup>21</sup> Koninklijk besluit van 3 februari 2019 tot uitvoering van de artikelen 41, § 2, en 134, § 2, van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. *BS*. 14 februari 2019.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Art. 1.

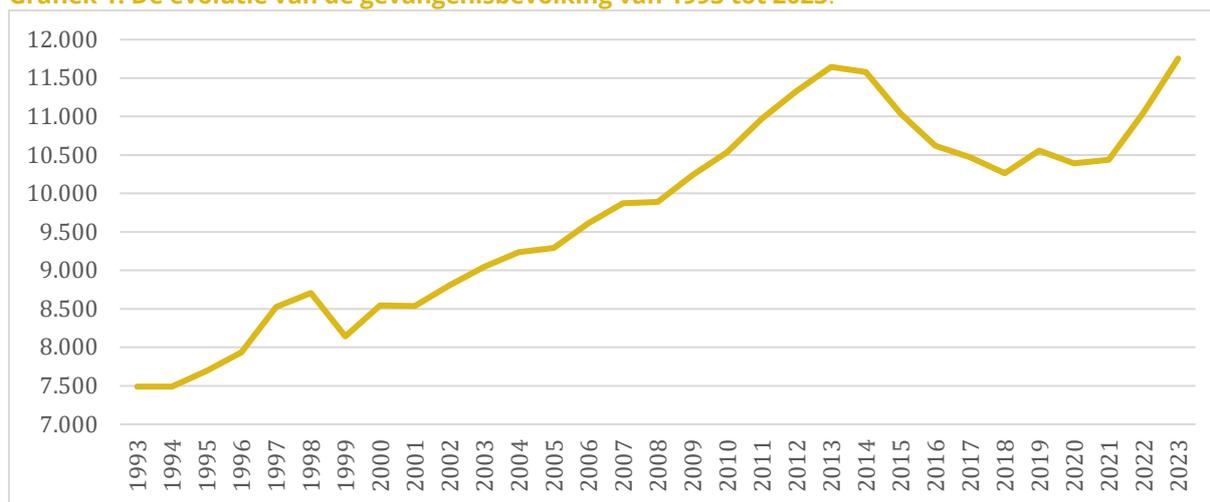
<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>25</sup> BEYENS & MAES 2017.

<sup>26</sup> Bevolkingscijfer van 15 december 2023.

Grafiek 1: De evolutie van de gevangenisbevolking van 1993 tot 2023.



Hoewel de nadruk in dit hoofdstuk niet ligt op het zoeken van verklaringen voor de evoluties van de gevangenisbevolking lijkt het van belang om de verhouding tussen de evolutie van de gevangenisbevolking en de criminaliteitscijfers ter sprake te brengen. Sinds de jaren 1990 neemt de gevangenisbevolking gestaag toe terwijl de criminaliteitscijfers sindsdien over het algemeen dalen. In de wetenschappelijke literatuur spreekt men over de zogenaamde 'crime drop' waarbij de criminaliteitscijfers, eerst in de Verenigde Staten en enkele jaren later in West-Europa, dalen. België vormt hierop geen uitzondering.<sup>27</sup> Tijdens het eerste rondetafelgesprek, georganiseerd door Justitie, over de overbevolkingsproblematiek stelde de toenmalige minister van Justitie dan ook dat het gelet op de dalende criminaliteitscijfers *"des te paradoxaler [is] dat we vandaag meer dan ooit te kampen hebben met overbevolking in onze gevangenissen."*<sup>28</sup>

### Criminaliteit en detentie: een onderling verband?

Paradoxaal? Het buikgevoel zou ons ertoe kunnen verleiden om te veronderstellen dat meer opsluiting een gunstig effect heeft op de evolutie van de criminaliteitscijfers. Dit is echter een misvatting. Onder meer Tonry (2014) stelt dat er geen link is tussen detentieratios en criminaliteitscijfers. Uit zijn analyse van de evolutie van de criminaliteitscijfers in de Canada en Verenigde Staten blijkt dat ze parallel aan elkaar evolueren waarbij de cijfers tussen 1960 en 1990 toenemen en vanaf de 1990 dalen. Het strafrechtelijk beleid en de detentieratios in Canada en de Verenigde Staten verschillen echter van elkaar. Het strafrechtelijk beleid in de Verenigde Staten valt te omschrijven als een punitief beleid. Met beleidsinitiatieven zoals de 'three-strikes' en de 'life-without-the-possibility-of-parole' wetgeving, wordt ingezet op nultolerantie. De detentieratio neemt er tussen 1970 en 2007 toe van 150 personen naar 756 per 100 000 inwoners. In Canada, daarentegen, blijven de detentieratios sinds 1960 stabiel, namelijk ongeveer 100 per 100 000 inwoners.<sup>29</sup> Tonry besluit:

<sup>27</sup> BRUSSENS 2023.

<sup>28</sup> VAN QUICKENBORNE 2022, 10 juni.

<sup>29</sup> TONRY 2014 (pp. 3-4).

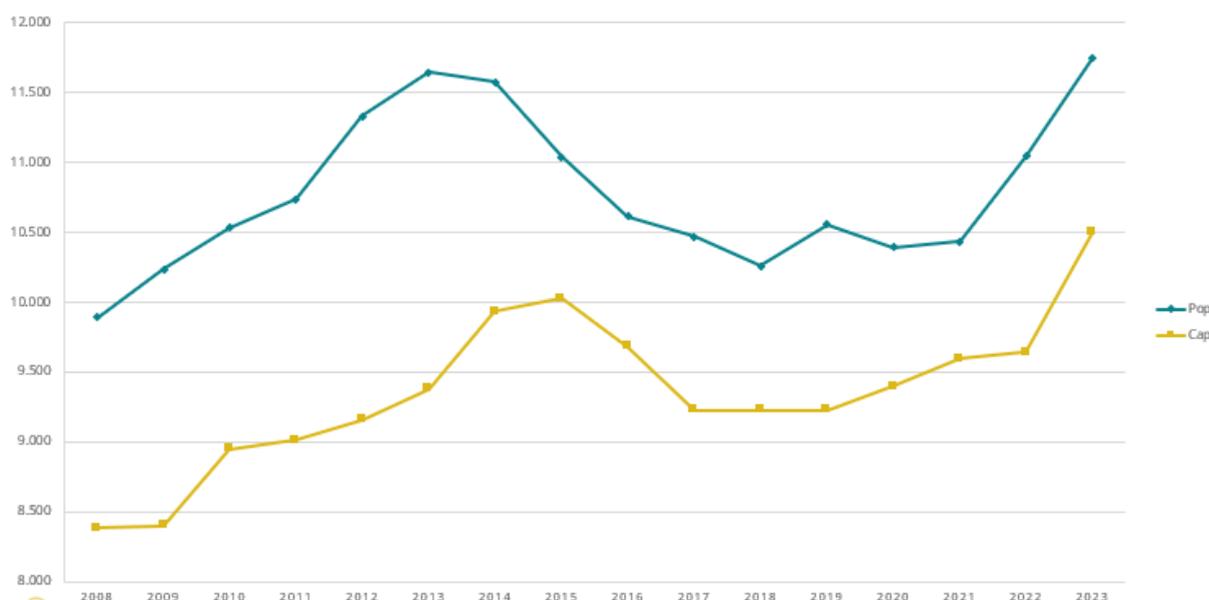
*“Finally, it is no longer reasonable even to hypothesize that crime patterns can be explained in terms of punishment policies or imprisonment rates, although many (...) try to do so.”<sup>30</sup>*

Een opmerkelijke vaststelling is dat de detentieratios in België (97 per 100 000), Duitsland (67) Frankrijk (109) en Nederland (65) onderling verschillen.<sup>31</sup> Dit terwijl deze landen gelijkaardige culturele, politieke en sociale kenmerken hebben en er geen grote onderlinge verschillen zijn in de ‘crime trends’.<sup>32</sup>

### **Te veel gedetineerden of te weinig capaciteit?**

Grafiek 2 toont aan dat de capaciteit en de gevangenisbevolking in de periode tussen 2008 en 2023 over het algemeen parallel aan elkaar evolueren. Op ongeveer 15 jaar tijd steeg de capaciteit van 8 348 in 2008 naar 10 508 beschikbare plaatsen op 1 november 2023.

**Grafiek 2: evolutie gevangenisbevolking en gevangenisbevoegdheid tussen 2008 en 2023<sup>33</sup>**



Omdat de overbevolking in de gevangenissen zijn stempel op het bleef drukken gevangeniswezen werd er vanaf 2008 sterk ingezet op expansionistische maatregelen, een uitbreiding van de capaciteit.<sup>34</sup> In opeenvolgende masterplannen, *Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*, *Masterplan 2008 – 2012 – 2016* en het *Masterplan III*, wordt voorzien in de bouw van nieuwe gevangenissen, renovatie- en

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 53.

<sup>31</sup> Zie: [World Prison Brief](#).

<sup>32</sup> LAPPI-SEPPÄLÄ & LETHI 2014.

<sup>33</sup> Voor deze cijfers zie onder meer: DG EPI (jaarverslagen 2008 – 2015) ; 1475e vergadering (september 2023) (MR) - Actieplan (30/06/2023) - Mededeling van België betreffende de groep *Vasilescu t. België* (verzoekschrift nr. 64682/12) (enkel in het Frans) ([coe.int](#)).

<sup>34</sup> BEYENS & MAES 2020.

herstellingswerken om straffen daadwerkelijk uit te voeren en te streven naar humane detentie. Het masterplan 2008 – 2012 stelt dat het gaat om een '*master move*' tegen een '*master problem*'.<sup>35</sup> Ook het huren van de gevangenis van Tilburg tussen 2010 en 2016, waardoor er 640 bijkomende plaatsen werden gecreëerd, zorgt voor een opmerkelijke stijging van de gevangenscapaciteit en kadert in dit expansionistische beleid.<sup>36</sup> In 2013 en 2014 volgde de opening van de gevangenissen van Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne. Elk van de voornoemde inrichtingen biedt plaats aan 312 gedetineerden.<sup>37</sup> Nadien volgt de uitvoering van het Masterplan 2008 – 2012 – 2016 en het Masterplan III.

In 2015 zien we echter een daling van de gevangenispopulatie. De verklaring hiervoor is te vinden in het Justitieplan van de toenmalige minister van Justitie, Koen Geens. Het plan beoogt om de gevangenisbevolking duurzaam terug te brengen naar 10 000 gedetineerden. Heel wat voorstellen van de reductionistische maatregelen uit het beleidsplan werden uiteindelijk niet gerealiseerd. Denk hierbij aan de inperking van de duur van de voorlopige hechtenis, het voorstel tot afschaffing van de gevangenisstraffen van één jaar of minder en de voorstellen omtrent de semiautomatische invrijheidsstelling.<sup>38</sup> In het actieplan dat de Belgische Staat einde maart 2022, in het kader van de opvolging van het arrest *Vasilescu*, overmaakte aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bevestigde het de doelstelling om de totale gevangenisbevolking tot 10 000 gedetineerden te beperken.<sup>39</sup> In het laatste actieplan wordt dat engagement niet langer vermeld.<sup>40</sup>

De daling van de gevangenispopulatie rond 2015 valt veeleer te verklaren door een verplaatsingseffect. Zo neemt het aantal personen onder elektronisch toezicht toe omdat het als beleidsmiddel wordt ingezet om de gevangenisbevolking terug te dringen. Vooral door de semiautomatische toekenning van het elektronisch toezicht voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van 3 jaar of minder wordt de instroom van gedetineerden beperkt (= voordeurpolitiek). Hoewel het elektronisch toezicht ogenschijnlijk een reductionistische maatregel lijkt, is het in de praktijk uitgegroeid tot een expansionistische maatregel. Ondanks een toename van het aantal personen onder elektronisch toezicht, heeft dit geen gunstig effect op de evolutie van de gevangenisbevolking.<sup>41</sup> Er ontstaat een *net-widening* effect.<sup>42</sup> De penitentiaire statistieken tonen aan dat er op 15 december 2023 maar liefst 3 239 personen onder elektronisch toezicht staan. Indien we de personen onder elektronisch toezicht optellen met het aantal gedetineerden in de gevangenissen dan komen we tot 15 125 personen met een gedetineerdenstatuut.

Bovendien openen in 2014 het Forensisch Psychiatrisch Centrum (verder: FPC) in Gent en in 2017 het FPC in Antwerpen, met in totaal 446 plaatsen voor geïnterneerden. Geïnterneerden die op dat moment in een gevangenis verblijven worden overgeplaatst naar deze nieuwe centra waar ze in een high-security omgeving geschikte zorg kunnen krijgen. Dit zorgt ervoor dat het aantal geïnterneerden in de gevangenissen tijdelijk daalt. De geïnterneerden worden

---

<sup>35</sup> VANDEURZEN 2008.

<sup>36</sup> BEYENS & MAES 2017.

<sup>37</sup> Zie: [Detentie en internering in humane omstandigheden | Regie der Gebouwen](#).

<sup>38</sup> GEENS 2015, 18 maart.

<sup>39</sup> Zie het actieplan van België in de zaak *Vasilescu* (verzoekschrift nr. 64682/12) [DH-DD(2022)384], p. 15.

<sup>40</sup> Zie het actieplan van België in de zaak *Vasilescu* (verzoekschrift nr. 64682/12) [DH-DD(2023)801].

<sup>41</sup> BEYENS & MAES 2020.

<sup>42</sup> COHEN 1985 (pp. 41-42).

echter verplaatst van de ene naar de andere hoog beveiligde en gesloten setting waardoor ze niet meer worden meegerekend in de penitentiaire statistieken, een transcarceration effect.<sup>43</sup> Uit meer recente verklaringen van de (toenmalige) minister van Justitie blijkt dat het penitentiaire beleid zich opnieuw en voornamelijk richt op de uitbreiding van de capaciteit. In een persbericht<sup>44</sup> van 1 april 2022 wordt de capaciteitsuitbreiding opnieuw sterk benadrukt. De nieuwe gevangenissen van Haren en Dendermonde, het tijdelijk openhouden van de gevangenissen van 'Oud Dendermonde' en Sint-Gillis, de renovatie van de gevangenis van Ieper en de bouw van de gevangenissen van Vresse-sur-Semois en Leopoldsborg in 2026<sup>45</sup> moeten in bijkomende capaciteit voorzien. Tot slot wordt er een budget voorzien voor de oprichting van 15 detentiehuizen, goed voor een bijkomende capaciteit van 720 plaatsen.

Maar doorheen de jaren neemt ook de gevangenisbevolking toe. In 2008 verblijven er 9 891 gedetineerden in de Belgische gevangenissen tegenover 11 884 gedetineerden op 15 december 2023. Ondanks de uitbreiding van de capaciteit blijft het aantal gedetineerden het aantal beschikbare plaatsen voortdurend overschrijden. Deze vaststelling lijkt een aanzuigingseffect aan te tonen waarbij nieuwe plaatsen snel ingevuld raken. Ervaringen uit het buitenland tonen aan dat dit aanzuigeffect zich wel degelijk manifesteert.<sup>46</sup>

De cijfergegevens tonen aan dat de capaciteitsuitbreiding geen afdoende antwoord heeft kunnen bieden op de overbevolkingsproblematiek. Op basis van de vaststellingen, die het door de jaren heen deed in 48 lidstaten, is het CPT van oordeel « *que la construction de nouvelles prisons ou l'augmentation de la capacité des prisons ne constituent pas une solution durable au problème de la surpopulation* ». <sup>47</sup> De Centrale raad sluit zich (al herhaaldelijk) aan bij de aanbeveling van het CPT om in te zetten op het terugdringen van de gevangenispopulatie en erover te waken dat geen onevenredig grote aandacht wordt besteed aan het uitbreiden van de capaciteit. Gelet op het risico dat een uitbreiding van de capaciteit gepaard gaat met een stijging van het aantal opsluitingen is het verhoging van de capaciteit geen afdoende en structurele oplossing om de overbevolking het hoofd te bieden.<sup>48</sup>

## Overbevolkingsgraad

Bij gebrek aan een objectiever criterium worden de Belgische penitentiaire statistieken als richtlijn gebruikt om de (over)bevolkingsgraad in de Belgische gevangenissen in kaart te brengen (zie supra). Uitgaand van deze statistieken geeft de bezettingsgraad de verhouding weer tussen de operationele capaciteit (het aantal beschikbare plaatsen) en de gevangenisbevolking (het aantal gedetineerden). In 2022 kampten de Belgische gevangenissen met een gemiddelde overbevolkingsgraad van 114,6%.

Daarmee behoort België tot de slechtste leerlingen van de Raad van Europa. Enkel Roemenië (124%), Cyprus (118%) en Frankrijk (115%) kennen in 2022 een hogere graad van overbevolking. Dit terwijl onze buurlanden Duitsland en Nederland, met respectievelijk een

---

<sup>43</sup> BEYENS & MAES 2020.

<sup>44</sup> TEAM JUSTITIE 2022, 1 april.

<sup>45</sup> Voor wat de opening van deze twee gevangenissen betreft is het jaar 2026 niet langer haalbaar. De gevangenissen zouden openen in de periode 2028 – 2030.

<sup>46</sup> Zie onder meer: Observatoire international des prisons 2023 (p. 4).

<sup>47</sup> CPT. (2022). 31e rapport général du CPT : 1er janvier - 31 décembre 2021. [CPT/Inf\(2021\) 5](#), par. 104.

<sup>48</sup> Zie onder meer: CTRG. (2022, 17 mei).

bezettingsgraad van 78% en 92%, geen overbevolking kennen.<sup>49</sup> Op 1 november 2023 is er een gemiddelde overbevolkingsgraad van 12%, goed voor een daling van 3% ten opzichte van 2022. Deze daling is het gevolg van de verhoging van de gevangenis capaciteit door het openen van nieuwe gevangenissen, de (tijdelijke) heropening van oude gevangenissen en het openen van twee detentiehuizen. Door het openen van de twee detentiehuizen worden er 108 bijkomende plaatsen gecreëerd, maar op 15 december 2023 verblijven er slechts 58 gedetineerden in een detentiehuis. Ook het opnemen van de transitiehuizen in de penitentiaire statistieken beïnvloedt dit cijfer. Tegen 22 november 2023 steeg de overbevolkingsgraad opnieuw naar 13%. De bijkomende plaatsen raken opnieuw ingevuld.

De algemene overbevolkingsgraad is een belangrijke indicator. Maar het is van belang om te vermelden dat het probleem van overbevolking doorgaans een groter probleem is in de arresthuizen dan in strafhuizen. Het probleem manifesteert zich meer in het Noorden dan in het Zuiden van België.<sup>50</sup> Dit laatste was niet altijd het geval. In 1993 was de overbevolking het grootst in de Brusselse gevangenissen (155%) en waren gevangenissen in het zuiden (134%) meer overbevolkt dan in het noorden (125%) van België.<sup>51</sup>

### Is meten weten?

Maar geven deze bovenstaande cijfers eigenlijk wel een juist en objectief beeld van de situatie? Of met andere woorden: is meten weten?

Zoals eerder aangehaald vormen de bevolkingscijfers van de penitentiaire administratie de basis voor het berekenen van de bezettingsgraad. Daarbij worden doorgaans twee termen gebruikt, met name: de *theoretische capaciteit* en de *operationele capaciteit*. De theoretische capaciteit staat voor de capaciteit die wordt vooropgesteld bij de bouw van een gevangenis. De operationele capaciteit is een iets onduidelijkere term en is onderhevig aan verandering. Het bijplaatsen van bedden kan bijvoorbeeld leiden tot een verhoging van de operationele capaciteit. Zo verhoogde de operationele capaciteit begin 2022 door het bijplaatsen van 281 tijdelijke noodbedden in 16 verschillende inrichtingen. Het doel van deze operatie was om in 'noodcapaciteit' te voorzien, om een betere spreiding van de gedetineerden te bewerkstelligen en om elke gedetineerde van een bed die naam waardig te voorzien. Ondanks het bijplaatsen van deze 281 bedden sliepen er op 23 september 2022 nog steeds 124 gedetineerden op een matras op de grond (zogenaamde 'grondslapers').<sup>52</sup> Deze maatregel was een direct gevolg van het ad hoc bezoek van het CPT aan België tussen 2 en 9 november 2021. Een van de aanbevelingen uit het verslag van het Comité luidt: « *Le CPT (...) souhaite recevoir la confirmation que tous les détenus en Belgique ont désormais leur propre lit* ». <sup>53</sup>

Een voorbeeld uit Gent. Terwijl de gevangenis een theoretische capaciteit heeft voor 244 mannelijke gedetineerden werd "omwille van de chronische overbevolking" in verschillende

---

<sup>49</sup> AEBI, COCCO & MOLNAR 2023 (p.15).

<sup>50</sup> CTRG 2023a.

<sup>51</sup> BEYENS, SNACKEN & ELIAERTS 1993 (p. 118).

<sup>52</sup> CPT (2022). *Réponse du Gouvernement de Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à la visite effectuée en Belgique du 2 au 9 novembre 2021*. [CPT/Inf \(2022\) 23, p. 7](#).

<sup>53</sup> CPT. Bezoek aan België. [CPT/Inf \(2022\) 22, par. 19](#).

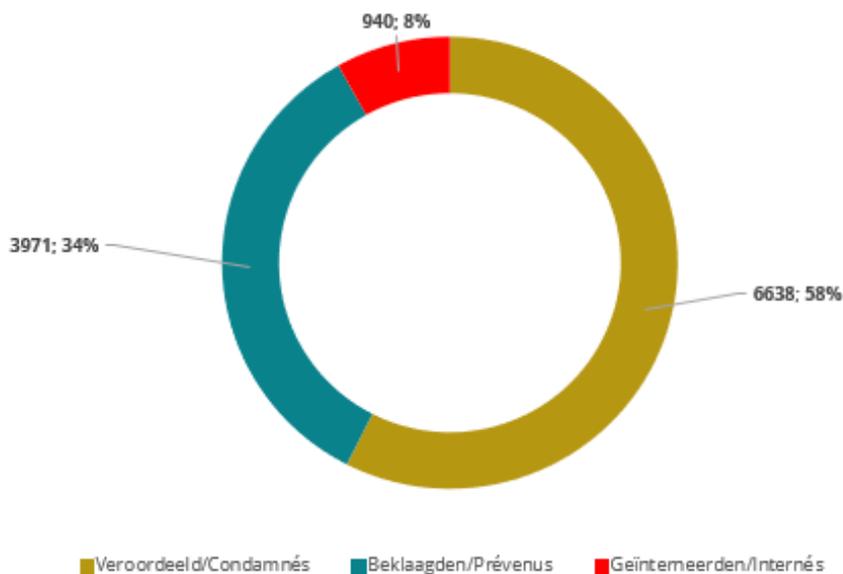
cellen een bed bijgeplaatst en is er een (operationele) capaciteit voor 326 gedetineerden.<sup>54</sup> De cellen, de gemeenschappelijke ruimtes en de wandelingen worden er echter niet groter op.

De operationele capaciteit kan gevoelig zijn voor veranderingen en, indien te kwader trouw toegepast, voor manipulatie.<sup>55</sup> Het lijkt aangewezen om de capaciteit van een inrichting te bepalen op basis van objectievere criteria. De minimale vereisten inzake leefruimte per gedetineerde zoals vooropgesteld door het CPT of de minimale vloeroppervlakte zoals bepaald in het Koninklijk Besluit van 3 februari 2019 kunnen hiervoor worden gebruikt.<sup>56</sup> De vaststellingen uit de jaarverslagen van de CTRG en zijn commissies van toezicht doen vermoeden dat bij toepassing van de voornoemde bepalingen het overbevolkingsprobleem groter zou blijken dan de actuele cijfergegevens doen vermoeden.<sup>57</sup>

### 3. Samenstelling van de gevangenisbevolking

Een ander belangrijk aspect is de samenstelling van de gevangenisbevolking waaruit de kenmerken van de populatie kunnen worden afgeleid. Het onderstaand diagram, die de cijfers op 1 november 2023 weergeeft, leert ons dat er uit de Belgische gevangenispopulatie drie grote groepen naar voor komen: veroordeelden, beklaagden en geïnterneerden.

Grafiek 3: samenstelling van de gevangenisbevolking in België



<sup>54</sup>Zie: [justitie.belgium.be/nl/themas\\_en\\_dossiers/gevangenis/belgische\\_gevangenis/gevangenis/meer\\_info/gent](https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/gevangenis/belgische_gevangenis/gevangenis/meer_info/gent).

<sup>55</sup> SIMPSON ET AL 2019.

<sup>56</sup> Koninklijk besluit van 3 februari 2019 tot uitvoering van de artikelen 41, § 2, en 134, § 2, van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. *BS*. 14 februari 2019.

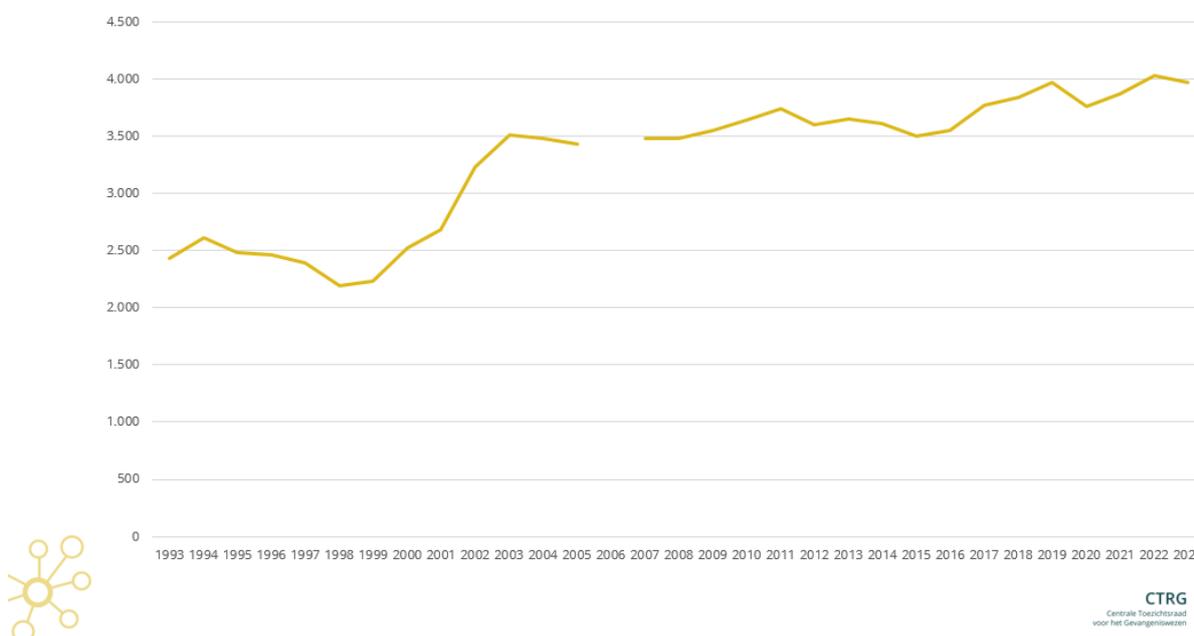
<sup>57</sup> CTRG 2023a.

## Beklaagden

In absolute aantallen zijn er 6 638 veroordeelden, deze groep representeert 58% van de totale gevangenispopulatie. Daarnaast verblijven er 3 971 beklaagden in de Belgische gevangenissen. Daarmee bedraagt het aantal beklaagden in onze gevangenissen 34% op 1 november 2023. Uit de vergelijkende SPACE-I statistieken, die de penitentiaire statistieken van de 47 lidstaten van de Raad van Europa vergelijkt, blijkt dat het aantal voorlopig gehechten in 2022 36,2% van de totale gevangenispopulatie bedraagt. Dat is aanzienlijk hoger dan de Europese mediaan die op 24,8% ligt.<sup>58</sup>

De onderstaande grafiek geeft weer dat het aantal beklaagden de afgelopen jaren quasi voortdurend toeneemt. Dit is voornamelijk het gevolg van een toename van de duur van de voorlopige hechtenis. Beyens en Maes stelden dat er tot 2017 een toename is van de duur van de voorlopige hechtenis en van het aantal beklaagden. Tegelijkertijd is er eveneens “een gestage opmars van het aantal nieuwe mandaten vrijheid onder voorwaarden, dat bedoeld is als een alternatief voor de voorlopige hechtenis”.<sup>59</sup> In de periode tussen 2017 en 2021 valt een daling met 7,5% van het aantal mandaten voorlopige hechtenis waar te nemen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de impact van de COVID-19 pandemie die voornamelijk tijdens de eerste golf (2020 – 2021) leidt tot een daling van het aantal mandaten voorlopige hechtenis. Ook voor deze periode is de conclusie dat het aantal mandaten voorlopige hechtenis niet leidt tot een daling van het aantal beklaagden omdat de duur van de voorlopige hechtenis toeneemt. De gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis bedraagt 13,5 weken, ofwel 3,2 maanden. Waarbij de meeste mandaten voorlopige hechtenis kort duren, namelijk minder dan 10 weken. Maar de 20% langst durende mandaten, diegene die langer dan 23 weken duren, vertegenwoordigt de helft van de populatie beklaagden.<sup>60</sup>

**Grafiek 4: aantal beklaagden in de Belgische gevangenissen tussen 1993 en 2023.**



<sup>58</sup> AEBI, COCCO, & MOLNAR 2023 (p. 44).

<sup>59</sup> BEYENS & MAES 2020.

<sup>60</sup> DE BUSCCHERE 2022, 10 juni.

## Geïnterneerden

In zijn beleidsverklaring stelt de minister van Justitie dat “geïnterneerden (...) niet thuis [horen] in de gevangenis”.<sup>61</sup> Ondanks dit sterk engagement neemt het aantal geïnterneerden in de gevangnissen toe. Op één jaar tijd stromen er 118 bijkomende geïnterneerden in, een procentuele stijging van 12,33 procentpunt. Op 1 november 2023 bestaat ongeveer 8% van de Belgische gevangenisbevolking uit **geïnterneerden**. De beleidsmakers zetten in op de opening van forensisch psychiatrische centra in Aalst, Paifve en Waver om hierop een antwoord te bieden. Maar in dat verband moet worden vastgesteld dat de opening van deze nieuwe FPC’s op zich laat wachten. De Regie der Gebouwen die verantwoordelijk voor de uitrol van de nieuwe FPC’s verwacht dat deze pas in 2028 – 2030 kunnen openen.<sup>62</sup>

Ter herinnering, de interneringsmaatregel wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten pleegden, maar daarvoor op basis van hun ernstige mentale problemen ontoerekeningsvatbaar worden verklaard. Door een gebrek aan plaats in zorginstellingen verblijven er nog steeds geïnterneerden in de gevangenis. In deze gevangnissen, en zelfs in de afdelingen voor de bescherming van de maatschappij, hebben de geïnterneerden geen toegang tot de adequate zorg- en hulpverlening waar zij op basis van hun geïnterneerdenstatuut recht op hebben.<sup>63</sup> Nochtans bestaat een van de doelstellingen van de interneringswet erin om te verzekeren dat “aan de geïnterneerde persoon de zorg wordt verstrekt die zijn toestand vereist met het oog op zijn re-integratie in de maatschappij”.<sup>64</sup> Het mag dan ook niet verwonderen dat deze toestand onderwerp is van (inter)nationale kritiek. Reeds bij zijn eerste bezoek aan België beveelt het CPT aan « *d'accorder une haute priorité à la recherche d'une solution au problème, précédemment relaté, du transfert des patients internés* ». <sup>65</sup> Ook bij latere bezoeken aan België buigt het CPT zich over de situatie en herrinert het dat « *la situation des internés dans les prisons (...) appelle à des mesures immédiates* ». <sup>66</sup>

Daarnaast veroordeelde het EHRM België al meermaals voor een schending van art. 3 (verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling) en/of art. 5 (recht op veiligheid en vrijheid).<sup>67</sup> Het gebrek aan adequate zorg tijdens deze plaatsing in een psychiatrische afdeling van een gevangenis bracht het Europees Hof ertoe een sterk signaal te geven in het pilootarrest *W.D. t. België* van 6 september 2016 door nogmaals op de systemische en structurele problemen te wijzen, waaronder: een logica van zorg gebaseerd op de justitiële context, gebrek aan medisch en sociaal-educatief personeel, onvoldoende gespecialiseerd bewakingspersoneel en een gebrek aan opleiding van het personeel.<sup>68</sup> De uitvoering van de arresten van het EHRM met betrekking tot de situatie van de geïnterneerden in de gevangnissen wordt nog steeds opgevolgd door het Comité van Ministers van de Raad van

---

<sup>61</sup> VAN QUICKENBORNE 2021, 7 februari (p. 31).

<sup>62</sup> CTRG & Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) 2023 (p. 4).

<sup>63</sup> CTRG 2021, 3 november.

<sup>64</sup> Art. 2. Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering, *BS* 9 juli 2014, zoals gewijzigd door de wet van 4 mei 2016 houdende internering en diverse bepalingen inzake Justitie. *BS* 13 mei 2016.

<sup>65</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(94\) 15](#), par. 194.

<sup>66</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2018\) 8](#), p. 8.

<sup>67</sup> Zie onder meer: EHRM 30 juli 1998, nr. 25357/94, *Aerts t. België*; EHRM 6 december 2011, nr. 8595/06, *De Donder en De Clippel t. België*; EHRM 2 oktober 2012, nr. 22831/08, *L.B. t. België*; EHRM 10 januari 2013, nr. 43418/09, *Claes t. België*; EHRM 6 september 2016, nr. 73548/13, *W.D. t. België*; EHRM 18 juli 2017, nr. 18052/11, *Rooman t. België*; EHRM 6 april 2021, nr. 46130/14 en 4 anderen, *Venken en anderen t. België*.

<sup>68</sup> EHRM 6 september 2016, nr. 73548/13, *W.D. t. België*.

Europa.<sup>69</sup> Dit betekent dat het Comité van Ministers van oordeel is dat de Belgische Staat nog steeds geen afdoende maatregelen heeft genomen om dit structurele probleem te verhelpen.

Het aantal geïnterneerden in de gevangenissen daalde tussen 2011 en 2017 van 1091 naar 696.<sup>70</sup> Zoals eerder besproken gaat het hierbij voornamelijk om een verplaatsingseffect waarbij geïnterneerden vanuit de gevangenis worden overgebracht naar de hoog beveiligde FPC's in Gent en Antwerpen. Dit blijkt echter geen duurzame oplossing te zijn. Door de jaren heen neemt het aantal geïnterneerden in de gevangenissen opnieuw toe. Op 1 november 2022 verbleven er 822 geïnterneerden in de Belgische gevangenissen, op 1 november 2023 steeg het aantal naar 940. Dit is bijzonder opmerkelijke vaststelling in het licht van de ontwikkeling van de wetgeving betreffende de internering. De nieuwe interneringswet, die op 1 oktober 2016 in werking trad, voorziet in wijzigingen aan de interneringswet die middels een beperking van het toepassingsgebied van de wet namelijk de drempel voor het opleggen van een internering verhogen. Een internering kan sindsdien enkel worden opgelegd bij ernstige misdrijven.<sup>71</sup> Art. 9 van de nieuwe interneringswet voorziet in drie cumulatieve voorwaarden voor het opleggen van een interneringsmaatregel. Er moet sprake zijn van (1) een misdaad of een wandrijf die de fysieke of psychische integriteit van derden aantast of bedreigt, (2) op het ogenblik van de beslissing moet de persoon in kwestie aan een geestesstoornis lijden die zijn oordeelsvermogen of de controle over zijn daden tenietdoet of ernstig aantast en (3) er moet sprake zijn van een gevaar op recidive ten gevolge van de geestesstoornis.<sup>72</sup>

Ondanks een striktere wetgeving en het openen van de FPC's neemt het aantal geïnterneerden in de Belgische gevangenissen toe. Daarbij merken *Nederlandt et al* op dat er meer capaciteit is voor geïnterneerden in Vlaanderen dan in Wallonië. De vraag rijst « *si cette capacité plus importante joue un rôle dans le recours accru à l'internement en Flandre ?* ». <sup>73</sup> Met de opening van de FPC's van Aalst, Paifve en Waver in het vooruitzicht is het van cruciaal belang om voorgaande hypothese te onderzoeken om te vermijden dat er opnieuw een *transcarceration* effect plaatsvindt en er alsnog een aanzienlijk aantal geïnterneerden in de gevangenissen verblijven.

### Nationaliteit als ruwe proxy

Uit de vergelijkende SPACE-I statistieken komt naar voor dat in 2022 ongeveer 43% van de gedetineerden in de Belgische gevangenissen niet de Belgische nationaliteit heeft.<sup>74</sup> Het aandeel gedetineerden zonder Belgische nationaliteit schommelt al sinds 1990 rond de 40%. Het is van belang om te verduidelijken dat deze cijfers enkel rekening houden met de nationaliteit en dus geen verband houden met het recht op verblijf in België. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 60% van de populatie gedetineerden zonder Belgische nationaliteit (N: 3 174) eveneens geen recht op verblijf heeft in België. Dit maakt dat ongeveer 27,91% van de totale gevangenisbevolking geen recht op verblijf heeft.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. 1475<sup>e</sup> réunion (2023, septembre 21) (DH). H46-8 *Groupe L.B.* (Requête n° 22831/08) et *W.D.* (Requête n° 73548/13) *c. Belgique*. [CM/Del/Dec\(2023\)1475/H46-8](#).

<sup>70</sup> BEYENS & MAES (2020).

<sup>71</sup> VERHESSCHEN & VERBRUGGEN 2018.

<sup>72</sup> Art. 9, Interneringswet, *BS* 9 juli 2014, zoals gewijzigd door de wet van 4 mei 2016 houdende internering en diverse bepalingen inzake Justitie, *BS* 13 mei 2016.

<sup>73</sup> NEDERLANDT et al 2023.

<sup>74</sup> AEBI, COCCO & MOLNAR 2023 (p. 44-45).

<sup>75</sup> DE RIDDER & BEYENS 2014.

De bevolkingcijfers van DG EPI tonen aan dat op 15 december 2023 er 4 979 'buitenlandse' gedetineerden, oftewel gedetineerden zonder de Belgische nationaliteit, aanwezig zijn. Het aandeel 'buitenlandse' gedetineerden bedraagt 41,72% van de totale gevangenisbevolking. Een daling van ongeveer 2% ten aanzien van het percentage van 2022. Van het totaal aantal gedetineerden zonder de Belgische nationaliteit hebben 3 429 personen eveneens geen recht op verblijf in België. Dit toont aan dat het aantal gedetineerden zonder verblijfsrecht binnen de groep niet-Belgen is toegenomen. Binnen deze groep 'buitenlandse' gedetineerden heeft 68,86% geen verblijfsrecht in België. Ten aanzien van de gehele gevangenisbevolking heeft 28,73% van de gedetineerden geen recht op verblijf.

Van de 4 979 'buitenlandse' gedetineerden hebben er 2 330 het statuut van voorlopig gehechte. Van deze 2 330 voorlopig gehechten hebben er 1 691 tevens geen verblijfsrecht. Maar liefst 72,57% van het aantal personen in voorlopige hechtenis zonder de Belgische nationaliteit heeft dus geen recht op verblijf. Van de totale populatie voorlopig gehechten heeft 41,57% van de voorlopig gehechten geen recht op verblijf. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis hoger is wanneer het gaat om personen zonder verblijfsrecht (17,5 weken) dan voor personen met een niet-Belgische nationaliteit (12,2 weken) en gedetineerden met de Belgische nationaliteit (11,2 weken).<sup>76</sup>

#### 4. De impact van de overbevolking

De Belgische gevangenissen kampen dus al sinds de vorige eeuw met een chronisch probleem van overbevolking. De voorgaande cijfergegevens tonen aan dat de problematiek nog steeds razend actueel is.

Het CPT is nochtans van oordeel dat een gevangenis die met een bezettingsgraad van 100% niet efficiënt kan functioneren. Er moet steeds een zekere marge zijn om niet-compatibele gedetineerden van elkaar te kunnen scheiden, te differentiëren en om gedetineerden tijdelijk te kunnen opvangen.<sup>77</sup> De Raad van Europa stelt in zijn 'White Paper on Prison Overcrowding' dat een penitentiaire inrichting met een bezettingsgraad van meer dan 90% een indicator is voor een nakende overbevolking en een signaal moet zijn voor de bevoegde autoriteiten om dringende maatregelen te nemen.<sup>78</sup> Slechts één van de 34 Belgische penitentiaire inrichtingen heeft een bezettingsgraad van minder dan 90%, namelijk het penitentiaire landbouwcentrum van Marneffe met een bezettingsgraad van 81,56%. Maar liefst 21 van de 34 hebben een bezettingsgraad van 100% of meer.<sup>79</sup>

Uitgaand van de vaststellingen van de commissies van toezicht getuigt het meest recente jaarverslag van de CTRG over de negatieve impact van de overbevolking op de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van gedetineerden. Het rapporteert over hoe de overbevolking om zich heen grijpt en alle aspecten van het leven in een gevangenis aantast, verstoort en verziekt.<sup>80</sup> Ook het CPT stelt dat overbevolking een negatief effect heeft op het

---

<sup>76</sup> DE BUSCCHERE 2022, 10 juni.

<sup>77</sup> CPT, bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, [CPT/Inf \(2022\) 13](#), par. 29; CPT, bezoek aan Griekenland, [CPT/Inf \(2020\) 15](#), par. 13.

<sup>78</sup> Raad van Europa 2016, 23 augustus (par. 20).

<sup>79</sup> Op basis van de bevolkingcijfers van 15 november 2023. De gevangenis van Ieper, die gesloten is voor het doorvoeren van renovatiewerken, de detentie- en de transitiehuizen werden niet meegenomen in deze berekening.

<sup>80</sup> CTRG 2023a.

functioneren van alle diensten, het organiseren van activiteiten en op de levenskwaliteit van de gedetineerden.<sup>81</sup> Dit ongunstige effect wordt versterkt wanneer de overbevolking gepaard gaat met een beperkt regime, een gebrek aan activiteiten of een ontoereikend toegang tot sanitaire faciliteiten.<sup>82</sup>

Vooraleer dieper in te gaan op enkele van de negatieve gevolgen van de overbevolking is het belangrijk om twee zaken in het achterhoofd te houden. Ten eerste beperkt het probleem van overbevolking zich niet "louter" beperkt tot de opsluiting van meerdere personen in krappe (en aftandse) cellen.<sup>83</sup> Het heeft tevens een invloed op de toegang tot de wandeling, toegang tot activiteiten. Dit heeft op zijn beurt een negatieve impact op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de gedetineerden die meer en meer tijd op cel moeten doorbrengen. Al dit voorgaande werkt spanningen, frustraties en onbegrip in de hand waardoor gedetineerden moeilijker gedrag vertonen, hetgeen een weerslag heeft op de werkomstandigheden van het penitentiaire personeel.

Ten tweede is het van belang om de materiële detentieomstandigheden in de Belgische gevangenissen in het achterhoofd te houden. In het jaarverslag 2021 getuigen de CTRG en de commissies van toezicht over de preciaire materiële detentieomstandigheden en de infrastructurele problemen. Samenvattend stelt het jaarverslag dat dat de mensonwaardige detentieomstandigheden legio zijn: te krappe cellen, vochtproblemen, schimmel, gebrek aan dag- of kunstlicht, isolatieproblemen, insijpelend water, onvoldoende mogelijkheid om de ruimte te verluchten, gebrek aan privacy, beschadigd of verouderd materiaal en problemen door de aanwezigheid en de proliferatie van ongedierte (ratten, muizen, kakkerlakken enz.). De meest opzienbarende vaststelling is dat sommige cellen niet over de nodige sanitaire voorzieningen (WC, stromend water) beschikken. Anno 2021 zijn sommige gedetineerden nog steeds verplicht om hun behoeften te doen in een toiletemmer.<sup>84</sup> De overbevolking en de infrastructurele problemen zijn in zekere zin communicerende vaten. Ze staan met elkaar in verbinding: het intensere gebruik van de infrastructuur als gevolg van de overbevolking draagt bij tot de veroudering en verloedering van de gebouwen; de preciaire materiële detentieomstandigheden versterken de negatieve gevolgen van de overbevolking. Het verband tussen overbevolking en materiële detentieomstandigheden wordt dan ook met regelmaat aangehaald door het EHRM. Zo oordeelde het EHRM bijvoorbeeld in verschillende arresten dat een langdurende detentie in overbevolkte inrichtingen in combinatie met een gebrek aan voldoende (slaap)ruimte in strijd is met art. 3 EVRM.<sup>85</sup> Op 25 november 2014 veroordeelt het EHRM België tot een schending van het art. 3 EVRM in de zaak *Vasilescu*. De zaak gaat terug op de situatie waarin de verzoeker zich in oktober 2011 bevindt. Hij verbleef toen in de gevangenis van Antwerpen waar de betrokkene een cel van 8m<sup>2</sup> deelde met twee andere personen. Tijdens zijn verblijf in deze cel moest verzoeker de nacht doorbrengen op een matras op de grond en werd hij blootgesteld aan passief roken. In november 2011 verbleef verzoeker in de gevangenis van Merksplas waar hij geen toegang had tot stromend water en een toilet. Ook hier werd hij blootgesteld aan passief roken. Het EHRM is van oordeel dat de beperkte leefruimte waarover de verzoeker gedurende twee weken beschikte (minder dan 3 m<sup>2</sup>), reeds volstond om tot een schending van artikel 3 EVRM te besluiten. Deze

---

<sup>81</sup> CPT (1992). *2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991*. [CPT/Inf \(92\) 3](#), par. 46.

<sup>82</sup> *Ibid.*, [CPT/Inf \(92\) 3](#), par. 50.

<sup>83</sup> *Ibid.*; CTRG 2023a.

<sup>84</sup> CTRG 2022.

<sup>85</sup> Zie o.m. EHRM, 28 juli 1991, nr. 40907/98, *Dougoz t. Griekenland*; EHRM, 15 juli 2022, nr. 47095/99, *Kalashnikov t. Rusland*; EHRM, 4 februari 2003, nr. 50901/99, *Van der Ven t. Nederland*.

toestand werd nog verergerd door het feit dat hij op een matras op de grond moest slapen, de blootstelling aan passief roken en door de omstandigheid dat hij 's nachts enkel over een emmer beschikte voor zijn sanitaire behoeften.<sup>86</sup> Het bijzondere aan deze veroordeling is dat het EHRM een structureel probleem vaststelt: « *la Cour a également constaté que les problèmes découlant de la surpopulation carcérale en Belgique ainsi que les problèmes d'hygiène et de vétusté des établissements revêtent un caractère structurel et ne concernent pas uniquement la situation personnelle du requérant* » [eigen onderlijning].<sup>87</sup> Het arrest *Vasilescu* wordt gezien als een quasi-pilootarrest omdat het EHRM wel een structureel probleem benoemt, maar daarbij niet preciseert welke maatregelen de Belgische staat concreet moet ondernemen.<sup>88</sup> De uitvoering van het arrest *Vasilescu* wordt tot op heden opgevolgd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. In zijn laatste beslissing roept het Comité van Ministers de Belgische Staat opnieuw op om spoedeisende maatregelen te nemen om het structurele probleem van overbevolking te verhelpen.<sup>89</sup>

### Leefruimte per gedetineerde

De vereisten inzake de “materiële levensomstandigheden” in de gevangenissen worden omschreven in de artikelen 41 tot 47 van de Basiswet. Artikel 41 §2 bepaalt dat: “*de Koning (...) de voorwaarden [bepaalt] waaraan de verblijfsruimtes en de ruimtes voor gemeenschappelijke activiteiten moeten voldoen inzake gezondheid, brandveiligheid en hygiëne, en stelt daartoe regels vast die minstens betrekking hebben op de omvang, de verlichting, de verluchting, de sanitaire voorzieningen en het onderhoud*”. Het Koninklijk besluit van 3 februari 2019 bepaalt deze voorwaarden, maar de bepalingen van het Koninklijk besluit zullen echter pas in 2039 in werking treden.

In de praktijk blijken niet alle cellen te beantwoorden aan de vereisten (zie p. 5). Zo stelde de CTRG tijdens zijn bezoek aan de penitentiaire inrichtingen van Leuven Centraal en Marneffe vast dat de leefruimte per gedetineerde niet tegemoetkomt aan de internationale normen.<sup>90</sup> Hoewel de (inter)nationale normen vereisen dat de sanitaire volledig afgescheiden moeten zijn van de rest van de cel is dit in de praktijk niet altijd het geval. Er wordt er doorgaans een gordijn opgehangen of een halfhoog toiletschermb voorzien. Het gebruik van het toilet gebeurt onder de toeziende ogen van de celgenoten.<sup>91</sup> Maar ook het telefoneren naar een advocaat of naar familieleden kan niet gebeuren zonder meeluisterende oren.<sup>92</sup> In de cellen waar meerdere gedetineerden verblijven is er bijgevolg een totaal gebrek aan privacy.

Op de cellen is er ook een tekort aan meubelstukken. Er zijn simpelweg niet genoeg stoelen voor het aantal gedetineerden op cel, er is te weinig ruimte om allemaal aan tafel te kunnen zitten, er is slechts één tv voor meerdere gedetineerden. Op 23 september 2022 hebben 124 gedetineerden niet eens een bed die naam waardig, zij slapen op een matras op de

---

<sup>86</sup> EHRM, 25 november 2014, nr. 27053/95, *Vasilescu t. België*.

<sup>87</sup> *Ibid.*, par. 127.

<sup>88</sup> GUILLAIN & SCALIA 2015 (pp. 423-425).

<sup>89</sup> Council of Europe, Interim resolution [CM/ResDH\(2022\)145](#). Execution of judgments of the European Court of Human Rights, *Vasilescu group v. Belgium*. Adopted by the Committee of Ministers on 10 June 2022 at the 1436th meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>90</sup> CTRG 2023b (par. 31 - 32).

<sup>91</sup> Zie o.m.: CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2022\) 22](#), par. 17.

<sup>92</sup> CTRG 2023a.

grond.<sup>93</sup> Het aantal grondslapers fluctueert doorheen 2022 tussen de 82 en 248.<sup>94</sup> Ondanks het bijplaatsen van 281 tijdelijke noodbedden en een aanzienlijke stijging van de capaciteit (van gemiddeld 9 641 plaatsen in 2022 naar 10 600 plaatsen op 1 december 2023) stijgt het aantal grondslapers naar 178 op 1 december 2023. Ook nadien blijft het aantal grondslapers toenemen.

De problemen strekken zich verder uit naar de gemeenschappelijke ruimtes voor bezoek, activiteiten of zelfs de bibliotheek. Ze zijn niet aangepast aan de noden van de steeds toenemende gevangenisbevolking. Dit heeft een nefaste uitwerking op de organisatie van activiteiten.

### Een tekort aan zinvolle activiteiten

Het CPT is van oordeel dat gedetineerden een aanzienlijk deel van de dag, namelijk minimaal 8 uur per dag, moeten kunnen deelnemen aan zinvolle activiteiten zoals arbeid, vormingsactiviteiten, sportactiviteiten of vrijetijdsbesteding.<sup>95</sup> De toegang tot zinvolle activiteiten vormt een van de hoekstenen voor het uitwerken van een individueel detentieplan. Dit plan schetst het traject dat een welbepaalde gedetineerde tijdens zijn detentie zal doorlopen met het oog op een succesvolle re-integratie.<sup>96</sup> De re-integratie van gedetineerden en het beperken van de detentieschade gelden namelijk als twee van de centrale doelstellingen van de gevangenisstraf.<sup>97</sup>

In de praktijk brengen gedetineerden echter steeds meer tijd op cel door omdat de overbevolking de toegang tot zinvolle activiteiten bemoeilijkt. Tijdens zijn bezoek aan België stelde het CPT vast dat de meerderheid van de gedetineerden tot wel 23 uur per dag op cel verblijven.<sup>98</sup> De vraag naar een tewerkstelling of een vormingsactiviteit overstijgt het aanbod ruimschoots. Slechts een beperkt aantal gedetineerden kan een tewerkstelling bekomen of kan deelnemen aan educatieve of opleidingsactiviteiten. De wachtlijsten nemen alsmaar toe. Zo stelde de CTRG vast dat de wachttijd voor het bekomen van een tewerkstelling in de gevangenis van Leuven Centraal tot wel 18 maanden kan oplopen.<sup>99</sup> En dit is geen uitzondering. Daarom beslissen steeds meer gevangenisdirecties om over te schakelen naar halftijdse tewerkstelling van de gedetineerden. Hierdoor kunnen meer gedetineerden worden tewerkgesteld, maar anderzijds fruikt de verloning van diegene die voorheen een voltijdse tewerkstelling hadden of konden bekomen.<sup>100</sup>

Ook de fitness-, sportlokalen en de wandelplaatsen zijn niet aangepast aan het aantal gedetineerden dat er gebruik van moet maken. Dit verhindert de toegang tot sportactiviteiten en maakt effectieve lichaamsbeweging op sommige wandelplaatsen onmogelijk. Het CPT is

---

<sup>93</sup> CPT. (2022). *Réponse du Gouvernement de Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à la visite effectuée en Belgique du 2 au 9 novembre 2021*. [CPT/Inf \(2022\) 23, p. 7](#).

<sup>94</sup> CTRG 2023a.

<sup>95</sup> CPT, bezoek aan Moldavië, [CPT/Inf \(2023\) 27](#), par. 49.

<sup>96</sup> Art. 38, basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005.

<sup>97</sup> *Ibid*, art. 9 §2 ; Eindverslag van de commissie basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (DECROLY, V. en VAN PARYS, T.), Parl. St. Kamer 2001, nr. 1076/001, p.9.

<sup>98</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2022\) 22](#), par. 21.

<sup>99</sup> CTRG 2023b.

<sup>100</sup> CTRG 2023a.

nochtans van oordeel dat de voorzieningen voor lichaamsbeweging in de buitenlucht "groot genoeg moeten zijn zodat de gedetineerden aan lichaamsbeweging kunnen doen (in plaats van te ijsberen in een besloten ruimte)". De wandelplaatsen moeten daarenboven worden uitgerust met de nodige sportvoorzieningen.<sup>101</sup>

Zelfs wanneer het aanbod en de infrastructurele voorzieningen aangepast zouden zijn aan het aantal gedetineerden is er vaak onvoldoende personeel om de activiteiten te laten plaatsvinden of zelfs om bewegingen van het cellulaire gedeelte richting deze activiteiten te organiseren. Steeds vaker worden zinvolle open regimes afgebouwd omdat ze door een combinatie van overbevolking en een nijpend personeelstekort niet langer in stand kunnen worden gehouden.<sup>102</sup>

### Een succesvolle re-integratie

Het gevolg is dat de individuele detentieplannen, die de succesvolle re-integratie van gedetineerden moeten faciliteren, maar al te vaak dode letter blijven. Er kan simpelweg niet worden voldaan aan de noodzakelijke randvoorwaarden om enige zinnige uitvoering te kunnen geven aan de individuele detentieplannen. Daarnaast is de dossierlast bij de psychosociale diensten erg groot waardoor zelf het louter opstellen van de detentieplannen onder druk komt te staan.<sup>103</sup>

Een studie van het NICC toont aan dat ongeveer 57% van de gedetineerden recidiveert. Het onderzoek dateert van 2015, maar recentere cijfers zijn niet beschikbaar.<sup>104</sup> Deze cijfers tonen het belang aan van het investeren in een goede voorbereiding op de invrijheidstelling met het oog op een succesvolle sociale re-integratie en om in te zetten op alternatieve, gemeenschapsgerichte, straffen om de recidive te verminderen en de openbare veiligheid te vrijwaren. Het terugdringen van de recidive is op zichzelf een maatregel die een invloed kan hebben op de instroom van de gedetineerden en op die manier kan bijdragen aan het terugdringen van de overbevolking.<sup>105</sup>

Uit effectenonderzoek blijkt dat een gevangenisstraf een criminogeen effect heeft. Dit wil zeggen dat een persoon die in de gevangenis verblijft een grotere kans heeft om nadien nieuwe strafrechtelijke feiten te plegen. Iedere gevangenisstraf gaat immers gepaard met het verlies van werk, het vergroten van financiële problemen en het vertroebelen van sociale relatie. De opgelopen detentieschade bemoeilijkt een succesvolle terugkeer naar de samenleving en werkt recidive in de hand.<sup>106</sup> Onderzoek toont aan dat met alternatieve straffen zoals werkstraffen en elektronisch toezicht betere resultaten kunnen worden geboekt dan met korte gevangenisstraffen. Een alternatieve straf verkleint de kans op recidive met 50%.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> CPT, bezoek aan Georgië, [CPT/Inf \(2015\) 42](#), par. 75.

<sup>102</sup> CTRG 2023a.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> ROBERT, MINE & MAES 2015 (pp. 173-174).

<sup>105</sup> Raad van Europa 2016, 23 augustus (par. 163).

<sup>106</sup> MCGUIRE 1999 (pp. 17-22).

<sup>107</sup> CLAESSENS 2022. (pp .6-12).

## Leefomstandigheden zijn werkomstandigheden

Tegenover het teveel aan gedetineerden staat een tekort aan penitentiair personeel. Het Rekenhof stelt in zijn verslag betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten dat bijna 9 op de 10 gevangenen met een personeelstekort kampen. Het personeelskader voor de penitentiaire bewakingsassistenten is voor 96,10% ingevuld, hetgeen neerkomt op een tekort aan 265 voltijdsequivalenten. Daarnaast wijst het Rekenhof ook op “het hoge aantal afwezigheden wegens ziekte en de grote verlofachterstand”. De absenteïsmegraad bedraagt 10% bij de penitentiaire diensten terwijl het bij gelijkaardige federale ambtenaren oploopt tot 7,29%. De vele afwezigheden en het personeelstekort veroorzaakt een globale verlofachterstand van 560 000 dagen in 2020.<sup>108</sup>

Het CPT benadrukt de cruciale rol die het penitentiaire personeel speelt in de behandeling van de gedetineerden en het creëren van menswaardige detentieomstandigheden. Naar het oordeel van het Comité moet er in voldoende personeel worden voorzien om de veiligheid van zowel het personeel als de gedetineerden te vrijwaren. Personeelstekorten ondergraven de mogelijkheid om een constructief en redelijk detentieregime bestaande uit zinvolle activiteiten te voorzien. Het brengt daarenboven de veiligheid in de inrichting in het gedrang en bemoeilijkt een doeltreffende controle.<sup>109</sup>

In de praktijk brengt het tekort aan personeel in combinatie met de toenemende gevangenisbevolking stress, moedeloosheid en een afname van het moreel met zich mee. Het wordt steeds moeilijker om met het aanwezige personeel de veiligheid te garanderen, humane detentieomstandigheden te voorzien en om in te zetten op dynamische veiligheid gebaseerd op interpersoonlijke (professionele) relaties. Omdat het schuim aan de lippen staat, valt dit steeds moeilijker te verwezenlijken, worden constructieve open regimes uitgehouden en afgebouwd of kunnen bepaalde activiteiten niet doorgaan door een tekort aan personeel.<sup>110</sup>

Dergelijke werkomstandigheden leiden tot bijkomend ziekteverzuim en uitval van het personeel. Het personeelstekort en het absenteïsme presenteren zich als een roulerende rekening. Het aanwezige personeel levert bijkomende inspanningen om de afwezigheden op te vangen, maar dit veroorzaakt na verloop van tijd op zijn beurt absenteïsme en uitval van de betrokken personeelsleden.<sup>111</sup> Het Rekenhof wijst de overbevolking aan als een van de mogelijke verklaringen voor het hoge ziekteverzuim bij de penitentiaire beambten.<sup>112</sup>

Ook het personeelbestand van de medische diensten is niet aangepast aan het aantal gedetineerden. De gevangenisartsen zien een heel aantal gedetineerden, tot soms zelfs 70 gedetineerden, tijdens een consultatie van ongeveer 4 uur. De gedetineerden klagen over 5-minuten-consultaties en symptomatische behandelingen met paracetamol. De toegang tot gespecialiseerde zorgen verloopt uiterst moeilijk door toenemende wachtlijsten, een gebrek aan personeel of moeilijkheden met het vervoer van de gedetineerden. Het aantal gedetineerden met psychische problemen en het aantal geïnterneerden nemen toe, maar de toegang tot een psycholoog, psychiater of geestelijke gezondheidszorgen blijft beperkt.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> Rekenhof 2021, 22 december (pp. 3-5).

<sup>109</sup> CPT, bezoek aan Griekenland, [CPT/Inf \(2014\) 26](#), par. 132.

<sup>110</sup> CTRG 2023a.

<sup>111</sup> CTRG 2023b (p.13).

<sup>112</sup> Rekenhof 2021, 22 december (p. 41).

<sup>113</sup> CTRG 2023a ; MISTIAEN et al. 2017.

De vraag rijst of dit personeelsgebrek op zich niet kan of moet leiden tot het voeren een meer reductionistisch geïnspireerd beleid? Zou een rationalisering van het aantal gedetineerden de verhoudingen terug gelijk kunnen trekken? Is er, met andere woorden, niet eerder sprake van een structureel 'gedetineerdenteveel' dan van een personeelstekort?

### Overbevolking bemoeilijkt de (over)plaatsing van gedetineerden

Door de overbevolking is er te weinig handelingsruimte. De directie- en personeelsleden moeten puzzelen om de celtoewijzingen te organiseren. Door het plaatsgebrek is het onmogelijk om niet-compatibele gedetineerden in andere cellen onder te brengen of om rokers en niet-rokers van elkaar te scheiden. Gedetineerden moeten bij aankomst in een gevangenis soms noodgedwongen in een straf- of beveiligde cel verblijven omdat er geen plaats is op de reguliere cellen. Die straf- en beveiligde cellen worden op hun beurt alsmear vaker gebruikt omdat het samenleven op kleine oppervlaktes frustraties, spanningen en geweld genereert. Bovendien verkiezen gedetineerden steeds vaker om vrijwillig op een straf- of beveiligde cel te verblijven om gewoon eens te ontsnappen aan de realiteit in de reguliere cellen, om eens een nacht door te slapen of om eens naar het toilet te gaan zonder toezienende ogen.<sup>114</sup>

Ook in de beroepen tegen de beslissing tot overplaatsing laat de overbevolking zich niet onbetuigd. Gedetineerden die in een sterk overbevolkte gevangenis verblijven worden na veroordeling overgeplaatst naar andere gevangenissen, vaak strafhuizen. Door de overplaatsing neemt de reistijd voor de bezoekers toe of verblijft men in gevangenissen die moeilijk bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Dit bemoeilijkt enerzijds de contacten met familieleden en anderzijds de voorbereiding van de re-integratie in de woonregio. In zekere zin wordt er een afweging gemaakt tussen het verblijf in gevangenissen waar de detentieomstandigheden in strijd zijn met art. 3 EVRM en een overplaatsing naar een gevangenis die de vrijwaring van het recht op een privé- en familieleven (art. 8 EVRM) kan belemmeren.<sup>115</sup>

### Enkele conclusies

De voorgaande cijfergegevens tonen aan dat het Belgische gevangeniswezen kampt met een chronisch en structureel probleem van overbevolking. De afgelopen 30 jaar nam de gevangenisbevolking quasi onafgebroken toe van 7 489 gedetineerden in 1993 naar 11 874 op 15 december 2023. Het aantal gedetineerden in de Belgische gevangenissen is nog nooit zo hoog geweest. Het bijplaatsen van bijkomende bedden en een aanzienlijk stijging van de gevangenis capaciteit belet niet dat er nog steeds een overbevolkingsgraad van 13% is. Het belet niet dat er nog steeds 178 personen op een matras op de grond moeten slapen.<sup>116</sup> Het fenomeen van de grondslapers is in de Belgische gevangenissen uitgegroeid tot een normaliteit hoewel het in wezen een inbreuk is op de fundamentele (mensen)rechten van de gedetineerden.

---

<sup>114</sup> CTRG 2023a.

<sup>115</sup> Zie o.m. [CA/23-0197](#) ; [BC/23-0123](#) ; [BC/22-0093](#).

<sup>116</sup> *Na edit*: het aantal grondslapers blijft toenemen. Uit de cijfergegevens van 27 december 2023 blijkt dat er op dat ogenblik 224 personen op een matras op de grond moeten slapen.

De vraag rijst of deze cijfers eigenlijk wel een correct beeld schetsen van de situatie? De verschillende termen die men in de praktijk gebruikt om de capaciteit te berekenen zijn gestoeld op onduidelijke criteria die gevoelig zijn aan verandering en zelfs manipulatie. Het aanwenden van een objectiever criterium, zoals de leefruimte per gedetineerden dringt zich op om een correct, objectief en genuanceerd beeld te kunnen bekomen van de omvang van de problematiek.

Een blik op de samenstelling van de gevangenispopulatie toont de mogelijke pijnpunten (hoog aantal personen in voorlopige hechtenis, stijgend aantal geïnterneerden, ...) in het penitentiaire beleid aan en kunnen een leidraad zijn voor het nemen van concrete beleidsacties. Al is bijkomend wetenschappelijk onderzoek naar de oorzaken onontbeerlijk om een *evidence based* beleid te kunnen voeren.

Tot slot is de overbevolking een kwalitatief probleem met een negatieve impact op de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van gedetineerden. Het beperkt zich niet tot de opsluiting van meerdere personen in te kleine, vaak verouderde cellen. Integendeel, overbevolking grijpt om zich heen en tast werkelijk alle aspecten van het leven en werken in een gevangenis aan. Het bemoeilijkt de verwezenlijking van de basisprincipes, zoals het schadebeperkingsbeginsel, die aan onze hedendaagse visie op detentie ten grondslag liggen. Het bemoeilijkt de werking van de gevangenissen en de organisatie van zinvolle activiteiten. Het bemoeilijkt de re-integratie van de gedetineerden. En is dat niet iets van groot maatschappelijk belang is?



## BIBLIOGRAFIE

### Rechtspraak

Beroepscommissie, 29 juni 2023, [BC/23-0123](#).

Beroepscommissie, 6 december 2022, [BC/22-0093](#).

Commission d'appel, 04 octobre 2023, [CA/23-0197](#).

EHRM, 15 juli 2022, nr. 47095/99, *Kalashnikov t. Rusland*.

EHRM 19 mei 2022, nr. 29744/13, *Zogafros en anderen t. Griekenland*.

EHRM 6 april 2021, nr. 46130/14 en 4 anderen, *Venken en anderen t. België*.

EHRM 18 juli 2017, nr. 18052/11, *Rooman t. België*.

EHRM 6 september 2016, nr. 73548/13, *W.D. t. België*.

EHRM 20 oktober 2016, nr. 7334/13, *Mursic t. Kroatië* [GC].

EHRM, 25 november 2014, nr. 27053/95, *Vasilescu t. België*.

EHRM 10 januari 2013, nr.43418/09, *Claes t. België*.

EHRM 2 oktober 2012, nr. 22831/08, *L.B. t. België*.

EHRM 6 december 2011, nr. 8595/06, *De Donder en De Clippel t. België*.

EHRM, 4 februari 2003, nr. 50901/99, *Van der Ven t. Nederland*.

EHRM 30 juli 1998, nr. 25357/94, *Aerts t. België*.

EHRM, 28 juli 1991, nr. 40907/98, *Dougoz t. Griekenland*.

### Sociaalwetenschappelijke bronnen

BELGISCHE REGERING (2023) Communication de la Belgique concernant l'affaire *Vasilescu c. Belgique* (verzoekschrift nr. 64682/12) [[DH-DD\(2022\)384](#)].

BELGISCHE REGERING (2023) Communication de la Belgique concernant l'affaire *Vasilescu c. Belgique* (verzoekschrift nr. 64682/12) [[DH-DD\(2023\)801](#)].

AEBI, M. F., COCCO, E., & MOLNAR, L. (2023). *Prisons and Prisoners in Europe 2022: Key Findings of the SPACE I report*. Series UNILCRIM 2023/2. Council of Europe and University of Lausanne.

AEBI, M. F., COCCO, E., & MOLNAR, L. (2023). *SPACE I - 2022 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Council of Europe and University of Lausanne.

BEYENS, K., & MAES, E. (2020). Het lappendeken van tien jaar strafuitvoering in België. *Panopticon* 41 (1), pp. 10 – 41.

BEYENS, K., & MAES, E. (2017). Gevangenis­capaciteit, gevangenis­bevolking en gevangenis­personeel: kwantitatieve evoluties. In BEYENS, K., & SNACKEN, S. (Reds.), *Straffen. Een penologisch perspectief* (pp. 253 – 293). Maklu.

BEYENS, K., SNACKEN, S., & ELIAERTS, C. (1993). *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*. Kluwer: Antwerpen.

BRUSSENS, D. (2023). *Trends in criminaliteit. De crime drop internationaal en in België*, Onderzoeksrapport 571, Brussel: NICC.

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2023a). [Jaarverslag 2022](#): 4de verslag van de CTRG. Raadpleegbaar via: [CTRG Jaarverslag 2022 NL DEF.pdf \(belgium.be\)](#).

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2023b). Bezoek aan de in­richtingen te Leuven-Centraal en Marneffe. [RA-2023-01, p. 43](#).

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2022). *Jaarverslag 2021, 3<sup>de</sup> verslag van de CTRG*. Raadpleegbaar via [CTRG Jaarverslag 2021 NL WEB.pdf \(belgium.be\)](#).

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2022, 17 mei). *Advies van de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen over de uitvoering van gevangenisstraffen van drie jaar of minder gericht aan het federaal Parlement*. Raadpleegbaar via: [DEF Uitvoering korte straffen NL-1.pdf \(belgium.be\)](#).

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2021, 3 november). Advies over het lot van de geïnterneerden. Raadpleegbaar via: [CTRG-Advies-3.11-Geïnterneerden.pdf \(belgium.be\)](#).

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN & FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS (2023). Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt *Vasilecu c. Belgique* (requête N° 18052/12, arrêt du 25 novembre 2014, définitif le 20 avril 2015), 19 juli 2023. [\[DH-DD\(2023\)906\]](#). Geraadpleegd op 15 december 2023.

CLAESSENS, J. (2022). Pleidooi voor de (door)ontwikkeling van de taakstraf en thuisdetentie ter vervanging van de korte gevangenisstraf. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, (2020)1.

COHEN, S. (1985). *Vision of Social Control*. Polity Press: Cambridge.

COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE. 1475<sup>e</sup> réunion (2023, septembre 21) (DH). H46-8 Groupe *L.B.* (Requête n° 22831/08) et *W.D.* (Requête n° 73548/13) *c. Belgique*. [CM/Del/Dec\(2023\)1475/H46-8](#).

COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE. Interim resolution [CM/ResDH\(2022\)145](#). Execution of judgments of the European Court of Human Rights, *Vasilescu group v. Belgium*.

Adopted by the Committee of Ministers on 10 June 2022 at the 1436th meeting of the Ministers' Deputies.

CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(94\) 15](#).

CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2018\) 8](#).

CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2022\) 22](#).

CPT, bezoek aan Georgië, [CPT/Inf \(2015\) 42](#).

CPT, bezoek aan Griekenland, [CPT/Inf \(2014\) 26](#).

CPT, bezoek aan Griekenland, [CPT/Inf \(2020\) 15](#).

CPT, bezoek aan Moldavië, [CPT/Inf \(2023\) 27](#).

CPT, bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, [CPT/Inf \(2022\) 13](#).

CPT, Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, [CPT/Inf \(2015\) 44](#).

CPT. (2022). Réponse du Gouvernement de Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à la visite effectuée en Belgique du 2 au 9 novembre 2021, [CPT/Inf \(2022\) 23, p. 7](#).

CPT. (2022). 31<sup>e</sup> rapport général du CPT : 1er janvier - 31 décembre 2021. [CPT/Inf\(2021\) 5](#).

CPT. (1992). 2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991. [CPT/Inf \(92\) 3](#).

DE BUSCCHERE, X. (2022, 10 juni). Voorlopige hechtenis. Berekening en analyse van de duur [PowerPoint]. Geraadpleegd via: [justitie.belgium.be/nl/fod\\_justitie/evenementen/rondetafelgesprekken\\_overbevolking\\_in\\_de\\_gevangenis#2](https://justitie.belgium.be/nl/fod_justitie/evenementen/rondetafelgesprekken_overbevolking_in_de_gevangenis#2).

DE RIDDER, S., & BEYENS, K. (2014). 'Illegalen' in de gevangenis. Een eerste analyse van de gevangenispopulatie in België op basis van verblijfstatus. In PAUWELS, L., DE KEULENAER, S., DELTERNE, S., DEVROE, E., FORCEVILLE, J., HARDYNS, W., & VERHAEGE, A. (Eds.), *Criminografische ontwikkelingen III: van (victim)survey tot penitentiaire statistiek*. Antwerpen: Maklu.

Eindverslag van de commissie basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (DECROLY, V. en VAN PARYS, T.), Parl. St. Kamer 2001, nr. 1076/001, p. 9.

EKLAND-OLSON, S., BARRICK, D., & COHEN, L. (1983). Prison overcrowding and disciplinary problems: an analysis of the texas prison system. *J Appl Behav Sci* 1983;19.

GAES, GG. (1994). Prison Crowding Research Reexamined. *Prison J* 1994;74:329-63.

GEENS, K. (2015, 18 maart). Het justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid. Raadpleegbaar via: [Plan justitie 18maart NL.pdf \(nimbu.io\)](#).

GUILLAIN, C., & SCALIA, D. (2015). Conditions de détention: la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne. *Journal des tribunaux*, Vol. 19, pp. 423-425.

NEDERLANDT, O., BERBUTO, S., DE BROUWER, A., DEVEUX, C., JASPIS, P., MALCHAIR, J.G., MOREAU, J., PACI, D., SAX, H., & VANSILIETTE, F. (2023). Le prononcé de la mesure d'internement : une décision automatisée faite d'acteurs spécialisés ? Présentation des résultats d'une analyse des dossiers ouverts en 2019 et 2020 au sein des chambres de protection sociale francophones. *Rev. dr. Pén. Crim. 2023 - N° 11*. pp. 1014 – 1062.

MCCAIN, G., COX, V., & PAULUS, P. (1976). The relationship between illness complaints and degree of crowding in a prison environment. *Environ Behav* 1976; 8 (pp. 283–290).

MCGUIRE, J. (1999). *What Works: Reducing Reoffending Guidelines from Research and Practice*. John Wiley & Sons.

MEGARGEE, E. (1977). The association of population density, reduced space, and uncomfortable temperatures with misconduct in a prison community. *Am J Community Psychol*. 1977; 5 (pp. 289–298).

MISTIAEN, P., DAUVRIN, M., EYSSEN, M., ROBERFROID, D., SAN MIGUEL, L., & VINCK, I. (2017). *Gezondheidszorg in Belgische gevangenis*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 293A. [DOI: 10.57598/R293AS](#).

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS. (2023). *Plus on construit, plus on enferme. Rompre le cercle vicieux*. OIP – section française. p. 4.

COMITÉ VAN MINISTERS VAN DE RAAD VAN EUROPA. (2016). *White paper on prison overcrowding*. [CM\(2016\)121-add3](#).

RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING. (2021). Korte detenties nader bekeken. Den Haag. Raadpleegbaar via: [pdf \(overheid.nl\)](#).

REKENHOF. (2021, 22 december). *HR-beleid in de penitentiaire diensten – organisatie en performantie*. Brussel.

ROBERT, L., MINE, B., & MAES, E. (2015). Recidive na een rechterlijke beslissing: de eerste nationale cijfers over recidiveprevalentie op basis van het Centraal Strafregister. *Panopticon* 2015, pp. 173-174.

SIMPSON, P., SIMPSON, M., ADILY A., GRANT, L., & BUTLER, T. (2019). Prison cell spatial density and infectious and communicable diseases : a systematic review, *BMJ Open*, 2019.

TEAM JUSTITIE. (2022, 1 april). Overheid gaat over tot aankoop van 8 detentiehuisen [Persbericht]. Geraadpleegd op 15 december 2023, van [Overheid gaat over tot aankoop 8 detentiehuisen - Team Justitie](#).

TONRY, M. (2014). Why Crime Rates Are Falling throughout the Western World. *Legal Studies Research Paper Series Research Paper No. 14-41*. University of Minnesota.

TULKENS, F. (2017). Cellule collective et espace personnel – Un arrêt en trompe-l'œil, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2017, p. 989.

VANDEURZEN, J. (2008). *Masterplan 2008 – 2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden*. Brussel : FOD Justitie. Raadpleegbaar via: [justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/masterplan\\_2008\\_2012\\_voor\\_een\\_gevangenisinfrastructuur\\_in\\_humane](http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/masterplan_2008_2012_voor_een_gevangenisinfrastructuur_in_humane).

VERHESSCHEN, K., & VERBRUGGEN, F. (2018). Internering: de uitvluchten zijn op, het geduld is op, maar de hoop doet leven. In DAEMS, T., & PARMENTIER, S. (Eds.), *Europa waakt. Vrijheidsbeneming onder toezicht van het Europese antifoltercomité* (pp. 113 – 137). Universitaire Pers Leuven.

VAN QUICKENBORNE, V. (2022, 10 juni). [Rondetafelgesprekken rond het thema 'overbevolking in de gevangissen'](#). Rondetafelgesprek 1, over de voorlopige hechtenis.

VAN QUICKENBORNE, V. (2021, 7 februari). *Beleidsverklaring 2.0 Justitie*. p.31.

## Wetgeving

Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS*. 1 februari 2005.

Koninklijk besluit van 3 februari 2019 tot uitvoering van de artikelen 41, § 2, en 134, § 2, van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. *BS*. 14 februari 2019.

Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering, *BS* 9 juli 2014, zoals gewijzigd door de wet van 4 mei 2016 houdende internering en diverse bepalingen inzake Justitie. *BS* 13 mei 2016.



# Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés

Olivia NEDERLANDT  
Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

Ce texte est dédié aux membres des commissions de surveillance  
*Partager pour inspirer*

## Résumé - Samenvatting

*Les causes de la surpopulation carcérale ne résident pas nécessairement dans une augmentation de la criminalité. Elles sont plutôt à trouver du côté d'un "populisme pénal" ou d'une perception de l'opinion publique qui fait de la prison la seule "vraie" peine. O. Nederlandt met en évidence dans cet article la difficulté à documenter la question carcérale en général, et à rendre compte de l'impact de la surpopulation. L'éclatement des sources et la dispersion des acteurs rendent difficile une vision globale de la question. Elle déplore également le manque d'évaluation et de fondements scientifiques de certaines politiques pénales et carcérales. Pour remédier à ces problèmes, l'auteure rappelle que la prévention, la formation et la sensibilisation constituent des clés efficaces. Elle insiste également sur le rôle de la justice, aussi bien dans le choix et l'application des peines que dans le contentieux visant l'État belge en matière de surpopulation et de conditions de détention. Tout en abordant des pistes de réformes à envisager dans divers secteurs, l'article souligne enfin les manquements en termes d'accompagnement de la détention, et comment cela hypothèque non seulement la réinsertion, mais aussi des possibilités de sortie avant le fond de peine.*

*De oorzaken van overbevolking van gevangenen bevinden zich niet per definitie in een toename van criminaliteit. Ze zijn eerder te wijten aan 'strafpopulisme' of aan de perceptie van publieke opinie dat de gevangenisstraf de enige 'echte' straf is. In dit artikel beschrijft O. Nederlandt de moeilijkheden die gepaard gaan met het documenteren van vraagstukken over het gevangeniswezen in het algemeen en van het rapporteren over de impact van overbevolking in het bijzonder. De verscheidenheid aan bronnen en de versnippering van actoren maken het moeilijk om een algemeen beeld van de kwestie te krijgen. Ze betreurt tevens het gebrek aan evaluatie en wetenschappelijke fundering voor bepaalde beleidsmaatregelen op het gebied van strafrechtelijk en penitentiaire beleid. Om deze problemen te verhelpen, wijst de auteur erop dat preventie, opleiding en bewustmaking doeltreffende 'sleutels' kunnen zijn. Ze benadrukt de rol van justitie in zowel de keuze en toepassing van straffen als in de juridische procesvoering tegen de Belgische staat over overbevolking en detentieomstandigheden. Naast het bekijken van mogelijke mogelijkheden tot hervorming in verschillende sectoren, benadrukt het artikel de tekortkomingen op het gebied van ondersteuning tijdens detentie en hoe dit niet alleen re-integratie in gedrang brengt, maar ook kansen op vrijlating voor strafeinde hypothekeert.*



## Introduction

À l'heure actuelle, nul n'est censé ignorer le problème de la surpopulation carcérale. Cette problématique et ses conséquences à la fois sur les conditions de détention des personnes détenues et sur les conditions de travail pour le personnel pénitentiaire, sont largement médiatisées, notamment à l'occasion des grèves des agents pénitentiaires et de la publication annuelle des statistiques du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> ; elles ont encore récemment été mises en lumière dans le rapport annuel 2022 du Conseil central de surveillance pénitentiaire<sup>2</sup>.

Si la question de la *surpopulation* carcérale est régulièrement portée sur la scène publique, la question de l'*inflation* carcérale demeure elle, moins débattue. La surpopulation pénitentiaire n'est en effet que la pointe de l'iceberg d'un problème plus fondamental, celui de l'inflation carcérale, soit le recours toujours plus important à la prison. Les causes et les coûts de cette inflation sont peu explicités auprès du grand public, bien qu'ils soient largement documentés.

Si le discours véhiculé est celui d'une criminalité en hausse, qui expliquerait une population carcérale en augmentation et un besoin supplémentaire de places en prison, la réalité est bien plus complexe. Les statistiques policières ne permettent pas d'établir une inflation de la criminalité enregistrée<sup>3</sup>. Les statistiques démographiques ne justifient pas non plus une telle augmentation de la population en prison<sup>4</sup>. Les causes de cette inflation carcérale sont multifactorielles et dépassent largement le système pénal.

En premier lieu, du fait que la prison enferme majoritairement les personnes les plus défavorisées, marginalisées<sup>5</sup> – les pauvres, les étrangers et les malades mentaux –, on comprend que les politiques sociales<sup>6</sup>, la politique migratoire<sup>7</sup> et les politiques en matière de soins de santé<sup>8</sup> jouent un rôle clé dans l'inflation carcérale.

Ensuite, la culture et les médias confectionnent une image tronquée de la criminalité, de la prison et de la population incarcérée. Le fait divers fait les choux gras de la presse, et les documentaires, films ou séries sur des tueurs en série, des auteurs de faits particulièrement atroces... se multiplient sur les plateformes grand public telles que Netflix. Ces contenus créent un climat anxigène, un sentiment d'insécurité qui se répand sur les réseaux sociaux et alimente une prétendue demande de durcir la réponse pénale.

Cette mobilisation croissante de la justice pénale et de sa dimension « expressive » (exprimer la colère) visant à infliger des peines exemplaires en réponse à un discours sécuritaire pèse

---

<sup>1</sup> Les statistiques dites « SPACE » (*infra*).

<sup>2</sup> Ci-après : CCSP, Rapport annuel 2022.

<sup>3</sup> <https://www.police.be/statistiques/fr/criminalite>.

<sup>4</sup> <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population#panel-13>.

<sup>5</sup> WACQUANT, L., *Les Prisons de la misère*, 1999 ; WACQUANT, L., *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, Duke University Press, 2009 ; MARCHETTI, A.-M., *Pauvretés en prison*, Toulouse, Erès, 1997 ; CHANTRAINE, G., *Par-delà les murs. Expériences et trajectoires en maison d'arrêt*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 ; GAUTRON, V. et RETIERE, J.-N., « La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ? », *Mouvements*, 2016/4, n°88, p. 11-18.

<sup>6</sup> Accès limité et difficile à l'éducation, aux soins de santé, à l'aide sociale...

<sup>7</sup> Accès difficile à la régularisation, criminalisation du fait de n'avoir pas de titre de séjour, retrait presque automatique des titres de séjour aux personnes condamnées et incarcérées...

<sup>8</sup> Insuffisance des lieux de prise en charge des personnes souffrant d'assuétudes et/ou de troubles mentaux et présentant des profils complexes...

sur les politiques. Il en résulte des législations qui multiplient les incriminations punies de peines privatives de liberté, qui alourdissent les peines, qui créent de nouvelles mesures de sûreté... Les auteurs évoquent ainsi une « volonté de punir »<sup>9</sup>, un « tournant punitif »<sup>10</sup>, des « crispations punitives »<sup>11</sup>, une « passion contemporaine de punir »<sup>12</sup>...

Ce climat pèse également sur les acteurs judiciaires avec deux conséquences. La première conséquence est que la prison continue à être perçue comme « la seule vraie peine ». Il s'en suit que les peines prononcées sont toujours plus longues et que les mesures et peines dans la communauté restent, elles, considérées comme des « faveurs »<sup>13</sup>, qui sont d'ailleurs refusées à certains justiciables, notamment les auteurs de faits de mœurs, de faits de terrorisme ou les étrangers sans titre de séjour<sup>14</sup>. La seconde conséquence est que la décision de ne pas recourir à la prison (comme peine ou comme détention préventive dans l'attente du jugement de l'affaire) ou la décision d'octroyer une libération conditionnelle à un condamné en prison sont perçues comme une prise de risque, « un saut dans le vide ». Le risque pour les magistrats est en effet que leur responsabilité soit mise en cause lorsqu'ils ont fait le choix de ne pas envoyer ou de ne pas laisser en prison un justiciable qui commet ensuite de nouveaux faits : outre la publication de leur nom dans la presse, ils peuvent être appelés à se justifier devant une commission d'enquête parlementaire et des procès peuvent être intentés pour faute de l'État<sup>15</sup>.

Ce contexte contraint également l'administration pénitentiaire, pour qui les décisions d'aménager des régimes de détention de moindre sécurité ou d'octroyer des permissions de sortie ou congés pénitentiaires peuvent également être perçues comme des risques. Face à la demande croissante de recourir à la prison, les autorités répondent par une extension du parc carcéral. Trois masterplans successifs ont prévu la construction de nouvelles prisons en Belgique<sup>16</sup>. Le dernier, le Masterplan III, intitulé « détention et internement dans des conditions humaines », approuvé en novembre 2016, vise tant la rénovation « pour récupérer les capacités perdues dans les établissements existants » que la construction de cellules et de prisons supplémentaires, dans le cadre de partenariats public-privé. Pourtant, l'augmentation

---

<sup>9</sup> SALAS, D., *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005.

<sup>10</sup> Pour une approche critique des théories du « punitive turn » : CARRIER, N., « [Sociologies anglo-saxonnes du virage punitif](#) – Timidité critique, perspectives totalisantes et réductrices », *Champ pénal*, vol. VII, 2010.

<sup>11</sup> CHANTRAINE, G., *Par-delà les murs. Expériences et trajectoires en maison d'arrêt*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, p. 125.

<sup>12</sup> FASSIN, D., *Punir. Une passion contemporaine*, Condé-sur-Noireau, Seuil, 2017.

<sup>13</sup> Cf. *infra*, introduction du point 2.

<sup>14</sup> En effet, bien que les textes de lois n'interdisent aucunement les personnes sans titre de séjour à bénéficier des alternatives à la prison à tous les stades de la procédure (en amont du procès avec les alternatives à la détention préventive ; au moment du prononcé de la décision avec les peines alternatives ; ou encore lors de l'exécution de la peine privative de liberté ou de l'internement par l'octroi de modalités d'exécution de cette peine ou de cette mesure comme la libération conditionnelle ou la libération à l'essai), en pratique, les magistrats refusent de les leur octroyer (cf. *infra*).

<sup>15</sup> Le tribunal de première instance de Liège a ainsi été saisi d'une action en responsabilité introduite contre l'État belge suite à la fusillade de la place Saint-Lambert à l'occasion de laquelle un condamné en libération conditionnelle avait causé la mort de plusieurs personnes. Dans un jugement du 29 mars 2022, le tribunal a considéré que le seul fait qu'une personne en libération conditionnelle commette de nouveaux faits ne permet pas de considérer rétrospectivement que la décision de le libérer était fautive (voy. BEERNAERT, M.-A., « [Libérer-conditionnellement comporte toujours des risques mais n'implique pas pour autant une faute.](#) »)

<sup>16</sup> Voyez le site Internet de la Régie des bâtiments ([www.regiedesbatiments.be](http://www.regiedesbatiments.be)). Pour une analyse, voy. MARY, Ph., « Les masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine : une solution à la surpopulation ? », in ALEN, A., DAOUT, F., NIHOUL, P., PEREMANS, E., VERRIJDT, W. (dir.), *Libertés, (l)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 1191-1205.

du nombre de places en prison n'a jamais permis de diminuer l'inflation carcérale, que du contraire<sup>17</sup>.

Ajoutons encore que la justice pénale, partiellement défédéralisée (maisons de justice, surveillance électronique, services d'aide à la réinsertion actifs en prison<sup>18</sup>, mineurs délinquants...), convoque de multiples acteurs et de multiples sources du droit. Dans un contexte généralisé de manque de moyens et de surcharge de travail, les acteurs restent centrés sur leurs tâches au sein de leur service, et les temps réservés à la rencontre, aux échanges et à la coordination sont souvent restreints. Cette insuffisante concertation entraîne un manque de vision globale des acteurs, tant sur la situation des justiciables que sur les problèmes structurels.

Enfin, les politiques pénales et pénitentiaires ne reposent que de manière très insuffisante sur le résultat de travaux scientifiques, ou sur les rapports d'associations et institutions actives dans le secteur<sup>19</sup>. La politique pénitentiaire souffre également d'un déficit démocratique : les décisions de construire et de rénover des prisons ne sont pas prises par le législateur. Les réformes adoptées ne font également que très peu l'objet d'évaluations, et lorsque tel est le cas, ces évaluations ne sont pas toujours rendues publiques.

Quant aux coûts de l'inflation carcérale<sup>20</sup>, si les mauvaises conditions de détention des personnes détenues reviennent souvent dans le débat public, les coûts de l'incarcération qui s'étendent au-delà des murs de la prison sont généralement méconnus. On pense notamment aux effets à long terme de l'enfermement pour les personnes qui ont été incarcérées<sup>21</sup>, aux

---

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

<sup>18</sup> NEDERLANDT, O. & REMACLE, C., « L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ? », *Rev. dr. pén. crim.*, 2019, vol. 2, pp. 379 – 423.

<sup>19</sup> Cf. *infra*, point 3.C.

<sup>20</sup> Voy. notamment à ce sujet : GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D. (dir.), *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, n°28, La Charte, Bruxelles, 2020. Voyez également deux témoignages filmés d'une personne ayant été détenue et d'une personne ayant un fils en prison, qui évoquent les coûts de l'enfermement pour les personnes détenues et leurs proches : <https://www.justice-en-ligne.be/Deux-temoignages-sur-la-prison>.

<sup>21</sup> La prison entraîne d'abord un appauvrissement financier. Tout se paie en prison (téléphone, télévision, accès à une nourriture de qualité, produits d'hygiène, d'entretien... via le magasin de la prison appelé « cantine ») et souvent à des prix plus élevés qu'à l'extérieur. Or, les personnes détenues n'ont aucun revenu et leurs dettes s'accumulent durant le temps de la détention (sur la problématique de l'endettement des personnes détenues, voyez les trois numéros thématiques de la revue *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, consacrés à ce sujet en 2022 : n°175, 176 et 177). Elles n'ont en effet pas accès à l'aide sociale, et seulement une minorité d'entre elles a accès au travail pénitentiaire qui n'est pas rémunéré, mais ne donne lieu qu'à de maigres gratifications. L'appauvrissement est aussi social : l'enfermement finit souvent par rompre les liens sociaux. L'incarcération entraîne aussi une détérioration de la santé physique et mentale. Enfin, la médiatisation éventuelle d'une affaire judiciaire et la difficile mise en œuvre du droit à l'oubli sur Internet (CRUYSMANS, E., « L'hypermnésie des médias après la sortie de prison face au(x) droit(s) à l'oubli : quels instruments juridiques pour quels résultats ? », e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022) compliquent encore le retour à la société. On comprend donc que la peine perdure après la sortie de prison.

conséquences du recours à la peine privative de liberté sur les proches et l'entourage des personnes détenues<sup>22</sup>, au fait que les victimes ne trouvent souvent pas de réponse à leurs attentes dans le cadre du procès pénal et de l'exécution de la peine<sup>23</sup>, aux mauvaises conditions de travail et au mal-être non seulement du personnel pénitentiaire mais aussi de tous les acteurs qui travaillent de près ou de loin avec la prison et sont aussi impactés par ses effets délétères, et enfin, au coût que représente la prison pour l'ensemble de la société.

Ce coût de la prison pour la société est d'abord financier et cet aspect a, pour reprendre les mots de Marc Nève, président du Conseil central de surveillance pénitentiaire, lors des conclusions du colloque, « de quoi donner le vertige ». Rappelons en effet que c'est un tiers du budget et 40% du personnel du Service public fédéral Justice qui sont consacrés à la direction générale des Établissements pénitentiaires<sup>24</sup>. Le dernier rapport de la Cour des comptes sur les nouvelles prisons construites dans le cadre de partenariats public-privé Design Build Finance Maintain (PPP DBFM) a mis en lumière le coût de l'extension et de la privatisation du parc carcéral. Ainsi, le coût total prévu pour les neuf nouvelles prisons visées par ces contrats (Beveren, Marche-en-Famenne, Leuze-en-Hainaut, Termonde, Anvers, Haren, Bourg-Léopold, Vresse-sur-Semois et Verviers) reviendra, pour la durée des contrats (25 ans), à un coût total de 3,8 milliards d'euros<sup>25</sup>. Cet investissement ayant pour objectif de créer 3 874 nouvelles places en prison, cela revient à un budget de 980 898 euros la place. Quant au coût social et humain de la prison, pour les personnes détenues, leurs proches, pour les victimes, pour le personnel qui y travaille de près ou de loin... il est tel qu'il interroge nécessairement le choix de société d'y recourir toujours davantage ; voire, pour le mouvement abolitionniste<sup>26</sup>, d'y recourir tout court.

Quand le Conseil central de surveillance pénitentiaire m'a invitée à prendre la parole à l'occasion du colloque du 24 novembre 2023 intitulé « la surpopulation : avons-nous encore les clés en main ? », je me suis dès lors interrogée sur la façon dont je pourrais aborder un sujet aussi complexe et – reconnaissons-le – assez déprimant. C'est finalement cet aspect « déprimant » qui m'a inspirée : j'allais aborder ce sujet d'une façon plus « positive », en prenant comme point de départ le fait que la situation n'a rien d'inexorable – la crise sanitaire

---

<sup>22</sup> Les auteurs parlent de « l'autre peine » pour désigner le vécu des proches des personnes détenues qui doivent faire face à un appauvrissement financier, social et une détérioration de leur santé. Les proches perdent d'abord le revenu que rapportait la personne qui est en prison. Ils doivent aussi supporter les coûts de se rendre à la visite (temps et coûts des déplacements). Ils sont également amenés à devoir subvenir aux besoins de la personne détenue : besoins financiers (pour qu'elle puisse s'acheter le nécessaire en prison), besoins de soutien administratif (diverses démarches à faire) et moral... L'incarcération va aussi avoir des conséquences sur la santé des proches, santé physique de par les inquiétudes, stress, tensions et angoisses générées par la détention, mais aussi par les humiliations qui peuvent être subies à l'occasion des visites en prison, des passages devant les cours et tribunaux ou des enquêtes sociales réalisées au sein de la famille et portant parfois un jugement de valeur sur celle-ci. Les proches subissent aussi le coût « social » de la prison, le stigmate carcéral rebondissant bien souvent sur ceux-ci.

<sup>23</sup> LEMONNE, A., « La justice pénale et les victimes : quelle plus-value et quels coûts ? », in GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D. (dir.), *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, n°28, La Chartre, Bruxelles, 2020, pp. 95 – 108.

<sup>24</sup> Voyez pour 2020, 30% du [budget justice](#) est consacré aux prisons (soit 666 millions d'euros, le budget total étant de 1 999 millions d'euros).

<sup>25</sup> Cour des comptes, *Nouvelles prisons en partenariat public-privé – vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, juin 2023.

<sup>26</sup> Voy., entre autres, DAVIS, A., *Are Prisons Obsolete?*, Canada, Seven Stories Press, 2003 ; les différentes contributions sur le numéro thématique de la revue *Champ Pénal/ Penal Field* sur l'abolitionnisme (2015, vol. XI) ; BAKER, C., *Pourquoi faudrait-il punir ? Sur l'abolition du système pénal*, Tahin Party, 2004 ; RICORDEAU, G., *Pour elles toutes. Femmes contre la prison, Californie*, Lux Editeur, 2019 ; RICORDEAU, G., *Crimes et Peines. Penser l'abolitionnisme pénal avec Nils Christie, Louk Hulsman et Ruth Morris*, Grevis, 2021 ; COQUET, M., *De l'abolition du système pénal. Le regard de Louk Hulsman*, Paris Campus Ouvert, 2016. Voyez également la conférence intitulée « Un monde sans peine... inévitable chaos ? », qui a eu lieu le 20 octobre 2019, à l'occasion du festival des Libertés, où des membres de la section belge de l'Observatoire international des prisons ont [présenté leur vision](#) de l'abolitionnisme pénal.

l'a démontré, de même que la situation dans d'autres pays qui ne souffrent pas de cette problématique (cf. les contributions concernant les Pays-Bas et l'Allemagne dans ce dossier) – et en relevant de nombreuses initiatives et propositions ayant déjà été développées dans notre pays pour répondre à cette problématique.

La présentation a été conçue en trois parties. La première, intitulée « Trouver les clés », est destinée à énumérer différentes sources d'informations en matière carcérale, en montrant qu'elles sont diverses, éparses, pas toutes accessibles et fiables, et en suggérant dès lors quelques pistes d'amélioration. La deuxième, nommée « Distribuer les clés », revient sur les initiatives intéressantes qui ont été prises en termes de formation des acteurs, de concertation et de sensibilisation du grand public, et sur le besoin de les renforcer. Enfin, la troisième partie, appelée « Utiliser les clés », présente des décisions judiciaires qui vont condamner de manière directe ou indirecte la surpopulation et des propositions de réformes visant à limiter l'inflation carcérale.

L'objectif est de proposer ici une cartographie de données existantes, d'initiatives, d'actions, de propositions de réformes, de pistes de réflexions... qui pourront outiller les praticiens et le grand public souhaitant travailler sur cette problématique. Le présent texte n'a aucune prétention à l'exhaustivité, il ne s'agit pas d'un état de l'art scientifique et complet en la matière, mais je l'ai davantage conçu comme un « partage » d'éléments qui m'ont semblé utiles. Pour cette raison, le ton adopté dans l'écriture est familier.

Je terminerai cette introduction en remerciant le Conseil central de surveillance pénitentiaire pour sa confiance, et en saluant le travail citoyen incroyable que réalisent les centaines de membres des commissions de surveillance de ce pays. Après dix années passées au sein des commissions<sup>27</sup>, je suis convaincue que leur engagement fait assurément partie des clés pour lutter contre l'inflation carcérale.

## **1. Trouver les clés : constater, documenter, chercher**

### **1.1. Les données du pouvoir judiciaire et de l'administration pénitentiaire : récolte, diffusion et autorisation d'accès**

Afin de pouvoir cartographier et étudier le phénomène de l'inflation carcérale, il est nécessaire, à la fois pour la recherche scientifique et le grand public, de pouvoir avoir accès à des données fiables et complètes tant au niveau du pouvoir judiciaire que de l'administration pénitentiaire<sup>28</sup>.

Or, les criminologues ont déjà maintes fois souligné que la Belgique ne dispose pas de statistiques criminelles, judiciaires et pénitentiaires étayées. Kristel Beyens résume très bien la situation au sujet de l'exécution des peines : « There is a lack of reliable data, there is a lack of recent data, there is a lack of integrated data, there is a lack in transparency as to the

---

<sup>27</sup> J'ai été nommée membre de la commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles en février 2013, pour ensuite passer à Forest-Berkendael en 2019 et à Haren en 2022, avant de mettre fin à mon mandat en mars 2024.

<sup>28</sup> C'était déjà un constat posé par la Cour des comptes en 2011 : Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 42-44 ; voy. aussi recommandation concernant la libération conditionnelle, CM/Rec(2003)22, points 43 à 45.

production of the data, there is a lack of context to the data, and the sparse data that exist are only gradually made available or can only be acquired after personally asking the producer. Conclusion: the unsuspecting outsider looking for reliable statistics about the execution of sentences will end up disillusioned and empty-handed »<sup>29</sup>.

Tant le service public fédéral Justice que son administration pénitentiaire diffusent des données, mais cette diffusion n'est que partielle et ne contient pas d'explication relative à la méthodologie de récolte des données.

Le **service public fédéral Justice** diffuse des rapports annuels « [justice en chiffres](#) » et diverses [données relatives au travail du ministère public](#).

Au vu de la forte inflation carcérale depuis la fin de la crise sanitaire, le cabinet de l'ancien ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne a organisé cinq tables-rondes avec des acteurs de terrain et des chercheurs, pour les faire échanger sur diverses problématiques pouvant être à l'origine de l'inflation carcérale. À l'occasion de ces tables-rondes, diverses données chiffrées assez précises ont été diffusées en ligne<sup>30</sup>.

Enfin, la récente décision du SPF Justice de mettre en place une commission pour rédiger un code de l'exécution des peines est une initiative à saluer. L'idée de réunir dans un seul texte l'ensemble des règles relatives à l'exécution des peines correspond en effet à un besoin<sup>31</sup> vu le caractère éparpillé des règles relatives à l'exécution des peines, qui rend l'accès à la matière particulièrement difficile pour les justiciables et les acteurs de l'exécution des peines<sup>32</sup>. Par ailleurs, étant éparpillées, ces différentes réglementations n'envisagent pas les situations où les peines viennent à se cumuler : l'exécution simultanée ou successive des différentes peines devrait être une question abordée dans ce futur code, de même que la question très complexe du calcul relatif aux peines<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> BEYENS, K., « Het nakomertje in de Belgische criminografie », in DEVROE, E., BEYENS, K. & ENUS, E. (eds.), *Zwart op wit ? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België. Handboek criminografische basisinformatie*, Bruxelles, VUB Press, 2006, pp. 297 – 298, cité par ROBERT, L., *Maxing out in prison, a study of pre-release long-term prisoners*, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences criminologies, sous la direction de GOETHALS, J. & LIEBLING, A., KU Leuven, janvier 2018, non publiée, p. 21. Il cite également d'autres auteurs ayant pointé ce problème de données, parmi lesquels : MAES, E., « Evolutes in punitiviteit : lessen uit de justie statistieken », in AERTSEN, I., BEYENS, K., DAEMS, T. & MAES, E. (eds.), *Hoe punitief is België ?*, Panopticon Libri, 2, Anvers, Maklu, 2010, pp. 43 – 83, et DAEMS, T., MAES, E. & ROBERT, L., « Crime, criminal justice and criminology in Belgium », *European journal of Criminology*, 2013, vol. 10(2), pp. 237 – 254.

<sup>30</sup> Les [tables rondes surpopulation carcérale](#) portaient sur : la [détention préventive](#) (10 juin 2022), sur l'[internement](#) (21 octobre 2022), sur l'[exécution des peines](#) (18 novembre 2022), sur les [détenus sans droit de séjour](#) (16 décembre 2022), sur les [partenaires externes](#) (27 janvier 2023).

<sup>31</sup> Sur la nécessité de l'adoption d'un tel code, voy., notamment, MAES, E., JONCKHEERE, A. & NEDERLANDT, O., « Editoriaal. Strafvuering in België anno 2020 », *Panopticon*, 2019, vol. 40(4), pp. 237- 253.

<sup>32</sup> Notons qu'avait été publié aux éditions La Charte un « Code pénitentiaire » visant à regrouper en trois classeurs la législation nationale et internationale applicable, les divers textes administratifs non publiés de l'administration pénitentiaire, mais aussi une sélection de la jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle, du juge des référés, etc. pertinente en matière pénitentiaire. Ce code a été rédigé sous la direction de Georges Kellens, de Fabienne Kéfer et de Vincent Seron, avec l'aide d'un comité scientifique composé de Marie-Françoise Berrendorf, Frédéric Close, Jean Detienne, Alphonse Kohl, Nicole Lauwers, Daniel Martin et Marc Nève. Ce code, paru en 1992, a fait l'objet de mises à jour durant plusieurs années.

<sup>33</sup> Voyez à cet égard l'ouvrage suivant : JONCKHEERE, A. & MAES, E., *Calcul, exécution et cumul des peines en Belgique / Strafberekening, uitvoering en cumul van straffen in België*, Gompel & Svacina, 2022.

Au sein du SPF Justice, la **direction générale des Établissements pénitentiaires (DG EPI)** a d'abord publié des données chiffrées dans le « Bulletin de l'administration pénitentiaire »<sup>34</sup>, qui n'existe plus à ce jour, puis entre 2007 et 2017 à l'occasion de [rapports annuels d'activités](#). Des données chiffrées, hors de tout rapport d'activité, ont été diffusées en ligne [pour les années 2018, 2019 et 2020](#). Des rapports chiffrés portant sur les années [2021](#) et [2022](#) ont été mis en ligne en janvier 2024. Il serait particulièrement précieux que la DG EPI reprenne cette bonne pratique de publier des rapports annuels d'activités, comprenant non seulement des données chiffrées mais aussi une présentation des différentes activités, problématiques, bonnes pratiques...

En outre, depuis février 2023, la DG EPI diffuse mensuellement des statistiques concernant la surpopulation carcérale aux chefs d'établissements pénitentiaires, aux premiers présidents, présidents et chefs de corps des cours et tribunaux et auprès du ministère public, au Conseil central de surveillance pénitentiaire et aux syndicats du personnel pénitentiaire<sup>35</sup> ; ceci nous semble essentiel afin que les magistrats soient informés de la population présente en prison (une telle diffusion avait aussi été organisée durant la crise sanitaire<sup>36</sup>). En février 2024, le service *Research and Development* (R&D) de la DGEPI a mis en ligne des [formulaires pour introduire les demandes de recherches](#), et de [mémoires étudiants](#), lorsqu'un accès aux données de l'administration pénitentiaire est nécessaire.

En ce qui concerne l'internement, les coordinations Circuit de soins externes internés (CSEI)<sup>37</sup> récoltent de manière semestrielle des données chiffrées au sein des chambres de protection sociale des tribunaux de l'application des peines, pour en faire une analyse annuelle. Ces données ne sont pas rendues publiques, ce que l'on peut regretter. Elles pourraient par exemple être diffusées sur le site Internet relatif à la matière de l'internement (<https://www.internement.be/>), créé à l'initiative des coordinateurs Trajet de soins (« TSI »), et qui compile des informations intéressantes en lien avec l'offre en matière de soins.

Il semblerait particulièrement précieux d'étendre de telles fonctions de coordination à la matière de l'exécution des peines, en prévoyant également la récolte et l'analyse de données au sein des chambres de l'application des peines des tribunaux de l'application des peines.

Au niveau de la Communauté française, l'**Administration générale des maisons de justice** tient des [statistiques](#) relatives aux mesures pénales et aux peines s'exécutant hors les murs, en « probation » (libération sous conditions, surveillance électronique, libération à l'essai, libération conditionnelle...). Sa récente initiative d'adopter un « Code de la justice

---

<sup>34</sup> Ce Bulletin a commencé à être publié en 1947 et a cessé de paraître en 1985 (bien qu'il y ait encore eu quelques publications jusqu'en 1996).

<sup>35</sup> Information reçue de la direction générale des Établissements pénitentiaires, par courriel du 20 novembre 2023.

<sup>36</sup> Notons à cet égard que, dans ses directives du 4 juin 2021 relatives à la suspension de l'exécution de certaines condamnations pendant la crise du coronavirus COVID-19, le Collège des procureurs généraux avait conseillé aux membres du ministère public « de tenir également compte des chiffres relatifs à la surpopulation carcérale communiqués quotidiennement (maintenant hebdomadairement) aux chefs de corps depuis le début de la crise du coronavirus. Le cas échéant, il convient aussi de prendre contact avec le directeur de l'établissement pénitentiaire local pour conclure des accords concrets ».

<sup>37</sup> Voy. l'article 83 de la loi du 5 mai 2014 : « dans chaque ressort de cour d'appel, il est désigné un coordinateur "circuit de soins externe". Les coordinateurs "circuit de soins externe" développent au sein de leur ressort de cour d'appel toutes les initiatives qui permettent d'améliorer l'accueil des personnes internées et de promouvoir la collaboration entre la Justice et le secteur des soins ». Notons qu'à côté de ces coordinations « justice », il existe également des coordinateurs du secteur de la Santé publique, qui sont appelés « coordinateurs TSI » (trajet de soin).

communautaire »<sup>38</sup> peut être saluée en ce qu'elle rend l'accès à cette réglementation plus accessible et lisible. Au niveau de la Communauté flamande, ces mêmes données sont aussi publiées<sup>39</sup>.

Les différentes données chiffrées fournies tant par le pouvoir fédéral que par les entités fédérées sont transmises au Conseil de l'Europe afin de venir alimenter les statistiques « [SPACE](#) » (Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe – projet créé en 1983 ; SPACE I pour les chiffres sur la prison et SPACE II pour les chiffres portant sur la probation).

Certaines données au sujet des prisons (notamment certaines données au sujet de la gestion de la crise sanitaire) sont reprises sur le site internet de [l'association Europris](#), association non gouvernementale fondée en 2011 qui rassemble principalement des professionnels du secteur.

Nous comprenons donc que tant le SPF Justice que la DG EPI disposent d'informations chiffrées en interne qui ne sont pas mises ligne à disposition du grand public, ce que l'on peut regretter.

Par ailleurs, les chercheurs ont souvent besoin d'avoir accès eux-mêmes aux données empiriques (bases de données, décisions de jurisprudence, dossiers, aller sur le terrain observer les audiences, même à huis clos, ou se rendre dans les établissements pénitentiaires...). Or, force est de constater qu'obtenir de tels accès reste souvent difficile et nécessite de longs délais d'attente pour obtenir des autorisations, voire que ces autorisations ne sont pas toujours accordées si elles ne sont pas considérées comme étant dans l'intérêt des autorités. La recherche devrait au contraire être facilitée et soutenue<sup>40</sup>.

La privatisation croissante dans le secteur de la justice soulève également des questions en termes d'accès aux données. Ainsi, les contrats de gestion des prisons par les entreprises privées (contrats en partenariat public-privé DBFM – Design Build Finance Maintain) ne sont pas accessibles au public, ni même aux parlementaires<sup>41</sup>. Une enquête journalistique a mis en évidence le manque de transparence dans la sélection du consortium choisi pour exploiter les maisons de transition (« Sterkhuis », le consortium entre G4S et Exodus)<sup>42</sup>. Vu la fonction exercée par ces maisons de transition – accueillir des personnes privées de leur liberté, l'un des droits les plus fondamentaux –, il nous semble qu'une transparence s'impose non seulement quant à la sélection des projets de maison de transition mais également quant au

---

<sup>38</sup> Décret du 5 octobre 2023 introduisant le Code de la justice communautaire (1), *M.B.*, 23 janvier 2024.

<sup>39</sup> <https://www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/cijfers>.

<sup>40</sup> Voyez en ce sens : Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 15 ; Résolution 65/229 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en date du 21 décembre 2010 (A/RES/65/229), 16 mars 2011, comportant en annexe les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes dites et ci-après « Règles de Bangkok », voir la partie IV « Recherches, planification, évaluation et sensibilisation du public » (règles 67 à 70) ; Recommandation « Rec (2006) 2 » du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, ci-après « Règles pénitentiaires européennes », règle 91.

<sup>41</sup> Le député écolo Gilles Vande Burre, après insistance, s'est vu octroyer l'autorisation de consulter le contrat DBFM de la prison de Haren mais il a reçu un document épuré de toute donnée chiffrée, ne lui permettant dès lors d'exercer aucun contrôle effectif en la matière : Arthur Sente, « [Le contrat de la prison de Haren, secret impénétrable](#) », *Le Soir*, 6 mai 2019, consulté le 8 novembre 2023.

<sup>42</sup> Une enquête journalistique a été menée au sujet des maisons de transition à la fois par le journal francophone Vif/L'Express et le journal néerlandophone Knack : Vif/L'Express, « [Les maisons de transition, une campagne de com pour G4S ?](#) », 13 février 2020, consulté le 14 février 2020 ; Knack, « [G4S runt eerste 'humanitaire gevangnissen'](#) : is dat wel een goed idee ? », 12 février 2020, consulté le 14 février 2020.

mode de fonctionnement au sein de ces maisons, de la méthodologie appliquée, du parcours des personnes qui y sont détenues, etc. Or, à ce jour, force est de constater que le processus de sélection du projet retenu ne fait pas l'objet de transparence. Quant au fonctionnement concret des maisons de transition, aucune information n'est publiée à cet égard sur les sites internet ou dans les rapports d'activité du SPF Justice ou sur les sites internet de G4S ou d'Exodus. Ceci est d'autant plus interpellant que le SPF Justice refuse la compétence du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance pour exercer leur contrôle sur les maisons de transition.

Une première recommandation serait dès lors d'encourager ces administrations à davantage publier leurs données et à faciliter l'accès à celles-ci pour la recherche. Il peut, à cet égard, s'avérer précieux de renforcer ou de créer des services dédiés à la récolte de données et à la recherche à tous les niveaux de pouvoir.

Au niveau du SPF Justice, il faut relever un développement important de la direction opérationnelle criminologie de l'INCC (Institut National de Criminalistique et de Criminologie), ce qui indique une demande de soutien scientifique de la part des acteurs de la chaîne pénale. Ce renforcement de la recherche se fait très majoritairement via des programmes « one shot » visant à répondre à une question ponctuelle. Cependant, la récente création, grâce à une augmentation de la dotation de l'Institut, d'une Cellule récidive et carrières criminelles<sup>43</sup> permanente indique une voie prometteuse : celle du développement des capacités structurelles de soutien scientifique au travers de cellules spécialisées. La mise à disposition d'une expertise stable est la seule solution, à long terme, pour assurer le développement d'une recherche de qualité, constituant un soutien précieux aux acteurs de terrain.

Pour solliciter l'accès aux dossiers judiciaires, il est actuellement nécessaire de s'adresser aux procureurs généraux<sup>44</sup>, voire au service d'appui du parquet général lorsque la recherche concerne l'ensemble de la Belgique<sup>45</sup> et ce service invite par ailleurs parfois les chercheurs à s'adresser en outre à tous les chefs de corps des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Ces démarches vampirisent le temps des chercheurs. Il pourrait être précieux de créer un seul service compétent pour les relations avec le monde scientifique, ou à tout le moins, une personne de contact (par exemple, au sein de l'Institut de formation judiciaire, qui pourrait par la même occasion être au courant des divers travaux de recherche en cours, afin de pouvoir en insérer les résultats dans son programme de formation).

Au niveau de la **DG EPI**, la création d'un service *Research and Development*, comprenant des personnes spécialisées dans la réalisation et le traitement de statistiques, constitue également une avancée. Il serait utile qu'une page Internet soit développée pour que ce service puisse y diffuser les données chiffrées relatives à la prison, et préciser les modalités d'accès aux données et au terrain pour les chercheurs. Le lancement en décembre 2023 d'une base de données relative à la réglementation applicable en prison, qui contient notamment

---

<sup>43</sup> Cette cellule est constituée d'une équipe permanente de chercheurs de l'INCC qui a pour mission de mener à bien des recherches scientifiques à court et long termes sur la récidive et les carrières criminelles.

<sup>44</sup> Le ministère public se fonde, pour octroyer ces autorisations, sur la circulaire n°6/2018 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel (COL 6/2018) révisée le 16 janvier 2020, concernant l'autorisation de consulter le dossier répressif ou d'en obtenir copie.

<sup>45</sup> Via l'adresse [sdaomp@just.fgov.be](mailto:sdaomp@just.fgov.be).

des textes non accessibles ailleurs comme les circulaires ministérielles ou lettres collectives de la DG EPI, constitue un outil particulièrement précieux<sup>46</sup>.

Au niveau de l'**Administration générale des maisons de justice** (Communauté française), une direction expertise existe, avec qui les chercheurs peuvent entrer en contact pour mener leurs recherches.

Une seconde recommandation serait que ces données soient diffusées avec une explication de la méthodologie utilisée pour les récolter. Comme l'a relevé le Conseil central de surveillance pénitentiaire, la notion même de « surpopulation » reste à ce jour floue, dès lors que l'administration pénitentiaire recourt à différents termes non clairement définis, à savoir la « capacité moyenne », « la capacité théorique » ou encore « la capacité opérationnelle »<sup>47</sup>. Il semble indispensable, comme l'exigeait déjà la Cour des comptes en 2011<sup>48</sup>, que ces termes soient définis clairement afin que l'on puisse savoir de quoi l'on parle. La définition de ces notions pourrait par exemple être insérée dans la loi pénitentiaire dite « de principes » du 12 janvier 2005.

Le grand nombre d'acteurs et l'éclatement des compétences en matière de justice pénale rend aussi nécessaire de pouvoir centraliser les informations et de renforcer des lieux de coordination et d'échange. En ce sens, il pourrait être envisagé de créer un service de formation et de recherche central, résultant d'une coopération entre les niveaux fédéral et fédérés. Ce service pourrait exercer le rôle de *coordination* entre les différents services de recherche, notamment pour rassembler les données produites au niveau judiciaire et de l'exécution des peines et mesures sur la Belgique, mais aussi tenir à jour une bibliographie des diverses recherches (publiées et non publiées) menées autour des questions de justice pénale et s'assurer de la diffusion de ces diverses recherches auprès de l'ensemble des acteurs (par exemple, diffuser le résumé des résultats d'une dernière recherche menée par l'INCC auprès de l'ensemble des magistrats, du barreau, des établissements pénitentiaires, mais aussi des maisons de justice).

Centraliser l'information n'a toutefois rien d'évident, dès lors que la façon dont les données sont collectées et les moyens utilisés à cette fin diffèrent fortement d'un acteur à l'autre. Chaque acteur dispose de sa propre base de données, visant à répondre à des besoins d'organisation administrative propre. Ainsi, la DG EPI utilise *Sidis Suite*<sup>49</sup> (qui devrait bientôt être remplacé par *JustPrison*), les maisons de justice travaillent avec *SIPAR 2*<sup>50</sup>, les TAP avec *SURTAP 2*, etc. Or, à l'heure actuelle, il n'est pas possible de faire dialoguer entre elles les différentes bases de données de la justice<sup>51</sup>. Différents projets ont été mis sur pied en vue de rendre cette communication possible (tels que le projet Phénix ou Cheops) mais ont

---

<sup>46</sup> <https://reglementation.just.fgov.be/>.

<sup>47</sup> CCSP, *Rapport annuel 2022*, p. 17-19 ; voy. également réponse donnée par le ministre de la Justice à la question n°54-0156 du député Philippe Goffin, intitulée « Définition de la surpopulation et de la capacité carcérale », *Ch.*, 2014-15, 9 février 2015, Q.O. 947.

<sup>48</sup> Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 29.

<sup>49</sup> *Sidis Suite* est le programme ayant remplacé *Sidis* (Système informatique de détention/Detention Informatie Systeem) dans les années 2014-2015.

<sup>50</sup> SIPAR 2 a remplacé SIPAR (Système informatique parajudiciaire).

<sup>51</sup> MINE, B., « L'absence d'identifiant unique et d'harmonisation entre les nomenclatures relatives aux infractions : deux obstacles majeurs à la production en Belgique d'une statistique "criminelle" intégrée », in VANNESTE, Ch., VESENTINI, F., LOUETTE, J., MINE, B. (eds.), *Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation. Enjeux et perspectives*, Gand, Academia Press, 2012, p. 34.

finalement été abandonnés. De nombreux chercheurs, et notamment ceux de l'INCC<sup>52</sup> ont mis en avant la nécessité d'une interopérabilité entre les banques de données pour la recherche. Ce manque d'interopérabilité complique en effet fortement certains projets de recherche. Le SPF Justice se penche actuellement sur la recherche d'un identifiant unique permettant de faire dialoguer les différentes bases de données (notamment en étendant le numéro APFIS utilisé dans la base de données pénitentiaire aux autres phases du processus pénal).

Enfin, il convient de mentionner la loi du 16 octobre 2022 relative à la publication des jugements. Celle-ci prévoit la création d'un registre central contenant les jugements et arrêts des cours et tribunaux. Ce registre contient un volet interne et un volet externe. Dans le volet interne se trouvent les jugements authentiques non anonymisés (et donc intégraux), pouvant être consultés par les parties (prévenus, avocats, parties civiles, experts...) dans leurs dossiers respectifs. Le volet externe comporte, lui, les jugements et décisions ayant été anonymisés, accessibles au grand public. Cette législation récente doit encore faire l'objet d'une mise en œuvre, qui va s'étaler dans le temps. Jusqu'à l'adoption de cette loi, seule une infime partie de la jurisprudence était publiée<sup>53</sup>. Ce projet de mise en ligne de la jurisprudence génère à la fois engouement et crainte<sup>54</sup>. D'un côté, la publicité des décisions a une visée démocratique, rendant la justice plus accessible au grand public et permettant de faciliter la recherche juridique pour les praticiens du droit, les scientifiques, les journalistes ou les étudiants. Il faut toutefois espérer que la base de données en ligne disposera d'une fonction de recherche efficace et proposera des classifications utiles. D'un autre côté, elle soulève le risque de développement par des entreprises privées d'algorithmes brassant ces jurisprudences, ce qui pourrait encourager un glissement vers une justice prédictive.

Pour conclure ce premier point, la diffusion tant des données chiffrées que des recherches scientifiques nous semble essentielle car elle peut inciter les acteurs à prendre leurs décisions de façon éclairée. Au vu de l'importance et de la place des enjeux de sécurité, de la criminalité et de la justice dans le débat démocratique, il est absolument indispensable que la Belgique dispose d'outils lui permettant d'évaluer la criminalité, le travail de la justice, et par conséquent, de disposer de données fiables, complètes et accessibles.

---

<sup>52</sup> MINE, B. & VANNESTE, Ch. (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « datawarehouse »*, Rapport final, Bruxelles, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, 2011 ; VANNESTE, Ch., VESENTINI, F., LOUETTE, J., MINE, B. (eds.), *Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation. Enjeux et perspectives*, Gand, Academia Press, 2012 ; MINE, B., « Résultats d'une analyse croisée d'extractions partielles de deux bases de données du système d'administration de la justice pénale », *Rev. dr. pén. crim.*, 2012/9, pp. 855 – 871 ; DE BLANDER, R., ROBERT, L., MINCKE, Ch., MAES, E. & MINE, B., *Étude de faisabilité d'un moniteur de la récidive / Haalbaarheidsstudie betreffende een recidivemonitor*, Onderzoeksrapport / Rapport de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie / Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie / Direction Opérationnelle de Criminologie, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's / Collection des rapports et notes de recherche, n°42, juni/juin 2019.

<sup>53</sup> En-dehors de la mise en ligne quasiment systématique des arrêts des de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, et des décisions les plus importantes de la Cour de cassation, la jurisprudence des autres juridictions n'est que rarement publiée en ligne de façon gratuite : quelques décisions, principalement de cours d'appel, sont publiées sur [Jurportal.be](http://jurportal.be). Les autres décisions ne sont publiées dans des revues juridiques que parce que des professionnels du droit les transmettent à des maisons d'édition juridiques, revues auxquelles l'accès est souvent payant.

<sup>54</sup> Voy. notamment à cet égard : BEHRENDT, C. & JOUSTEN, A., « La révision de l'article 149 de la Constitution : la publicité des décisions judiciaires à l'ère du numérique », *J.T.*, 2020, pp. 2 – 8 ; HUBIN, J. B., « La publicité de la jurisprudence en version 2.0 », *RDTI*, 2019/74, pp. 55 – 70 ; ROMAINVILLE, C., ROSIC, Z., PIÉRARD, O. & DEWEZ, S., « La publicité des jugements et l'accès à la jurisprudence dans un environnement numérique : quid agis ? », *Annales de droit de Louvain*, 2021/2, pp. 445-469 ; voyez également le communiqué de presse et la lettre au ministre de la Justice du 15 décembre 2023 de l'Association syndicale des magistrats s'opposant à cette législation pour diverses raisons (<https://asm-be.be/>).

## 1.2. Les recherches scientifiques

Dans le cadre de cette contribution, il est impossible de proposer un état de l'art complet sur les recherches scientifiques menées en Belgique sur la problématique de l'inflation carcérale. En effet, chaque aspect du droit pénal, du droit de la procédure pénale ou du droit de l'exécution des peines et mesures peut influencer sur le recours à la peine privative de liberté. Qu'il s'agisse d'une contribution sur la détention préventive<sup>55</sup>, le prononcé des peines<sup>56</sup>, l'internement<sup>57</sup>, les modalités d'exécution de la peine comme la libération conditionnelle<sup>58</sup>, la

---

<sup>55</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne la détention préventive : AUBERT, L. (dir.), *La détention préventive : comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2017 ; voyez les [recherches menées par l'INCC](#) sur le sujet et notamment la recherche « DETOUR » de l'INCC, rapport national sur la Belgique, 2016 et les recommandations, 2017.

<sup>56</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne la détermination de la peine : KELLENS, G., « La détermination de la sentence pénale : de la lunette au microscope », *Déviante et société*, 1978, vol. 2, n°1, pp. 77-95 ; TUBEX, H. & SNACKEN, S., « L'évolution des longues peines de prison : sélectivité et dualisation », in FAUGERON, C., CHAUVENET, A., COMBESSIE, P. (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles, De Boeck, 1996, p. 243 ; BEYENS, K., *Straffen als sociale praktijk: een penologisch onderzoek naar straftoemeting*, VUB Press, Brussel, 2000 ; BEYENS, K. & VANHAMME, F., « La recherche en sentencing : un survol contextualisé », *Déviante et société*, 2007/2, vol. 31, 2007, pp. 199-228 ; VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009 ; VANHAMME, F., « Mise en ordre socio-morale et qualification pénale », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 211-239 ; BEYENS, K., FRANCOISE, C. & SCHEIRS, V., « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines », *Déviante et société*, 34, 2010, pp. 419 – 420 ; KAMINSKI, D., *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015 ; D'HONDT, S., « Habiller l'espace rituel de la salle d'audience. Catégorisations scéniques dans les audiences pénales de première instance en Belgique », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 189-209 ; Lecoq, N. & Nederlandt, O. « La peine de surveillance électronique : une peine "tampon" en voie de réhabilitation ? », *J.T.*, 2023, n°6929, pp. 109-120.

<sup>57</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne l'internement : CARTUYVELS, Y., CHAMPETIER, B. & WYVEKENS, A., *Soigner ou punir ? Un regard critique sur la défense sociale en Belgique*, Bruxelles, FUSL, 2010 ; COLETTE-BASECQZ, N. & NEDERLANDT, O., « L'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* sonne-t-il le glas de la détention des internés dans les annexes psychiatriques des prisons ? », obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, *Rev. trim. d. h.*, n°113, 2018, pp. 213 – 239 ; NEDERLANDT, O., COLETTE-BASECQZ, N., VANSILLETTE, F. & CARTUYVELS, Y. (dir.), *La loi de 2014 relative à l'internement. Nouvelle loi, nouveaux défis : vers une véritable politique de soins pour les internés ?*, Bruxelles, La Charte, 2018 ; CARTUYVELS, Y. & DE SPIEGELEIR, S., « La privation de liberté des personnes atteintes d'un trouble mental en Belgique : un double régime », *R.I.E.J.*, 2022, pp. 75 – 102 ; NEDERLANDT, O., BERBUTO, S., DE BROUWER, A., DEVEUX, C., JASPIS, P., MALCHAIR, J.-G., MOREAU, J., PACI, D., SAX, H., VANSILLETTE, F., « Le prononcé de la mesure d'internement : une décision automatisée faute d'acteurs spécialisés ? Présentation des résultats d'une analyse des dossiers ouverts en 2019 et 2020 au sein des chambres de protection sociale francophones », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2023/11, pp. 1014-1062 ; DE PAGE, L. & GOETHALS, K., « Le diagnostic des internés : y a-t-il des différences de part et d'autre de la frontière linguistique ? », *Acta Psychiatrica Belgica*, 2019, n°118(3), p. 3-7 ; CASSELMAN, J., DE RYCKE, R. & HEIMANS, H. (Eds.), *Internering : Nieuwe interneringswet en organisatie van de zorg*, Bruges, Die Keure, 2015 ; VANDER LAENEN, F., « Van het interneringsfront veel nieuw », *Fatik - Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, 2015, pp. 3-4 ; VAN DEN AMEELE, R., SEYNAEVE, K., DHEEDENE, J. & WONGSOWIKROMO, A., « Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent binnenstebuiten », *Panopticon*, 2015, pp. 385-391 ; DE CLERCQ, M. & VANDER LAENEN, F., « Psychiatrische expertises bij internering: waarborgen in de nieuwe interneringswet zijn welgekomen », *Panopticon*, 2017/4, 38, pp. 246-263 ; COSYNS, P., D'HONT, C., JANSSENS, D., MAES, E., VERELLEN, R., « Geïnterneerden in België. De Cijfers », *Panopticon*, 2007/1, p. 46 – 61 ; voyez enfin le récent dossier consacré à l'internement dans la revue *Panopticon*, novembre-décembre 2023, vol. 44/6.

<sup>58</sup> Quelques références (non exhaustives) en ce qui concerne l'exécution des peines : BEERNAERT, M.-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, 4<sup>e</sup> édition, Limal, Anthemis, 2023 ; JONCKHEERE, A. & MAES, E., *Calcul, exécution et cumul des peines en Belgique*, Ed. Gompel & Svacina, 2021 ; BASTARD, J., [Le travail de la décision. Les processus de l'application des peines en Belgique francophone](#), Thèse de doctorat présentée à l'Université de Liège en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences Politiques et Sociales, sous la direction de Christophe Dubois, 2017 ; SCHEIRS, V., *De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk*, Anvers, Maklu, 2014 ; NEDERLANDT, O., « Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons ? », *Les frontières de la privation de liberté*, Paris, Mare et Martin, Collection ISJPS, 2021, pp. 33 – 55 ; BERBUTO, S. & NEVE, M., « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitentier ? », in *Actualités en matière pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 23 – 64 ; CHANTRAINE, G. & KAMINSKI, D., « La politique des droits en prison », [Champ pénal/ Penal field](#), Séminaire Innovations Pénales, 2008 ; SNACKEN, S., *Prison en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011 ; MAES, E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Anvers, Maklu, 2009 ; MAES, E., « Développements récents dans le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle en Belgique. De quelques aspects quantitatifs et qualitatifs », *Rev. dr. pén. crim.*, 2003, pp. 206 – 231 ; MINE, B. & ROBERT, L. (dir.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof : de deur op een kier. Permissies de sortie et congé pénitentiaire : la porte entrouverte*, Anvers, Maklu, 2017.

sortie de prison<sup>59</sup> ou encore les personnes sans titre de séjour dans la justice pénale<sup>60</sup>..., la question de la surpopulation carcérale sera inévitablement abordée. Les contributions juridiques étudieront les évolutions législatives et jurisprudentielles, en analysant en quoi celles-ci peuvent contribuer à l'inflation carcérale tandis que les études sociologiques et criminologiques analyseront davantage les pratiques judiciaires et le cadre sociétal dans lequel elles s'inscrivent. Ces recherches font l'objet de publications dans des revues spécialisées<sup>61</sup>, des ouvrages, voire sont parfois diffusées sur les sites Internet des centres de recherche des facultés de droit et de criminologie ou sur le site Internet de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie<sup>62</sup>.

Quelques publications peuvent néanmoins être épinglées qui traitent directement de ce sujet : l'ouvrage de 1993 « Barstende muren: overbevolkte gevangenis : omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen », dirigé par les criminologues Kristel Beyens, Sonja Snacken et Christian Elieaerts<sup>63</sup>, et les autres publications de Kristel Beyens et Sonja Snacken<sup>64</sup>, ainsi qu'un article de la criminologue Marie-Sophie Devresse publié dans *Droit et société* en 2013<sup>65</sup>. Ces textes datant de plusieurs années déjà, il serait intéressant que de nouvelles recherches soient menées à l'heure actuelle, notamment au vu des évolutions récentes de la justice pénale (on pense notamment à la réforme de l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans<sup>66</sup>).

---

<sup>59</sup> Voyez notamment les vidéos du colloque « [La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison](#) » ayant eu lieu le 26 novembre 2021 ainsi que les actes qui ont été publiés en ligne : *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6, « [La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison](#) », 2022.

<sup>60</sup> [Quelques références \(non exhaustives\) en ce qui concerne les personnes sans titre de séjour](#) : DE RIDDER, S., « Crimmigratie en gedetineerden zonder verblijfsrecht in België », *Panopticon – Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2017, pp. 346 – 352 ; MACQ, Ch., « Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour : l'impossible équation ? », *J.T.*, 2022, pp. 497 – 511 ; VANDENNIEUWENHUYSEN, E., BREULS, L., « De vrijlatingsprocedures voor niet-verblijfsgerechtigde gedetineerden: Evolutes sinds de inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie », *Fatik – Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 173, 2022, p. 28-36 ; VANDENNIEUWENHUYSEN, E., MACQ, Ch., BREULS, L., DE PAU, M., « When the security measure meets bordered penalty: release procedures for persons who are not criminally responsible without residence rights in Belgium », *International Journal of Law and Psychiatry*, 2023-91 ; DE NANTEUIL, M., « Peines de travail pour les étrangers en séjour illégal : vers une application plus égalitaire des dispositions en matière de peines alternatives ? », obs. sous Corr. Bruxelles (90e ch.), 1er mars 2022 et Corr. Bruxelles (47e ch.), 2 juin 2021, Cahiers de l'EDM, mai 2022 <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/denanteuilmai2022.html> ; BRION, F., « La surreprésentation des étrangers en prison: quelques enseignements d'une brève étude de démographie carcérale », in BRION, F., REA, A., SCHAUT, Ch., TIXHON, A., *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Bruxelles, De Boeck, 2000.

<sup>61</sup> On pense notamment aux revues suivantes : la *Revue de droit pénal et de criminologie* (notamment les chroniques semestrielles de législation et de jurisprudence), le *Journal des tribunaux*, la *Revue de Jurisprudence Liège Mons Bruxelles*, *Champ pénal*, *Déviance et société*, *Droit et société*, *Tijdschrift voor Strafrecht*, *Panopticon* (de nombreux articles sont en open access : <https://www.maklu-online.eu/nl/crime/panopticon/alle-afleveringen/>), *Nullum Crimen*, *Fatik – Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*.

<sup>62</sup> <https://incc.fgov.be/criminologie>. Voyez à titre d'illustration le rapport n°13 de DAENINCK, P., DELTENRE, S., JONCKHEERE, A., MAES, E., VANNESTE, C. (dir.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive*, mars 2005 ; le rapport n°26 de DEVRESSE, M.-S. (dir.), ROBERT, L., VANNESTE, C. (dir.), HELLEMANS, A., *Recherche relative à la classification et à la question des régimes au sein des établissements pénitentiaires*, 2011 ; ou encore le rapport n°27 de ROBERT, L. & MAES, E. (dir.), *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis*, 27 januari 2012.

<sup>63</sup> BEYENS, K., SNACKEN, S., ELIAERTS, C. (dir.), *Barstende muren: overbevolkte gevangenis : omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, 1993.

<sup>64</sup> Voyez notamment SNACKEN, S. & BEYENS, K., « Sentencing and prison overcrowding », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1994, vol. 2, n°1, p. 84-99.

<sup>65</sup> DEVRESSE, M.-S., « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », *Droit et société*, 2013/84, p. 339 – 358.

<sup>66</sup> BEERNAERT, M.-A., FUNCK, J.-F. & NEDERLANDT, O., « L'entrée en vigueur prochaine du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », *J.T.*, 2022, pp. 461 – 472.

Trois points d'attention peuvent être épinglés en ce qui concerne la recherche académique. Il semble d'abord indispensable de davantage jeter des ponts entre francophones et néerlandophones. Ensuite, les académiques doivent veiller à ce que leurs travaux puissent toucher les acteurs de la justice pénale et le grand public – les actuels efforts en termes d'*open access* et de vulgarisation des recherches semblent être une bonne pratique à cet égard. Enfin, diffuser les recherches est une chose, qu'elles soient prises en compte en est une autre. Un défi pour les chercheurs consiste dès lors à sensibiliser les acteurs de la justice pénale et le grand public à l'importance de la recherche scientifique, qu'il s'agisse ou non d'une science « dure » et que la méthodologie soit quantitative ou qualitative. Force est en effet de constater que les acteurs de terrain ont une moindre considération pour les recherches qualitatives qui seraient, à leurs yeux, trop « subjectives »<sup>67</sup>. Les recherches quantitatives les intéressent bien davantage car elles seraient « objectives » – bien que de tels travaux impliquent également une part de subjectivité dans la façon dont les données sont récoltées et analysées. Il paraît donc nécessaire de sensibiliser les acteurs à la scientificité des recherches qualitatives malgré la part de subjectivité des chercheurs.

### 1.3. Les autres sources d'information : nombreuses et éparées

Outre les données « de première main » fournies par le SPF Justice et la DG EPI, de nombreuses informations sur les établissements pénitentiaires, les conditions de détention et la surpopulation carcérale peuvent être trouvées, mais ces sources d'information sont éparées.

**Les rapports des organes nationaux de contrôle des établissements pénitentiaires.** Les différents rapports (annuels ou de visites) et avis [publiés par le Conseil central de surveillance pénitentiaire](#) et les commissions de surveillance des prisons constituent une source particulièrement pertinente en la matière, de même que la [jurisprudence des commissions des plaintes et des commissions d'appel](#), entièrement publiée en ligne.

**Les rapport de l'organe européen de contrôle des lieux de privation de liberté.** Au niveau du Conseil de l'Europe<sup>68</sup>, la Convention du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants, directement centrée sur les lieux de privation de liberté, renforce l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants prévue par l'article 3 de la CEDH<sup>69</sup>. Un organisme de contrôle a été institué en novembre 1989 pour assurer le respect de cette Convention : le *Comité européen pour la prévention de la torture des peines ou des traitements inhumains et dégradants* (CPT). Cet organe effectue des visites dans différents pays et adresse des rapports aux gouvernements. Les rapports du CPT sont importants, dans la mesure où ils constituent des avertissements lancés aux États en ce qui concerne, par exemple, la surpopulation pénitentiaire. Ces rapports sont par ailleurs mobilisés dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En Belgique, le CPT a déjà réalisé neuf visites périodiques (en 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2012, 2013, 2016 et

---

<sup>67</sup> DUMOULIN, L., « L'expertise judiciaire dans la construction du jugement : de la ressource à la contrainte », *Droit et société*, 2000, p. 219.

<sup>68</sup> Notons que le Conseil de l'Europe met régulièrement à jour un « [compendium](#) » [des textes clés](#) relatifs aux questions pénitentiaires et aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

<sup>69</sup> Cette Convention a été approuvée par la loi du 7 juin 1991 (*M.B.*, 29 janvier 1992) ; voy. aussi la loi du 4 août 1996 portant assentiment aux Protocoles n<sup>os</sup> 1 et 2 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants faits à Strasbourg le 4 novembre 1993 (*M.B.*, 15 avril 1997).

2017) et cinq visites *ad hoc* (en 2011, 2012, 2016, 2021 et 2022)<sup>70</sup>. Il a aussi publié une déclaration publique<sup>71</sup> à l'encontre de l'État belge en date du 13 juillet 2017, afin de dénoncer le manque de collaboration de celui-ci sur la mise en place d'un service garanti au sein des prisons en temps de grève du personnel<sup>72</sup>.

**Les rapports des organes de contrôle / suivi des textes protégeant les droits humains.** Il peut s'agir d'organes nationaux<sup>73</sup> (UNIA par exemple qui a travaillé sur la question des personnes internées<sup>74</sup> ou Myria qui s'intéresse aux droits des personnes étrangères), ou d'organes internationaux – comme le rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

**Les parlementaires.** Les parlementaires, principalement les députés de la commission Justice de la Chambre des représentants, posent régulièrement des questions parlementaires relatives à la matière pénale et pénitentiaire, notamment en lien avec la surpopulation. Des parlementaires ont aussi adopté des résolutions pertinentes en la matière, notamment des résolutions demandant de réaliser un audit sur les prisons en partenariats public-privé<sup>75</sup>.

**La Cour des comptes.** La Cour des comptes a publié divers rapports relatifs aux prisons particulièrement intéressants : *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2011 ; *Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé*, novembre 2018 ; *Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance*, décembre 2021 ; *Nouvelles prisons en partenariat public-privé – vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, juin 2023<sup>76</sup>.

**Le Médiateur fédéral<sup>77</sup>.** Le Médiateur fédéral peut recevoir des plaintes des citoyens rencontrant des problèmes avec l'administration fédérale, en ce sens, il a été amené à traiter de plaintes de personnes détenues et à se prononcer sur certains sujets, comme l'indépendance des commissions de surveillance<sup>78</sup>, la téléphonie en prison<sup>79</sup> ou la question

---

<sup>70</sup> Voyez : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/belgium>.

<sup>71</sup> L'article 10, § 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants prévoit la possibilité pour le CPT de publier une déclaration publique à l'encontre d'un État partie à la Convention si celui-ci ne coopère pas ou ne tient pas compte des recommandations du CPT pour améliorer la situation. Cette procédure est tout à fait exceptionnelle, le CPT n'y ayant recouru que dix fois à ce jour.

<sup>72</sup> CPT, [Flash info concernant la déclaration publique relative à la Belgique](#) ; CPT, [Déclaration publique relative à la Belgique](#), CPT/Inf (2017)18, Strasbourg, 13 juillet 2017 ; Nederlandt, O., « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *Rev. trim. d. h.*, 2018, pp. 299 -302.

<sup>73</sup> Rappelons qu'en 2014 a été créée la plateforme des Droits de l'homme qui est un lieu de concertation entre institutions indépendantes fédérales, régionales, et communautaires dont la mission concerne au moins en partie la protection des droits fondamentaux – dont le CCSP fait partie aux côtés d'UNIA, de Myria, mais aussi du Médiateur fédéral, du délégué général aux droits de l'enfant, d'UNIA, etc.

<sup>74</sup> UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023.

<sup>75</sup> Proposition de résolution du 15 mars 2022 visant à charger la Cour des comptes de la réalisation de deux audits dans le secteur des établissements pénitentiaires concernant les partenariats public-privé, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2021-22, n°55-2575/001. Cette proposition est une mise à jour d'une précédente proposition de résolution déposée le 11 janvier 2016 (Doc. Parl., sess. ord. 2015-2016, n°54-1568/001). Voyez aussi la proposition de résolution du 6 mars 2019 visant à la réalisation par la Cour des comptes d'un audit sur le partenariat public-privé sur la construction de la future prison de Haren, Doc. Parl., sess. ord. 2019-2020, n°55-0698/001.

<sup>76</sup> Tous ces rapports sont disponibles en ligne : <https://www.ccrek.be/FR/Publications.html>.

<sup>77</sup> Notons que ce qui concerne la surveillance électronique et les maisons de justice relève des médiateurs des communautés.

<sup>78</sup> Médiateur fédéral, rapport annuel 2014, pp. 45 et 132.

<sup>79</sup> Médiateur fédéral, rapport annuel 2014, pp. 47-51.

des fouilles à nu<sup>80</sup>. Néanmoins, un protocole a été conclu avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire afin que le Médiateur oriente à l'avenir vers le Conseil central toutes les plaintes qui concernent le traitement réservé aux personnes détenues au sens de la loi de principes<sup>81</sup>.

**Le secteur associatif actif en prison.** De très nombreuses associations interviennent en prison, soit de façon rémunérée, soit gratuitement, pour proposer des activités de loisirs, d'aide psychosociale, d'aide juridique, d'aide aux liens avec les enfants<sup>82</sup>, etc. Parmi ces associations, certaines vont rédiger des rapports d'activité, des newsletters ou autres documents qui partagent avec le grand public des constats posés quant aux conditions de détention dans les prisons belges. On pense ainsi au journal « Trait d'union » diffusé par l'[association des visiteurs francophones de prison de Belgique](#), aux rapports thématiques et à la newsletter « Mursmurs » de l'[ASBL I.Care](#) ; à la newsletter et aux documentaires<sup>83</sup> réalisés par le [réseau Aide et Justiciables](#) ; aux publications de la [concertation des associations actives en prison](#), de la [fédération bruxelloise des institutions pour détenus et ex-détenus](#) ou encore de la [Féda-BXL](#) en lien avec la problématique des drogues plus particulièrement<sup>84</sup>.

La section belge de l'[Observatoire international des prisons](#) rédige des « notices » qui sont de longs documents dressant un état des lieux des conditions de détention dans les prisons belges.

On pense aussi au journal « [La Brèche](#) » (au départ, associé à l'ASBL Genepi Belgique, qui comptait principalement des étudiants, surtout active entre 2019 et 2020), qui analyse en profondeur différents thématiques liées à la prison : genre, travail, maladie mentale...

**Le secteur associatif plus large.** Diverses associations qui ne sont pas immédiatement actives en prison s'intéressent néanmoins de près au secteur carcéral et diffusent des informations à son sujet.

La commission prison de la [Ligue des droits humains](#) suit aussi de près le milieu pénitentiaire et a déjà produit plusieurs rapports thématiques, notamment sur le travail pénitentiaire<sup>85</sup> ou sur la famille des personnes détenues<sup>86</sup>. La Ligue travaille aussi, en concertation avec d'autres associations, à la création d'outils pratiques, par exemple le « Guide du prisonnier » avec la section belge de l'OIP (cf. *infra*), ou encore le guide « [Défense des étrangers détenus en prison](#) », en collaboration avec la coalition MOVE. À l'occasion des élections fédérales de 2014, la Ligue avait également publié un « mémorandum » des réponses apportées par les différents partis politiques à toute une série de questions sur la justice pénale.

---

<sup>80</sup> Médiateur fédéral, rapport d'enquête « [Fouilles à nu - L'équilibre entre la sécurité des prisons et la dignité des détenus](#) », août 2019.

<sup>81</sup> [Protocole d'accord concernant les relations entre le Médiateur fédéral et le CCSP](#) pour le traitement des plaintes, Bruxelles, 3 novembre 2020.

<sup>82</sup> Voy. les rapports d'activité du [Relais Enfants – Parents](#).

<sup>83</sup> « Un parcours de détenu en Belgique » ; « La formation comme levier de réinsertion ».

<sup>84</sup> Voyez ses récentes [recommandations](#).

<sup>85</sup> AMBLARD, B., BOUHON, M., LAMBERT, M. & SCALIA, D., [Le travail à la peine](#), 2016 ; voy. aussi : AMBLARD, B., SCALIA, D., LAMBERT, M., « Travail en prison : qu'en pensent les détenus ? », *La Revue Nouvelle*, 6/2015, pp. 52 – 57.

<sup>86</sup> APRAXINE, L., LAGUEL, R., LAMBERT, M., LOPEZ DIAZ, M., MICHAUX, R., PAREWYCK, J. & SCALIA, D., [Rapport sur les droits des familles de détenu-es](#), novembre 2019.

Le [Centre d'Action Laïque](#) (CAL) organise régulièrement des conférences sur le sujet pénitentiaire, notamment des conférences où des politiciens sont amenés à se prononcer sur le sujet, ou y réserve des sujets dans le cadre de son émission (radio ou télé) « Libres ensemble »<sup>87</sup>, ou encore y consacre des articles (voyez les [mots clé « prison et enfermement » sur son site internet](#)). Le CAL a aussi réalisé en 2019 un « [guide de la personne détenue](#) », sous un format illustré et plus court que le guide du prisonnier, axé sur les droits fondamentaux. Plusieurs régionales sont particulièrement actives sur la question carcérale, à savoir celle de Bruxelles (qui coordonne notamment le Genepi Belgique) et celle de Charleroi. La Ligue des familles a publié un rapport sur les familles confrontées à la détention<sup>88</sup>.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'une association belge, il est intéressant de pointer le travail de l'ASBL « [Prison Insider](#) », qui regroupe des informations sur des prisons partout dans le monde, réalise des fiches pays assez complètes dont l'une porte sur la Belgique<sup>89</sup>, et propose un outil permettant d'établir des comparaisons par pays.

**La presse.** Sans qu'il ne soit possible d'exposer leur travail ici, de nombreux journalistes sont spécialisés en matière de justice pénale et pénitentiaire et rédigent des articles de fond permettant de diffuser certains constats auprès du grand public, voire des enquêtes plus approfondies, ou encore des reportages ou émissions spéciales sur des thématiques précises.

**Le milieu culturel.** Enfin, le secteur culturel et artistique belge produit également des romans graphiques<sup>90</sup>, pièces de théâtre<sup>91</sup>, documentaires et films<sup>92</sup>, podcasts<sup>93</sup>... qui sont des outils d'information particulièrement précieux car davantage susceptibles d'atteindre le grand public.

---

<sup>87</sup> Voyez par exemple [l'émission radio du 15 avril 2023 sur les conditions de détention à la prison de Saint-Gilles](#), [l'émission télévision du 30 octobre 2022 sur les genres et sexualités en prison](#), [l'émission radio du 11 juin 2022 sur les maisons de détention et de transition](#).

<sup>88</sup> SEVRIN, J., pour la Ligue des Familles, [Les familles confrontées à la détention - Le maintien des liens familiaux en prison](#), Bruxelles, juin 2020.

<sup>89</sup> Fiche pays Belgique : <https://www.prison-insider.com/fichepays/belgique-2023>.

<sup>90</sup> Voy. par exemple le roman graphique « La balade des dangereuses – journal d'une incarcération » d'Anaële Hermans et Delphine Hermans, édition la Boite à bulles, 2018 (qui suit Valérie Zézé, incarcérée pour vol pour la neuvième fois à la prison de Berkendael – qui était à l'époque la prison pour femmes de Bruxelles).

<sup>91</sup> On pense par exemple à la pièce « Un homme debout » de Jean-Marc Mahy qui raconte son parcours en détention et l'après, ou encore au spectacle « [Brèche\[s\] - Quand le théâtre entre en prison](#) », de la Compagnie Buissonnière écrit et mis en scène par Simon Fiasse avec l'aide de Chloé Branders (criminologue), en 2019 : ce one man show relate l'histoire d'un animateur de théâtre en prison et pose des questions essentielles relatives à la posture d'animation en prison.

<sup>92</sup> Le documentaire « 9999 » d'Ellen Vermeulen de 2015, sur des personnes internées à Merksplas ; le documentaire « Ongles Rouges » de Valérie Vanhoutvinck de 2017, sur les femmes incarcérées à Mons durant et après la sortie de prison ; le film « La peine » de Cédric Gerbehaye (2023), qui suit les personnes détenues et le personnel pénitentiaire de la prison de Forest avant la fermeture de la prison et le déménagement des personnes détenues vers la prison de Haren ; le film « Temps mort » d'Eve Duchemin (2023) qui suit trois personnes détenues durant leur congé pénitentiaire ; le documentaire « [Gardiens de prison](#) » d'Erik Silance (2009) ; le documentaire « Liberté sur paroles » de Jean-Marc Mahy et Daniel Nokin (2007). Du côté de la France, on pense aux films de Stéphane Mercurio (« À côté » (2008) ; « À l'ombre de la république » (2011) ; « Après l'ombre » (2017)) et au documentaire « Le déménagement » de Catherine Rechard (2011).

<sup>93</sup> Le podcast « Aux clés du mur » d'Estelle Hanard et Sander Cuypers qui donne la parole aux acteurs de la prison ; le podcast « La justice et moi » de Nadia Bouria qui donne la parole à divers acteurs de justice, aussi en matière de justice pénale et de milieu pénitentiaire ; le podcast « Le mécano de l'évasion » de Chedia Le Roij qui suit le parcours d'une personne détenue qui revient sur sa détention et ses évasions ; le podcast « Un procès, une histoire » de Lamya Amrani et Isabelle Seret, revient, lui, sur le procès des attentats de Bruxelles. Du côté néerlandophone, relevons le podcast « Tussenderegels » dans lequel Sofie Royer et Renaud Vercaemst donnent la parole à des acteurs de justice et sur les prisons plus particulièrement : le podcast « Iedereen Levenslang » de Ng Sauw et le podcast de Wederik De Backer en Katrin Lohmann sur les mères incarcérées à Bruges : « Hier woont mama nu ». Au-delà des podcasts belges, mentionnons deux podcasts de l'association Prison Insider « Écouter aux portes » et « Prisons obsessions ».

## 2. Distribuer les clés : former, échanger, sensibiliser

Une fois les causes et les conséquences de l'inflation carcérale documentées, il est essentiel de former les acteurs qui peuvent avoir une prise sur la problématique et de sensibiliser le grand public.

Il a en effet été constaté combien le manque de formation des acteurs peut immédiatement conduire à l'inflation carcérale. L'allongement des peines privatives de liberté prononcées peut s'expliquer par une méconnaissance du droit de l'exécution des peines<sup>94</sup>. D'une part, avant la réforme (mise en œuvre en deux étapes le 1<sup>er</sup> septembre 2022 puis le 1<sup>er</sup> septembre 2023) visant à faire exécuter en prison toutes les peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans, il existait une forte croyance « qu'en dessous de trois ans (36 mois), on ne va pas en prison et on n'exécute qu'une petite partie de sa peine en bracelet électronique », ce qui incitait les juges à prononcer des peines de « 37 mois ». Or, il s'agissait là d'une fausse croyance car de nombreuses peines inférieures à trois ans étaient déjà bel et bien exécutées en prison, soit que les condamnés ne remplissaient pas les conditions pour le bracelet électronique, soit que la peine prononcée se cumulait avec d'autres pour dépasser le seuil de trois ans et était alors bien exécutée en prison. D'autre part, il existe aussi une croyance que les condamnés à une peine privative de liberté peuvent obtenir leur libération conditionnelle dès le tiers de leur peine ; à nouveau, tant des données statistiques et des recherches scientifiques ont mis en évidence que c'est tout le contraire : obtenir une libération conditionnelle est un véritable parcours d'obstacles et de nombreux condamnés ne l'obtiennent qu'après avoir exécuté bien plus que le tiers de leur peine, voire renoncent à la demander et vont « à fond de peine ». Ajoutons que la persistance à considérer la prison comme la seule « vraie peine »<sup>95</sup> et à percevoir les peines dans la communauté (peines de travail, peines de probation, peines de surveillance électronique) comme des « faveurs »<sup>96</sup>, tient également de la méconnaissance de ce à quoi le contrôle exercé sur les personnes en probation peut ressembler ou ce qu'il peut faire ressentir<sup>97</sup>. Des études menées sur le vécu des justiciables exécutant des peines dans la communauté existent pourtant, et mettent en avant que ces peines entraînent des

---

<sup>94</sup> BEYENS, K., FRANCOISE, C. & SCHEIRS, V., « *Les juges belges face à l'(in)exécution des peines* », *op. cit.*, pp. 419 – 420 ; KAMINSKI, D., *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015, p. 64, pp. 266 – 268 (voy. aussi pp. 81 – 82 : les méthodes de régulation ou de délestage traditionnels que sont la non-exécution des peines ou la libération anticipée font courir divers risques parmi lesquels l'allongement des peines de prison pour tenir compte des futurs hypothétiques allègements des peines prononcées, citant TUBEX, H. & SNACKEN, S., « L'évolution des longues peines de prison : sélectivité et dualisation », *in* FAUGERON, C., CHAUVENET, A., COMBESSIE, P. (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles, De Boeck, 1996, p. 243) ; VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 51 ; voy. également Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2011, pp. 156 – 157.

<sup>95</sup> Françoise Vanhamme a ainsi montré que lorsque les magistrats considèrent les faits comme graves, ils se tournent nécessairement vers la prison : « si la gravité sociale et la réprobation qui s'y agrègent sont estimées importantes, elles guident vers un rejet net qui s'exprime en un emprisonnement ; dans le cas contraire, en une sanction dans la communauté » (VANHAMME, F., « Mise en ordre socio-morale et qualification pénale », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 222 ; voyez également VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009).

<sup>96</sup> KAMINSKI, D., *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015, p. 97, citant SNACKEN, S., « Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi ? L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990 », *Sociologie et sociétés. Les réformes de la pénalité contemporaine. Enjeux sociaux et politiques*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal, vol. 33, n°1, 2001, p. 120 ; NEDERLANDT, O., « Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons ? », *Les frontières de la privation de liberté*, Paris, Mare et Martin, Collection ISJPS, 2021, pp. 49 - 50 ; LECOQ, N. & NEDERLANDT, O., « La peine de surveillance électronique : une peine "tampon" en voie de réhabilitation ? », *J.T.*, 2023, n°6929, p. 118 et p. 120.

<sup>97</sup> MC NEILL, F., *Pervasive Punishment. Making sense of mass supervision*, Bingley (UK), Emerald Publishing, 2019, p. 10.

souffrances et de nombreuses difficultés au quotidien pour les justiciables<sup>98</sup>, et sont dès lors loin de constituer des « faveurs ».

## 2.1. Former

**La formation universitaire en droit.** Dès lors que les décisions de recourir ou non à la privation de liberté seront entre les mains des futurs juristes, il est important que la formation en droit inclue une approche interdisciplinaire, avec une ouverture sur la criminologie, la pénologie et la sociologie du droit et une approche critique, invitant les étudiants à prendre au sérieux la responsabilité sociétale qui leur incombera<sup>99</sup>. En outre, il est important de les former au droit de l'exécution des peines : cette matière concerne tous les pénalistes, puisque l'exécution des peines influence aussi les pratiques de fixation de la peine (cf. *supra*). Dans la formation des juristes, le droit de l'exécution des peines n'a pendant longtemps pas été enseigné dans le cours de base de droit pénal : à mon sens, cela envoyait un signal aux étudiants et étudiantes qui était celui de dire que cette matière serait moins importante. Actuellement, de nombreuses universités incluent à tout le moins une introduction à cette matière dans leur cours de droit pénal, ce qui constitue une avancée.

**Les formations des acteurs de la justice pénale.** Tout comme pour les étudiants en droit, il me semble essentiel que le droit de l'exécution des peines fasse partie des cours obligatoires que doivent suivre les stagiaires judiciaires, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il paraît aussi important que les formations organisées par et pour les acteurs incluent les résultats des recherches scientifiques portant sur la justice pénale<sup>100</sup>. Des données statistiques claires et fiables sur la population pénitentiaire, sur la population en probation, et les résultats des recherches récentes, devraient par ailleurs être diffusées de manière régulière à ces acteurs, par le biais de newsletters internes par exemple.

---

<sup>98</sup> Voyez notamment : NEDERLANDT, O., SERVAIS, A. & TEUGELS, A., « Sortie de prison sous conditions : enjeux et difficultés de l'exécution de la peine privative de liberté en probation », *e-legal - Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « [La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison](#) », 2022. Sur le vécu des condamnés en surveillance électronique plus particulièrement, voyez, entre autres : DEVRESSE, M.-S., « Vers de nouvelles frontières de la pénalité. Le cas de la surveillance électronique des condamnés », *Politix*, vol. 25, n°97/2012, pp. 47-74 ; DEVRESSE, M.-S., « "Je plie, mais ne romps point" : Souplesses et rigidités dans la surveillance électronique des condamnés », in *La flexibilité des sanctions*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 174-186 et DE SPIEGELEIR, S., « L'expérience de surveillance au quotidien : être détenu sous bracelet électronique », *Déviance et société*, 2021/2, pp. 289-318. Une étude récente, menée par Delphine Vanhaelemeesch, porte sur la façon dont les condamnés et leurs proches vivent la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine privative de liberté, en comparaison avec la prison, voyez : VANHAELEMEESCH, D., *De beleving van het elektronisch toezicht in vergelijking met de gevangenisstraf*, Den Haag, Boom Criminologie - Het groene gras, 2015 (l'auteure a réalisé, entre 2011 et 2013, des entretiens avec 74 condamnés en surveillance électronique et 30 personnes cohabitantes avec un condamné en surveillance électronique). Voyez également VANHAELEMEESCH D. & VANDER BEKEN, T., « Théâtres de châtiments à domicile. L'expérience de la surveillance électronique en Belgique », in LÉVY, R., DUMOULIN, L., KENSEY, A. & LICOPPE, C. (dir.), *Le bracelet électronique : Action publique, pénalité et connectivité*, Chêne-Bourg, Médecine et Hygiène, 2019, pp. 37-150 ; VANHAELEMEESCH, D., VANDER BEKEN, T., VANDEVELDE, S., "Offenders' experiences with electronic monitoring", *European Journal of Criminology*, 2014, vol. 11/3, pp. 273-287 ; VANHAELEMEESCH, D., « La maison sous surveillance électronique », *J.D.J.*, 2012, n° 311, pp. 18-22.

<sup>99</sup> Voy. le manifeste pour la formation en droit (« De futurs juristes libres et responsables ! »), *R.I.E.J.*, 2016, n°76, p. 169-175 ; HACHEZ, I., « L'esprit du droit à l'USL-B. Pour une formation résolument interdisciplinaire » in *Le droit malgré tout. Hommage à François Ost*, Presses de l'Université Saint-Louis - Bruxelles, Bruxelles, 2018, p. 95 - 115 ; Carta Academica de Yves Cartuyvels dans le journal *Le Soir* du 27 mars 2021 : « [Les prisons sont pleines : la faute aux Facultés de droit ?](#) ».

<sup>100</sup> Dans le même sens : le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8.

**La formation des personnes détenues à leurs droits.** De manière générale, les citoyens devraient davantage pouvoir être formés à leurs droits, mais le propos est ici centré sur la prison et donc sur les personnes détenues. L'ineffectivité des droits des personnes détenues s'explique par de multiples raisons qui ne peuvent être développées ici<sup>101</sup>. Parmi celles-ci, on peut néanmoins pointer le phénomène problématique du « non-recours au droit » par les personnes détenues, qui s'explique – outre la crainte des conséquences négatives qui pourraient découler de l'usage de leurs droits et des voies de recours<sup>102</sup> – d'abord par une méconnaissance de leurs droits. À leur entrée en prison, les détenus reçoivent (parfois) un règlement d'ordre intérieur (ce règlement varie d'une prison à l'autre et n'est disponible qu'en français ou/et en néerlandais), mais pas les lois pénitentiaires et la panoplie de sources administratives applicables en prison. À cet égard, l'initiative de la Ligue des droits humains et de la section belge de l'Observatoire international des prisons de publier un « Guide du prisonnier » à destination des personnes détenues est à saluer<sup>103</sup> ; ce guide n'est malheureusement plus du tout à jour et devrait faire l'objet d'une réédition. Par ailleurs, il semblerait important d'organiser des permanences d'aide juridique au sein des prisons ; les commissions de surveillance constatent régulièrement combien l'accès à l'avocat et aux conseils juridiques demeurent compliqué pour les personnes détenues.

## 2.2. Échanger

La matière pénale s'inscrit résolument dans le travail en réseau, dès lors qu'elle implique l'intervention de nombreux acteurs judiciaires, parajudiciaires et hors judiciaires. « Davantage de concertation entre acteurs » est une recommandation qui revient donc régulièrement<sup>104</sup> – elle figurait d'ailleurs parmi les recommandations de la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur la surpopulation carcérale<sup>105</sup>.

Il a été montré que la multiplication des intervenants sans articulation, sans concertation, peut aboutir à une juxtaposition ou une superposition des interventions : les acteurs font à peu près la même chose en même temps « dans l'ignorance mutuelle de leurs actions ». Les acteurs vont alors mettre en avant l'isolement et le cloisonnement, et leur sentiment d'« ilotage » : chacun travaille de manière isolée sur son terrain<sup>106</sup>. Cette juxtaposition

<sup>101</sup> Voy. à cet égard : NEDERLANDT, O., « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? », in DETROUX, L., EL BERHOUMI, M. & LOMBAERT, B. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 166-171.

<sup>102</sup> En effet, les détenus dits « procéduriers » ou « revendicateurs » sont souvent peu appréciés du personnel pénitentiaire et des magistrats de l'exécution des peines et l'exercice de recours peut entraîner des conséquences négatives pour le régime de détention et les possibilités de libération anticipée (par exemple, la rédaction de rapports négatifs par les agents ou d'avis négatifs de la direction dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, voire un transfèrement vers une autre prison).

<sup>103</sup> BEERNAERT, M.-A., MARY, Ph. & NÈVE, M. (dir.), *Le guide du prisonnier en Belgique*, Waterloo, Luc Pire, 2016. L'introduction s'ouvre sur « la nécessité d'un guide » en ces termes : « Qui aujourd'hui peut en effet prétendre avoir une connaissance complète de ce monde à part, régi par une multitude de circulaires, de règlements ou de décisions arbitraires, sans parler d'une loi entrée en vigueur au compte-gouttes et si difficile à appliquer ? (...) Personne, à commencer par les premiers concernés : les détenus. Dans des sociétés qui ont érigé la liberté individuelle comme valeur absolue, une telle ignorance, une telle opacité des lieux où l'on en est privé sont tout simplement inacceptables ; y remédier nous semblait une exigence démocratique minimale à laquelle ce guide tente d'apporter un début de réponse » (p. 5). Une première édition était parue en 2002 (CHARLIER, P., MARY, Ph., NÈVE, M., REYNAERT, P. (dir.), *Le guide du prisonnier*, Labor).

<sup>104</sup> Voy. par exemple le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8 ; UNIA, Rapport « [Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?](#) », Bruxelles, 2023, p. 32.

<sup>105</sup> Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 41-42.

<sup>106</sup> DE CONINCK, Fr., CARTUYVELS, Y., FRANSSSEN, A., KAMINSKI, D., MARY, Ph., REA, A., VAN CAMPENHOUDT, L., *Aux frontières de la justice, aux marges de la société. Une analyse en groupes d'acteurs et de chercheurs*, Gand, Academia Press, 2005, pp. 56 – 57.

d'interventions est une question d'autant plus aiguë que tous les acteurs doivent faire face à des missions contradictoires, induites par les fonctions potentiellement en tension de la peine : punir et réinsérer, aider et contrôler. Cette tension a pour conséquence que les acteurs n'ont pas tous la même vision de leur mission, de là où elle commence et de là où elle s'arrête. La concertation peut dès lors s'avérer utile à différents titres. Une concertation permettrait d'abord de définir ensemble des questions pratiques visant à optimiser le fonctionnement du processus (la bonne organisation de la circulation des informations, le type d'informations à partager, la façon dont l'information est présentée : clarté des conditions imposées par les juges par exemple...). Le partage des convergences et divergences dans la vision des problèmes par les différents acteurs permettrait en outre à tous de prendre distance avec leur propre pratique et de nourrir une réflexion collective permettant d'identifier les problèmes et les « bonnes pratiques », voire d'aboutir à ce que ceux-ci formulent ensemble des recommandations à l'égard du politique.

Le législateur, bien conscient de la nécessité d'une concertation, a prévu la mise en place de structures de concertation<sup>107</sup> ; il a en effet indiqué que : « la spécificité du travail social sous mandat nécessite que les autorités mandantes et les maisons de justice communiquent de façon systématique afin d'optimiser leur collaboration dans le sens d'une meilleure efficacité et dans le respect du rôle de chacun »<sup>108</sup>. Force est cependant de constater que sur le terrain, si certaines rencontres ponctuelles et locales sont organisées, la plupart de ces structures de concertation sont des coquilles vides : les acteurs, tous surchargés de travail, n'ont que peu de temps à consacrer à ces moments d'échanges.

Il semble dès lors intéressant d'explorer les possibilités de « combiner » certaines occasions avec des moments de concertation. Trois occasions me semblent opportunes : les formations, les audiences des tribunaux de l'application des peines et les visites en prison.

Les moments de formation tout d'abord. Les différents acteurs organisent actuellement leur propre formation en interne (l'Institut de formation judiciaire pour les magistrats, le Barreau pour les avocats, la DG EPI pour son personnel, les maisons de justice pour leur personnel...), mais il y aurait à gagner à envisager de créer de modules de formation en commun, afin que les acteurs échangent et se connaissent davantage. Les services de formation pourraient aussi se coordonner pour diffuser des informations / bonnes pratiques dans leurs newsletters respectives. Relevons à cet égard les initiatives intéressantes portées par l'Institut de formation judiciaire (IFJ). L'IFJ a organisé le 7 juin 2023 une journée de formation sur le régime pénitentiaire à l'intérieur de la prison de Mons, avec une intervention de divers acteurs de terrain et une visite de la prison. L'IFJ diffuse également une « IFJ Lex » qui vise à donner aux magistrats un « aperçu des informations et documents en circulation dans le monde judiciaire

---

<sup>107</sup> Voyez la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II) qui a introduit des structures de concertation dans diverses législations, à savoir qu'elle a inséré un §4 à l'article 37<sup>quater</sup> du Code pénal (peine de travail), un article 10<sup>bis</sup> dans la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis, la probation, un article 38<sup>bis</sup> dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et un article 98/1 dans la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Cette même loi introduisait également une structure de concertation dans l'ancienne loi de défense sociale, cette disposition n'a cependant pas été reprise dans le cadre de la réforme ayant abouti à l'adoption de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement. Elle introduisait aussi cette concertation dans le cadre de la procédure de médiation et mesures que peut proposer le ministère public en vue d'éteindre l'action publique (ancien §8 de l'article 216<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle), mais suite à une réforme, cette disposition a été supprimée.

<sup>108</sup> Projet de loi portant des dispositions diverses (II), Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2006-2007, n°51-2761/001, pp. 30 – 31.

pour améliorer le partage de connaissances » (actualités des hautes juridictions, des cours et tribunaux, du barreau, des associations, de l'université, du parlement...). Par ailleurs, le milieu académique organise souvent des conférences, séminaires... au cours desquels la parole est donnée tant à des chercheurs qu'à des acteurs de la justice pénale : il s'agit d'une bonne pratique, permettant de resserrer les liens entre recherche et acteurs de terrain<sup>109</sup>.

Les audiences des tribunaux de l'application des peines ensuite. Les audiences qui visent à octroyer ou non une modalité d'exécution de la peine se déroulent en prison et mettent autour de la table juges, ministère public, directeurs de prison, avocats et condamnés. Il semblerait intéressant d'organiser, à tout le moins une fois par an, un moment de concertation avant le début de l'audience, entre tous ces acteurs (en ce compris un représentant des avocats et un représentant des personnes détenues) en y ajoutant un représentant pour le service psychosocial et un représentant pour les services d'aide aux personnes détenues. Quant aux audiences de suivi, elles ont lieu soit en prison soit au palais de justice : on se demande s'il n'y aurait pas intérêt à ce qu'elles se déroulent au sein des maisons de justice pour accroître la participation des assistants de justice à ces audiences et favoriser les interactions entre magistrats et maisons de justice. Tous ces acteurs étant surchargés, des renforcements de personnel devraient être prévus pour leur permettre de dégager un tel temps de concertation.

Enfin, les visites en prison<sup>110</sup>. L'article 611 du Code d'instruction criminelle prévoit que les juges d'instruction sont tenus de visiter au moins une fois par mois, les personnes détenues dans les maisons d'arrêt près du tribunal de première instance de l'arrondissement, et que les gouverneurs sont, eux, tenus de visiter au moins une fois par an, toutes les prisons de leur province. L'article 33 de la loi de principes du 12 janvier 2005 prévoit par ailleurs que les parlementaires (fédéraux / entités fédérées) ont à tout moment accès aux prisons. On peut imaginer que des visites soient planifiées à l'avance et précédées sur place d'un moment de concertation avec un maximum d'acteurs : parlementaires, juge d'instruction, gouverneur, acteurs de la prison et tribunaux de l'application des peines, mais aussi juges du fond, ministère public, barreau, maisons de justice, services externes et représentant de personnes détenues.

Au sujet des visites de prison, soulignons que les commissions de surveillance sont depuis longtemps convaincues de leur intérêt et sont souvent à l'initiative de l'organisation de celles-ci. Lors des moments d'échanges au colloque du 24 novembre, des membres de la commission de surveillance de la prison de Gand ont ainsi souligné qu'au vu de la situation de surpopulation aigue dans cette prison, ils ont invité de nombreux magistrats (du siège et du parquet) et avocats à venir visiter la prison : pas moins de sept visites ont ainsi été organisées en 2022 et 2023 ! Rappelons aussi l'initiative fin mars 2022 du Conseil central de surveillance pénitentiaire, qui a diffusé un large appel ([Allez-visiter-les-prisons-.pdf \(belgium.be\)](#)) sous le titre « Parlementaires et magistrats, entrez dans les prisons ! Venez découvrir les conditions de détention indignes qui ont cours dans des prisons surpeuplées ». Cet appel a abouti à l'organisation de diverses visites, souvent à l'initiative des commissions de surveillance, et à ce que plusieurs bourgmestres en leur qualité de responsables de la sécurité et de la salubrité

---

<sup>109</sup> Dans le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio – Recommendations \(Belgium\)](#), (10 décembre 2017, p. 8) il est ainsi recommandé que les acteurs de terrain soient impliqués dans la préparation de projets de recherche et puissent intervenir à l'occasion de colloques, séminaires, conférences...

<sup>110</sup> UNIA, Rapport « [Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?](#) », Bruxelles, 2023, p. 26.

des bâtiments publics sur le territoire de leur commune prennent des arrêtés pour limiter le taux d'occupation (cf. *infra*) voire pour imposer des travaux de réhabilitation ou de réfection. La création de fonctions de coordination à part entière semble également être une piste intéressante. Les acteurs sont tous fort pris par leur fonction, si bien que l'organisation de la concertation requiert l'investissement de personnes qui y travaillent à temps plein. Il s'agit d'organiser les réunions de concertation, de prévoir leur ordre du jour, de les présider et d'en rédiger les rapports. Cette fonction peut également viser à récolter et diffuser dans le réseau l'information intéressante pour celui-ci, ce qui peut conduire notamment à la réalisation de statistiques. En matière d'internement, une telle fonction de coordination a par exemple été créée<sup>111</sup> et les coordinations CSEI récoltent de manière semestrielle des données chiffrées au sein des chambres de protection sociale ; elles rassemblent aussi les différents acteurs autour de la table à plusieurs reprises pendant l'année pour discuter des enjeux et difficultés rencontrés en matière d'exécution de l'internement.

Quant aux avocats, leur spécialisation dans une seule branche du droit peut constituer un obstacle à la bonne défense des personnes détenues. En raison de leur privation de liberté et de leur situation de faiblesse, celles-ci dépendent en effet largement de leur avocat pour tous les aspects de sa vie – tant en ce qui concerne le respect de ses droits *intra-muros* que ceux *extra-muros* – qui peuvent concerner des domaines du droit très variés (régularisation du titre de séjour, gestion du contrat de bail à distance, action devant le tribunal de la famille, succession, dettes, problème relatif à l'aide sociale, suivi de dossiers pénaux, etc.). Face aux problèmes rencontrés, aux confins du droit pénal, des droits humains, du droit administratif, du droit des étrangers, du droit judiciaire, du droit de la responsabilité, du contentieux de l'aide sociale, etc., la personne détenue a donc besoin d'une assistance juridique globale. Il va de soi qu'un avocat ne peut maîtriser seul tous ces contentieux. L'avocat en matière pénitentiaire doit donc pouvoir avoir connaissance et disposer d'une vue d'ensemble des diverses problématiques auxquelles son client peut être confronté dans le cadre de sa détention de manière à pouvoir l'orienter vers des confrères/consœurs spécialisés, tout en restant en contact avec ceux-ci afin d'assurer une défense globale efficace. Les collaborations entre avocats s'avèrent dès lors particulièrement précieuses. Au-delà du droit, la création de cabinets « interdisciplinaires » comme celui de « [Casa legal](#) », qui propose également une assistance psychosociale et administrative, semble particulièrement intéressante, dès lors que le public confronté à la justice pénale a souvent besoin de ces assistances-là, que l'avocat n'a pas toujours le temps de pouvoir offrir.

Enfin, il semble aussi essentiel que le milieu académique et scientifique établisse des liens privilégiés avec le terrain ; et l'on constate que la formation universitaire multiplie les occasions de créer ces liens. De nombreux professeurs et assistants sont praticiens, les étudiants assistent à des audiences, sont invités à résoudre des cas pratiques et à participer à des simulations de plaidoiries... Au-delà des visites de prison, deux initiatives me semblent particulièrement intéressantes, en ce qu'elles confrontent immédiatement les étudiants avec le milieu carcéral et ses enjeux. La première est celle des cliniques juridiques, qui invitent les étudiants à fournir des avis juridiques ou à répondre à des questions juridiques précises que se posent des associations qui défendent les droits humains et notamment les droits des personnes détenues<sup>112</sup>. La seconde est celle où l'université se déplace en prison, à savoir que des cours universitaires sont dispensés en prison à un groupe composé à la fois de personnes

---

<sup>111</sup> Voy. note 37.

<sup>112</sup> Voyez par exemple la [clinique Rosa Parks à l'UCLouvain](#) ou l'[Equality Law Clinic à l'ULB](#).

détenues et d'étudiants – une pratique déjà répandue aux États-Unis sous le nom de « Inside-Out » et en Angleterre sous le nom de « Learning Together program »<sup>113</sup>. Divers projets en Belgique sont déjà déployés en ce sens. Citons d'abord le projet « Samen leren in detentie » porté par la VUB : le cours de pénologie a été dispensé entre 2017 et 2023 à la prison de Beveren à une dizaine d'étudiants en criminologie et une dizaine de personnes détenues<sup>114</sup> ou encore le cours de « gevangenisstraf als doorleefde realiteit » dispensé depuis 2018 au sein soit de la prison de Leuven-Centraal soit de la prison de Hasselt à une [dizaine de personnes détenues et une dizaine d'étudiants de la KULeuven](#). Mentionnons aussi « Inside-Out », un projet pédagogique initié en 2015 au sein de l'École de criminologie de l'UCLouvain qui, chaque année, donne la possibilité à des étudiants en criminologie de s'immerger dans la vie d'une institution fermée (prison ou IPPJ) en participant à la création d'une œuvre théâtrale avec des personnes privées de liberté<sup>115</sup>. Enfin, soulignons que Christophe De Muylder et Philippe Landenne organisent pour les personnes détenues des activités de justice réparatrice dans les prisons de Verviers, Lantin et Marche-en-Famenne et ont proposé à plusieurs étudiants en criminologie de s'associer au projet<sup>116</sup>.

### 2.3. Sensibiliser

Les idées préconçues au sujet de la justice pénale sont multiples et tenaces : « il n'y a que des Marc Dutroux en prison », « les prisons sont des hôtels cinq étoiles », « tous les condamnés sortent après un tiers de leur peine en prison »... Ces lieux communs sont ancrés dans la culture et les médias (cf. *supra*, introduction). Le travail de sensibilisation en la matière revêt dès lors une importance particulière<sup>117</sup>.

Un premier constat que l'on peut poser est que le travail de sensibilisation porté aujourd'hui par divers acteurs ne cesse de se développer et prend des formes multiples : cartes blanches, communiqués de presse, interviews dans la presse écrite, radiophonique, télévisée, interventions dans des colloques, séminaires, documentaires, cinés-débats, débats politiques, réalisation de films ou de podcasts, rencontres dans les écoles, visites de prison, cours en prison...

Il est intéressant de constater que cette sensibilisation se réalise bien souvent de manière « collective » : les académiques donnent la parole aux acteurs de terrain et aux associations dans le cadre de leurs cours ou de conférences, les associations se coalisent, invitent d'autres

---

<sup>113</sup> Voyez notamment LUDLOW, A., ARMSTRONG, R., BARTELS, L., « Learning together: localism, collaboration and reflexivity in the development of prison and university learning communities », *Journal of Prison Education & Reentry*, 2019, vol. 6, num. 1, p. 25-45.

<sup>114</sup> Voyez notamment à cet égard : VANHOUCHE, A.-S., VANQUEKELBERGHE, C., ROBBERECHTS, J., « Onderwijs binnenstebuiten gekeerd? Een verkennend onderzoek naar ervaringen van gedetineerde en universiteitsstudenten die samen leren in detentie », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2018, n°158, p. 25-32 ; voyez aussi le [reportage de la VRT "Studenten en gedetineerden studeren samen"](#).

<sup>115</sup> Voyez notamment à cet égard : BRANDERS, Ch., « Théâtre et expression en creux : la parole des jeunes mise en jeu dans l'enfermement », J.D.J., 2017/368, p. 3-23 ; BRANDERS, Ch., « Inside-Out : le je(u) théâtral comme expérience intersubjective de la reclusion », in CIFALI, M., GIUST-DESPRAIRIES, F., PÉRILLEUX, T. (dir.), *Faire image : Approche clinique en recherche et formation*, Paris, L'Harmattan, 2024 ; BRANDERS Ch., « Theatre in Prison : Towards a Subversive Stance in Criminology », in *The Emerald International Handbook of Activist Criminology*, Emerald Publishing Limited, Leeds, 2023, pp. 171-186.

<sup>116</sup> Voyez à ce sujet l'[interview de Christophe De Muylder](#) (propos recueillis le 10 mai 2023 par Jacqueline De Picker).

<sup>117</sup> Voyez dans le même sens : Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale » (rapport), décembre 2011, p. 44 ; UNIA, Rapport « [Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?](#) », Bruxelles, 2023, p. 15 ; « Règles de Bangkok », voir la partie IV « Recherches, planification, évaluation et sensibilisation du public » (règles 67 à 70) ; règles pénitentiaires européennes, règles 90.1 et 90.2.

acteurs de terrain ou académiques à leurs événements, etc. Les cartes blanches et lettres ouvertes dans la presse sont régulièrement signées par des représentants de tous les secteurs : académiques, acteurs de terrain et associations<sup>118</sup>, ce qui leur donne un poids particulier. Relevons à cet égard la carte blanche « [Surpopulation carcérale et nouvelles prisons, l'État belge va-t-il droit dans le mur ?](#) », publiée dans La Libre Belgique du 23 janvier 2019, qui a récolté une centaine de signatures de personnes issues des milieux académique, associatif et du terrain<sup>119</sup>.

Ce travail collectif de sensibilisation s'illustre parfaitement dans l'initiative des « [journées nationales de la prison](#) » (JNP), qui ont lieu chaque année depuis 2013 dans le courant du mois de novembre ou décembre. Cette initiative, portée par de multiples organisations et s'inspirant d'un projet existant en France et dans d'autres pays, consiste en l'organisation, durant une dizaine de jours, de divers événements dans et hors de la prison, dans l'ensemble de la Belgique, en vue d'informer les citoyens et de les encourager à la réflexion sur le recours à la prison.

Une autre évolution à laquelle on assiste est le fait que le travail de sensibilisation recourt de plus en plus à l'« expérience » et à la rencontre directe, ou indirecte, avec les personnes détenues et leurs proches.

Si les initiatives de témoignages dans les écoles, ou de pièces de théâtre suivies de débats avec les écoles existent depuis longtemps<sup>120</sup>, d'autres formes de rencontres apparaissent. Ainsi, des cellules de prison reconstituées ont été placées dans des lieux publics pour y attirer les passants et les sensibiliser<sup>121</sup>, des cinés-débats ont eu lieu dans les prisons avec des personnes détenues et des citoyens assis côte à côte, des photographies de personnes détenues cherchant à prendre contact avec leurs proches (en train de rédiger des courriers, de téléphoner...) ont été collées en énorme format sur les murs de la prison de Saint-Gilles en décembre 2017, des photographies prises par des personnes détenues ont été [exposées sur les murs de la prison de Mons](#) en 2019, durant la crise sanitaire, en 2020, un « [prison walk](#) » a été organisé pour parcourir les rues aux alentours de la prison bruxelloise en écoutant des témoignages de personnes détenues. Mentionnons aussi les projets « Inside Out »<sup>122</sup>. L'association « La balle aux prisonniers » organise des matchs de foot entre personnes détenues et personnes extérieures, etc. Relevons encore l'initiative intéressante de la Ligue des familles qui, suite à la publication de son rapport sur les familles des personnes détenues, a créé une « Prison Box », utilisée dans le cadre d'événements des JNP depuis 2022 : il s'agit

---

<sup>118</sup> Voyez par exemple la carte blanche du 27 mai 2023 « [Stop à l'extension infinie du sécuritaire](#) », signée par plus de cent personnes et associations et publiée dans le journal *Le Soir* ; la [lettre ouverte du 22 janvier 2021](#) au vice-premier ministre et ministre de la Justice, Monsieur Vincent Van Quickenborne au sujet de la situation des personnes détenues dans les prisons, publiée dans le journal *Le Soir* ; voyez encore la carte blanche du 25 août 2020 « [La crise sanitaire ne peut continuer à justifier l'atteinte au droit à la vie privée et familiale des personnes détenues et de leurs proches](#) », signée par quatre ASBL (la section belge de l'Observatoire international des prisons, la Ligue des droits humains, le Collectif de luttes anti-carcérales (CLAC) et le GENEPI Belgique).

<sup>119</sup> Journal papier pp. 40 – 41.

<sup>120</sup> Voyez par exemple le travail de sensibilisation des ex-détenus Jean-Marc Mahy ([ASBL Re-vivre](#)) et Serge Thiry (ASBL Extra-muros) ; voyez du côté néerlandophone l'initiative « [Prison Talk](#) » de Bond zonder naam.

<sup>121</sup> Une cellule de prison a été reconstituée par l'aumônerie de la prison de Lantin et placée dans la gare des Guillemins en novembre 2014, elle a ensuite continué à être utilisée dans divers lieux, notamment sur la place Flagey à Bruxelles en 2015.

<sup>122</sup> Par exemple les projets « Inside Out » portés par Simon Fiasse à la prison d'Andenne, qui rassemblent et mélangent des personnes incarcérées et non-incarcérées autour d'une formation, d'un cours et/ou d'un projet commun. Le premier projet, en 2015, était intitulé « Séminaire de pratiques d'intelligence et de constructions collectives en institution pénitentiaire. Approche expérientielle » ; ensuite, des collaborations ont été menées avec l'École de Criminologie de l'UCLouvain (cf. *supra*), l'Helmo (Liège), l'Henallux (Namur) (assistant social Bac 3) etc.

d'un grand cube avec une porte, une fois celle-ci franchie, on se retrouve dans un salon où sont disséminés des infographies et de multiples QR codes qui proposent des témoignages anonymes de familles de personnes détenues : « l'expérience de la prison se niche donc partout dans ce salon, de la même façon que la prison s'insinue à tout moment dans le quotidien et les pensées de la famille d'un détenu. Leur vie s'agence autour des visites, le sentiment d'absence est continu et les sacrifices souvent nombreux »<sup>123</sup>.

Si le travail de sensibilisation est principalement porté par le secteur associatif, il faut souligner que ces initiatives et divers projets « in-out » reçoivent le soutien de l'administration pénitentiaire. De manière générale, on constate une volonté de l'administration de davantage communiquer vers le grand public, afin de donner une image positive des personnes détenues et de souligner l'importance de la réinsertion. Ainsi, la visite du roi Philippe en novembre 2020 à la prison de Huy a permis de visibiliser le fait que des personnes détenues fabriquaient des masques en tissu pour la population. Le projet des maisons de transition et de détention (cf. *infra*) est aussi promu par l'administration dans les médias comme prometteur pour la réinsertion des personnes détenues<sup>124</sup>. L'administration a par ailleurs organisé des « expériences immersives » en proposant à divers acteurs de la justice pénale, du milieu académique, associatif et à des journalistes, de passer un weekend dans des nouvelles prisons avant leur ouverture et l'arrivée des personnes détenues. Cette expérience, qui avait déjà eu lieu en juin 2014 à la prison de Leuze-en-Hainaut<sup>125</sup>, s'est déroulée à la prison de Haren les 17-18 septembre 2022 et à la prison de Termonde les 11 et 12 février 2023. S'il est bien entendu impensable de comparer l'expérience vécue par ces personnes avec celle que vivent les personnes détenues au quotidien<sup>126</sup>, les participants semblent avoir été particulièrement marqués par l'expérience<sup>127</sup>.

Le 25 avril 2022, la militante américaine Angela Davis était présente au Cirque Royal à Bruxelles pour une conversation avec des représentantes de diverses associations et elle a déclaré que l'urgence était à la sensibilisation massive, et surtout à destination des jeunes, qui sont l'avenir<sup>128</sup>. En termes de travail de sensibilisation, une dernière initiative particulièrement prometteuse est à mentionner dans la lignée de ce que recommande Angela Davis, à savoir le projet d'établir un musée pédagogique de la prison.

La prison de Forest est vide depuis le mois de novembre 2022 et l'ASBL 9m2 propose de sauvegarder le patrimoine historique et culturel que constitue ce lieu pour y établir un musée pédagogique de la prison<sup>129</sup>, visant à informer et à sensibiliser le grand public, et

---

<sup>123</sup> Ligue des Familles, « [Prison Box](#) » ; reportage réalisé par BX1 à visionner en ligne (« [La prison box fait découvrir le quotidien des familles de détenus](#) », 12 novembre 2022).

<sup>124</sup> Voyez par exemple le reportage suivant : <https://auvio.rtb.be/media/journal-televisé-sujet-par-sujet-justice-les-maisons-de-detention-3133330>.

<sup>125</sup> WALVARENS, A. & BRANDERS, Ch., « The Experiment », *La Revue Nouvelle*, 6/2015, p. 63-68.

<sup>126</sup> Voyez à cet égard la carte blanche d'Harold Sax et Marie Berquin, co-présidents de la section belge de l'OIP : « [Lettre aux magistrats qui ont visité la prison de Haren](#) ».

<sup>127</sup> Voyez par exemple le témoignage de Damien VANDERMEERSCH publié dans le Journal des tribunaux : « Un avocat général à la prison de Haren », *J.T.*, 2022, pp. 534 – 535 et [son interview](#) pour BX1 et celui de BEYENS, K., TERMOTE, E. & VANHOUCHE, A.-S., « [Proefdraaien in nieuwe gevangenis Dendermonde : 'Dit is niet op mensenmaat'](#) », *Sociaal.net*, 21 février 2023, et BEYENS, K., BREULS, L., HEIRSTRATE, M. & VANHOUCHE A.-S., « [Proefdraaien in de gevangenis van Haren](#) », *Panopticon*, vol. 44 (4), 2023, p. 771-1409.

<sup>128</sup> La conversation (145 minutes) peut être [réécoutée sur Auvio](#).

<sup>129</sup> Le projet a pu être longuement expliqué dans diverses vidéos en français (<https://www.youtube.com/watch?v=b7mhgyu2Qjw> ; <https://www.youtube.com/watch?v=tF34hgjubOE>) et en néerlandais

principalement les jeunes, à l'histoire de l'enfermement et aux réalités carcérales en Belgique. À ce jour, ce projet ne reçoit aucun soutien matériel ou financier des autorités, ce qui est tout à fait regrettable.

### 3. Utiliser les clés : condamner, proposer, réformer

#### 3.1. Condamner

Tant au niveau européen qu'au niveau belge, diverses juridictions se sont emparées de la problématique de la surpopulation pénitentiaire.

Au niveau du Conseil de l'Europe, la Belgique s'est fait condamner à plusieurs reprises par la **Cour européenne des droits de l'homme** pour ses mauvaises conditions de détention. Dans un arrêt *Vasilescu c. Belgique* du 25 novembre 2014<sup>130</sup>, la Cour a constaté le caractère structurel des problèmes de surpopulation carcérale, de manque d'hygiène et de vétusté des établissements et invité l'État belge à prendre des mesures pour y remédier. Ces constats ont été réitérés à l'occasion des arrêts *Sylla et Nollomont c. Belgique* du 16 mai 2017 et *Pirjoleanu c. Belgique* du 16 mars 2021. Ces arrêts ont été regroupés sous l'intitulé « Groupe Vasilescu c. Belgique » en vue du suivi de leur exécution par le Comité des Ministres<sup>131</sup> ; notons que le Conseil central de surveillance pénitentiaire rédige des communications à l'égard du Comité des Ministres reprenant ses propres constats sur les conditions de détention dans les prisons belges. Quant aux personnes internées, la Cour a adopté un arrêt *W.D. c. Belgique* le 6 septembre 2016<sup>132</sup>, constatant des problèmes structurels et incitant l'État belge à prendre des mesures pour les résoudre. Le Conseil central fait également parvenir au Comité des Ministres chargé du suivi de cet arrêt, ses constats quant à la situation des personnes internées en prison.

Au niveau de l'**Union européenne**, les conditions de détention dans les prisons belges mettent à mal le principe de confiance mutuelle, un principe fondamental en droit de l'Union qui « permet la constitution et le maintien d'un espace européen sans frontières, sans pour autant faire disparaître les singularités des ordres juridiques nationaux »<sup>133</sup>. Ce principe s'oppose « sauf circonstances exceptionnelles, à ce qu'un État membre vérifie le respect effectif des droits fondamentaux par ses pairs »<sup>134</sup>. En matière de mandat d'arrêt européen<sup>135</sup>,

---

(<https://www.youtube.com/watch?v=4kwVBa-x73U> ; <https://www.youtube.com/watch?v=PAPSqW0xP1Q>), dans le cadre du [podcast de la Ligue des droits humains](#), dans le cadre d'une émission « En quête de sens – Libres ensemble » le 26 juin 2022) et de divers articles de presse (voyez notamment l'article de la Revue Démocratie du 6 février 2023 intitulé « [Il est urgent de mener un travail de sensibilisation sur les prisons](#) ». La [pétition de soutien](#) au projet recueille actuellement pas moins de 1.800 signatures. Elle reste ouverte à la signature.

<sup>130</sup> CrEDH, arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, *J.T.*, p. 421, obs. GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D., « Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne », pp. 423-425.

<sup>131</sup> Voyez à cet égard le texte de Geneviève Mayer plus loin dans ce dossier.

<sup>132</sup> Pour la situation des internés en prison, voy., notamment, CrEDH, arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016 ; CrEDH, arrêt *Rooman c. Belgique*, 31 janvier 2019 (pour un commentaire de ces arrêts, voy. COLETTE-BASECQZ, N. & NEDERLANDT, O., « L'arrêt pilote *W.D. c. Belgique* sonne-t-il le glas de la détention des internés dans les annexes psychiatriques de prisons ? », obs. sous CrEDH, arrêt *W.D. c. Belgique*, 6 septembre 2016, *Revue trim. dr. h.*, 2018, n° 113, pp. 213-239.

<sup>133</sup> RIZCALLAH, C., « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse? », *Rev. trim. dr. h.*, 2019, p. 297.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>135</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JO*, L 190 du 18 juillet 2002, p. 1.

la Cour de justice de l'Union européenne, à la recherche d'un équilibre entre efficacité du mandat d'arrêt européen et respect des droits fondamentaux<sup>136</sup>, a eu l'occasion d'affirmer un tel tempérament au principe de confiance mutuelle dans son arrêt *Aranyosi et Căldăraru* du 9 octobre 2018<sup>137</sup>. Dans cet arrêt, elle déclare que si l'État d'exécution constate des « défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes, soit encore certains centres de détention en ce qui concerne les conditions de détention dans l'État membre d'émission »<sup>138</sup>, alors cet État va devoir procéder à une appréciation du risque concret que l'individu soit soumis à un traitement inhumain ou dégradant dû aux conditions de détention des établissements pénitentiaires dans l'État d'émission<sup>139</sup>. Si ce risque est concret, l'État d'exécution peut refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen, c'est-à-dire de remettre un individu à l'État membre d'émission. Dans un arrêt *M.L.*<sup>140</sup>, la Cour de justice a précisé à cet égard que les « autorités sont uniquement tenues d'examiner les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires dans lesquels, selon les informations dont elles disposent, il est concrètement envisagé que cette personne soit détenue, y compris à titre temporaire ou transitoire »<sup>141</sup>. En application de cette jurisprudence, la Belgique a essuyé des refus d'exécution de mandats d'arrêt européens qu'elle avait émis, au vu des défaillances de son système carcéral, dans l'attente d'obtention d'informations ou garanties<sup>142</sup>. Comme l'a mis en évidence le Conseil central de surveillance pénitentiaire, ces garanties aboutissent à des situations d'inégalité entre personnes détenues, des détenus néerlandais se voyant par exemple accordé le droit de pouvoir être toujours placés en cellule solo<sup>143</sup>.

Au niveau des **juridictions pénales**, épinglons deux décisions ayant fait l'objet d'une publication qui invitent les magistrats à tenir compte des mauvaises conditions de détention (découlant notamment de la surpopulation carcérale) : la chambre des mises en accusation de Bruxelles a ainsi ordonné le transfèrement d'un détenu de la prison de Forest vers la prison de Saint-Gilles, au vu des mauvaises conditions de détention au sein du premier établissement<sup>144</sup>, et la Cour de cassation a déclaré dans un arrêt du 11 janvier 2023 que « lorsqu'il apparaît que le mandat d'arrêt ordonne l'incarcération de l'inculpé dans une maison d'arrêt dont les conditions d'hébergement constituent, au préjudice de cet inculpé, un traitement inhumain ou dégradant, les juridictions d'instruction sont compétentes, lors de la première comparution, et à condition d'y être invitées sur la base d'éléments propres à la situation du détenu, pour ordonner la rectification du mandat d'arrêt en imposant que la détention préventive se poursuive dans un autre établissement »<sup>145</sup>. Les magistrats n'ont cependant pas attendu cet arrêt de la Cour pour orienter leurs pratiques au vu des conditions de détention : des mandats d'arrêt ont été levés en raison de conditions de détention

<sup>136</sup> BRIBOSIA, E. & WEYEMBERGH, A., « Arrêt 'Aranyosi et Căldăraru' : imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale », *J.D.E.*, 2015, p. 226.

<sup>137</sup> C.J.U.E., arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, 5 avril 2016, aff. jtes n° C-404/15 et n° C-659/15 PPU.

<sup>138</sup> *Ibid*, point 89.

<sup>139</sup> *Ibid*, point 88.

<sup>140</sup> C.J.U.E., arrêt *M.L.*, 25 juillet 2018, aff. C-220/18 PPU.

<sup>141</sup> C.J.U.E., arrêt *M.L.*, *op. cit.*, point 87.

<sup>142</sup> Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1<sup>er</sup> août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1366 avec obs. MARTENS, P., « L'(in)effectivité des droits fondamentaux (III) », obs. sous Tribunal correctionnel d'Amsterdam (chambre d'assistance judiciaire internationale), 1<sup>er</sup> août 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1368. Voy. également Tribunal correctionnel d'Amsterdam, 7 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:5643 ; 5 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:4717 et 31 juillet 2018, NL:RBAMS:2018:4937.

<sup>143</sup> CCSP, *Rapport annuel 2022*, p. 25.

<sup>144</sup> Bruxelles (ch. mises), 17 avril 2012, *J.T.*, 2012, pp. 370-371.

<sup>145</sup> Cass. (2<sup>e</sup> ch.), 11 janvier 2023, P.23.0002.F, *J.T.*, 2023, p. 303, avec obs. DEJEMEPPE, B., « Un pas en matière de contrôle des traitements dégradants lors de la détention préventive ».

considérées comme des traitements inhumains<sup>146</sup>, et la crise sanitaire a également conduit à une baisse drastique du recours à la prison. Par ailleurs, notons que la Cour de cassation a admis que le juge du fond peut tenir compte de l'exécution des peines dans son travail de fixation de la peine, et notamment de son appréciation des objectifs de la peine : cette décision est particulièrement intéressante en ce qu'elle appelle les juges du fond à s'intéresser à la façon dont les peines sont exécutées<sup>147</sup>.

Au niveau **des juridictions civiles**, si le juge des référés a déjà rendu diverses décisions au vu de sauvegarder les droits fondamentaux des personnes détenues eu égard à leurs conditions de détention (qui ne seront pas analysées ici<sup>148</sup>), il convient de mentionner une affaire particulièrement importante en matière de surpopulation carcérale. En 2014, la commission des libertés du Barreau de Liège, inquiète face à la surpopulation de la prison de Lantin, a la volonté de saisir la justice de cette question. L'impulsion est donnée, et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG), connu sous le nom d'« Avocats.be », introduit en mai 2015, aux côtés de personnes détenues ou ayant été détenues, une action judiciaire visant la responsabilité de l'État belge pour la surpopulation pénitentiaire dans les trois prisons où cette problématique est particulièrement aigüe du côté francophone : Saint-Gilles, Lantin et Mons<sup>149</sup>. Les trois procédures ont d'abord connu un détour par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'intérêt de de l'OBFG à entreprendre pareilles procédures. Une fois cet intérêt confirmé<sup>150</sup>, les trois procédures ont été poursuivies à des rythmes différents.

À Bruxelles : par jugement du 9 janvier 2019, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a déclaré l'État belge responsable de la surpopulation carcérale existante à la prison de Saint-Gilles et ayant existé à la prison de Forest, et l'a condamné à ramener le nombre de détenus au sein de ces prisons au nombre de places correspondant à la capacité maximale autorisée, sous peine d'astreinte. Le jugement prévoit en effet que, si la population pénitentiaire dépasse 180 détenus à Forest et 549 à Saint-Gilles dans les six mois de la signification du jugement, l'État devra payer à l'OBFG un montant de 1 000 € par jour et par

---

<sup>146</sup> Corr. francophone Bruxelles (juge d'instruction), 10 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/21, p. 968-969 (conditions de détention à la prison de Forest) ; Corr. Liège (17<sup>e</sup> ch.), 18 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/22, p. 1051-1055 (conditions de détention à la prison de Lantin durant la grève du personnel pénitentiaire du printemps 2016).

<sup>147</sup> La Cour a dit pour droit que : « Le juge détermine souverainement, dans les limites établies par la loi, les peines, les mesures et le taux de celles-ci qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il poursuit en prononçant une sanction. Ces objectifs peuvent être, entre autres, les suivants : exprimer la désapprobation de la société à l'égard de la violation de la loi pénale, protéger la société, promouvoir la restauration de l'équilibre social, réparer le dommage causé par l'infraction, favoriser la réhabilitation et l'insertion sociale de l'auteur. Pour procéder à cette appréciation, le juge peut parfaitement tenir compte des modalités selon lesquelles les peines et mesures qu'il prononce seront exécutées. En effet, ces modalités auront une incidence sur la réalisation ou non des objectifs poursuivis par la sanction. Ce faisant, le juge ne s'arroge pas des pouvoirs qui ne lui appartiennent pas et n'interfère pas dans l'exécution des peines qu'il inflige. » (Cass., 16 mars 2021, *R.W.*, 2021-22, p. 1237, *N.C.*, 2022, p. 117, avec observation de ROZIE, J., « De strafdoelstellingen in het licht van de gewijzigde rechtspraak van het Hof van Cassatie », *N.C.*, 2022, p. 119-126) ; la section francophone de la deuxième chambre de la Cour rendra une décision en sens contraire, considérant que les modalités d'exécution de la peine ne constituent pas un motif au sens de l'article 195, al. 1<sup>er</sup> et 2 du Code d'instruction criminelle et qu'il ne s'agit pas d'une donnée susceptible de justifier le choix de la sanction et la fixation de son taux et qu'il « n'appartient pas au juge de calculer une peine en fonction de l'exécution qui en sera, ou non, donnée » (Cass., 28 avril 2021, RG. P.21.0071.F ; dans le même sens : Cass., 11 février 2015, *Pas.*, 2015, p. 319).

<sup>148</sup> Voy. par ex : Civ. (référé), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016/21, p. 964-966 (conditions de détention dans les prisons d'Ittre et de Nivelles durant la grève du personnel pénitentiaire du printemps 2016) ; pour une analyse des décisions intéressantes, voyez notamment BERBUTO, S. & NÈVE, M., « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier ? », in BERBUTO, S. et al., *Actualités en droit pénitentiaire – Questions choisies*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 29 – 64 ; Bruxelles (18<sup>e</sup> ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, pp. 297-300.

<sup>149</sup> NEDERLANDT, O., « Deux décisions de justice déclarent l'État belge responsable de la surpopulation carcérale », *Justice en Ligne*, 18 février 2019.

<sup>150</sup> C. const., arrêt n°87/2017 du 6 juillet 2017.

détenu incarcéré en excès de la capacité carcérale, ce montant étant augmenté à 2 000 € après un an, et à 4 000 € les années suivantes. L'État belge a interjeté appel mais l'affaire n'a pas encore été fixée. Suite à cette décision, des négociations débutent entre le ministre de la Justice de l'époque, Koen Geens, et l'OBFG. L'administration pénitentiaire cloisonnera les toilettes des cellules de la prison de Saint-Gilles afin d'augmenter la capacité carcérale de celle-ci ; ensuite, la crise sanitaire suspendra les négociations et l'ouverture de la prison de Haren fera finalement disparaître le problème de la surpopulation pénitentiaire à la prison de Saint-Gilles ; si bien que les négociations seront arrêtées.

À Liège : par jugement du 9 octobre 2018, le tribunal de première instance de Liège a dit la demande de l'OBFG partiellement fondée et retenu la responsabilité de l'État belge quant à la surpopulation carcérale existant au sein de la prison de Lantin, en le condamnant à adopter les mesures appropriées pour lutter efficacement contre cette surpopulation. Avant dire droit quant au surplus, il a désigné un expert criminologue pour déterminer s'il fallait supprimer toute surpopulation carcérale ou si une certaine marge de tolérance pouvait être admise, et dans quelle mesure, et de déterminer le délai raisonnable à imposer à l'État belge pour parvenir à cette fin. L'État belge a interjeté appel de ce jugement.

L'expert Vincent Seron a rendu son rapport d'expertise en février 2020.

Par arrêt du 20 octobre 2020, la cour d'appel de Liège a examiné si l'État belge a agi comme l'aurait fait un État normalement prudent et diligent et conclu : « tel n'est manifestement pas le cas au vu de l'importance et de la persistance de la surpopulation carcérale telle qu'elle est constatée. Ainsi que le premier juge l'a considéré, un État normalement diligent et prudent n'aurait pas laissé se créer et perdurer une telle situation. L'État belge ne peut être suivi lorsqu'il soutient avoir tout mis en œuvre pour lutter efficacement contre la surpopulation ». La cour d'appel a confirmé le jugement et la mesure d'instruction visant à la réalisation d'une expertise.

Par jugement du 28 novembre 2022<sup>151</sup>, le tribunal de première instance de Liège, après avoir tenu compte de l'expertise, condamne l'État belge à réduire le taux de densité carcérale à 110% dans un délai d'un an, à dater de la signification du jugement, sous peine d'astreinte de 1 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Lantin et le condamne à mettre un terme à la surpopulation pénitentiaire de la prison de Lantin dans un délai de cinq ans, à dater de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Lantin ; et enfin, condamne l'État belge à mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants présents à Lantin, dans un délai d'un an, à dater de la signification du jugement, sous peine d'astreinte de 1 000 euros par jour. L'État belge a partiellement interjeté appel de ce jugement ; il n'a pas contesté la condamnation à réduire le taux de densité carcérale à 110%, si bien qu'il est tenu de s'y conformer depuis le 8 décembre 2023 (délai d'un après la signification du jugement du 28 novembre 2022). La cour d'appel de Liège a confirmé la décision de première instance, dans un arrêt du 12 décembre 2023.

À Mons : par jugement du 12 septembre 2019, le tribunal de première instance du Hainaut, division Mons, a dit la demande de l'OBFG recevable et désigné avant dire droit l'expert Vincent Seron pour réaliser une expertise. L'expertise a été rendue en décembre 2021.

---

<sup>151</sup> Civ. Liège, div. Liège, (4<sup>e</sup> ch.), 28 novembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023/2, p. 62.

Par jugement du 22 juin 2023, le tribunal de première instance de Mons a condamné l'État belge à réduire le taux de surpopulation carcérale à maximum 110% dans un délai de six mois à compter de la signification du jugement, sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Mons ; condamné l'État belge à mettre un terme à la surpopulation carcérale présente à Mons endéans les 5 ans à compter de la signification du présent jugement sous peine d'une astreinte de 2 000 euros par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Mons ; condamné l'État belge à prendre toutes les mesures visant à mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants présents à Mons dans un délai de six mois à dater du jugement sous peine d'une astreinte de 1 000 euros par jour.

L'État belge a interjeté appel de ce jugement ; l'affaire n'a pas encore été fixée en appel à ce jour.

Juridictions pénales, juridictions civiles, et qu'en est-il des **juridictions administratives** ?

On peut d'abord relever que les commissions des plaintes et commissions d'appel (dont la jurisprudence est entièrement publiée en ligne) ont déjà rendu quelques décisions intéressantes relatives à la surpopulation carcérale<sup>152</sup>.

Ensuite, il convient d'évoquer le fait que divers bourgmestres ont adopté des arrêtés de police dans le cadre de leurs compétences liées au maintien de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, conformément aux articles 133 et 135 § 2, de la nouvelle loi communale, visant à limiter le taux d'occupation d'établissement pénitentiaire situé sur leur territoire<sup>153</sup>.

Le Conseil d'État a été saisi d'un recours en suspension et en annulation introduit par l'État belge à l'encontre d'un arrêté du 11 juillet 2012 du bourgmestre de Forest visant à limiter le nombre de personnes détenues au sein de la prison de Forest. L'État belge a déclaré que cet arrêté était une décision disproportionnée empêchant le ministre de la Justice d'accomplir normalement ses missions constitutionnelles, que le fait d'entraver de manière grave et disproportionnée l'exercice de ses compétences constituait un préjudice grave et difficilement réparable et que cette décision, ayant pour conséquence l'impossibilité de maintenir en détention des personnes arrêtées, emportait un risque pour la sécurité des citoyens. Dans un arrêt du 18 décembre 2012 (n°221.793), le Conseil d'État relève que la prison de Forest présentait au moment de l'adoption de l'acte attaqué l'un des taux de surpopulation les plus élevés du Royaume, qu'en invoquant les difficultés de l'exécution de cet acte, l'État belge se

---

<sup>152</sup> La jurisprudence de la commission des plaintes est entièrement publiée en ligne et une recherche par mot-clé (« surpopulation ») est possible : <https://jurisprudence.ccsp.belgium.be/> ; pour une analyse de cette jurisprudence, voyez la chronique de jurisprudence en matière d'exécution des peines publiée une fois par an dans la Revue de droit pénal et de criminologie.

<sup>153</sup> On peut relever, sans exhaustivité, les arrêtés de police suivants : arrêté de police du 23 novembre 2021 du bourgmestre de Saint-Gilles concernant la prison de Saint-Gilles, arrêté de police du 11 juillet 2012 du bourgmestre de Forest concernant la prison de Forest, arrêté de police du 11 avril 2013 du bourgmestre de Nivelles concernant la prison de Nivelles, arrêté de police du 19 juin 2018 du bourgmestre de Saint-Gilles concernant la prison de Saint-Gilles, arrêté de police du 3 novembre 2021 du bourgmestre de Mons concernant la prison de Mons, arrêté de police du 25 novembre 2021 du bourgmestre de Nivelles concernant la prison de Nivelles, arrêté de police du 1<sup>er</sup> mars 2022 du bourgmestre d'Anvers concernant la prison d'Anvers, arrêté de police du 30 novembre 2022 du bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes concernant la prison de Jamioulx, arrêté de police du 25 janvier 2023 du bourgmestre de Gand concernant la prison de Gand, arrêté de police du 7 juillet 2023 du bourgmestre de Mons concernant la prison de Mons... Quant au rôle de la commission de surveillance pour encourager cette démarche du bourgmestre, voy. VAN DAMME, F. & LEFRANC, P., « De overbevolking in de Gentse gevangenis : (op)duikend cijfer ? », *Fatik – Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2023, n°177, p. 29-31.

prévaut d'une situation en soi anormale, que le contexte difficile dans lequel il doit gérer l'occupation des établissements pénitentiaires résulte en majeure partie de ses propres carences et que ce contexte difficile n'implique pas que toute limitation de son pouvoir d'appréciation quant à l'occupation des prisons constituerait un préjudice grave et difficilement réparable. Le Conseil ajoute que si l'atteinte portée aux compétences d'une autorité publique peut constituer un préjudice grave et difficilement réparable lorsqu'une autre autorité en entrave l'exercice ou le rend impossible, en l'espèce, l'accomplissement des missions constitutionnelles de l'administration pénitentiaire requiert précisément l'adoption de mesures permettant d'accueillir dignement toutes les personnes privées de liberté. Il termine en déclarant que le risque invoqué quant à la sécurité des citoyens est hypothétique et ne repose sur aucun élément concret. Pour toutes ces raisons, il rejette la demande de suspension ; l'État belge n'a ensuite pas introduit de demande de poursuite de la procédure si bien que le Conseil ne s'est pas prononcé sur la demande en annulation (arrêt n°223.291 du 25 avril 2013).

Notons qu'une nouvelle affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'État : un arrêté de police du 23 novembre 2021 du bourgmestre de Saint-Gilles visant à interdire l'entrée de tout nouveau détenu au sein de la prison de Saint-Gilles tant que la population carcérale n'y aura pas été ramenée au nombre maximum de 850 détenus a fait l'objet d'une requête en annulation par l'État belge, ce dernier invoquant notamment une violation du principe de la séparation des pouvoirs et une violation de l'exécution des décisions de justice.

### 3.2. Proposer

Avant d'aborder diverses pistes de réforme, la question même de la réforme doit être posée, parce qu'elle renvoie le chercheur au fameux « dilemme de la réforme des prisons », selon lequel le discours permanent sur la réforme de la prison alimente la survie de l'institution carcérale et en renforce la légitimité<sup>154</sup>. D'un côté, revendiquer un droit de l'exécution des peines « peut dériver vers une légitimation pure et simple de l'emprisonnement »<sup>155</sup>. D'un autre côté, « refuser toute réforme de la prison, c'est s'empêcher de penser le développement d'un droit de l'exécution des peines, source de garanties, de protection et d'améliorations véritables pour les détenus confrontés, dans leur vie quotidienne, à l'arbitraire et au vide du monde carcéral »<sup>156</sup>. Comme le souligne Yves Cartuyvels, il ne faut pas nécessairement renoncer à améliorer le régime carcéral et s'empêcher de lutter pour les droits des personnes détenues, « pour autant que ce type de démarche soit subordonné à un "scepticisme fondamental à l'égard de l'emprisonnement", seul susceptible de bloquer la construction de

---

<sup>154</sup> CHANTRAINE, G. & KAMINSKI, D., « La politique des droits en prison », *Champ pénal*, Séminaire innovations pénales, 2008, § 1<sup>er</sup> ; KAMINSKI, D., SNACKEN, S. & VAN DE KERCHOVE, M., « Mutations dans le champ des peines et de leur exécution », *Déviance et société*, 2007, vol. 31(4), p. 496 (« Le droit pénitentiaire se retrouve de toutes parts entre le marteau et l'enclume. Vécu comme un danger par une partie du personnel pénitentiaire, comme un leurre par une partie des détenus, comme un nouveau levier de légitimation de préservation de la prison par une partie des criminologues critiques, il se retrouve au centre du dilemme bien connu qui oppose réforme et suppression de l'institution pénitentiaire. Un droit pénitentiaire ne peut atteindre le but poursuivi de rééquilibrage des relations de pouvoir qu'en interaction avec une pénologie critique, tout en restant modeste sur ses possibilités de transformer une institution qui restera toujours (en partie) totalitaire »).

<sup>155</sup> TULKENS, F., « Des peines sans droit ? », *J.T.*, 1988, p. 583.

<sup>156</sup> CARTUYVELS, Y., « Réformer ou supprimer : le dilemme des prisons », in DE SCHUTTER, O. & KAMINSKI, D. (dir.), *L'institution du droit pénitentiaire. Enjeux de la reconnaissance des droits aux détenus*, Bruxelles, Paris, Bruylant / LGDJ, 2002, p. 130 (citant TULKENS, F., VAN DE KERCHOVE, M., *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 4<sup>e</sup> ed., Bruxelles, Story-Scientia, 1998, p. 486, en précisant que l'expression est empruntée à MANNHEIM, H., *The dilemma of prison reform*, Londres, Allen et Unwin, 1939).

nouvelles prisons, de refuser la surpopulation et d'encourager la recherche de véritables alternatives », étant entendu qu'un tel scepticisme « se double d'une réflexion critique et politique sur la montée de l'État pénal » comme réponse par excellence à tous les déficits d'intégration »<sup>157</sup>.

Des réformes ont été proposées à diverses échelles : des réformes de la prison tout d'abord, des réformes de la justice pénale ensuite, et enfin, des réformes sociales. Dans les lignes suivantes, j'évoquerai de manière non exhaustive certaines de ces propositions – étant entendu que je ne reprends pas ici les propositions déjà susmentionnées visant à renforcer les moyens humains, la formation et la concertation des acteurs, et l'accès au droit et à l'avocat pour les personnes détenues. Ajoutons qu'il est important que les diverses réformes soient accompagnées de moments d'évaluations afin de les ajuster<sup>158</sup>.

### Réformes de la prison

Au niveau des réformes de la prison, on relèvera ici la proposition portée depuis 2013 par l'ASBL « De Huizen – Les maisons » sous l'impulsion de Hans Claus, directeur de la prison de Audenarde, de remplacer les prisons actuelles par des « maisons », soit des établissements de petite taille, installés au cœur des villes<sup>159</sup>. L'ASBL De Huizen a par la suite, avec d'autres partenaires, lancé « Rescaled », un mouvement à l'échelle européenne qui promeut l'idée de remplacer les prisons par des maisons de détention<sup>160</sup>.

### Réformes de la justice pénale

Dès qu'il s'agit de réformer la matière pénale, tous s'entendent pour souligner qu'il est nécessaire de réformer ensemble droit pénal, droit de la procédure pénale et droit de l'exécution des peines. En 1985 déjà, le commissaire royal à la réforme du Code pénal, Robert Legros, premier président de la Cour de cassation et professeur ordinaire à l'ULB, proposait un nouveau Code pénal qui contenait aussi des dispositions en matière d'exécution des peines (c'est notamment lui qui a proposé de créer le tribunal de l'application des peines)<sup>161</sup>. Plus

---

<sup>157</sup> CARTUYVELS, Y., « Réformer ou supprimer : le dilemme des prisons », *op. cit.*, p. 131.

<sup>158</sup> Voy. également le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio - Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8.

<sup>159</sup> [www.dehuizen.be](http://www.dehuizen.be) ; CLAUS, H., « De huizen, een concept voor de Belgische gevangenis van de eenentwintigste eeuw », *De Orde van de Dag*, décembre 2009(48), pp. 39 – 43 ; JANSSENS F., « De huizen : een concept voor de gevangenis van de 21<sup>ste</sup> eeuw! », *Oikos*, 2014/2, pp.84 – 96 ; CLAUS, H. et GRYSON, M., « Detentiehuizen – Op maat van mens en strafdoel », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2017, n°153, pp. 20 – 25 ; LOUVEAUX, H., « Les maisons de détention vont-elles supplanter les prisons du XIXe siècle ? », *La Revue Nouvelle*, 6/2015, p. 58-62 ; CLAUS, H., « Van Don Quichotte en Dupcétiaux – Uitdagingen voor het gevangeniswezen aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2019, p. 36-40.

<sup>160</sup> [www.rescaled.net](http://www.rescaled.net) ; DE VOS, H., VANHOUCHE, A.-S., « Conferentie: RESCALED », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2022, n°175, pp. 39 – 40.

<sup>161</sup> LEGROS, R., *Avant-projet de Code pénal*, Bruxelles, Éditions du Moniteur belge, 1985.

tard, deux commissions d'experts – les commissions Dupont<sup>162</sup> et Holsters<sup>163</sup> – ont été mandatées afin de préparer la réforme de l'exécution des peines privatives de liberté. Leurs rapports ont inspiré le législateur pour l'adoption des lois pénitentiaires de 2005 et 2006<sup>164</sup>. Il est intéressant de constater que la commission Holsters a proposé de réformer à la fois le droit de l'exécution des peines et le stade de la fixation de la peine ; tant la commission Dupont que la commission Holsters avaient en effet longuement réfléchi à l'articulation de ces deux stades du procès pénal, entre autonomie et continuité. La commission Dupont imaginait que le travail simultané des sous-commissions, travaillant l'une sur la fixation de la peine et l'autre sur l'exécution de la peine, conduirait à l'élaboration de cadres de référence relatifs à la fixation et à l'exécution de la peine qui seraient suffisamment proches : « une plus grande cohésion sur le plan conceptuel et une continuité plus importante entre la fixation et l'exécution de la peine est dans tous les cas à préférer à une autonomie (relative) trop large au niveau de l'exécution de la peine entraînant pour ainsi dire la disparition de tout lien entre la fixation et l'exécution de la peine »<sup>165</sup>. Plus récemment, sous l'impulsion du ministre de la Justice Koen Geens, un chantier a été ouvert en vue d'une réforme globale devant conduire à l'adoption d'un nouveau Code pénal, d'un nouveau Code de procédure pénale et d'un premier Code de l'exécution des peines. L'avocat général à la Cour de cassation et professeur émérite à l'UCLouvain Damien Vandermeersch a souligné la nécessité d'adopter ensemble ce « triptyque des codes pénaux »<sup>166</sup>.

Au niveau de la justice pénale, les propositions de réformes pouvant influencer sur l'inflation carcérale sont celles qui visent à décriminaliser<sup>167</sup>, dépénaliser et à décarcérer.

En ce qui concerne les possibilités de « décarcérer », soit de sortir certaines personnes de prison, on peut distinguer cinq champs d'action : la détention préventive ; la détermination de la peine ; l'exécution des peines ; l'internement et les personnes détenues sans titre de séjour.

Dans ces divers champs d'action, une recommandation reviendra à plusieurs reprises : privilégier les mesures et peines qui s'exécutent dans la communauté plutôt qu'en prison. Or,

---

<sup>162</sup> La commission « Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite commission Dupont du nom de son président, a été chargée, par l'arrêté royal du 25 novembre 1997, *M.B.*, 9 janvier 1998, de l'élaboration de la « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus » et a rédigé un rapport intitulé « Rapport final de la commission Dupont », *Doc. Parl.*, Ch., session ord., 2000 – 2001, n°50-1076/001 (ci-après « Rapport de la commission Dupont »).

<sup>163</sup> La commission « Tribunaux de l'application des peines, statut juridique externe des détenus et fixation de la peine », dite « commission Holsters » du nom de son Président, a été créée par l'arrêté royal du 27 juin 2000, *M.B.*, 13 juillet 2000, avec pour tâche d'élaborer un avant-projet de loi portant sur le statut juridique externe des condamnés et les tribunaux de l'application des peines. Elle a remis la version finale de son rapport le 9 mai 2003. Ce rapport, dit et ci-après « Rapport Holsters », n'est pas publié, mais il est possible de recevoir une version sous format PDF en faisant la demande par mail à la bibliothèque du SPF Justice (mail : [biblio.fod-spf@just.fgov.be](mailto:biblio.fod-spf@just.fgov.be) ; références à mentionner pour la version francophone : JUS-45795-00001 + JUS-45796-00001, et pour la version néerlandophone : JUS-45797-00001 + JUS-45798-00001 ; les deux ont le même CDU : 343.24 : 343.8 (493)).

<sup>164</sup> Les trois lois pénitentiaires de 2005 et 2006 sont les suivantes : la première est la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (*M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005), la seconde est la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (*M.B.*, 15 juin 2006) et la troisième est la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines (*M.B.*, 15 juin 2006).

<sup>165</sup> Rapport de la commission Dupont (Projet de note « Statut juridique externe des détenus condamnés et institutions des tribunaux pénitentiaires »), p. 374.

<sup>166</sup> VANDERMEERSCH, D., « La réforme des Codes en matière pénale : un saut nécessaire du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle », *J.T.*, 2020, p. 553.

<sup>167</sup> On pense notamment au plaidoyer pour décriminaliser certains comportements liés à la consommation de stupéfiants : voyez à cet égard l'argumentaire de la campagne STOP 1921 : <https://stop1921.be/fr/>.

si la gestion des prisons relève de la compétence fédérale, les suivis des mesures et peines dans les communautés sont de la compétence des communautés. Ces recommandations invitent dès lors à réfléchir à des transferts ou soutiens financiers du fédéral vers les / à l'égard des communautés. La même réflexion peut être formulée à l'égard de l'internement : le développement de projets fédéraux comme les centres de psychiatrie légale ne devrait pas se faire au détriment de l'offre ambulatoire<sup>168</sup>.

#### *Au niveau de la détention préventive :*

- il convient d'abord d'insister sur le caractère indispensable de l'accueil et du soutien psychologique devant accompagner l'entrée en prison, ces derniers devraient certainement être renforcés : les premiers moments en prison sont généralement les plus éprouvants pour la personne détenue, certainement s'il s'agit d'une première incarcération – il est important de rappeler à cet égard la problématique de la sur-suicidité carcérale et le fait que les facteurs de risque suicidaire sont notamment le fait d'être placé en maison d'arrêt et d'être au tout début de sa détention<sup>169</sup> ;
- la libération simple, sous conditions ou caution, doit être pensée comme le principe, à titre subsidiaire, le recours à la détention sous bracelet électronique, et infiniment subsidiaire à la détention en prison : une obligation de motivation renforcée pourrait être prévue lorsque les magistrats optent pour la détention en bracelet électronique ou en prison ;
- les chercheurs de l'INCC Alexia Jonckheere et Eric Maes se sont penchés sur les possibilités de réformes de la détention préventive en vue de réduire son usage : réduction de la durée maximale de la détention préventive ; augmenter le seuil minimum de la peine permettant le recours à la détention préventive ; permettre le recours à la détention préventive seulement pour un certain nombre limité d'infraction... Parmi ces diverses pistes, celle qui consiste à limiter les infractions pour lesquelles la détention préventive est possible semble être la seule qui puisse avoir un impact (simulation a été faite en tenant compte du critère du seuil de un an de peine et du critère de l'atteinte à l'intégrité physique ou psychique des personnes)<sup>170</sup> ;
- Damien Vandermeersch soutient lui une mesure plus radicale : « l'instauration de quotas, à savoir un nombre limité de places réservées aux détenus préventifs » ; « ce critère présente l'avantage d'agir de façon contraignante vis-à-vis des magistrats et ne devrait plus tolérer de marge d'appréciation quant à l'objectif à atteindre en termes de nombre de détenus préventifs », sous la seule réserve d'une soupape de sécurité (l'instauration d'une réserve fédérale pour des cas exceptionnels)<sup>171</sup> ;
- actuellement, si une personne subit une détention préventive et n'est par la suite pas condamnée à une peine privative de liberté (elle est par exemple condamnée à une peine de travail), aucune disposition ne prévoit que le juge tient compte de cette

---

<sup>168</sup> UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 43.

<sup>169</sup> FAVRIL, L. & VANDER LAENEN, F., « Suïcidaliteit in detentie : over kwetsbare personen in een stressvolle context », *Fatik – Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2015/148, pp. 13 – 20, voyez p. 16 (taux de suicide plus important chez les personnes en détention préventive, et plus important au début de la détention, durant les premières semaines) ; CLIQUENNOIS, G. & CHANTRAINE, G., « Empêcher le suicide en prison : origines et pratiques », *Sociétés contemporaines*, 2009/3, n°75, pp. 59 – 79, voyez notamment p. 63 (pointant la durée (moins de 15 jours) comme facteur de risque).

<sup>170</sup> JONCKHEERE, A. & MAES, E., « Réformes pour endiguer la détention préventive », in AUBERT, L. (dir.), *La détention préventive : comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 213-234.

<sup>171</sup> VANDERMEERSCH, D., « Les principes et les pratiques : un mariage (im)possible ? », in AUBERT, L. (dir.), *La détention préventive : comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 235-248.

détention dans la détermination de la peine : ceci devrait changer avec l'adoption du nouveau Code pénal qui prévoit justement que le juge devra tenir compte de cette période de détention préventive pour fixer le taux de la peine dans la communauté. Il serait toutefois aussi important de prévoir que le juge puisse tenir compte pour déterminer la peine de la période passée en libération sous conditions : la probation est aussi une épreuve à laquelle le justiciable a été soumis ;

- la commission chargée de travailler à l'élaboration d'un nouveau Code de procédure pénale n'a, elle, pas retenu de propositions radicales comme l'instauration de quotas ou la limite à un certain nombre d'infractions, mais estime que divers éléments contenus dans son projet de réforme devrait pouvoir limiter le recours à la détention préventive : le fait que le juge sera extérieur à l'enquête, le renforcement de la contradiction avec une véritable audience avant la délivrance d'un mandat d'arrêt, des conditions renforcées, un retour aux contrôles judiciaires mensuels<sup>172</sup> ;
- quant à la recherche « Detour », à laquelle l'INCC a participé, elle formule diverses recommandations, parmi lesquelles (outre des recommandations déjà évoquées de communication, de concertation, de partage de bonnes pratiques, de formation incluant les résultats de recherches scientifiques) : faciliter l'accès au dossier notamment grâce à la digitalisation, favoriser les options radicales, stimuler le recours aux alternatives, tenir compte des effets des politiques de fixation ou d'exécution des peines sur les pratiques de recours à la détention préventive, prévoir la présence d'assistants de justice auprès des magistrats pour les informer des possibilités de recours à des alternatives à la prison dans les dossiers individuels...<sup>173</sup>

#### *Au niveau de la détermination de la peine :*

- que la peine privative de liberté ne soit possible que pour les plus haut niveaux de peines et pour une liste d'infractions limitée ; les autres peines devenant « le principe » ;
- ne pas exclure des catégories de personnes des peines dans la communauté quand cette exclusion ne repose pas sur des critères objectifs découlant de recherches scientifiques (par exemple, ne pas exclure par principe du champ d'application de ces peines les auteurs de faits de mœurs ou d'infractions terroristes...);
- prévoir une obligation de motivation renforcée lorsque le choix est posé de recourir à la peine privative de liberté ; cette motivation devant être réalisée à l'égard des objectifs de la peine et de l'exécution de la peine ;
- de manière générale, consacrer davantage de temps à la phase de jugement et la rendre plus contradictoire<sup>174</sup> notamment pour contrer ce que Françoise Vanhamme a

---

<sup>172</sup> BEERNAERT, M.-A., « Le nouveau Code de procédure pénale en projet : quelques lignes de force », *Pli Juridique*, 2020/52, pp. 6 – 17.

<sup>173</sup> Voy. également le [rapport DETOUR - Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio – Recommendations \(Belgium\)](#), 10 décembre 2017, p. 8-9.

<sup>174</sup> Damien Vandermeersch a constaté que la réforme Franchimont de 1998 a entraîné un surinvestissement de la phase préliminaire du procès pénal et pose la question suivante : « à force de se convaincre que tout se joue dans la phase préliminaire du procès pénal et que cette phase d'enquête doit livrer au juge du fond un dossier complet, ficelé, exempt d'irrégularités, ne risque-t-on pas de priver les contradicteurs d'un débat entier devant la juridiction de jugement ? ». Il semble essentiel à ses yeux que le procès au fond, caractérisé par l'oralité des débats et le principe du contradictoire, soit revalorisé, et ne se réduise pas à entériner les résultats de l'enquête préliminaire. Il constate ainsi que très peu de témoins sont entendus aux audiences correctionnelles par rapport au nombre de personnes entendues dans le cadre de

qualifié « d'effet dossier »<sup>175</sup> : davantage recourir aux enquêtes sociales pour éclairer le juge sur le choix de la peine adéquate ; placer aux côtés des juges de fixation de la peine des « conseillers en fixation de la peine » non juristes, selon la proposition de la commission Holsters ; dissocier l'audience en deux débats distincts : dans un premier temps, le débat sur la culpabilité et, le cas échéant, dans un second temps, le débat sur la peine, selon la proposition de la commission Holsters.

*Au niveau de l'exécution des peines privatives de liberté :*

- faciliter l'octroi des permissions de sortie et des congés pénitentiaires (par exemple, en prévoyant un octroi directement par la direction de la prison plutôt que par l'administration pénitentiaire centrale ; ou donner cette compétence à la direction une fois que l'administration pénitentiaire centrale a rendu une première décision positive) ;
- en cas d'un ou de plusieurs refus d'octroi par l'administration pénitentiaire d'une permission de sortie ou d'un congé pénitentiaire, prévoir un recours pour le condamné devant le juge ou le tribunal de l'application des peines selon la hauteur des peines qu'il exécute ;
- pour l'exécution des peines d'emprisonnement jusque 3 ans : revenir à la proposition des commissions Dupont et Holsters de prévoir une procédure simplifiée ; prévoir par exemple un octroi (quasi)automatique (sauf opposition motivée de la direction de la prison ou du parquet, auquel cas, le juge de l'application des peines est saisi) ;
- pour l'exécution des peines d'emprisonnement supérieures à 3 ans :
  - o les condamnés ne devraient pas se voir imposer de disposer d'un plan de réinsertion tout à fait concrétisé avant leur sortie, mais seulement de « perspectives de réinsertion sociale » pour reprendre les termes de la loi du 17 mai 2006 : les tribunaux de l'application des peines pourraient alors laisser aux condamnés un délai de six mois pour concrétiser, à l'extérieur et avec l'aide de l'assistant de justice, leurs perspectives en plan de réinsertion – ceci se justifie d'autant plus que les assistants de justice font souvent le constat de plans de réinsertion élaborés juste pour obtenir une sortie et ne correspondant pas à la situation et aux besoins des condamnés<sup>176</sup> ;

---

l'information ou de l'instruction, alors que la défense et le juge devraient pouvoir avoir un accès direct au témoin en procédant à son audition contradictoire à l'audience (VANDERMEERSCH, D., « Phase de jugement et voies de recours : quelques questions d'actualité jurisprudentielle », in PIRSON, V. (coord.), *Actualités en procédure pénale : de l'audition à l'exécution*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 116-111).

<sup>175</sup> Françoise Vanhamme a mis en évidence la force persuasive du dossier devant les tribunaux correctionnels. Ce dossier étant construit par le parquet, il dote d'emblée la personne prévenue d'une identité pénale et la présente comme potentiellement dangereuse. La lecture du dossier apporte au juge un savoir ciblé et orienté et exerce un pouvoir sur son raisonnement, si bien que le dossier sera comme « la matrice de l'audience » : c'est ce qu'elle appelle « l'effet dossier » (VANHAMME, F., *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 150 – 153, voy. spécialement p. 152 ; voy. également VANHAMME, F., « Mise en ordre socio-morale et qualification pénale », *R.I.E.J.*, 2021/2, p. 230-231).

<sup>176</sup> Voy. NEDERLANDT, O., SERVAIS, A. & TEUGELS, A., « [Sortie de prison sous conditions : enjeux et difficultés de l'exécution de la peine privative de liberté en probation](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022, voy. notamment § 20 : « Quant aux assistants de justice, ils soulignent le fait que les plans de réinsertion et les conditions qui en découlent sont standardisés et élaborés "dans le laboratoire prison". Une assistante de justice explique ainsi : "comme c'est un processus qui est réfléchi en laboratoire, cela ne fonctionnera que pour certains (...) ; pour les autres, on va devoir remettre en place quelque chose qui sera adapté à la réalité de la personne au moment où elle sort ou en fonction de l'évolution des premiers mois de sa sortie" ».

- il peut être envisagé de prévoir un octroi automatique de la libération conditionnelle aux deux tiers de la peine, avec un octroi sur décision du tribunal de l'application des peines à un tiers (piste évoquée mais non retenue par la commission Holsters) ; à tout le moins, un octroi automatique six mois avant la fin de la peine semble une piste intéressante pour éviter les « sorties sèches » et s'assurer d'un minimum de prise en charge des personnes détenues à leur sortie de prison ;
- le premier rendez-vous avec l'assistant de justice devrait pouvoir se réaliser en prison avant la sortie : on peut relever avec intérêt le projet pilote *intra-extra muros* que l'Administration générale des maisons de justice a mis en place avec l'administration pénitentiaire et qui a débuté en juillet 2023 visant justement à ce que des assistants de justice se rendent en prison pour préparer le futur plan de réinsertion ; ce projet est pour l'instant limité aux personnes condamnées pour des faits de terrorisme ou présentant un risque grave quant à la radicalisation des autres personnes détenues et/ou qui s'engagent dans une lutte armée pour des motifs religieux et/ou idéologiques, et bénéficiant de permissions de sortie<sup>177</sup> mais il serait intéressant de réfléchir à son éventuel élargissement ;
- la fonction d'assesseur en réinsertion sociale auprès des tribunaux de l'application des peines devrait être précisée, notamment prévoir une expérience obligatoire préalable dans le milieu de l'aide sociale (le fait que cette fonction ne soit pas précisée aboutit à ce qu'exercent cette fonction des personnes ayant travaillé au ministère public ou comme directeurs de prison) ;
- il est intéressant de rappeler que le professeur Legros, dans son avant-projet de Code pénal confiait au tribunal de l'application des peines une compétence générale en matière de droits fondamentaux. Il prévoyait que ce tribunal puisse ordonner, après avoir entendu la direction de l'établissement, la cessation de toute atteinte portée aux droits fondamentaux des personnes détenues, de toute mesure vexatoire ou discriminatoire prise à leur égard, et contrôler, après avoir entendu la direction de l'établissement, la légalité et la mesure des sanctions disciplinaires (article 554). L'avant-projet prévoyait aussi que le tribunal, une fois par trimestre, accompagné du procureur du Roi, visite les établissements pénitentiaires de son arrondissement. Lors de cette visite, il lui reviendrait de régler sur place les problèmes concernant les droits des détenus, sauf, dans les cas litigieux, à statuer suivant la procédure ordinaire. L'avant-projet ajoute que le président du tribunal se tiendrait informé de ces problèmes (article 563). À suivre cette proposition, le contentieux du droit de plainte des détenus aurait dû être confié au tribunal de l'application des peines, plutôt qu'à des commissions composées de bénévoles issues des commissions de surveillance<sup>178</sup> – une piste qui mérite d'être reconsidérée.
- notons que la commission Dupont a envisagé des situations dans lesquelles certains acteurs pourraient prendre la décision de ne pas exécuter des courtes peines en raison

---

<sup>177</sup> Ce projet s'inscrit dans le cadre de la circulaire commune (État fédéral, Communauté flamande, Communauté française, Communauté germanophone) du 18 février 2019 pour une approche globale des radicalismes et extrémismes violents et du terrorisme.

<sup>178</sup> Chambre des représentants, commission de la Justice, *Projet de loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice* (...). Rapport de la première lecture, n° 1986/5, 5 décembre 2016, Annexes, p. 114-115.

de la surpopulation carcérale<sup>179</sup> ; le Conseil d'État, la commission Holsters et d'autres acteurs ont cependant fortement critiqué ces propositions créant des discriminations entre personnes condamnées, contraires à la volonté d'individualisation de l'exécution de la peine, et rompant la cohérence avec le stade de la fixation de la peine ; la commission Holsters écrivait ainsi : « la non-exécution des peines risque d'aboutir à une démotivation des juges, du ministère public, des victimes et des prévenus à qui sont demandés de nombreux efforts en matière de fixation de peine (...). Si après, de tels efforts, la peine ne devait pas être mise à exécution, le sentiment d'un travail inutile serait grand »<sup>180</sup> ;

- enfin, l'idée de prévoir des situations dans lesquelles des réductions de peine peuvent être octroyées aux personnes détenues me semble intéressante à divers égards : d'une part, de telles réductions pourraient être octroyées pour compenser les violations des droits fondamentaux des personnes détenues (un jour de prison en moins pour chaque jour où une personne détenue a été enfermée dans une cellule sans disposer de l'espace vital minimal selon les standards européens, pour chaque jour où une personne détenue a dû dormir sur un matelas par terre, pour chaque jour de grève où une personne détenue n'a pas pu bénéficier du service minimum prévu par la loi...); d'autre part, de telles réductions pourraient être octroyées pour récompenser la participation à des formations.

#### *Au niveau de l'internement :*

- organiser des conférences annuelles rassemblant les experts et acteurs de terrain en vue d'adopter une approche commune en regard de ce qui doit être considéré comme un « trouble mental » pouvant conduire à l'irresponsabilité pénale et/ou au prononcé d'une mesure d'internement<sup>181</sup> ;
- améliorer la qualité des expertises en permettant que celles-ci se réalisent dans des bonnes conditions et sur un « temps long »<sup>182</sup>, notamment grâce à la création de véritables centres d'observation clinique sécurisés en-dehors du secteur carcéral ; et prévoir une durée limite de validité des expertises<sup>183</sup> ;
- la mise en place de chambres spécialisées, avec des assesseurs spécialisés aux côtés des magistrats, au stade du prononcé de l'internement (pas seulement au stade de l'exécution) ;
- ne plus permettre le placement des personnes internées dans le milieu carcéral (suppression des établissements et sections de défense sociale).

---

<sup>179</sup> Rapport de la commission Dupont (Projet de note "Statut juridique externe des détenus condamnés et institutions des tribunaux pénitentiaires"), p. 390. Notons que Robert Legros proposait, lui, dans son avant-projet de Code pénal, de confier au tribunal de l'application des peines la compétence de statuer en matière de non-exécution de la peine ne dépassant pas un an en vue du reclassement de la personne condamnée (art. 152-153). Cette mesure visait à « suspendre » l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas un an maximum et prononcées sans sursis, étant entendue que cette suspension vaudrait pour la durée de la peine : si, à l'issue de ce délai, le TAP estimait que le condamné « donne toute garantie concernant son reclassement », la peine serait considérée comme exécutée.

<sup>180</sup> Rapport Holsters, partie II, p. 26.

<sup>181</sup> Dans le même sens, voy. UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 23.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 23.

*Au niveau des étrangers sans titre de séjour :*

- suppression de l'incrimination de séjour illégal ;
- ne pas exclure systématiquement dans les pratiques judiciaires les personnes sans titre de séjour du bénéfice des mesures et peines dans la communauté ;
- limiter les situations dans lesquelles un titre de séjour peut être retiré ; toute condamnation pénale ne doit pas nécessairement conduire à une décision de retrait de séjour ; et notamment ne pas retirer le titre de séjour aux personnes ayant des attaches fortes en Belgique ;
- création d'un statut octroyant certains droits pour les personnes inéloignables ;
- pour les personnes incarcérées n'ayant pas de titre de séjour et qui seront éloignées : ne pas réduire l'offre psychosociale et les enfermer dans des régimes de détention pauvres en activité : axer au contraire cette offre sur la préparation de la réinsertion à l'étranger, le personnel pénitentiaire et les services externes pouvant travailler à cet égard en collaboration avec les coachs ICAM<sup>184</sup> ;
- renforcer la coopération internationale et la fluidifier pour faciliter l'octroi de modalités d'exécution de la peine qui seront exécutées à l'étranger.

### **Réformes sociales**

La formule prêtée à Victor Hugo selon laquelle ouvrir une école, c'est fermer une prison (chaque enfant qu'on enseigne est un homme qu'on gagne...) n'est pas célèbre pour rien : comme souligné dans l'introduction de ce texte, si l'on veut véritablement diminuer le nombre de personnes en prison, la priorité est d'investir dans la justice sociale ; si l'on veut diminuer le nombre de personnes internées, la priorité est d'investir dans les soins de santé mentale<sup>185</sup>.

Si les acteurs de la justice pénale ont peu de prises sur ces réformes sociales, il n'en demeure pas moins que diverses mesures peuvent être mises en place durant la détention pour favoriser l'insertion sociale. On entend en effet trop souvent sur le terrain que l'objectif de réinsertion est de la compétence des services des communautés : la communautarisation de l'aide sociale ne peut permettre au fédéral de se déresponsabiliser de la mission de réinsertion sociale qui lui incombe également, dès lors qu'il s'agit d'un objectif assigné à la peine privative de liberté que tous les acteurs doivent poursuivre. Force est cependant de constater que dans un contexte de crise constant, lié notamment à la surpopulation pénitentiaire, l'objectif de sécurité prime souvent sur les autres objectifs assignés à l'exécution de la peine, tels que la réinsertion<sup>186</sup>. En prison, l'offre d'activités et le soutien à la réinsertion restent fort limités, freinés par le manque de moyens et de locaux ainsi que par l'insuffisance et l'absentéisme des membres du personnel<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Voy. <https://dofi.ibz.be/fr/themes/irregular-stay/alternatives-la-detention>.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>186</sup> DUBOIS, C., « L'état et le réseau. Recompositions des contextes de travail des équipes de direction pénitentiaire », *Justice et Sécurité*, 2016, p. 6 (« Bien que souvent affiché dans les discours, ce triple objectif (réparation, réhabilitation et réinsertion) reste en pratique, "résiduel et utopique". En prison, la fonction sécuritaire prime donc sur l'objectif de réinsertion. De fait, œuvrer en faveur de la réinsertion n'est possible que si les exigences en matière de sécurité sont satisfaites ») ; DEVRESSE, M.-S., « La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles », *Droit et société*, 2013/84, p. 350 (« Aucun réel projet ne peut être mené en prison tant que persistera la surpopulation »).

<sup>187</sup> Cour des comptes, « Politique RH dans les services pénitentiaires - organisation et performance », décembre 2021.

Diverses mesures d'insertion sociale pourraient néanmoins être prises :

- ne plus prévoir que le titre de détention constitue un motif de priver une personne de ses droits sociaux<sup>188</sup> ;
- octroyer l'accès en cellule au GSM et à Internet, à moins qu'une mesure d'interdiction n'ait été prononcée de manière motivée par un juge ;
- étendre l'usage gratuit de la vidéoconférence pour ne pas le limiter aux contacts avec les proches des personnes détenues, mais le permettre aussi avec des services communaux, sociaux, le médecin traitant...
- organiser en prison des permanences de divers services sociaux (CPAS, Actiris, Forem...);
- préparer la sortie de prison : faciliter l'accès au logement et prévoir des logements permettant d'accueillir temporairement les personnes détenues sortant de prison sans abri, faciliter l'accès à l'emploi, renforcer le projet « kit de sortie »<sup>189</sup>, octroyer automatiquement le revenu d'intégration sociale pour au minimum six mois aux personnes sortant de prison sans revenus... Il n'existe actuellement aucun projet structurel de l'administration pénitentiaire pour préparer les sorties de prison alors que ces moments sont tout à fait cruciaux au vu du risque de désinsertion sociale et d'éventuelle récidive ; diverses associations bénévoles ont développé des initiatives intéressantes<sup>190</sup> à cet égard et leur expérience pourrait permettre à l'administration de réfléchir au déploiement d'un tel projet structurel.

Enfin, on sait que le casier judiciaire représente un obstacle important à l'emploi<sup>191</sup>, et plus globalement à la réinsertion<sup>192</sup>. Une réforme visant à faciliter, voire automatiser, l'obtention de mesure de réhabilitation pourrait dès lors être envisagée<sup>193</sup>.

### 3.3. Réformer

Tout au long de cette contribution, j'ai pu montrer que « nous avons les clés » : de nombreuses informations et recherches existent et des propositions concrètes de réformes ont été formulées et diffusées. Mais ces propositions ont-elles été suivies ? Ces clés ont-elles été utilisées ?

---

<sup>188</sup> Voy. notamment VAN DER PLANCKE, V. & VAN LIMBERGHEN, G., *Les limitations au droit à la sécurité sociale des détenus : une double peine ?*, Bruges, Die Keure, 2010 ; VANDERLINDEN, Ch., « Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu », *Chronique de criminologie, Rev. dr. pén. crim.*, 2003, pp. 626 – 686.

<sup>189</sup> À la prison de Bruxelles, les détenus dans le besoin reçoivent néanmoins, le jour de la sortie de prison, un « kit de sortie » d'une valeur de 50 euros, pour les aider pour leurs trois premiers jours en liberté : voyez à cet égard : NEDERLANDT, O., SERVAIS, A., TEUGELS, A., « [Introduction](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022, § 7.

<sup>190</sup> Outre les divers services externes bien connus intervenant en prison et aidant les détenus à préparer leur sortie, on pense aux projets logements de l'ASBL Rizome, à l'ASBL Unago qui cherche à mettre en lien personnes condamnés et entreprises à la recherche de personnel, ainsi qu'aux ASBL « le Passage » à Namur (voyez [l'article du 20 février 2020 dans le journal Alter Echos](#) à ce sujet) et à l'ASBL [Plateforme Sortant de Prison à Liège](#).

<sup>191</sup> DE GREEF, V. & CHOMÉ, A., « [L'appréhension de la problématique du casier judiciaire sur le lieu de travail suite au RGPD](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022.

<sup>192</sup> GUILLAIN, Ch., « [Le casier judiciaire central et la disparition des effets de la condamnation pénale : gommer son passé judiciaire n'est pas une sinécure](#) », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, volume 6 intitulé « La peine ne s'arrête pas à la sortie de prison », 2022.

<sup>193</sup> UNIA, Rapport « Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ? », Bruxelles, 2023, p. 54.

Au niveau de l'administration pénitentiaire tout d'abord, on constate une volonté d'innover, mais son action reste principalement dirigée sur une extension du parc carcéral – une mesure qui ne contribue pas à diminuer l'inflation carcérale, au contraire (cf. *supra*, introduction). Les autorités politiques, s'inspirant de l'idée de détention à petite échelle portée par l'ASBL De Huizen, ont d'abord créé les « maisons de transition ». Toutefois, ces établissements, gérés par des partenaires privés, ne sont pas considérés à proprement parler comme des prisons, et n'accueillent que des condamnés en fin de peine, remplissant certaines conditions : le placement en maison de transition est un aménagement de peine octroyé par l'administration pénitentiaire après une analyse de dossiers. En faisant un aménagement de peine plutôt qu'une autre forme d'enfermement (les consacrer comme prisons ouvertes par exemple), le législateur s'est éloigné de l'esprit initial du projet des maisons de détention<sup>194</sup>. Les maisons de détention, en revanche, renouent davantage avec l'idée initiale de l'ASBL De Huizen, bien qu'il soit regrettable qu'elles ne soient accessibles qu'à un nombre limité de personnes condamnées. En effet, ces prisons de petite taille, au régime peu sécurisé, sont destinées à accueillir uniquement des condamnés dont les peines n'excèdent pas trois ans<sup>195</sup>, qui n'ont pas commis des faits de terrorisme ou de délinquance sexuelle, qui n'ont pas de problématique de toxicomanie et qui sont aptes à vivre dans un régime communautaire. Si la création de ces maisons est critiquée en ce qu'elle contribue à l'extension du parc carcéral (les maisons ne remplacent pas les prisons « classiques », mais viennent s'ajouter à celles-ci), certains y voient une opportunité pour mettre en place des innovations pouvant ensuite s'étendre au reste du parc carcéral (régimes moins sécurisés, accès au GSM et à Internet, octroi facilité de permissions de sortie, etc.). À côté de ces maisons, l'administration pénitentiaire a souhaité développer une « prison-modèle »<sup>196</sup> avec l'inauguration de la prison de Haren en septembre 2022, qu'elle appelle « village pénitentiaire », s'inspirant de modèles existant par ailleurs en Espagne et en France<sup>197</sup>. La dorénavant plus grande prison du pays (1190 places) présente une architecture complexe et éclatée ; ses divers bâtiments s'étalant sur un terrain de plus de quinze hectares, comportent plusieurs divisions et subdivisions (entités, divisées en clusters, divisés eux-mêmes en unités de vie d'une dizaine à une trentaine de détenus). Pour les personnes internées, des centres de psychiatrie légale ont été érigés à Anvers et à Gand et d'autres seront construits à l'avenir : la création de ceux-ci n'a toutefois en rien limité le nombre de places pour les internés au sein du milieu carcéral, au contraire, de nouvelles sections de défense sociale ont récemment été créées dans diverses prisons. Certes, l'adoption de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire a initié une volonté de mener diverses réformes au sein de l'administration pénitentiaire : rédaction d'un code de déontologie, réforme de la formation du personnel pénitentiaire, division de la fonction unique et traditionnelle d'agent de surveillance pénitentiaire en deux fonctions distinctes : la fonction

---

<sup>194</sup> NEDERLANDT, O. & VANHOUCHE, A.-S., « Les maisons de transition : miroir aux alouettes ou pied dans la porte ? », *Les coûts du système pénal*, La Chartre, Bruxelles, 2020, p. 29 à 63 ; VANHOUCHE, A.-S. & NEDERLANDT, O., « De Belgische transitiehuizen : nood aan een terugkeer naar het originele concept van detentiehuisen », *Fatik - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2020/167, p. 6 à 18.

<sup>195</sup> Cf. texte de vision intitulé « maisons de détention », diffusé le 14 septembre 2021 (non publié).

<sup>196</sup> Sur les « prisons-modèles », voyez SALLE, G., *L'utopie carcérale – petite histoire des « prisons modèles »*, Paris, Éditions Amsterdam, 2016. Au sujet des nouvelles prisons qui ne garantissent pas toujours de meilleures conditions de détention, voy. aussi : SCHEER, D., « [Le paradoxe de la modernisation carcérale](#) », *Cultures & Conflits*, 2013/2, pp. 95 – 116.

<sup>197</sup> Voyez à ce sujet les travaux de Valérie Icard : ICARD, V., « [La fin du maton ? Transformation de la relation carcérale et rationalisation du maintien de l'ordre dans les modules de respect](#) », *Revue hypermédia Histoire de la justice, des crimes et des peines*, 14/2019 ; ICARD, V., « ["Ce n'est pas une prison, ici !". Normalisation de l'espace carcéral et maintien de l'ordre au sein des nouvelles prisons en Espagne](#) », *Champ pénal*, 20/2020.

de surveillance et de sécurité et la fonction d'accompagnement et de contrôle des détenus<sup>198</sup>... mais ces projets n'ont, à ce jour, pas encore abouti.

En ce qui concerne à présent les réformes en matière de justice pénale, les diverses législations adoptées ces dernières années vont plutôt dans le sens d'une répression accrue que celui d'une décriminalisation / dépénalisation / décarcération<sup>199</sup> : création de nouvelles incriminations, allongement des délais de prescription, ajout de nouvelles circonstances aggravantes, alourdissement des peines, comparution moins régulière devant la chambre du conseil<sup>200</sup>, suppression de la comparution automatique devant le tribunal de l'application des peines, accès plus compliqué à la libération conditionnelle, mise en œuvre de la réforme de l'exécution des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans sans préparation sur le terrain et sans mesures concrètes permettant d'endiguer l'inflation carcérale qu'elle peut générer, extension et privatisation du parc carcéral...

Comme déjà souligné dans l'introduction de ce texte, force est de constater que les politiques pénales et pénitentiaires ne reposent que très peu sur le résultat de recherches scientifiques ou sur les rapports d'associations et institutions actives dans le secteur.

En guise d'illustration, alors que durant la crise sanitaire, les chercheurs en sciences de la santé étaient médiatisés et leurs recommandations bien suivies, il n'en était pas de même des chercheurs en sciences sociales. Avec une dizaine d'académiques, nous avons publié dans le journal *Le Soir* le 22 janvier 2021 [une lettre ouverte au vice-premier ministre et ministre de la Justice, Monsieur Vincent Van Quickenborne au sujet de la situation des personnes détenues](#) dans les prisons en temps de crise sanitaire avec plusieurs recommandations précises ; une réponse laconique nous a été envoyée par email et les mesures suggérées n'ont aucunement été suivies.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire lui-même a dû rendre divers avis « d'office », car il n'était pas consulté au sujet de projets de lois, de même qu'il constate que ses avis sont peu suivis<sup>201</sup> – notons que l'ancien Conseil supérieur de la politique pénitentiaire<sup>202</sup> déplorait

---

<sup>198</sup> L'administration pénitentiaire va d'abord mettre en œuvre ce dédoublement de fonction dans les deux nouvelles prisons de Haren et Termonde ; cependant, le manque de personnel actuel à la prison de Haren ne permet pas la mise en place de cette réforme.

<sup>199</sup> Les modifications législatives favorables demeurent, elles, marginales : quatre congés pénitentiaires au lieu de trois, un délai d'épreuve minimal pour la libération conditionnelle passé de deux ans à un an... Si certes, le nouveau Code pénal adopté en 2024 comporte des avancées (prise en compte par le juge des objectifs des peines, nouvelle échelle peine avec 8 niveaux comportant un niveau sans peine privative de liberté, suppression des contraventions, suppression des infractions intentionnelles pour faute légère, nouvelles peines principales, valorisation des peines dans la communauté qui sont inscrites dans les échelles de peines, suppression de la condition liée aux antécédents pour le sursis...), ces avancées ne sont pas marquantes (pas de suppression de la récidive générale, pas de suppression des courtes peines privatives de liberté, pas de suppression de la peine de réclusion à perpétuité...).

<sup>200</sup> Même si la loi du 31 juillet 2023 (*M.B.*, 9 août 2023) a fait en sorte que le contrôle mensuel se répète à présent trois fois, les contrôles ultérieurs demeurent bimestriels.

<sup>201</sup> CCSP, *Rapport annuel 2022*, pp. 45-49 : sur les 8 avis, 4 ont été remis d'office.

<sup>202</sup> À côté des commissions administratives des prisons, les ancêtres des commissions de surveillance, a été institué en 1920 auprès du ministère de la Justice le Conseil supérieur des prisons (créé par l'arrêté royal du 13 juin 1920 (*M. B.*, 25 juin 1920). Ce conseil a été reconstitué après la seconde guerre mondiale par arrêté du régent du 7 juin 1948 (*M.B.*, 21-22 juin 1948). En 1978, le constat est fait que le Conseil supérieur des prisons n'exerce plus ses activités depuis un certain temps, et un « Conseil supérieur de la politique pénitentiaire » est institué pour le remplacer (créé par l'arrêté royal du 23 octobre 1978 portant création d'un Conseil supérieur de la politique pénitentiaire, *M.B.*, 31 octobre 1978, qui sera modifié par un arrêté royal du 15 février 1984, *M.B.*, 20 mars 1984). Le Conseil supérieur de la politique pénitentiaire a été supprimé en 2003, avec la création du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

déjà que ses avis n'étaient aucunement pris en compte par le ministre de la Justice<sup>203</sup>. À cet égard, il est intéressant de souligner que cet ancien Conseil supérieur de la politique pénitentiaire pourrait bientôt renaître de ses cendres. Une loi de 2019 prévoit en effet l'instauration d'un « Conseil pénitentiaire »<sup>204</sup> et un appel à candidatures pour le Conseil pénitentiaire a été publié au Moniteur belge du 19 septembre 2023 – la sélection des candidats est en cours. Ce Conseil devrait être composé de divers acteurs de la chaîne pénale et de membres du monde académique et aurait pour mission de rendre des avis et de formuler des recommandations concernant la politique pénitentiaire. L'objectif est de le faire participer de manière directe à la conception de la politique de l'administration pénitentiaire<sup>205</sup>, « d'ouvrir l'action de l'administration pénitentiaire à la société civile et à ses attentes » et d'« évaluer la pertinence sociale et scientifique de la politique menée » ; « La création d'un Conseil pénitentiaire répond au besoin d'une approche intégrée. Le Conseil réunira le monde académique et judiciaire, ainsi que toutes les autorités politiques et administratives. Elles seront toutes associées de près et de manière institutionnalisée afin de mener la politique pénitentiaire. (...) Ce conseil ne peut toutefois pas se limiter à être un lieu de réflexion et d'échanges : il doit contribuer par le biais de ces avis activement au cycle de politique en jouant un rôle actif dans l'établissement et le suivi, respectivement du contrat d'administration et des plans d'administration du SPF Justice (plus particulièrement mais pas exclusivement pour ce qui concerne le volet pénitentiaire) et en participant à l'élaboration de la législation et de la réglementation concernant les prisons et la privation de liberté »<sup>206</sup>. Il reste à espérer que le nouveau ministre de la Justice aura à cœur de le mettre sur pied et de tenir compte de ses recommandations : une politique élaborée en concertation avec le terrain et le monde de la recherche gagnerait assurément en efficacité et en légitimité.

L'initiative de plusieurs professeurs de criminologie en Belgique francophone de publier un ouvrage intitulé « Crime, justice et lieux communs »<sup>207</sup> illustre parfaitement la problématique d'une déconsidération du travail de recherche dans ces matières. Dans l'introduction, à la question « Pourquoi ce livre ? », les auteurs répondent :

*« Les auteurs de cet ouvrage ont tous fait cette expérience étonnante. Présentés pour la première fois à des inconnus, à des amis d'amis, dans une fête de mariage par exemple, lorsqu'on nous demande notre profession, nous nous présentons naturellement comme chercheur ou enseignant en criminologie. Ce dernier mot suffit à déclencher, chez nos interlocuteurs (boulangers, dentistes, coiffeurs, psychologues, fleuristes ou ingénieurs commerciaux) une réaction du genre : « Oh, comme c'est intéressant ! » qui se prolonge par l'étalage d'expériences, de jugements, d'indignations diverses et probablement légitimes. Cette réaction témoigne fondamentalement du fait que l'objet crime appartient à tout le monde et*

---

<sup>203</sup> DETIENNE, J., « Un autre regard sur les prisons », *J.T.*, 1997, p. 292.

<sup>204</sup> Voyez les articles 5 à 8 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire et l'arrêté royal d'exécution du 7 avril 2023, qui prévoient la mise en place d'un Conseil pénitentiaire.

<sup>205</sup> La mise sur pied de ce Conseil permettrait de répondre à la recommandation du CPT de ne pas laisser la lutte contre la surpopulation carcérale entre les seules mains de l'administration pénitentiaire (Rapport au Gouvernement de la Belgique relative 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 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf(2016)13, Strasbourg, 31 mars 2016, p. 29 point 56).

<sup>206</sup> Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2018-2019, n°54-3351/001, pp. 10 – 11, p. 23.

<sup>207</sup> ADAM, Ch., CAUCHIER, J.-F., DEVRESSE, M.-S., DIGNEFFE, F. & KAMINSKI, D., *Crime, justice et lieux communs, Une introduction à la criminologie*, Bruxelles, Larcier, 2014.

*que le spécialiste en la matière, une fois sa spécialité avouée, n'a plus grand-chose à dire ; tout le monde sait déjà, à propos de la délinquance, ce qu'il y a à savoir, à penser. »*

Les académiques et acteurs de terrain auditionnés en commission de la Justice de la Chambre des représentants ont souvent le sentiment d'être entendus « pour la forme ». Si le nouveau Code pénal<sup>208</sup> est le résultat du travail d'une commission composée d'académiques et d'acteurs de terrain, Damien Vandermeersch, membre de cette commission, a souligné que les propositions ne faisant pas consensus au niveau politique mais qui auraient véritablement pu influencer sur l'inflation carcérale (comme la suppression de la récidive générale) ont été écartées. Il évoque ainsi une « approche rétrograde de la récidive », un « instinct irréprensible de répression » et une « absence de volonté politique pour changer de paradigme »<sup>209</sup>.

Même lorsque des réformes font l'objet d'opposition massive, émanant de façon unanime du secteur académique, associatif et des acteurs de terrain, le politique n'en tient pas compte. En témoignent le fait que quatre projets politiques ont pu aboutir ces dernières années alors qu'ils avaient soulevé de vives contestations. Le premier est le projet visant à réformer la libération conditionnelle pour la rendre moins accessible – projet ayant fait suite à la libération conditionnelle de Michelle Martin en août 2012. Rarement autant d'acteurs auront parlé d'une même voix : c'est unis que des académiques, des avocats, des magistrats, le Conseil supérieur de la Justice<sup>210</sup>, la Ligue des droits humains... ont demandé aux assemblées législatives de ne pas adopter dans la précipitation et sans réflexion substantielle préalable, une réforme qui risquait d'avoir des conséquences dramatiques<sup>211</sup>. En vain, les lois de 2013 ayant été adoptées<sup>212</sup>. Une même indignation a suivi le projet de loi dit « pot-pourri II », qualifié de

---

<sup>208</sup> Les livres I<sup>er</sup> et II ont été adoptés en janvier 2024 par la commission de la Justice de la Chambre des représentants : Projet de loi (I) introduisant le Livre I<sup>er</sup> du Code pénal, *Doc. Parl., Ch.*, sess. 2022-23, n°55-3374/001 ; Projet de loi introduisant le Livre II du Code pénal, *Doc. Parl., Ch.*, sess. 2022-23, n°55-3518/001.

<sup>209</sup> VANDERMEERSCH, D., « Quel espoir pour un nouveau Code pénal ? », in GUILLAIN, Ch. & SCALIA, D. (dir.), *Les coûts du système pénal, Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, n°28, La Chartre, Bruxelles, 2020, pp. 117-133.

<sup>210</sup> Conseil supérieur de la Justice, « Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le code pénal, introduisant une nouvelle base de récidive et modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine du 25 octobre 2012 », [www.csj.be](http://www.csj.be).

<sup>211</sup> BEERNAERT, M.-A. & DE BECO, R., « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *J.T.*, 2012, p. 661, citant une conférence de presse organisée au palais de justice de Bruxelles le jeudi 13 septembre 2012 par de nombreux acteurs s'opposant à cette réforme : le conseil de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, de Nederlandstalige Vereniging van Magistraten, le conseil de l'Ordre du barreau de Liège, l'Association syndicale des magistrats (ASM), Magistraat & Maatschappij (M&M), la Ligue des droits de l'homme (LDH), la Liga voor Mensenrechten, le Syndicat des avocats pour la démocratie (SAD) et l'Observatoire international des prisons (OIP).

<sup>212</sup> Loi du 17 mars 2013 modifiant le Code judiciaire et la loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités de la peine ; loi du 17 mars 2013 modifiant l'article 344 du Code d'instruction criminelle ; loi du 15 décembre 2013 portant diverses dispositions en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Pour une présentation critique des modifications apportées par ces différentes lois, voy. notamment : HOFFMANN, C. & NEDERLANDT, O., « L'exécution des peines à l'heure de la traçabilité », in JACOBS, A. & MASSET, A. (dir.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, CUP, vol. 148, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 331 – 352 ; HOFFMANN, C., « Le tribunal de l'application des peines : enjeux et perspectives », in GUILLAIN, Ch. & JADOU, P. (dir.), *Droit pénal en questions*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 177 – 213 ; BEERNAERT, M.-A. & DE BECO, R., « Un désastreux avant-projet de loi en matière de récidive et de libération conditionnelle », *J.T.*, 2012, pp. 661 – 663 ; MULIER, C. & GIACOMETTI, M., « Le durcissement du régime de la libération conditionnelle : une réforme opportune ? », *A.D.L.*, 2013, pp. 201 à 226 ; BEERNAERT, M.-A., « La libération conditionnelle dans la tourmente », in *La justice : enjeux et perspectives de demain. Congrès du 18 mars 2013*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 49 – 65.

« recul de civilisation »<sup>213</sup>, mais à nouveau, sans effet, et la loi de 2016 a été votée<sup>214</sup>. Le troisième est le projet de créer une nouvelle mesure de sûreté pour certains condamnés, déjà condamnés à une peine privative de liberté et à une peine complémentaire de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines : ce projet de loi de 2023, largement décrié<sup>215</sup>, a récemment été adopté en commission de la Justice de la Chambre des représentants<sup>216</sup>. Enfin, de nombreux acteurs, issus du milieu judiciaire, du barreau, du comité de quartier et du secteur associatif impliqué sur les questions carcérales et environnementales se sont opposés au projet de construction de la prison de Haren – la plus grande prison belge<sup>217</sup>. Une coalition des forces s'est créée entre académiques, magistrats, avocats, secteur associatif... sous le nom de « Plateforme pour sortir du désastre carcéral » puis de « [Haren Observatory](#) » et une zone à défendre (ZAD) s'est installée sur les lieux du chantier. En vain, la prison a été inaugurée en septembre 2022. Un ouvrage a été publié afin de retracer cette lutte<sup>218</sup> et un colloque s'est tenu à ce sujet le 18 décembre 2023<sup>219</sup>.

## Quelques mots pour conclure

Les pouvoirs publics disposent assurément des « clés » leur permettant de mener à bien les réformes utiles pour endiguer l'inflation carcérale. Si le « climat punitif » semble faire obstacle à l'utilisation de ces clés, il n'en demeure pas moins que les autorités ne peuvent se réfugier derrière cet argument pour ne pas prendre les mesures nécessaires. Le travail de sensibilisation du grand public leur incombe d'ailleurs aussi et ne devrait pas reposer uniquement sur les épaules de la société civile.

Deux remarques pour clôturer sur une note d'espoir. La première est que l'inflation carcérale n'est pas inexorable. La crise sanitaire a montré de manière éclatante qu'il est possible de

---

<sup>213</sup> La Libre Belgique, Opinion commune de Françoise TULKENS, Paul MARTENS, Patrick HENRY et Robert DE BAERDEMAEKER, « [Le plan Geens pour la Justice, un recul de civilisation ?](#) », 26 octobre 2015, MARTENS, P., « La loi "pot-pourri II" : un recul de civilisation ? », *Le Pli Juridique*, n°36, 2016, pp. 17 – 18 ; CADELLI, M. & MOREAU, Th. (dir.), *La loi « pot-pourri II » : un recul de civilisation ?*, Limal, Anthemis, 2016.

<sup>214</sup> Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite et ci-après « loi pot-pourri II ».

<sup>215</sup> Projet de loi (II) en vue d'insérer une mesure de sûreté pour la protection de la société, *Doc. Parl.*, Ch., sess. 2022-23, n°55-3375/001.

<sup>216</sup> Carte blanche « [Stop à l'extension infinie du sécuritaire](#) », signée par plus de cent personnes et associations et publiée dans le journal *Le Soir* du 27 mai 2023.

<sup>217</sup> Écoutez à ce sujet l'épisode « Haren ou l'impasse carcérale » du 12 janvier 2024 du podcast *Paroles de chercheur-euses*. Voy. également BEYENS, K., « De gevangenis van Haren : opportuniteit of gemiste kans ? », *Panopticon*, 2022, vol. 43 (6), p. 548-553.

<sup>218</sup> Collectif Vrije Keelbeek Libre, *Ni prison, ni béton, Contre la maxi-prison de Bruxelles et son monde*, Maeslröm, 2019. Voyez également : « [Haren : territoire en luttés](#) » publié le 4 juillet 2019 dans la Revue *Démocratie* ; BRIER, M. & DESQUENES, N., « Patates partout, prisons nulle part – une Zad belge contre l'enfermement », *Des graines dans la pelleuse*, 2017, pp. 56 – 59 ; voyez encore le reportage photographique « Village pénitentiaire » de Camille Seilles ainsi que la vidéo du 5 juin 2019 « [Prison de Haren : multinationales et scandale d'État](#) » du média indépendant « Tout va bien » lié au Festival Esperanzah.

<sup>219</sup> Colloque intitulé « La petite prison dans la prairie – Haren, des luttes aux perspectives » et ayant eu lieu à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, organisé par la section belge de l'Observatoire international des prisons (OIP) avec la Ligue des droits humains, en collaboration avec le GREPEC (UCLouvain Saint-Louis Bruxelles) et le CRDP (ULB). Des extraits d'un court métrage réalisé par l'OIP y ont été diffusés ; de même que des extraits du documentaire « La petite prison dans la prairie » de Jean-François UGEUX qui sera diffusé sur BeTV en mars 2024 et sur la RTBF en novembre 2024.

réduire la population carcérale : en moins d'un mois, celle-ci a pu diminuer de plus de 10%<sup>220</sup>. La seconde vise à souligner, encore une fois, l'énergie incroyable et inépuisable de très nombreux acteurs de terrain et de la société civile, qui s'engagent sans compter pour conserver la question des prisons au cœur du débat démocratique – un travail essentiel à l'approche des élections de juin 2024.

---

<sup>220</sup> NEDERLANDT, O., « [Droits des personnes incarcérées durant la pandémie : quand la crise ordinaire se double d'une crise sanitaire](#) », *e-legal-Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, dossier spécial Covid-19, 2021 ; MAES, E. & NÈVE, J., « Detentie in tijden van Corona », *Fatik - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2020 nr. 166, p. 12-18 ; CARTUYVELS, Y., NEDERLANDT, O. & NÈVE, M., « [La prison face au covid19 : zoom sur un angle mort de la démocratie](#) », *Chronique Carta Academica, Le Soir*, 6 avril 2020, en ligne.



# Overbevolking in Belgische gevangenissen. Wat brengt de toekomst?

Tom VANDER BEKEN

Gewoon Hoogleraar  
Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht  
Institute for International Research on Criminal Policy  
Universiteit Gent

## Samenvatting - Résumé

*Het probleem van de overbevolking in de gevangenissen is een oud zeer. Ondanks de maatregelen die er werden genomen om de overbevolking het hoofd te bieden is het probleem de afgelopen jaren enkel toegenomen. De vraag rijst wat de toekomst ons zou kunnen brengen? Onze visie op de overbevolkingsproblematiek bepaalt in grote mate hoe de toekomst eruit ziet. Zien we de overbevolking als iets onoverkomelijks dan is de toekomst ingebed in een beleid van expansionistische maatregelen. Wanneer overbevolking gezien wordt als het gevolg van eigen keuzes om mensen op te sluiten of vrij te laten, dan is een toekomst van reductionistisch beleid denkbaar. Het huidige beleid in België focust zich hoofdzakelijk op het nemen van expansionistische beleidsmaatregelen zonder veel toekomst en perspectief op beterschap. Dat wordt helemaal anders wanneer vanuit reductionistisch beleid naar de toekomst wordt gekeken. De toekomst van de overbevolking wordt dan in veel grotere mate maakbaar met heel andere perspectieven op wat het beleid kan doen en veranderen. In deze bijdrage reflecteert prof. Vander Beken over mogelijke toekomstbeelden en de gevolgen ervan voor het beleid.*

*Le problème de la surpopulation est ancien. Malgré les mesures adoptées pour réduire la surpopulation, le problème n'a fait que s'aggraver ces dernières années. La question est de savoir ce que l'avenir nous réserve. Notre vision de la problématique de la surpopulation détermine en grande partie ce qu'il adviendra dans le futur. Si on considère la surpopulation comme quelque chose d'insurmontable, l'avenir est alors réduit à des politiques expansionnistes. Si on considère la surpopulation comme la conséquence du choix d'enfermer ou de libérer certaines personnes, alors on peut imaginer un avenir réductionniste. La politique belge actuelle se concentre principalement sur l'adoption de mesures expansionnistes sans perspective d'amélioration future. Cela change tout à fait quand on envisage l'avenir à partir de politiques réductionnistes. L'avenir de la surpopulation devient dès lors bien plus perfectible, avec des perspectives très différentes de ce que la politique peut faire et changer. Dans cette contribution, le Pr Vander Beken réfléchit à divers scénarii pour le futur et à leurs implications politiques.*



## 1. De toekomst van de overbevolking in België

De Belgische gevangenen zijn overbevolkt. Dit is een oud, aanslepend probleem van kwantiteit dat een zeer grote impact heeft op de kwaliteit van de detentie.<sup>1</sup> De overbevolking van de Belgische gevangenen heeft ook een zeer grote mensenrechtelijke impact. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geoordeeld dat de problemen met de gevangenisoverbevolking aanslepen en een structureel karakter hebben en detentiecondities opleveren die strijdig zijn met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel stelt een absoluut verbod in op foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Het Hof heeft in het pilotarrest *Vasilescu* tegen België de overbevolking in België als een systemisch probleem aangeduid en aanbevolen om maatregelen te nemen om de detentiecondities in overeenstemming te brengen met artikel 3 EVRM en een effectief rechtsmiddel te voorzien voor gedetineerden dat hun moet toelaten inbreuken op hun detentierechten te doen ophouden of hun detentiecondities te zien verbeteren.<sup>2</sup>

Het EHRM heeft daarbij niet aangegeven hoe België de overbevolking precies moet aanpakken. Het Comité van Ministers heeft wel (algemene) aanbevelingen daarover gedaan<sup>3</sup> en een White Paper uitgevaardigd met aanwijzingen over welke maatregelen tegen gevangenisoverbevolking genomen kunnen worden.<sup>4</sup>

Sinds de *Vasilescu*-veroordeling kan België evenwel nog maar weinig resultaten voorleggen op het vlak van het terugdringen van de overbevolking in de gevangenen. In plaats van te verbeteren, is de situatie de afgelopen jaren nog erger geworden. Hoewel België in het kader van de opvolging van het pilotarrest door het Comité van Ministers jaarlijks actieplannen maakt<sup>5</sup> en daarin beleid tracht uit te tekenen, lijkt deze beleidsactiviteit – net zoals vroegere plannen overigens<sup>6</sup> – weinig tot geen impact te hebben.

Deze bijdrage gaat in op de vraag naar wat we in de toekomst kunnen verwachten op het vlak van de (over)bevolking in de Belgische gevangenen. Het uitgangspunt daarbij is dat de toekomst in grote mate maakbaar is – en dat beleid voeren dus zinvol kan zijn – en dat de perceptie van het probleem van de overbevolking een enorme invloed heeft op hoe een en ander in de toekomst kan evolueren.

Hoe we naar de toekomst kijken en wat we daarvan verwachten, hangt heel erg af van onze visie op verandering en op de eigen (beleids)rol daarin. Daar waar wij een mogelijke invloed van ons zelf zien, kunnen we ook verandering zien en mogelijke ruimte voor beleid om die verandering te bewerkstelligen. Enkel daar waar we keuzes en mogelijkheden zien om te handelen, kunnen we een visie op toekomst en verandering ontwikkelen. Als we niet nat willen worden in de regen, dan denken we na hoe wij het droog kunnen houden, niet over hoe we het kunnen doen ophouden met regenen. Als we schoenen willen kopen die passen, dan

---

<sup>1</sup> BEYENS, SNACKEN & ELIAERTS 1993.

<sup>2</sup> EHRM, 25 november 2014, nr. 27053/95, *Vasilescu t. België*.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: Comité van Ministers 1999.

<sup>4</sup> Comité van Ministers 2023.

<sup>5</sup> Zie o.m. Belgische Regering 2023

<sup>6</sup> DEVRESSE 2013 (p. 341).

denken we na over het vinden van schoenen met de juiste maat, niet over het aanpassen van de grootte van onze voeten.

Hoe kijken wij dan naar de overbevolking van gevangenen? Wat zien wij precies als het probleem en waar denken we iets te kunnen veranderen? En welke toekomst zien we dan?

## 2. Te weinig plaats of te veel gedetineerden?

De impact van de overbevolking van de Belgische gevangenen is groot en voldoende goed bekend. Overvolle gevangenen leiden tot een slechte detentiekwaliteit waardoor leven en werken in de gevangenen problematisch wordt. Voor de gedetineerden leidt de overbevolking (in Belgische gevangenen) tot ernstige aantastingen van hun mensenrechten.

Hoewel dit essentieel is om een visie op de toekomst en een beleid te ontwikkelen, is er veel minder geweten over wat overbevolking van gevangenen nu precies is en wat de kern (en oorzaak) van dit probleem is. In veel gevallen wordt de overbevolking van de gevangenen louter kwantitatief gepercipieerd en gedefinieerd. De Raad van Europa houdt het bij een zeer algemene omschrijving:

*"There are no internationally agreed precise definitions of what constitutes overcrowding. It occurs generally speaking when the demand for space in prisons exceeds the overall capacity of prison places in a given member state or in a particular prison of that state."*<sup>7</sup>

Hoewel deze omschrijving algemeen is en neutraal lijkt, geeft ze toch een aanduiding van waar het probleem bij de overbevolking van de gevangenen precies zit: er is te weinig plaats in de gevangenen. Door de overbevolkingsproblematiek te definiëren en te percipiëren als een capaciteitsprobleem lijkt dit in de eerste plaats een beleids- en aandachtspunt voor het gevangeniswezen waarbij het doel is te zorgen dat meer plaats voor gedetineerden wordt gecreëerd. De overbevolking in de gevangenen kan evenwel ook gezien worden als een probleem dat veroorzaakt wordt door een teveel aan gedetineerden. In dat geval gaat het niet zozeer om een capaciteitsprobleem van het gevangeniswezen, maar om een aangelegenheid en een uitdaging voor het algemeen (strafrechtelijk) beleid. Als het probleem bij een teveel aan gedetineerden zit, dan moet het beleid er proberen voor zorgen dat er minder mensen in de gevangenen worden opgesloten en meer (vroeger) worden vrijgelaten.

Doordat niet iedereen op dezelfde manier naar overbevolking en de oorzaken ervan kijkt, is het ook niet gemakkelijk om in te schatten wanneer 'bevolking' van gevangenen een probleem van 'overbevolking' wordt. Kan er sprake zijn van overbevolking wanneer de gevangenen niet overvol zitten (omdat er hoe dan ook te veel gedetineerden zijn)? Kan er sprake zijn van te weinig gedetineerden, zoals vanuit het Nederlandse gevangeniswezen werd gesteld toen de instroom van gedetineerden fel terugviel?<sup>8</sup> Is te veel capaciteit ook een probleem? Bestaat er ergens een ideaal evenwicht tussen capaciteit en gedetineerden? Het lijken futiele variaties op hetzelfde thema. Dat is het evenwel niet. De perceptie van wat het probleem is, geeft immers aan waar oplossingen worden gezocht en beleid kan worden gemaakt. Wanneer te veel gedetineerden niet als een probleem worden gezien, zal er ook niet

---

<sup>7</sup> Comité van Ministers 2016 (p. 5).

<sup>8</sup> Zie o.m. VANDER BEKEN 2017.

over worden nagedacht hoe dit in de toekomst kan veranderen of hoe daar iets aan kan worden gedaan.

De idee dat er ergens een 'normaal' of 'ideaal' evenwicht bestaat tussen capaciteit en gedetineerden – dat goed is en het dus waard is om na te streven – blijkt zeker aanwezig bij beleidsmakers. De Belgische minister van Justitie stelde recent nog dat de opsluitingsgraad in België heel erg overeenkwam met het Europese gemiddelde (en dus misschien niet zo problematisch is):

*“Volgens het laatste SPACE-I rapport van de Raad van Europa bedroeg de Belgische gevangenispopulatie in verhouding tot de totale bevolking 89,7 gedetineerden per 100.000 inwoners, terwijl het Europese gemiddelde 89,4 [...] bedroeg. Ons land lijkt dus niet meer gebruik te maken van detentie [...]”<sup>9</sup>*

Ook het Comité van Ministers van de Raad van Europa gaf bij de opvolging van de Vasilescu-zaken aan dat het jammer was dat België niet meer expliciet streefde naar minder dan 10 000 gedetineerden in de gevangenissen:

*“[...] expriment leur préoccupation face à l'augmentation du nombre de détenus (liée à celle de la capacité carcérale) et quant au fait que l'objectif des autorités, depuis de nombreuses années, de le réduire en dessous de 10 000 ne figure plus dans leur plan d'action; [...]”<sup>10</sup>*

### 3. Oorzaken: overbevolking kies je (niet)

#### 3.1. Twee posities

Zoals aangegeven bepaalt de visie op een probleem en de oorzaken ervan welke toekomst(visie) en beleid kan worden ontwikkeld om dit te remediëren. De vraag naar de oorzaken en het waarom van de overbevolking van de gevangenissen is dan ook essentieel.

Op basis van de invulling van wat overbevolking is, kunnen twee verschillende posities worden ingenomen m.b.t. de oorzaken van het probleem.

Ofwel wordt overbevolking gezien als een fenomeen dat een land en beleidsmakers overkomt door oorzaken waarop die beleidsmakers menen geen invloed te hebben. In dat geval zal de toekomst en het beleid ten aanzien van die overbevolking vooral gericht zijn op capaciteit en de uitbreiding ervan. De (toenemende) stroom gedetineerden komt er in die visie immers hoe dan ook aan en het enige wat kan gebeuren is proberen voldoende plaats te voorzien om dit op te vangen.

Ofwel wordt overbevolking gezien als het resultaat van eigen keuzes waardoor er een teveel aan gedetineerden is ontstaan. In dat geval zal de toekomst en het beleid ten aanzien van overbevolking vooral gericht zijn op het ongedaan maken of veranderen van de eigen keuzes waarbij op zoek wordt gegaan naar maatregelen die de instroom van gedetineerden kunnen beperken of uitstroom ervan bevorderen.

---

<sup>9</sup> VAN QUICKENBORNE 2023.

<sup>10</sup> Comité van Ministers 2023.

Bij de perceptie van (de oorzaken van) de overbevolking in België zien we beide opties (zelfs samen) voorkomen, maar dat de eerste positie erg domineert.

### 3.2. Het overkomt ons

Toen België begin de jaren 1980 een enorm begrotingsdeficit bleek te hebben, was er discussie over wat de oorzaken daarvan waren en hoe dit al dan niet kon of moest worden aangepakt. Volgens begrotingsminister Guy Mathot was dat gat in de begroting er vanzelf gekomen en zou het vanzelf wel weer weggaan. Net zoals het begrotingsdeficit zien sommigen de bevolkings- en capaciteitssituatie in de Belgische gevangenissen vooral als iets dat gebeurt, zonder dat zij mogelijkheden zien om daar op in te grijpen. Minister van Justitie Stefaan de Clerck zei daar destijds over:

*"We zitten op een redelijke verhouding van 10.000 gevangenen op 10 miljoen inwoners. We monitoren voortdurend wie in de gevangenis zit. We gaan ervan uit dat de buitenwereld niet in die mate zal wijzigen dat de verhouding tussen gevangenen en niet-gevangenen grondig zal wijzigen."*<sup>11</sup>

Maar ook het huidig beleid lijkt een dergelijke visie niet ongenegen. In het laatste Actieplan dat België heeft overgemaakt aan het Comité van Ministers in de Vasilescu-opvolging, wordt aangegeven waarom de overbevolking de afgelopen tijd is toegenomen in plaats van afgenomen. Een van de argumenten is, naast o.m. de sterke toename van het aantal geïnterneerde personen in detentie, dat er meer opsluitingen zijn als gevolg van grote strafzaken inzake georganiseerde criminaliteit:

*"[...] Le nombre de mandats d'arrêt émis par le juge d'instruction a augmenté, entre autres, en raison d'un certain nombre d'enquêtes judiciaires lourdes (comme, par exemple, l'enquête à grande échelle dans l'affaire Sky-ECC sur la criminalité organisée liée à la drogue en Belgique), dans lesquelles non seulement de nombreuses personnes ont été arrêtées, mais l'arrestation est également prolongée pendant une période plus longue [...]"*<sup>12</sup>

In een dergelijke perceptie van het probleem van een overbevolking is nagenoeg enkel een toekomst en beleidsactie denkbaar die betrekking heeft op capaciteit: er gebeuren allerlei zaken die meer mensen in de richting van de gevangenissen leiden waarop het (gevangenis)beleid geen vat heeft. Het enige wat in dat geval mogelijk is, is het zoeken en hopelijk vinden van (meer) capaciteit om die mensen op te vangen.

Een dergelijke visie op overbevolking in de gevangenis is gebaseerd op eerder deterministische aannames over de oorzaken van die overbevolking. Toekomst, verandering en beleid zullen dan ook in die zin vorm krijgen.

---

<sup>11</sup> DE CLERCK 2009.

<sup>12</sup> Belgische Regering 2023 (p. 16).

### 3.3. Het is een gevolg van keuzes

Het is ook mogelijk om het overbevolkingsprobleem te zien als een gevolg van verkeerde keuzes. In dat geval kan toekomst, verandering en beleid inspelen op die eigen keuzes en een heel scala aan opties en toekomstmogelijkheden zien. De Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen is die positie zeer expliciet genegen:

*“Opsluiting [is] niet onvermijdelijk [...], maar het resultaat van (duidelijke) keuzes. [...] De keuze om mensen onder aanhoudingsbevel te plaatsen in plaats van hen vrij te laten onder voorwaarden of onder elektronisch toezicht te plaatsen, de keuze om een gevangenisstraf te vorderen in plaats van een alternatieve straf, de keuze om een effectieve gevangenisstraf op te leggen, de keuze om korte straffen ten uitvoer te leggen, de keuze om mensen in de gevangenis te houden die vanwege hun lichamelijke of geestelijke gezondheidstoestand eigenlijk zorg nodig hebben, de keuze om de toegang tot strafuitvoeringsmodaliteiten ingewikkelder te maken ... Om nog maar te zwijgen van alle keuzes met betrekking tot de praktische uitvoering van het individuele detentieplan, de begeleiding en de voorbereiding op re-integratie en rehabilitatie.”<sup>13</sup>*

Wanneer het keuze-paradigma domineert bij de visie op overbevolking in de gevangenissen, dan ziet de mogelijke toekomst en het beleid er helemaal anders uit dan het geval is wanneer de oorzaken van de overbevolking vooral extern worden gezien. In de plaats van determinisme en fatalisme, komt er voluntarisme en ruimte voor geloof in de mogelijkheden om de oorzaken van het probleem zelf aan te pakken.

### 3.4. België: toch vooral een reactie op wat ons overkomt

Wanneer naar de Belgische positie en beleid m.b.t. de overbevolking van de gevangenissen wordt gekeken, moet worden vastgesteld dat het vooral gaat om het reageren op iets wat het land overkomt, eerder dan het herbekijken van keuzes die zelf eerder werden gemaakt.

Het laatste Belgische actieplan in de Vasilecu-opvolging laat in dat verband weinig aan de verbeelding over. Het actieplan bevat heel veel (concrete) plannen en realisaties die betrekking hebben op uitbreiding, renovatie en nieuwe (soorten) gevangenissen zoals transitiehuizen en detentiehuisen.<sup>14</sup> Die onderdelen van het actieplan sluiten heel nauw aan bij beleidsplannen die niet specifiek voor de opvolging door het Comité van Ministers zijn gemaakt. Ook zonder dit voor de Raad van Europa gemaakte actieplan bestaan in België masterplannen die betrekking hebben op gevangenis capaciteit. Een en ander zit ook verankerd in de beleidsplannen van de minister van Justitie, in de algemene plannen inzake strafrechtelijk beleid (kadernota's integrale veiligheid) en in het regeerakkoord.

Het actieplan voor het Comité van Ministers bevat daarentegen heel weinig (concrete) plannen en realisaties die betrekking hebben op de verandering van de eigen keuzes m.b.t. opsluiting. Er wordt wel verwezen naar de uitbreiding van de mogelijkheden voor uitstel en opschorting in het ontwerp van nieuw strafwetboek, naar de opleiding en organisatie van plaatsbezoeken aan gevangenissen voor magistraten, naar rondetafelgesprekken en het beschikbaar stellen

---

<sup>13</sup> CTRG 2023 (pp. 14-15).

<sup>14</sup> Belgische Regering 2023.

van informatie over de overbevolking, maar dit oogt erg mager en weinig consistent in vergelijking met het capaciteits- en uitbreidingsonderdeel. Van wat in het actieplan staat over keuzeverandering in de strafrechtsbedeling bestaan ook geen masterplannen. In de bestaande kadernota's integrale veiligheid en regeerakkoord is daarover eveneens weinig of niets te vinden. Reductionisme is dan ook geen echt Belgisch gevangenisbeleid (meer).

Deze grote Belgische klemtoon op capaciteit is ook het Comité van Ministers niet ontgaan. In een reactie op het Actieplan vraagt het zeer expliciet om het geweer van schouder te veranderen en veel meer na te denken over maatregelen die tot een reductie van de gedetineerdenpopulatie kunnen leiden:

*« [...] encouragent les autorités à adopter, rapidement, toutes les mesures nécessaires et appropriées pour que la diminution chiffrée du taux moyen de surpopulation se reflète sur le terrain et, surtout, se poursuive dans la durée [...] invitent instamment les autorités à concentrer leurs efforts sur une réduction durable du nombre de détenus et non pas sur l'augmentation de la capacité carcérale [...] [...] réitèrent aussi leur invitation aux autorités à réduire les cas d'emprisonnements prévus dans la loi et à envisager sans tarder **des mesures contraignantes de régulation de la population carcérale**, face à son augmentation importante.[...] »<sup>15</sup>*

#### 4. En hoe ziet de Belgische toekomst er dan uit?

De eerder deterministische Belgische visie op gevangenisoverbevolking en het beperkt geloof en beleid m.b.t. het bedenken en uitwerken van maatregelen die de instroom en uitstroom van gedetineerden kunnen beïnvloeden, leidt tot een eerder somber toekomstbeeld.

Het beleid lijkt er vooral op gericht om te proberen (extra) capaciteit te voorzien en te hopen dat op die manier de overbevolking zal verminderen. Er is zeker aandacht en er zijn zeker initiatieven die betrekking hebben op de reductie van de gedetineerdenpopulatie, maar dit is niet de grondtoon van het Belgisch strafrechtelijk beleid. Daarin is zeer veel expliciete aandacht voor het vermijden van straffeloosheid en de zorg om opgelegde (gevangenis)straffen daadwerkelijk uit te voeren. Matiging in de bestraffing met aandacht voor minder gevangenisstraf, is momenteel geen beleidspunt. En dus ook geen toekomstbeeld.

Dit leidt ertoe dat er in België zeer weinig interesse is in toekomstverkenningen. Wanneer er al naar de toekomst wordt gekeken, is het in termen van verwachte capaciteitsnoden en zo goed als nooit (meer) via analyses die nadenken over de impact van mogelijke maatregelen ter reductie van het aantal gedetineerden. Dit leidt ertoe dat enkel een somber en deterministisch toekomstbeeld van de overbevolking kan worden geschetst dat weinig hoop op verbetering of verandering kan laten zien.

---

<sup>15</sup> Comité van Ministers 2023.

#### 4.1. Amper interesse in toekomstverkenningen

Het is opmerkelijk dat in België geen inschattingen (meer) gemaakt worden van de impact van het huidige beleid tegen de overbevolking van de gevangenen en dat er voor en door het beleid geen enkel toekomstbeeld wordt ontwikkeld van datgene waar we ons aan kunnen verwachten of naartoe willen werken. De Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen en het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens klagen het ontbreken van dergelijke analyses aan in hun mededeling aan het Comité van Ministers in de Vasilescu-opvolging en verwijten het beleid dat er blind wordt gevaren:

*« [...] le Conseil central soulignait qu'une analyse approfondie des données qui influencent le nombre de détenus faisait défaut. Il considérait qu'en l'absence d'une telle analyse, il est impossible d'identifier de manière fiable les phénomènes qui peuvent expliquer le niveau de la surpopulation. Le CCSP rappelait à ce sujet qu'à défaut, il est également à craindre que la lutte contre la surpopulation carcérale soit menée aveuglément et dès lors n'aboutisse pas à résoudre le problème de manière structurelle. »<sup>16</sup>*

Het Rekenhof merkte al veel eerder op dat het Belgisch beleid (en onderzoek) zich zeer weinig inlaat met impactanalyses en dat eigenlijk gewoon ook niet wil:

*"Het maken van prognoses is geen eenvoudige aangelegenheid en de meningen over de waarde ervan zijn verdeeld. In België toonde de minister zich in de Kamercommissie Justitie van 28 januari 2009 geen voorstander van prognoses. De dienst Strafrechtelijk Beleid geeft aan dat in België cijfergegevens ontbreken om prognoses over de groei van het aantal gedetineerden te kunnen maken, zodat moeilijk een visie op langere termijn kan worden ontwikkeld. [...] Er bestaat [...] geen recent overkoepelend wetenschappelijk onderzoek over de overbevolking in opdracht van de overheid dat aandacht heeft voor de verbanden tussen de verschillende beleidsmaatregelen."<sup>17</sup>*

Die Belgische houding hoeft eigenlijk niet te verwonderen. Zij is de logische consequentie van een visie waarin gevangenisoverbevolking vooral als een capaciteitsprobleem wordt gezien. Doordat het Belgische beleid een eerder deterministische visie aanhangt en weinig geloof heeft in de mogelijkheden om daar zelf iets anders aan te veranderen, buiten dan het creëren van extra capaciteit, ontwikkelt het op dat vlak dan ook geen echt beleid en heeft het dus ook geen interesse om dit via toekomstverkenningen te exploreren. Wie niet gelooft of geen plan heeft voor reductie, heeft ook niets om de impact hiervan te bekijken of te evalueren. Het feit dat er in tijden dat België een expliciet reductionistisch beleid voerde (tot zowat twee decennia geleden) wel aanzetten en voorbeelden waren van (door het beleid gevraagde) toekomstverkenningen, bevestigt deze stelling. Studies over de mogelijke impact van de uitvoering van alle gevangenisstraffen, van de begrenzing van de duur van de voorlopige hechtenis, van het effect van een automatische vrijstelling op de toelaatbaarheidsdatum van de voorwaardelijke invrijheidstelling <sup>18</sup> dateren allemaal uit tijden waarin gevangenisoverbevolking nog gezien werd als een opsluitingsprobleem en niet als een capaciteitsprobleem. Sinds het expansionisme beleidsmatig de overhand kreeg, is er niets meer.

---

<sup>16</sup> CTRG & FIRM 2023 (p. 5).

<sup>17</sup> Rekenhof 2011 (pp. 44-45).

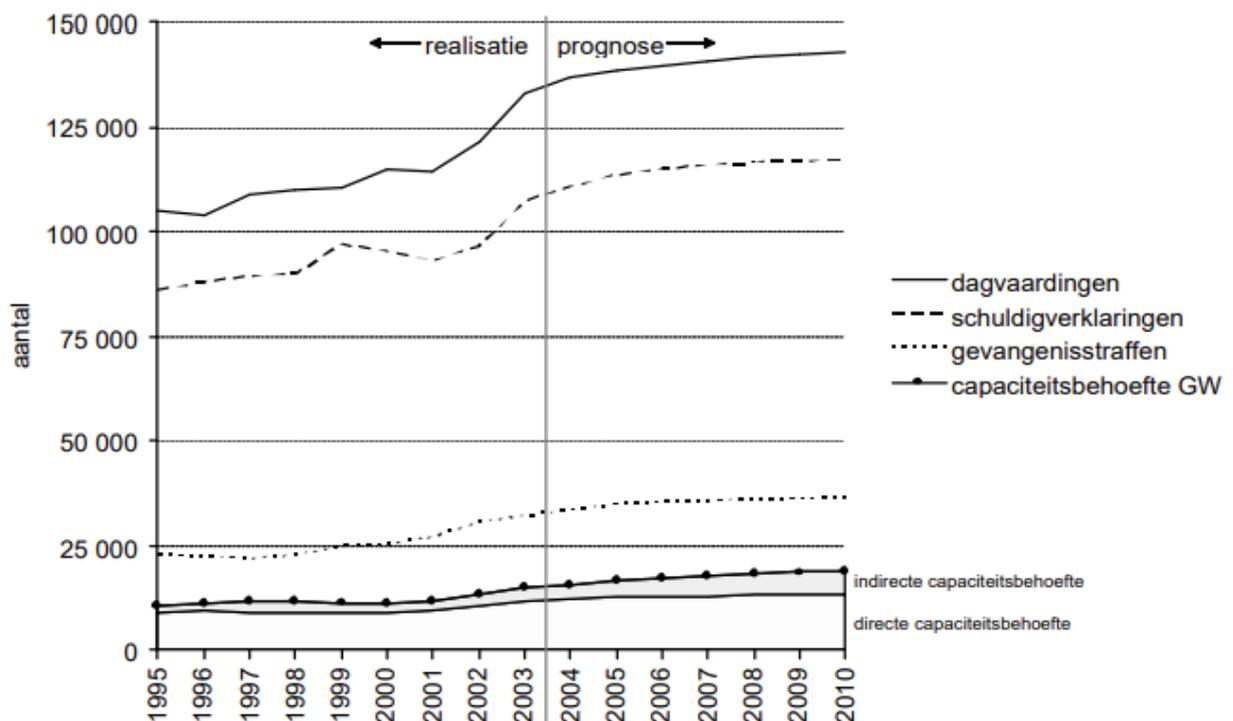
<sup>18</sup> Zie o.m. DELTERNE & MAES 2000, 2002, 2004, 2007, 2009.

## 4.2. Beleidsneutrale sombere prognoses

Wanneer er in tijden waarin het capaciteitsparadigma domineert wel interesse is in prognoses en toekomstverkenningen, dan blijkt dit vooral te worden ingevuld door het maken van (beleidsneutrale) projecties van detentiecapaciteit. Daarbij worden prognoses gemaakt op basis van de verwachte “productie” gevangenisstraffen door de strafrechtsbedeling bij ongewijzigd (strafrechtelijk) beleid.

Dergelijke studies zijn zeker interessant, maar hebben door de beleidsneutrale insteek ervan, een zeer hoog *self-fulfilling prophecy* gehalte. Dergelijke prognoses zijn in de regel dan ook somber en voorspellen bijna altijd een nood om de capaciteit verder uit te breiden. Dit was bv. het geval in Nederland – dat ondertussen veel betere en ook beleidsrijke prognoses maakt<sup>19</sup> - waar beleidsneutrale projecties halfweg de jaren 2000 een relatief sterke stijging van de capaciteitsbehoefte voorspelden, terwijl er net een zeer sterke daling zat aan te komen.<sup>20</sup> Ook de beeldvorming in het Verenigd Koninkrijk is op die leest geschoeid, waardoor voor de komende jaren alleen (sterke) stijgingen van de capaciteitsbehoefte worden voorspeld.<sup>21</sup>

**Figuur 1: Capaciteitsbehoefte gevangeniswezen in relatie tot de justitiële keten, 1995 – 2010 (Moolenaar et al., 2005: 29)**



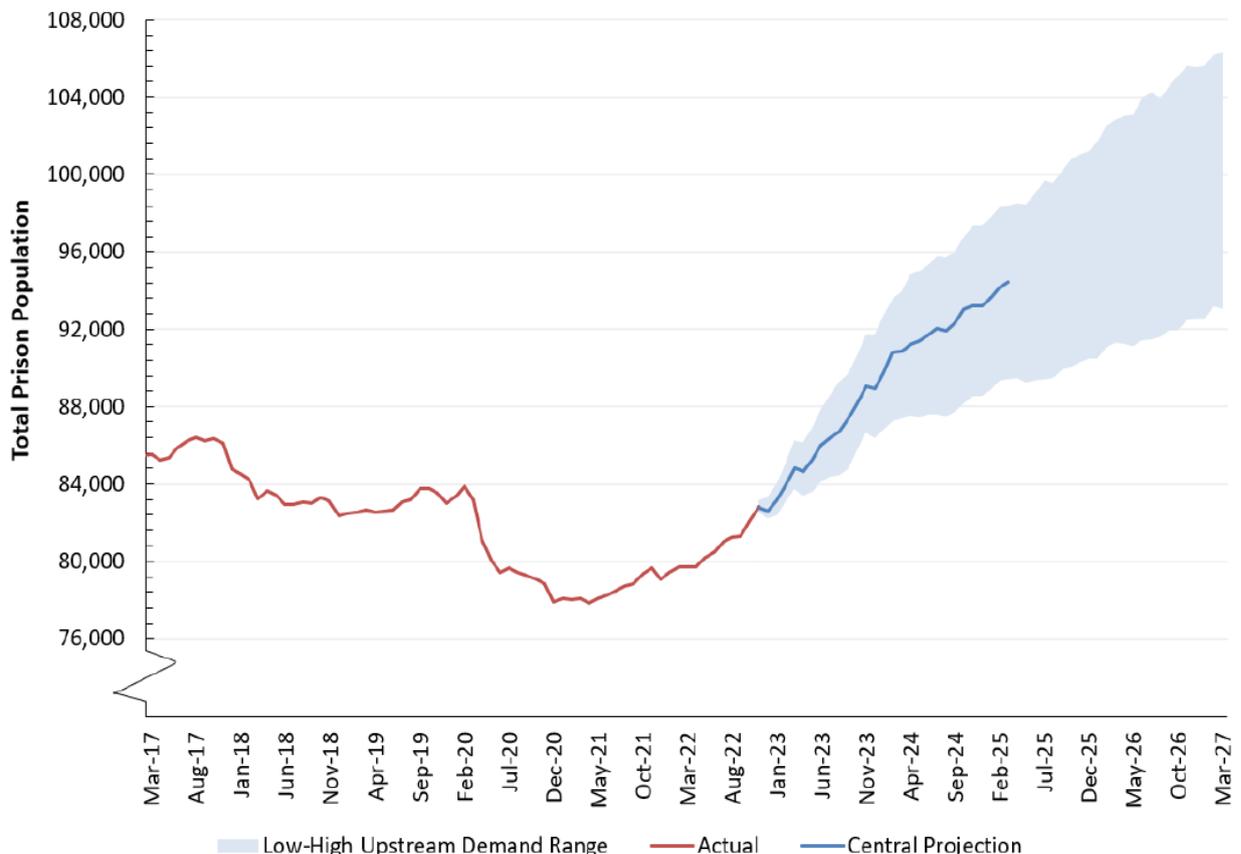
Bron realisatie: CBS, OM-data, OBJD, DJI; bron ramin: PMJ/WODC

<sup>19</sup> Zie o.m. MOLENAAR et al 2022.

<sup>20</sup> Zie o.m. VANDER BEKEN 2009.

<sup>21</sup> Ministry of Justice 2023.

**Figuur 2: Total prison population projection, Nov. 2022 to March 2027**  
(Ministry of Justice, 2023 :4)



Wanneer de toekomst wordt gezien als een verderzetting van het heden zonder expliciet rekening te houden met keuzes die deze toekomst zouden kunnen beïnvloeden, dan zien projecties van de toekomst er ook zo uit. Het maken van dergelijke toekomstbeelden voor gevangenisoverbevolking is daarom af te raden omdat het de padafhankelijkheid van het beleid alleen maar versterkt en de mogelijkheden voor effectieve verandering alleen maar bemoeilijkt.<sup>22</sup> Het geeft enkel een lineair narratief over de noodzaak om meer gevangenis capaciteit te creëren, waarbij elke reflectie over het probleem en het eigen aandeel verdwijnt.<sup>23</sup>

## 5. Andere toekomst voor overbevolking in België?

Het kan ook anders. Er zijn zeker toekomstbeelden voor België te schetsen die een veel positievere voorstelling geven. De voorwaarde is evenwel dat de reductie van gedetineerden echt een beleidsoptie wordt. In dat geval kunnen beleidsrijke toekomstprognoses worden gemaakt waarbij de impact van het eigen (reductionistisch) beleid kan worden verdisconteerd. Op die manier kunnen prognoses gemaakt worden van verschillende (stuurbare) toekomst al naargelang de beleidskeuzes die genomen worden.

<sup>22</sup> GUYNEY & YEOMANS 2023.

<sup>23</sup> ARMSTRONG 2013.

Er zijn verschillende manieren om dergelijke prognoses te maken. Nederland heeft bv. ondertussen de techniek (en de data) voor het maken van beleidsrijke prognoses inzake gevangenis capaciteit en overbevolking verder geperfectioneerd.<sup>24</sup>

Scenario-oefeningen of vormen van *enactment* waarbij een plausibele toekomstbeelden op basis van een of meerdere onzekerheden worden geprojecteerd kunnen in dat verband ook zinvolle instrumenten zijn.<sup>25</sup> In een scenario-oefening wordt niet gestreefd naar het meeste logische of meest zekere toekomstbeeld, maar naar een set van alternatieve, plausibele beelden die gebaseerd worden op een aantal relevante onzekerheden. Scenariostudies zijn zeker niet nieuw en worden bv. al jaren gebruikt in militaire contexten waarbij scenario's worden gemaakt op basis van verschillende opstellingen en acties van de vijand. In plaats van te trachten te voorspellen wat de meest waarschijnlijke aanvalstechniek zal zijn, worden meerdere scenario's gemaakt en wordt nagegaan wat de impact daar telkens van is en of men voldoende klaar is om in dat scenario weerwerk te bieden. Dit laat toe om te werken met onzekerheden en eigen beleid te ontwikkelen op een relevant thema. Scenario's zijn dan ook geen toekomstvoorspellingen maar strategische beleidstools waarmee nagegaan kan worden wat de impact van bepaalde evoluties of beslissingen kan zijn en in welke mate hierop kan worden geanticipeerd.

In België maakte ik eerder, bij wijze van voorbeeld, scenario's met toekomstbeelden over de gevangenis in België. Zo werden bv. rond de vraag hoe Belgische gevangenis eruit zien als de overbevolking toe- dan wel afneemt en de aandacht voor de rechtspositie van gedetineerden toe- dan wel afneemt. Dit leidde tot scenario's met de gevangenis als 'ziekenhuis' (geen overbevolking en rechtspositie), 'wereldstad' (overbevolking en rechtspositie), 'panopticon' (geen overbevolking, weinig rechtspositie) en 'zwarte gat' (overbevolking en weinig rechtspositie).<sup>26</sup> In een andere studie rond de vraag hoe Belgische gevangenis eruit zien als de overbevolking toe- dan wel afneemt en de doelstelling van de straf meer of minder gericht is op veiligheid, werden scenario's gemaakt met de gevangenis als 'huis' (geen overbevolking en minder veiligheid), 'stad' (overbevolking en minder veiligheid), 'panopticon' (geen overbevolking en veiligheid) en 'ghetto' (overbevolking en veiligheid).<sup>27</sup>

Het is evenwel ook denkbaar om scenario-oefeningen te doen specifiek rond de overbevolking. Als relevante onzekerheden zouden dan bv. de invloed van het penaal populisme en de aandacht voor gedetineerdenrechten genomen kunnen worden – naar de twee relevante assen die Devresse (2013) voor overbevolking heeft onderscheiden.

Scenario's rond de overbevolking zouden zich ook kunnen laten inspireren naar wat we geleerd hebben uit de analyse van de (tijdelijke) ontvolking van de Nederlandse gevangenis.<sup>28</sup> Het uitgangspunt dat een strafrechtelijk beleid waarop prioritair wordt ingezet op fenomenen die de burger belangrijk vindt (maar die weinig gevangenisstraffen genereren) heel veel impact kan hebben op de gevangenisbezetting, kan zeker ook gebruikt worden bij een toekomstgerichte wat-als-oefening.

---

<sup>24</sup> MOOLENAAR et al 2022.

<sup>25</sup> VANDER BEKEN 2005 ; VERFAILLIE & VANDER BEKEN 2008a, 2008b.

<sup>26</sup> VANDER BEKEN 2009.

<sup>27</sup> VANDER BEKEN & HERKES 2017.

<sup>28</sup> BOONE, PAKES & VAN WINGERDEN 2022.

## 6. Enkele conclusies

De toekomst van de situatie inzake bezetting/overbevolking ligt niet vast maar hangt af van hoe het probleem wordt gepercipieerd: is het een gevangenisprobleem of een opsluitingsprobleem?

Omdat we in België de overbevolking vooral als een gevangenisprobleem zien, lijkt er geen reële beterschap in zicht. Er lijken weinig andere opties te zijn dan te proberen meer capaciteit te voorzien en te hopen dat dit zal volstaan. Een dergelijk beleid zet ook weinig in op toekomstvoorspellingen m.b.t. de ontwikkeling van de overbevolking. Aangezien overbevolking hoofdzakelijk gezien wordt als een probleem dat het beleid overkomt, is er weinig interesse om toekomstvoorspellingen te maken van de impact van het eigen handelen. En wanneer in een dergelijke benadering toch toekomstvoorspellingen worden gedaan zijn het beleidsarme voorspellingen waarin de impact van het eigen handelen niet wordt verdisconteerd. Dergelijke toekomstvoorspellingen zijn in de regel ook erg somber en voorspellen bijna steevast een grotere nood aan detentiecapaciteit.

Wanneer overbevolking (ook) als een opsluitingsprobleem wordt gezien, komt er veel meer ruimte voor beleid en verandering. Het eigen handelen kan dan immers een verschil uitmaken. Beleidsrijke strategische oefeningen – zoals scenario's – worden dan zinvol en mogelijk. Het vereist dan wel dat het gehele strafrechtelijk beleid mee in de weegschaal wordt genomen, zowel voor het beeld van mogelijke toekomst en als voor de mogelijkheid om dingen echt te veranderen.



## BIBLIOGRAFIE

ARMSTRONG, S. (2013). Using the future to predict the past: prison population projections and the colonization of penal imagination. In: B. MUNRO & M. MALLOCH (eds.). *Crime, Critique and Utopia*. Londen: Palgrave Macmillan, 136-163.

BELGISCHE REGERING. (2023). *Plan d'Action Juin 2023. Conditions de détention dans les établissements pénitentiaires*. Geraadpleegd via: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680abd8e2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680abd8e2) (geconsulteerd op 15 december 2023).

BEYENS, K., SNACKEN, S., & ELIAERTS, C. (1993). *Barstende muren: overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*. Arnhem/Deurne: Gouda Quint/Kluwer.

BOONE, M., PAKES, F., & VAN WINGERDEN, S. (2022). Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories. *European Journal of Criminology* 19(4), 488-505.

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN. (2023). *Jaarverslag 2022*. Brussel.

CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN & FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS. (2023). Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt *Vasilecu c. Belgique* (requête N° 18052/12, arrêt du 25 novembre 2014, définitif le 20 avril 2015), 19 juli 2023. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680ac5400](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ac5400) (geconsulteerd op 15 december 2023).

COMITE VAN MINISTERS. (2023). H46-9 *Vasilescu c. Belgique* (Requête n° 64682/12). *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne*. 1475<sup>e</sup> réunion, 19-21 septembre 2023 (DH). Straatsburg 21 september 2023. <https://rm.coe.int/0900001680ac9a04> (geconsulteerd op 15 december 2023).

COMITÉ VAN MINISTERS. (2016). *White paper on prison overcrowding*. Strasburg 30 juni 2016.

COMITÉ VAN MINISTERS. (1999). *Recommendation No. R(99)22 concerning prison overcrowding and prison population inflation*. <https://rm.coe.int/168070c8ad>. Straatsburg 30 september 1999. (geconsulteerd op 15 december 2023).

DE CLERCK, S. (2009). Beknopt Verslag. Commissie voor de Justitie. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 28 januari 2009. *Parl. St. Kamer 2008-2009*, CRABV 52 COM 435, 24.

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*. Brussel: FOD Justitie.

DELTENRE, S., & MAES, E. (2000). Simulations de la population pénitentiaire en fonction de scénarios d'aménagement des peines. In DELTENRE, S., & MAES, E. (Eds.). *Analyse statistique sur base de données de condamnations : plus-value et applications concrètes/Statistische analyse aan*

*de hand van de veroordelingsgegevens: meerwaarde en praktijkvoorbeeld* (onderzoeksrapport nr. 11). Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

DELLENRE, S., & MAES, E. (2002). Overbevolkte gevangenissen op de "beklaagdenbank". *Winket* 7(1), 6-31.

DELLENRE, S., & MAES, E. (2002). Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis. *Panopticon*, 196-211.

DELLENRE, S., & MAES, E. (2004). Pre-trial detention and the overcrowding of prisons in Belgium. Results from a simulation study into the possible effects of limiting the length of pre-trial detention, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 12(4), 348-370.

DEVRESSE, M.-S. (2013). La gestion de la surpopulation pénitentiaire: perspectives politiques, administratives et juridictionnelles. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique* 84(2), 339-358.

GUINEY, T., & YEOMANS, H. (2023). Explaining penal momentum: path dependence, prison population forecasting and the persistence of high incarceration rates in England and Wales. *The Howard Journal of Crime and Criminal Justice* 62, 29-45.

MAES, E., DAENINCK, OP., DELLENRE, S., & JONCKHEERE, A. (2007). 'Oplossing(en)' gezocht om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen. *Panopticon*, 19-40.

MINISTRY OF JUSTICE. (2023). *Prison population projections 2022 to 2027, England and Wales. Londen.*

MOOLENAAR, D., HUIJBREGTS, G., & VAN DE VELDEN, H. (2005). Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2010: Toelichting op de beleidsneutrale ramingen. *Cahier 2005-14*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

MOOLENAAR, D., TIMS, B., KRIEGE, A., & VAN DER POL, B. (2022). *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2027. Beleidsneutrale ramingen. Cahier 2022-3*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

REKENHOF. (2011). *Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen*. Brussel.

VANDER BEKEN, T. (2005). Panopticon 2029. Denken over toekomst en scenario's in de criminologie. *Panopticon* 26(5), 1-9.

VANDER BEKEN, T. (2009). Vrijheidsberoving en strafbeleid: scenario's voor de toekomst. In DAEMS, T., PLETINCX, P., ROBERT, L., SCHEIRS, V., VAN DE WIEL, A., & VERPOEST, K., (Eds.). *Achter de tralies in België* (pp. 75-90). Gent: Academia Press.

VANDER BEKEN, T. (2017). Nederland paradoxland: een verslag van een gevangenisreiziger. *Sancties* 35(5), 269-276.

VANDER BEKEN, T., & HERKES, G. (2017). Scenario's voor de gevangenis van de toekomst. In *Justitie 2020: Straffen: waarom? hoe? / Justice 2020. Punir: pourquoi ? Comment ?* Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 183-221.

VAN QUICKENBORNE, V. (2023). Antwoord op de vraag nr. 1844 van de heer Volksvertegenwoordiger Philippe Goffin van 02 mei 2023. *Vragen en Antwoorden Kamer van Volksvertegenwoordigers 2022-2023*, 20239, 7 juni 2023, 280.

VERFAILLIE, K., & VANDER BEKEN, T. (2008a). Proactive policing and the assessment of organised crime. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 31(4), 534-552.

VERFAILLIE, K., & VANDER BEKEN, T. (2008b). Interesting times: European criminal markets in 2015. *Futures* 40(5), 438-450.

WILDHABER, L. (2009). Pilot judgements in cases of structural or systemic problems on the national level. In WOLFRUM, R., & DEUTSCH, U. (Eds.). *The ECtHR overwhelmed by applications: problems and possible solutions* (pp. 69-75). Berlijn: Springer.



# Prison overcrowding and sentencing practice in Germany in a European comparative perspective

**Frieder DÜNKEL, University of Greifswald, Department of Criminology and Wolfgang HEINZ, University of Konstanz, Department of Law**

## Résumé - Samenvatting

*En Allemagne, le taux de détention a considérablement baissé dans les 20 dernières années et représente actuellement un des plus bas d'Europe de l'Ouest (67 pour 100.000 habitants), comparable à celui des Pays-Bas. La conséquence de cette réduction du taux de détention est une occupation de la capacité carcérale de 77,6%. La diminution de ces taux résulte d'un ensemble de choix et de politiques axés sur la prévention et la réinsertion, qui contribuent à une diminution de la criminalité. F. Dünkel et W. Heinz soulignent l'attachement sociétal à la prévention et la réinsertion, principe consacré par la Cour constitutionnelle. Entre autres, la loi relative à la protection de la jeunesse a été étendue aux jeunes adultes. L'Allemagne a de plus développé un large éventail de mesures alternatives ("diversion") privilégiant les sanctions financières ou des processus tels que la médiation ou la transaction pénale pour de nombreuses infractions. Parallèlement, les peines prononcées pour des crimes graves sont moins longues. Au cours de l'incarcération, c'est également le respect de la dignité et des droits fondamentaux qui prédomine. Ainsi, dans un contexte où le personnel pénitentiaire vient à manquer, les autorités privilégient un moindre recours à l'incarcération pour pouvoir maintenir des standards élevés, plutôt qu'incarcérer des personnes qui ne pourront pas bénéficier de conditions dignes et d'un accompagnement adéquat en vue de leur sortie.*

*De detentieratio in Duitsland is de afgelopen 20 jaar aanzienlijk gedaald en momenteel heeft Duitsland een van de laagste detentieratio's van West-Europa (67 per 100.000 inwoners), vergelijkbaar met de detentieratio in Nederland. Het gevolg van deze daling is een onderbezettingsgraad van de gevangenis capaciteit van 77,6%. De daling van deze cijfers is het gevolg van een reeks keuzes en beleidsmaatregelen, gericht op preventie en rehabilitatie, die bijdragen aan een daling van de criminaliteit. F. Dünkel en W. Heinz benadrukken de maatschappelijke waarde die wordt gehecht aan preventie en rehabilitatie, een beginsel dat werd verankerd door het Grondwettelijk Hof. In de wet op de jeugdbescherming is de jeugdbescherming onder andere uitgebreid naar jongvolwassenen. Duitsland ontwikkelde daarnaast over een breed spectrum aan alternatieve maatregelen ("diversion") waarbij voor veel inbreuken de voorkeur wordt gegeven aan financiële straffen of processen zoals bemiddeling of strafrechtelijke transactie. Tegelijkertijd is de strafduur voor ernstige misdrijven korter. Tijdens de detentie is de eerbiediging van de waardigheid en de grondrechten bovendien van primordiaal belang. In een context waarin er een tekort is aan penitentiair personeel, geven de autoriteiten er de voorkeur aan om minder*

*mensen op te sluiten om hoge standaarden te kunnen handhaven, in plaats van mensen op te sluiten in een context waarin waardige omstandigheden en passende ondersteuning met het oog op een invrijheidstelling niet kunnen worden gegarandeerd.*

## 1. Introduction – Development of prison population rates and occupancy rates (overcrowding) in Germany in a European comparative perspective

The comparative analysis of the development of prison population rates and overcrowding has a long tradition in Europe. It started with the data collection by the Council of Europe in the early 1980s, first editing the 'Prison Information Bulletin', later by transforming it to the SPACE, annual statistics under the guidance of Marcelo Aebi.<sup>1</sup> Another source of evidence are the data collections of the Institute for Crime & Justice Policy Research of Birkbeck University of London under the Heading of '[World Prison Brief](#)'. The following analysis is based on these databases as well as on the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics.<sup>2</sup>

On the basis of the descriptive data we try to find explanations for the German development of prison population rates in a European comparative perspective. We try to link the German prison population data with the development of criminal justice policy, sentencing practices and the underlying development of crime rates. We do not go into a detailed analysis of the sociological theories on punitiveness and 'penality' in the context of political economy, as the German development in particular may be understood quite well by studying crime policy and penal theory/human rights factors which have influenced the developments of the last 60 years.<sup>3</sup>

Germany – like some other European countries – has experienced a major decline of the prison population rate (-32% since 2003). Overcrowding therefore is not a problem. The occupancy rate in 2022 was 77.6%, the situation is therefore quite relaxed.

The long-term development of the prison population rate since the 1960s was influenced by a strong orientation to using imprisonment as a last resort and to the principle of 'resocialisation', which is enshrined in the jurisprudence of the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*).<sup>4</sup> This resulted in penal law reforms during the 1960s and 1970s to replace short-term imprisonment (up to 6 months) by fines (1969), and to expand suspended sentences (probation) (1969 and 1986).

Youth justice reforms expanded the application of the Youth Justice Act to young adults in 1953 already. The court practice widened the application considerably, in 1990 a major law reform expanded diversion and introduced a variety of alternative 'educational' sanctions. Later reforms in the 2000s counteracted the liberal approach only in some more or less marginal details, the educational and minimum intervention approach (and declining youth crime rates) contributed to a decrease of the youth prison population rate from 2001-2022 by 55%.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> See recently AEBI, COCCO & MOLNAR 2023.

<sup>2</sup> AEBI et al., 2021.

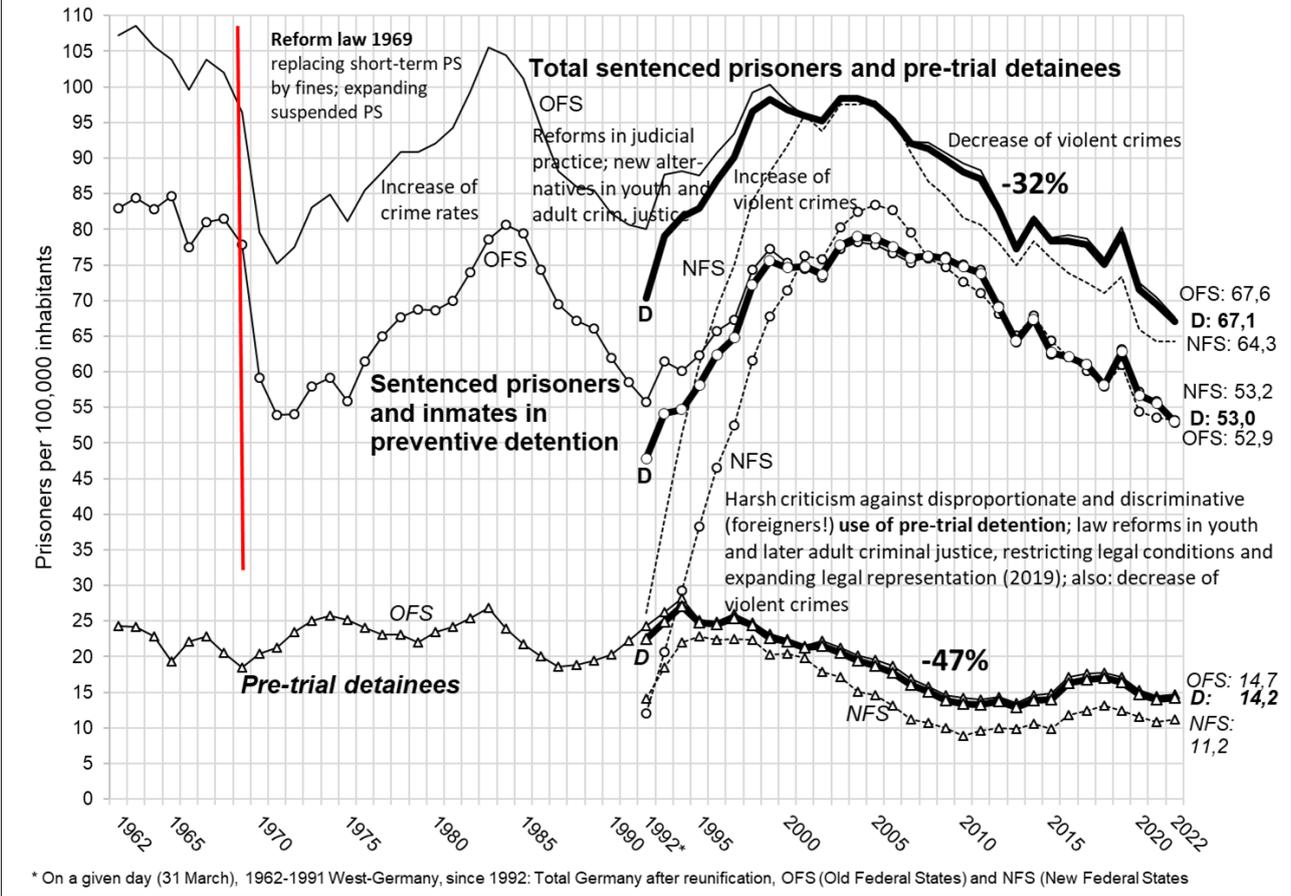
<sup>3</sup> See for the development of German crime policy and its impact on prison population rates: HEINZ 2017, 2023; DÜNKEL 2019; SPIEB 2020.

<sup>4</sup> The Federal Constitutional Court developed the fundamental right of 'resocialisation' from the principles of preserving the human dignity of the offender, Art. 1 I in connection with Art. 2 I Basic Law (*Grundgesetz*) and from the principle of the Social Welfare State, enshrined in Art. 20 Basic Law, see BVerfGE 35, 202; 45, 187; 64, 261; BVerfG, decision of 31 May 2006 – 2 BvR 1673/04 – 2 BvR 2402/04 (= BVerfGE 119, 69).

<sup>5</sup> See DÜNKEL, GENG & HARRENDORF 2023; HEINZ 2023a.

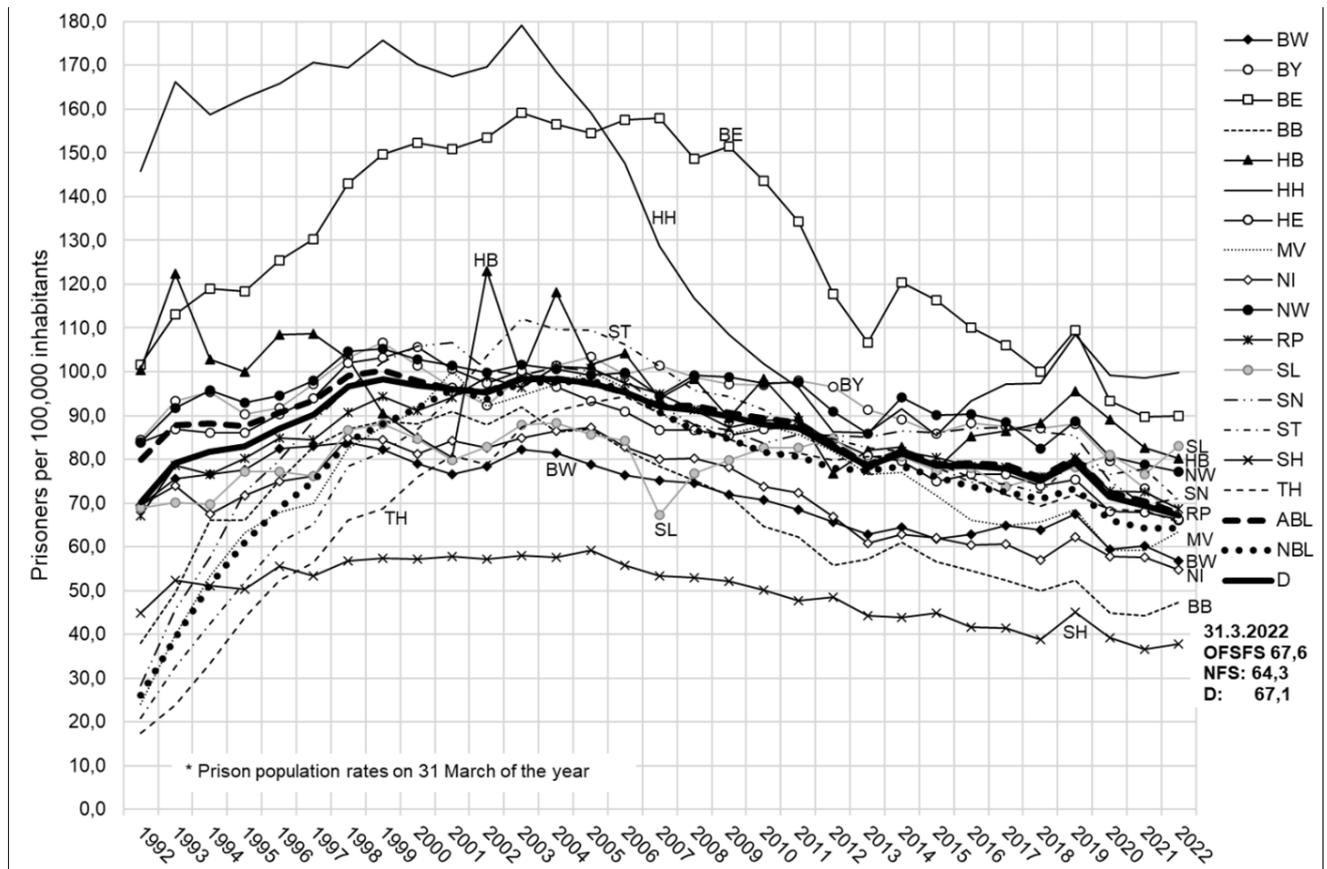
The reform history is related to movements in the prison population rates: the reform law of 1969 contributed to a decline of short-term imprisonment (up to 6 months), which was replaced by fines. This trend was counteracted by the increase of crime rates in the 1970s, followed by a decisive crime policy to expand alternatives (suspended sentences and new community sanctions in youth justice, extending alternatives to pre-trial detention). The development culminated in the new Youth Justice Act (YJA) in 1990. This year was also the year of the reunification of Germany resulting in many problems of East Germany in transition and an increasing rate of violence (not only, but particularly in East Germany). The harsh criticism against discriminatory use of pre-trial detention in the early 1990s, a large societal interest in violent crime prevention and the decrease of violent crimes since about 1995, and especially since the early 2000s, contributed to the overall decline of the total prison population by 32% and of the pre-trial detainees' population rate by 47% (see Figure 1).

**Figure 1: Development of prison population rates in Germany, 1962 – 2022**



The general trend of declining prison population rates can be differentiated according to the individual Federal States. Hamburg and Berlin with a strongly urban population and crime rates used to have over-average prison population rates, but since 2003 and 2009 they have shown a remarkable decline, resulting in prison population rates close to the German average. Schleswig-Holstein – apart from its moderate crime rates – always followed a declared crime policy to avoid imprisonment, resulting in a prison population rate of less than 40 per 100,000 inhabitants, i. e. 45% below the German average (see Figure 2).

Figure 2: Prison population rates in the German federal states, 1992 -2022\*



Prison population rates differ in the range from 36 in Iceland, 51 in Finland, 53 in Norway up to 300 in Russia, 345 in Belarus and 400 in Turkey. Many publications have attempted to explain these huge differences. In general, one can summarise the evidence that crime developments in most cases are not the factor,<sup>6</sup> but rather political and socio-economic indicators as well as social and policy factors.<sup>7</sup> Resisting punitiveness can also be linked to a strong orientation to preserve the human rights of prisoners (see the example of Germany) and a policy influenced by human rights standards, such as the principle to use imprisonment as a very last resort.<sup>8</sup>

Germany (prison population rate of 67 in 2023) has since the 2010s been among the states with a low level of prison population. Belgium’s prison population rate of 97 in 2023 was 45% higher than the German one. The development in these countries went in opposite directions. In the 1980s, the Belgian rate was around 30% lower than the German one. While the German rate declined and increased slowly later in the 1990s, the Belgian rate experienced a steady increase, overtaking the German one in 2007, and remained considerably higher in spite of a small decrease from 2012-2018. The last 5 years are the cause of the real difference of today:

<sup>6</sup> See AEBI, LINDE & DELGRANDE 2015. Outstanding examples are the USA with the growth of incarceration rates (‘mass incarceration’) since the 1990s, which did not correspond to decreasing crime rates in the same time (TRAVIS, WESTERN, REDBURN 2015; similar observations can be made with regard to England and Wales, see for a summary DÜNKEL 2017; LAPPI-SEPPÄLÄ 2020; DÜNKEL, HARRENDORF & GENG 2024.

<sup>7</sup> See DÜNKEL 2017; LAPPI-SEPPÄLÄ 2020; BRANDARIZ 2021.

<sup>8</sup> See SNACKEN 2012; SNACKEN & DUMORTIER 2012.

Germany continued to reduce its prison population during the Corona pandemic,<sup>9</sup> whereas in Belgium an increase after Corona counteracted the positive development of the former period (see Figure 4).

The Western European trends are contradictory in their development from 1984-2023 (see Figure 4). Countries with a low level of imprisonment like the Netherlands and Spain, saw a decrease in their prison population rates: in the case of the Netherlands to an under-average level (65, = -49%) and a slightly above average level in Spain (113, = -31%), while in England/Wales, from an elevated starting point, the prison population rate continued its above average trend to reach the highest Western European prison population rate of 146 in 2023). There seem to be no attempts to reduce the prison population; on the contrary, the government plans a huge expansion of the prison system.<sup>10</sup>

It is not possible in the context of the present paper to outline the different developments and historical phases in other Western and Eastern European countries, but the remarkable reduction in prison populations in the Eastern European countries can be seen as a sign that the political will to manage the size of the prison system, supported by a decline of (in particular violent) crime rates, is successful. The strong decrease in the Baltic states (-54% in Lithuania, -57% in Latvia, and -60% in Estonia is an expression of a crime policy oriented to abandoning the mass incarceration in soviet times. Even Russia itself has changed its penitentiary policy, although the reduced prison population rates must be in part related to the massive expansion of the military complex since the early 2010s and the war against Ukraine.<sup>11</sup>

As a result of the contradictory developments with recently increasing prison population rates in Belgium, France, Greece, Italy, Turkey, but also in Sweden (a traditionally low-level country within the group of Scandinavian countries), overcrowding has become a serious problem in these countries (see Figure 6). Overcrowding is defined by an occupancy rate of more than 100 prisoners per 100 places/beds, but in reality, an occupancy rate of more than 85% already means a full capacity utilisation. According to the data of the Institute of Crime & Justice Policy Research of Birkbeck University in London, in October 2023 14 out of 45 European countries (31.1%) had an occupancy rate of more than 100%, and 24 countries (= 53.3%) an occupancy rate of more than 90%.<sup>12</sup> Therefore, one may conclude that the majority of European prison systems has to struggle against overcrowding and that the development of strategies to downsize prison populations are of major importance.

---

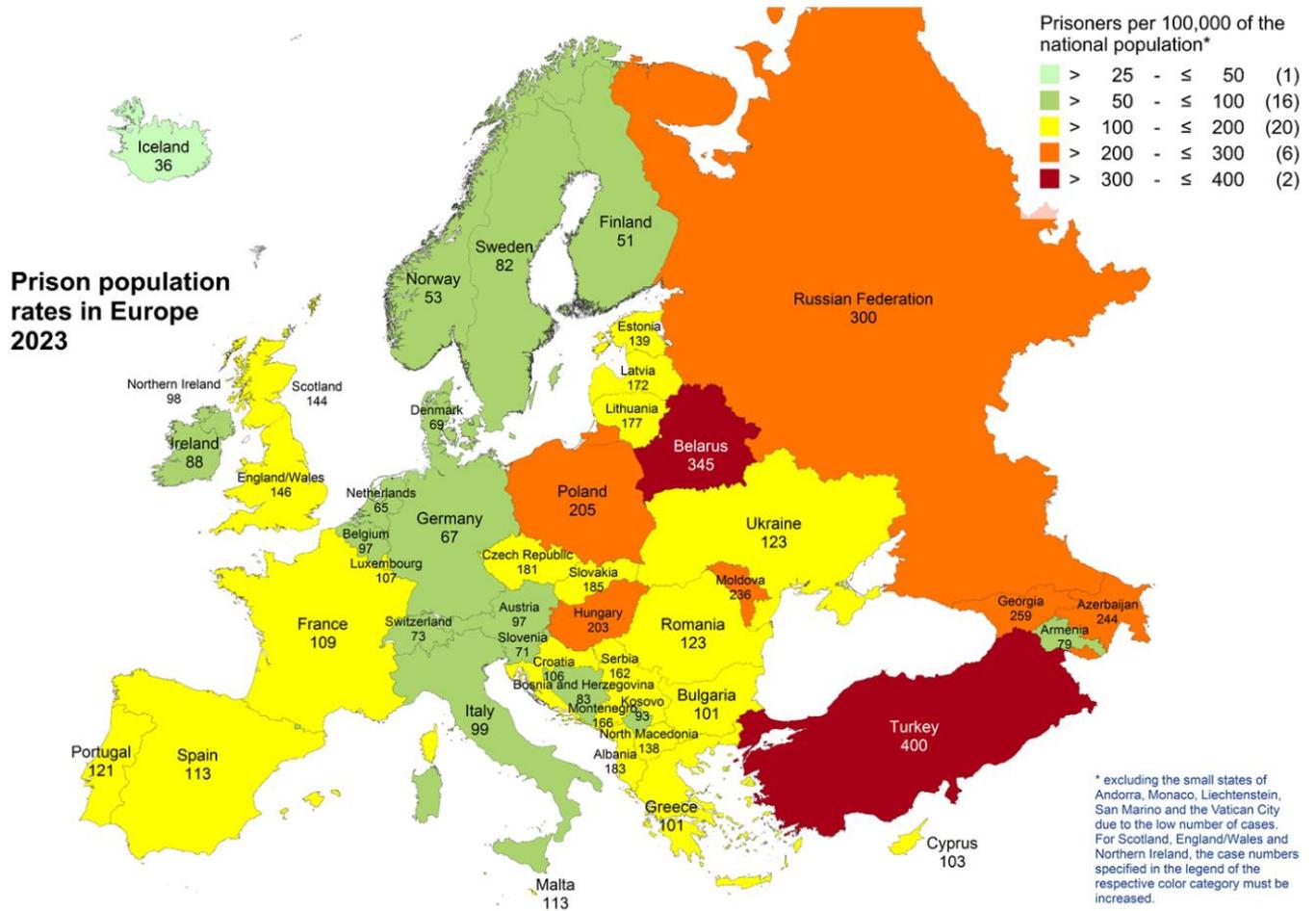
<sup>9</sup> Mainly caused by not executing fine default imprisonment during the pandemic, see Table 5 below, but remaining stable after the increase of fine default imprisonment in 2022, because of a decline of 'normal' prison sentences after 2021.

<sup>10</sup> See DÜNKEL, HARRENDORF & GENG 2024.

<sup>11</sup> See DÜNKEL 2017; DÜNKEL, HARRENDORF & GENG 2024.

<sup>12</sup> See <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>, last access 23 October 2023.

Figure 3: Prison population rates in Europe 2023



Source: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publication: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (last query 21.10.2023)

Figure 4: Prison population rates in Western Europe, 1984 – 2023 (Prisoners per 100,000 inhabitants)

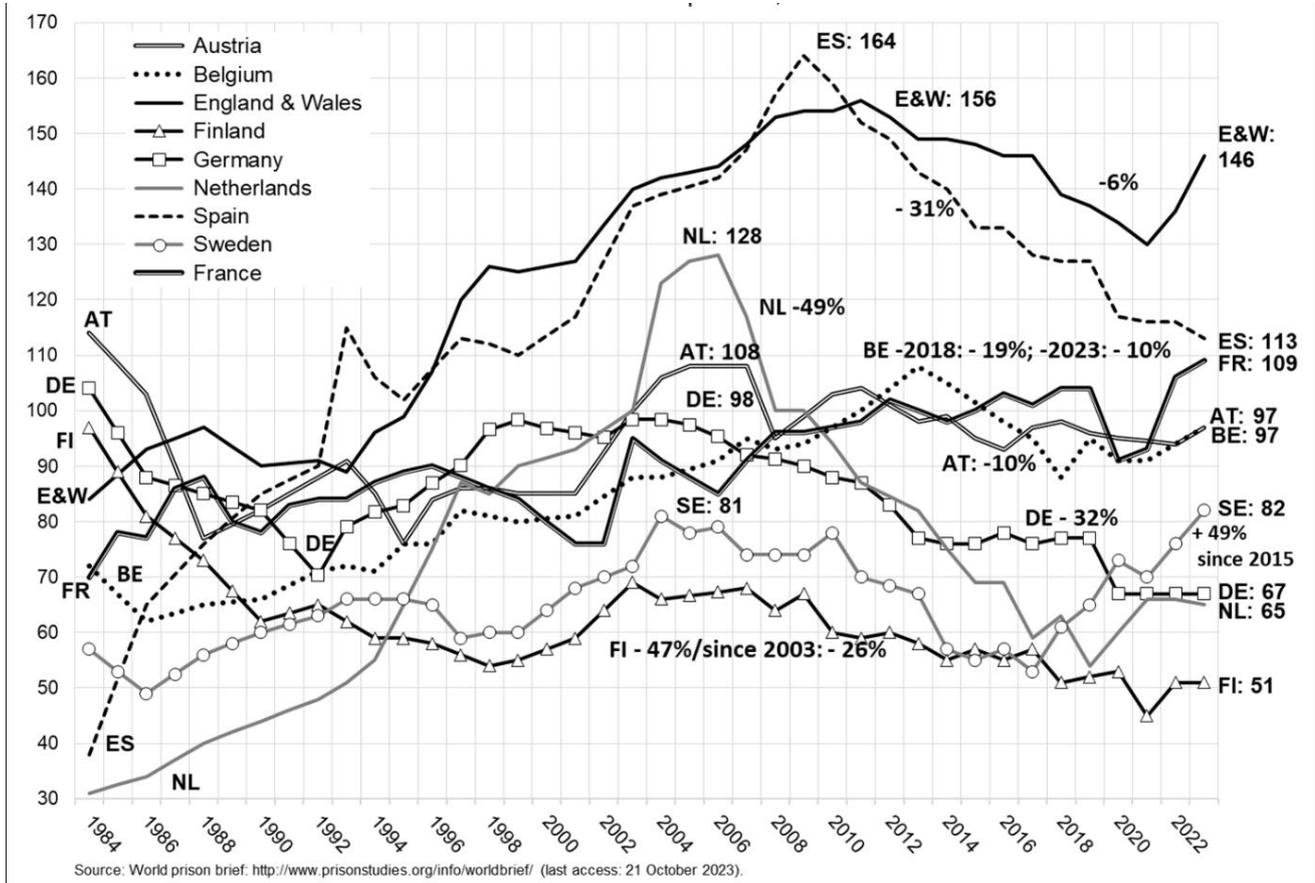


Figure 5: Prison population rates in Central and Eastern Europe, 1990 – 2023 (Prisoners per 100,000 inhabitants)

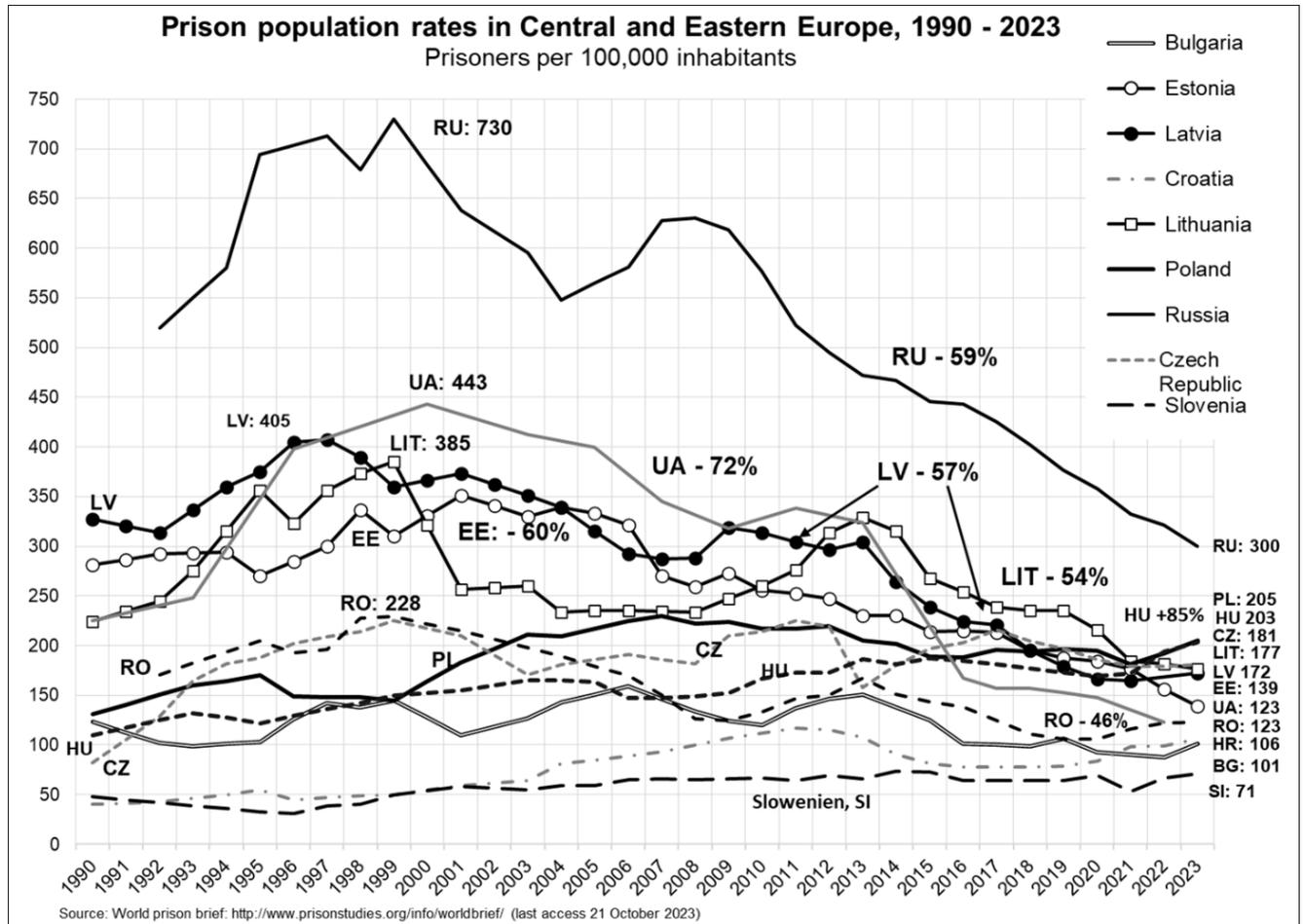
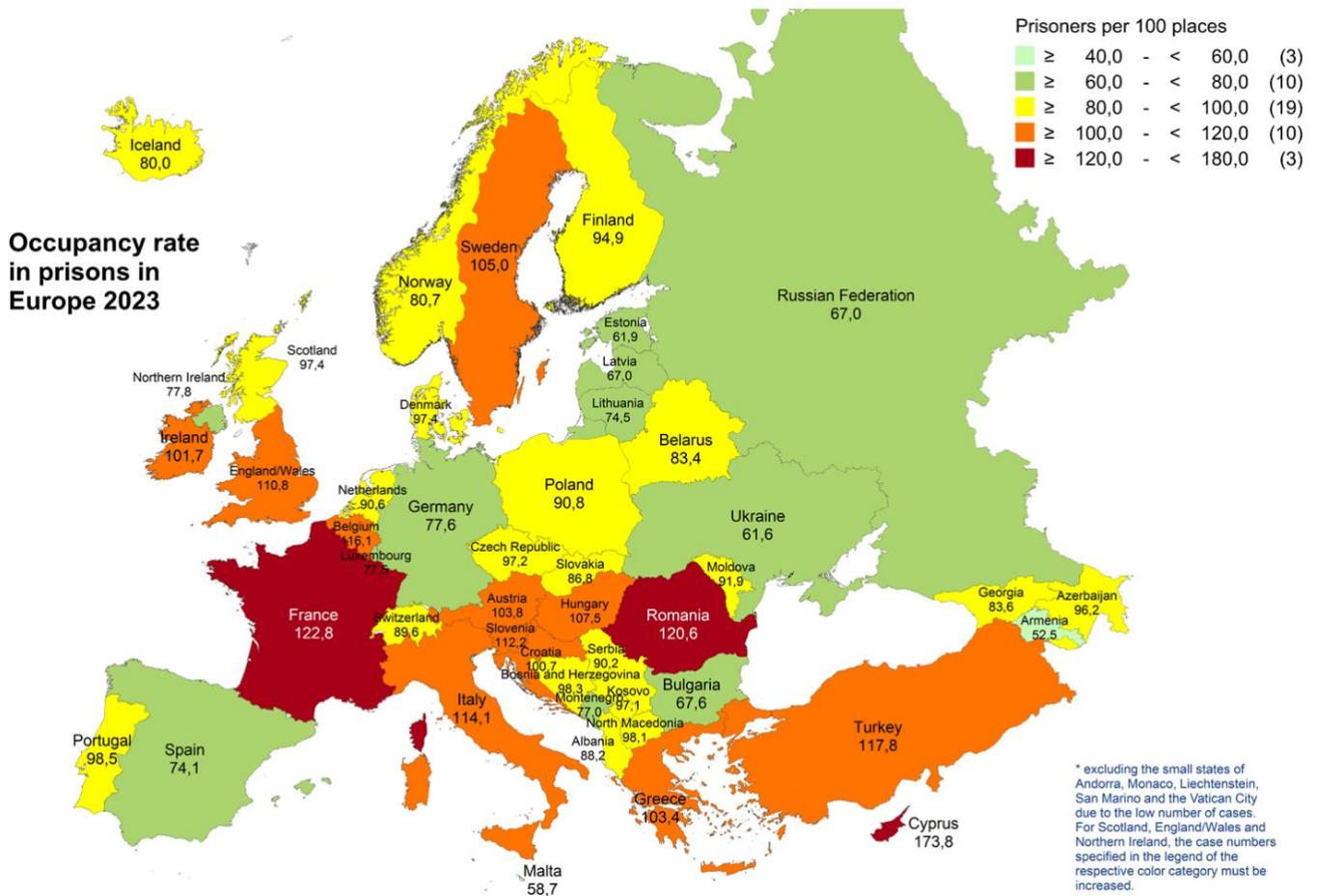


Figure 6: Occupancy rate in prisons in Europe, 2023



Source: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publication: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (last query 21.10.2023)

## 2. The German adult criminal justice system and sentencing practice – diversion, fines, suspended sentences, proportion and length of unconditional prison sentences

The German Criminal Procedure Act (CPA) and Penal Code (PC) provide for a rather poor system of sanctions and measures. According to § 153 ff. CPA petty offences can be dismissed (by the prosecutor or court), reform laws in the 1970s-1990s expanded diversion to middle range crimes, (if the 'gravity of the offence or 'guilt does not demand a formal adjudication'). In more serious cases, the dismissal may depend on the fulfilment of obligations such as monetary payments, an excuse or Victim-offender-mediation etc. This has led to an increase of the diversion rate from 34% in 1981 to 52% in 2021 (see Figure 7). In addition, the proportion of suspended sentences has increased<sup>13</sup> (see Figure 9).

Although more than half of the cases are dismissed (mostly) at the pre-trial stage, the sentencing practice by the courts reveals a long-term decrease in unconditional prison sentences. The structure of the adult criminal justice system is rather simple (see Figure 8): Fines are the predominant sanction (2021: 85.2%), followed by suspended sentences (up to

<sup>13</sup> See HEINZ 2017, 2023, 2023a.

2 years; 2021: 10.3%) and unconditional prison sentences of up to 15 years or life imprisonment (with the possibility of conditional release after 15 years) (2021: 4.4%). In addition to the increase of the use of fines, the proportion of suspended sentences as part of all prison sentences of up to 2 years increased from 55% to 78% for adults (see Figure 9) and from 55% to 74% in the Youth Justice system.

Community service does not exist as an independent sanction, but only as a substitute sanction to avoid fine default imprisonment. Electronic monitoring is not seen as an appropriate (and proportionate) alternative sanction. It is restricted to a few cases of 'dangerous' offenders (mostly after release from preventive detention or psychiatric institutions or having served their full sentence and being evaluated as still 'dangerous').

**Figure 7: Informal (diversion) and formal (court) sanctions in the adult criminal justice system in Germany, 1981 – 2021**

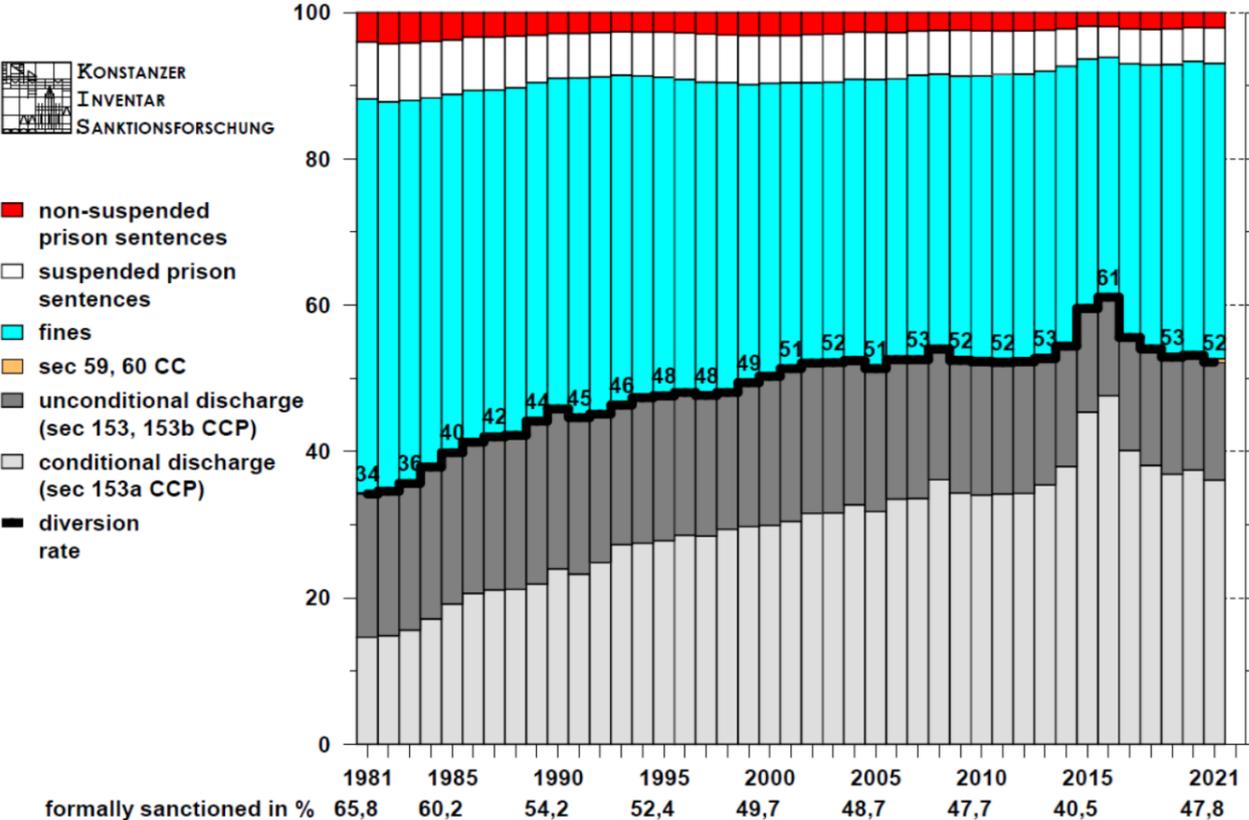
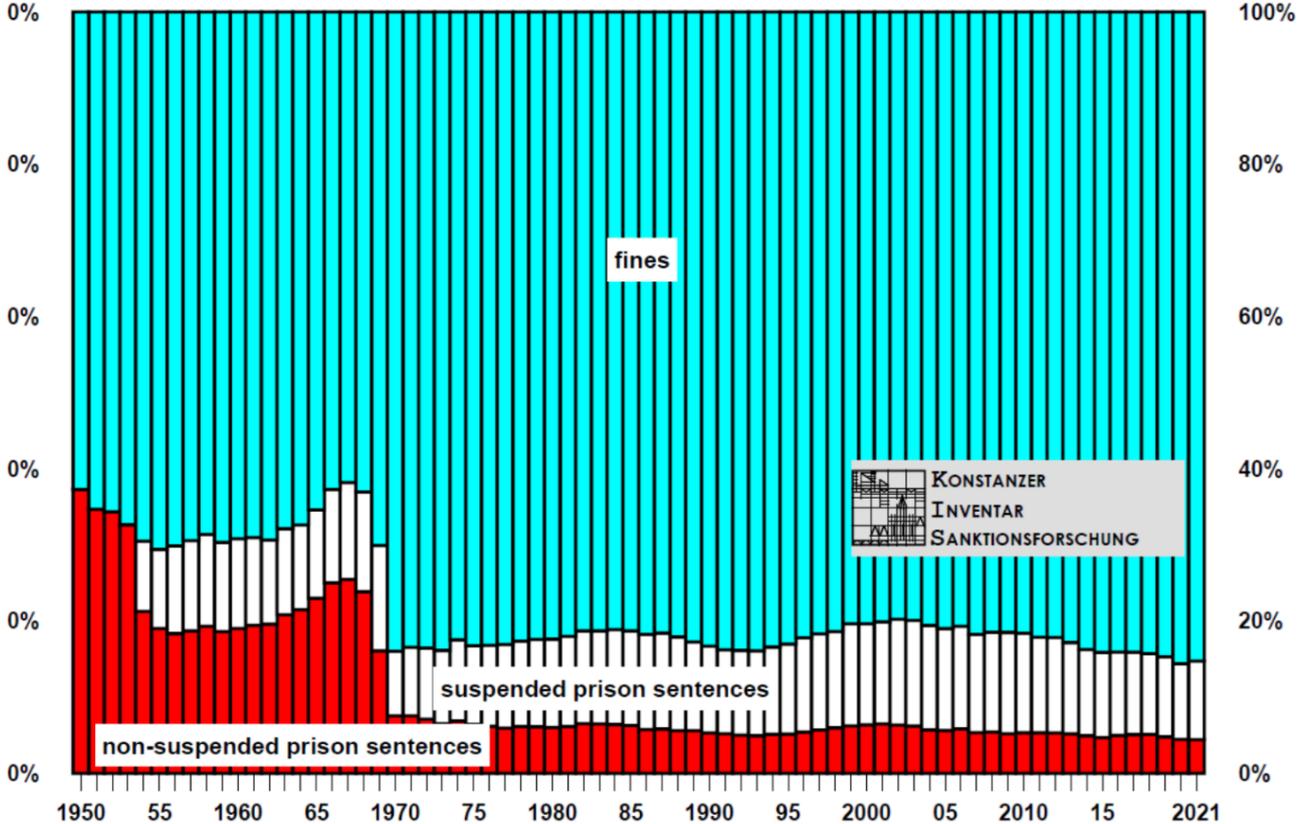
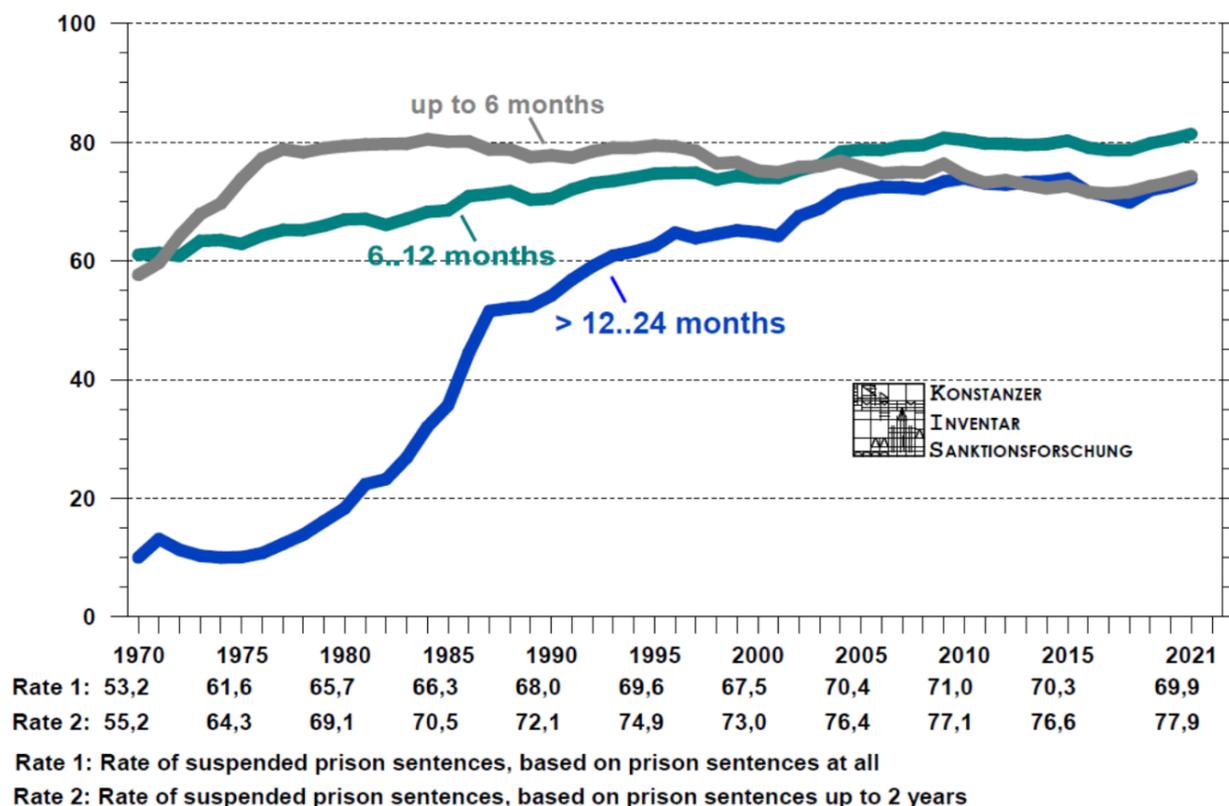


Figure 8: Sentencing practice of criminal courts for adults in Germany, 1950 – 2021



**Figure 9: Proportion of suspended prison sentences in relation to all and to prison sentences eligible for suspension (up to 2 years) in Germany, 1970-2021**



**Table 1: Length of unconditional prison sentences for convicted offenders according to the penal law for adults in Germany, 2008 and 2021**

Year	Convicted offenders - unconditional prison sentences (abs.)	PS -6 months, %	6 months -1 year %	1-2 years %	2-3 years %	3-5 years %	5-10 years %	10-15 years %	life imprisonment %
2008	41.239	27.8	30.1	18.8	12.7	8.9	4.0	0.4	0.3
2021	27.325	17.4	29.4	19.3	15.6	11.8	5.8	0.4	0.4

The absolute number of unconditional prison sentences decreased from 2008-2021 by 66.3 %. Short-term sentences of up to 6 months decreased, while middle range sentences from 2-5 years increased (see Table 1), but, to a large extent, this can be explained by a changing crime structure (fewer petty offences and more serious crimes are sent to courts) and not by a more punitive sentencing practice.<sup>14</sup> To some extent law reforms increasing the minimum prison sentences for sexual crimes since the mid-1990s may have had an impact.

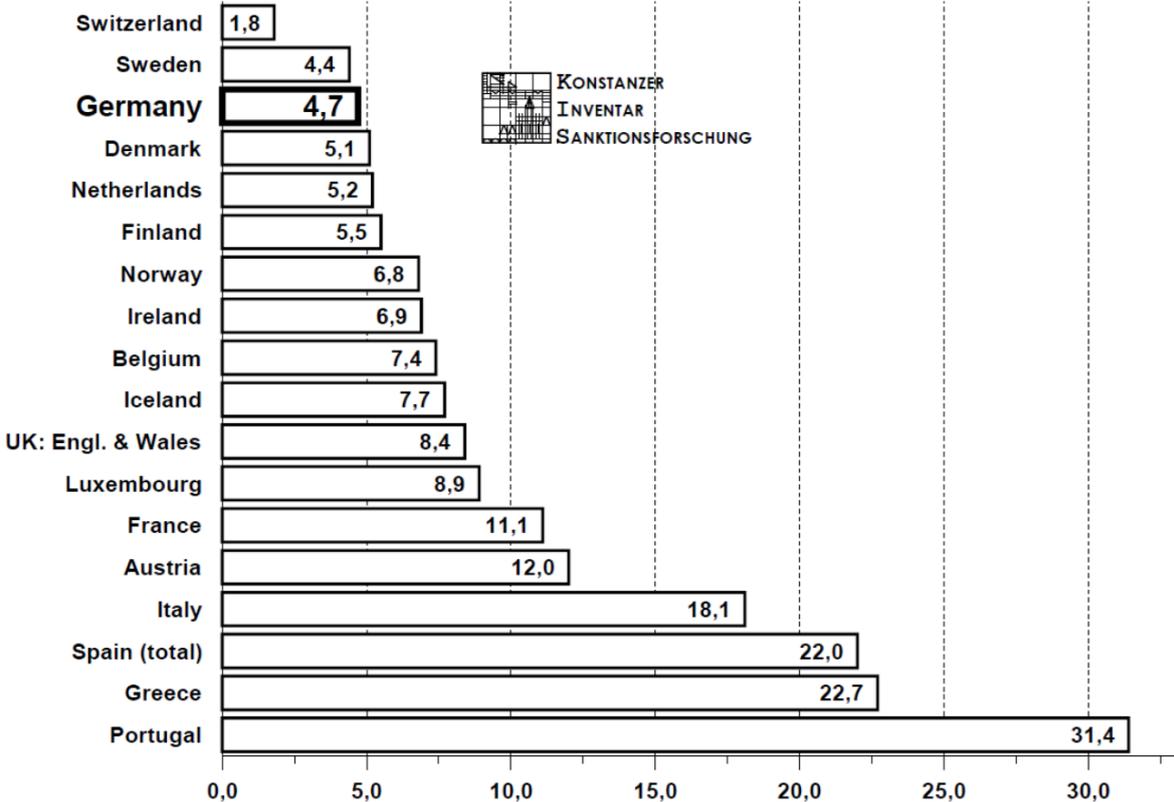
The length of time served in prisons in a European comparison varies considerably. Figure 10, based on SPACE I-data<sup>15</sup> reveals that the average length in Germany was 4.7 months in

<sup>14</sup> See HEINZ 2017, 2023.

<sup>15</sup> See AEBI et al., 2021.

contrast to 7.4 months in Belgium and 31.7 months in Portugal. These data represent all entries into prisons, also those in pre-trial detention. They can only be used indirectly as an indicator of the length of sentences imposed by the courts, but they reflect the flow of entries and length of actual stay in prisons. The administrative workload of prison staff is much influenced by the numbers of persons entering the prison system (flow of entries and releases).

**Figure 10: Indicator of the average length of imprisonment in months**



**3. European comparison of sentencing adult offenders (European Sourcebook data, 2011 and 2016)<sup>16</sup>**

The total conviction rates per 100,000 inhabitants differ between the countries presented in the following tables. Belgium, Finland, England & Wales and Switzerland have the highest total conviction rates, in Belgium and Switzerland owing to the convictions for major traffic offences. The lowest conviction rates can be seen in Austria, the Netherlands and Estonia. Interpretation limits are given by possible differences in the diversion rates, which we could not consider in a European comparison (the European Sourcebook contains only limited information).

<sup>16</sup> See AEBI et al., 2021.

Interestingly, the total rate decreased in the reference period 2011-2016 in 10 of the 13 countries, specifically in Poland, Sweden (-31%), Estonia (-24%), Finland (-23%) and Austria (-20%). Belgium (+9%) and Switzerland (+4%) revealed a slight and only Spain a major increase (+31%, see Table 2).

However, looking at specific crimes, even in Spain convictions for robbery and sexual assault were not increasing. The increase there results from bodily injury and theft. Most countries showed an above average decline in the conviction rate for violent crimes, which may partly explain the decline in the prison population rates during that period.

Looking at the conviction rates in a comparative European perspective, it appears that Finland, Spain and Estonia (2016) lead the ranking for bodily injury and Belgium and Finland the one for robbery. For sexual assault, above average rates can be seen in France, England & Wales and Finland; the lowest rates are in Spain, Germany, Estonia and Sweden. Differences between the countries mostly remain marginal.

The largest differences are in major road traffic offences. Some countries, like Belgium, Switzerland, Finland and France, send traffic offenders to court, which will impose a fine, whereas in other countries traffic offences are sanctioned by administrative procedures with similar monetary sanctions.

These data can only be interpreted with caution,<sup>17</sup> as one should consider more information about the diversion practice and the differentiation concerning the seriousness of the crimes within a specific kind of offence (e.g. theft, bodily injury). Therefore, we can only find indicators that might explain different prison population rates based on different sentencing styles.

---

<sup>17</sup> See in general HARRENDORF 2018, 2019.

**Table 2: Conviction rates per 100,000 of the total population according to specific crimes, 2011 and 2016**

Country	Kind of offence									
	Year	Bodily injury	Robbery	Sexual assault	Theft	Fraud	Drug offences	Major road traffic offences	Total	% change of total crimes 2011-2016
Austria	2011	67	8.9	4.9	87	31	53	no inf.	435	<b>- 20</b>
	2016	49	7.4	4.4	72	26	46	no inf.	350	
Belgium	2011	59	24.9	7.1	81	22	50	1,428	2,002	<b>+ 9</b>
	2016	52 (2014)	18.6	5.3	72	20	54	1,570 (2012)	2,184*	
Czech Rep.	2011	26	12.9	4.7	154	29	18	162	669	<b>- 13</b>
	2016	28	8.6	5.6	115	30	27	140	582	
England/ Wales	2011	55	16.6	10.6	249	27	110	8	2,339	<b>- 9</b>
	2016	50	7.0	12.9	153	18	73	9	2,124	
Estonia	2011	121	20.5	3.5	222	27	37	254	769	<b>- 24</b>
	2016	110	13.3	4.0	105	24	54	242	582	
Finland	2011	199	10.5	9.4	616	80	155	368	3,776	<b>- 23</b>
	2016	142	10.3	10.2	429	78	162	315	2,899	
France	2011	88	7.4 (2012)	15.2	140	13	77	368	930	<b>- 6</b>
	2016	88	5.0	13.3	137	12	98	315	874	
Germany	2011	96	12.4	4.4	171	124	69	215	1,007	<b>- 11</b>
	2016	74	8.4	3.4	161	108	70	188	898	
Netherlands	2011	78	18.2	6.1	150	6	37	92	589	<b>- 17</b>
	2016	62	12.2	5.1	146	4	35	69	489	
Poland	2011	88	21.1	3.8	167	88	55	365	1,113	<b>- 31</b>
	2016	71	14.9	3.8	113	74	51	168	763	
Spain	2011	72	19.6 (2013)	1.3	74 (2013)	17 (2013)	no inf.	247	587	<b>+ 34</b>
	2016	119	17.0	0.9	168	38	no inf.	187	786	
Sweden	2011	100	10.4	5.0	274	19	239	303	1,448	<b>- 31</b>
	2016	57	7.5	4.1	198	11	218	211	999	
Switzerland	2011	44	9.5	7.3	167	33	202	723	1,417	<b>+ 4</b>
	2016	38	7.9	7.6	153	39	244	737	1,481	

The rate of sentenced offenders who receive an unconditional prison sentence varies considerably (see Table 3).

In total in Finland, Germany and Belgium the proportions are 2.8%, 4.8% and 6.1%, which in part may be explained by traffic offences and middle range property offences, which – if they are not diverted at the pre-trial stage – regularly receive a fine or suspended sentence.

On the other hand, the Netherlands with a very low total conviction rate, because of a diversion rate of 49%<sup>18</sup> shows a higher rate of unconditional prison sentences (28.5%), as the cases brought to court are presumably more serious ones than in other countries. The same is probably the case in Austria. It is remarkable, that Germany with a diversion rate of 52% has one of the lowest rates of unconditional prison sentences in most of the crimes listed in the following table.

Belgium on the other hand has one of the highest proportions of unconditional sentences for the crimes for which information was available.

There are few differences in sentencing homicide, but for aggravated bodily injury the range in 2016 was from 11.6% (Germany) to 55.4% (Scotland) and no less than 71.8% in Sweden. Similar differences appear for sexual assault: 30.3% and 31.3% unconditional imprisonment in Finland and Germany versus 65.8% in the Netherlands and even 76.5% in England & Wales. For robbery, the range is from 38.8% in Germany to 78.4% (Scotland) and 81% in Hungary and France (see Table 3).

---

<sup>18</sup> See AEBI et al., 2021 (p. 130).

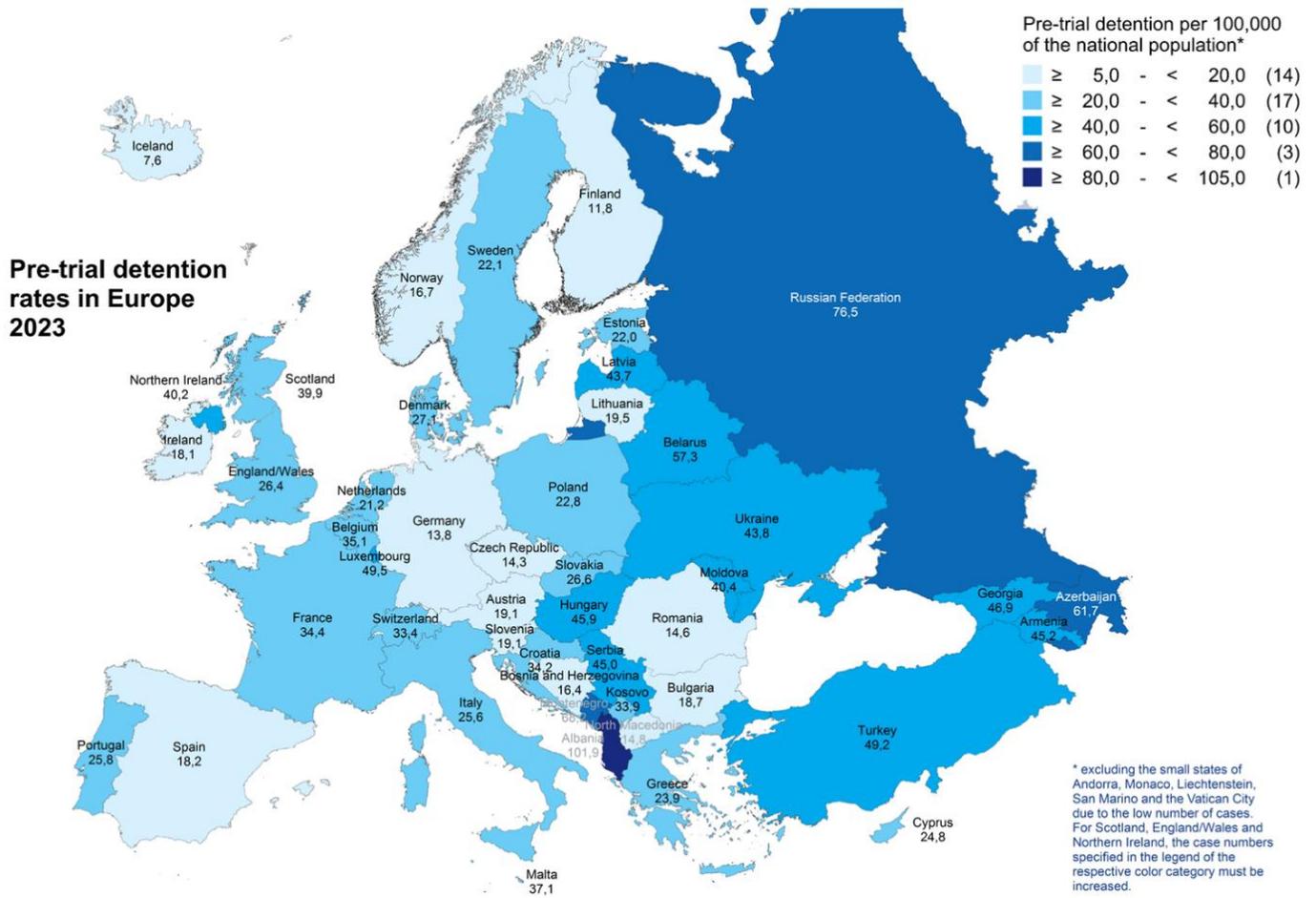
**Table 3: Rate of sentenced offenders who receive an unconditional prison sentence**

Country	Year	Intentional homicide (including attempts)	Aggravated bodily injury	Sexual assault	Robbery	Theft (total)	Drug offences (total)	Major road traffic offences	Total
Austria	2010	78.8	33.3	57.5	no inf.	71.9	no inf.	no inf.	50.4
	2015	100.0	32.9	55.1	70.6	45.3	39.5	no inf.	29.1
Belgium	2015*	67.1	no inf.	no inf.	43.1	49.3	32.7	no inf.	6.1
Croatia	2010	59.3	16.3	51.5	53.4	21.8	18.8	10.9	15.6
	2015	93.6	23.3	54.2	70.4	26.4	48.6	11.0	21.8
Czech R.	2010	96.3	27.3	29.5	50.2	30.1	30.3	no inf.	16.7
	2015	97.4	33.5	21.4	49.5	29.2	25.0	6.5	14.5
Finland	2010	91.8	51.3	23.6	48.6	2.5	7.5	1.6	3.1
	2015	87.6	49.9	30.3	49.0	2.5	6.6	1.2	2.8
France	2010	98.3	36.5	41.8	no inf.	33.6	25.8	no inf.	17.8
	2015	98.3	45.8	38.7	81.1	38.7	25.7	10.8	22.1
Germany	2010	91.9	10.6	31.6	35.5	9.7	11.6	1.0	5.4
	2015	95.4	11.6	31.3	38.8	9.0	8.2	1.3	4.8
Hungary	2010	91.1	11.4	59.5	64.9	18.1	13.7	10.3	11.6
	2015	89.0	20.4	59.8	81.0	25.1	23.6	1.3	10.7
Netherlands	2010	86.4	33.8	47.6	74.9	34.8	43.0	7.0	23.0
	2015	84.0	42.3	65.8	67.8	44.7	39.4	11.1	28.5
Poland	2010	96.2	32.8	51.1	50.8	15.7	11.3	2.0	9.2
	2015	96.3	36.7	44.8	51.7	21.7	11.1	8.3	13.1
Sweden	2010	98.8	70.6	74.7	54.1	7.5	8.9	12.2	9.6
	2015	80.8	71.8	65.7	59.0	9.6	6.4	12.7	10.2
UK: E/W	2010	67.8	30.2**	56.9	58.1	18.4	15.8	33.6	7.5
	2015	67.4	88.0**	76.5	68.2	31.2	18.6	43.0	7.2
UK: SCO	2010	99.3	51.2	48.1	51.7	30.6	18.7	6.3	20.7
	2015	no inf.	54.4	59.0	78.4	31.9	14.1	11.7	19.0

#### 4. Data on the inmate structure in Germany – the role of pre-trial detention, foreigners, length of prison sentences to be served, fine default imprisonment, inmate crime structure

Prison population rates, at least in some countries (see Morgenstern, 2018) are much influenced by the number of pre-trial detainees. *Pre-trial detention in Germany has decreased by 47% since 1994* (see Figure 1); the proportion of pre-trial detainees is 21% (2022). Germany (apart from Finland (11.8) had the lowest pre-trial detention rate in Europe (2022: 13.8), strongly contrasting e.g. Belgium (35.1)!

Figure 11: Pre-trial detention rates in Europe, 2023



Source: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publication: <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief> (last query 21.10.2023)

The *proportion of foreigners* among the group of sentenced prisoners was 34% in 2022. The proportion of foreigners is higher in pre-trial detention, up to 40-50% in some regions and prisons.<sup>19</sup> Additionally, there is an unknown proportion of prisoners with a German passport, but with a migration background.

Table 4: Total length of prison sentences to be served in German prisons for adults, 31 October 2022

	< 3 m.	3-< 6 m.	6 m.-1 year	> 1-2 years	> 2-3 years	> 3-4 years	> 4-5 years	> 5-10 years	> 10-15 years	> 3-4 years	Life imprisonment	Total
<b>Absolute</b>	1.993	2.514	4.697	6.746	6.632	5.143	3.225	6.479	1.299	200	1.757	40.685
<b>Percentages</b>	4,9	6,2	11,5	16,6	16,3	12,6	7,9	15,9	3,2	0,5	4,3	100

The median of sentences to be served of the stock population in prisons for adults in October 2022 was about two and a half years; only 23.9% had to serve more than 5 years. The data in

<sup>19</sup> See MORGENSTERN, 2018, DÜNKEL, HARRENDORF & GENG 2024.

Table 4 indicate longer sentences than the ones in Table 1 presented above, as Table 4 covers all sentences imposed on individual offenders, including revoked suspended sentences etc. Nevertheless, this database indicates that the length of total prison terms on average is no more than 3 years.

One big problem of the German prison system is the large group of prisoners who were sentenced to a fine and who were not able or not willing to pay it (fine defaulters). They constitute a considerable minority of 12.8% of the adult prison population (in youth justice fine default imprisonment does not exist). Table 5 shows that in 2020 the prison administrations of all Federal States decided not to execute fine default imprisonment in order to prevent infections through the high numbers of entries and releases of these short-term prisoners. Temporarily the proportion of fine default prisoners dropped to 3.5%, but after the pandemic it rose again to an unexpected new maximum, higher than before the pandemic<sup>20</sup> (see section 6. below for a crime policy to prevent or at least reduce fine default imprisonment).

**Table 5: Sentenced adult prisoners serving fine default imprisonment in the German adult prison system, 2004-2022 (and the impact of non-execution during the CORONA-19 pandemic 2020-2021)**

Date	Sentenced prisoners in adult prisons	Of them: <b>Serving fine default imprisonment</b>	<b>Percentages</b>
08/31/2004	54,015	<b>3,625</b>	<b>6.7</b>
08/31/2010	51,015	<b>3,880</b>	<b>7.6</b>
08/31/2013	45,923	<b>3,964</b>	<b>8.6</b>
08/31/2018	42,873	<b>4,753</b>	<b>11.1</b>
02/02/2020	45,062	<b>4,773</b>	<b>10.6</b>
06/30/2020	38,644	<b>1,335</b>	<b>3.5</b>
06/30/2021	40,783	<b>2,891</b>	<b>7.1</b>
11/30/2021	41,152	<b>4,652</b>	<b>11.3</b>
06/30/2022	40,199	<b>4,411</b>	<b>11.0</b>
10/31/2022	40,737	<b>5,224</b>	<b>12.8</b>

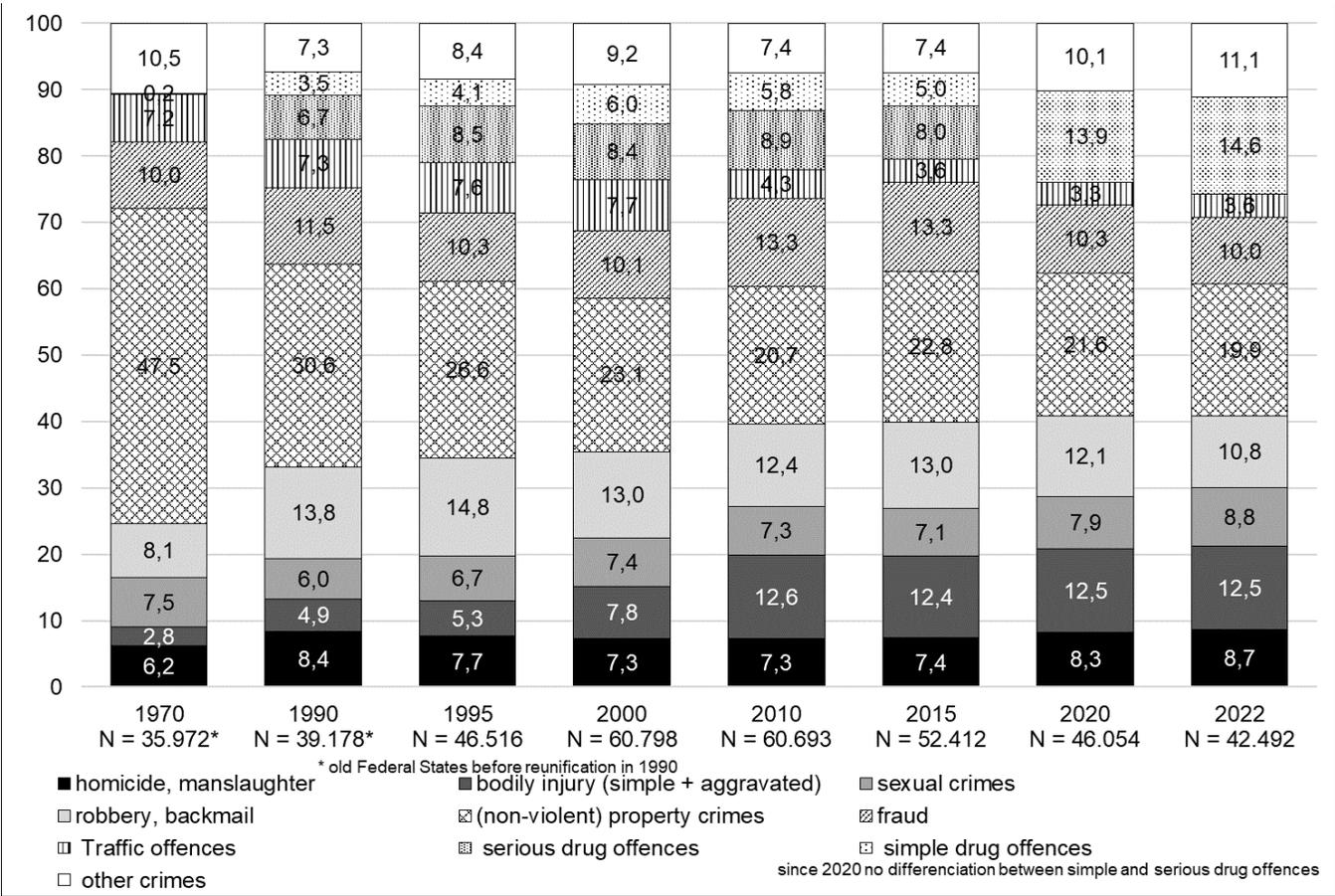
Another challenge for prison administrations in Germany is the inmate structure according to the crimes underlying imprisonment. The structure has changed since the 1970s with an increase of violent offenders and a decrease of non-violent property offenders (see Figure 12). The proportion of sentenced prisoners convicted for violent crimes in 2022 was 40.8%. It has been stable since 2010, but it has increased considerably since 1970 (24.6%).

This structure causes many problems of treatment (preferably in so-called social-therapeutic departments), security and of how to prepare these prisoners for release and provide sufficient aftercare.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> See for a world-wide comparison of prisons and prison policy in the time of the COVID-19-pandemic DÜNKEL, HARRENDORF & VAN ZYL SMIT 2022, and the crime policy conclusion ('What could we learn?') of DÜNKEL & SNACKEN 2022.

<sup>21</sup> See DÜNKEL, HARRENDORF & GENG 2024.

**Figure 12: Sentenced prisoners in Germany according to the committed crimes, 1920 – 2022 (percentages of total sentenced inmates)**



**5. Explaining the decline of the prison population in Germany**

As has already been said under section 1, the decline of the prison population in Germany is also remarkable from a European comparative perspective. With periodical increases and decreases, Germany has had a stable, and since 2003, a declining prison population rate (-32%). The increases may be explained by the crime rates during the 1970s and after the reunification of Germany (1990) some societal anomia (in the former East-Germany).

The decreases may be explained by legal and practical reforms (1969/1974) and in the 1980s by the declared aim to reduce the prison population. Judicial practice has widened the application of diversion. The decrease in the 2000s is not based on a declared penal policy but is mainly the result of declining (violent) crime rates and changes in sentencing practices (widening diversion, reducing pre-trial detention, expanding the use of suspended sentences etc.).

Apart from these explanations, political and socio-economic factors (according to Lappi-Seppälä’s model) fit Germany very well; it now has a low prison population rate, similar to the ‘exceptionalist’ Scandinavian countries, the Netherlands and Slovenia.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> See DÜNKEL 2013; LAPPI-SEPPÄLÄ 2020.

## 6. Recent penal law and policy reforms in Germany

The Government elected in 2021 (Social Democratic, Green and Liberal Party) agreed in the coalition contract to a major reform of the law governing penal sanctions. Apart from the liberalisation (decriminalisation) of cannabis (which will be passed in spring 2024) the reform law of 26 July 2023 has introduced some important regulations with the aim of reducing fine default imprisonment. The conversion rate between one day of fine default imprisonment to one day-fine was changed from 1 : 1 to 1 : 2, which should lead to the number of these prisoners being halved.

In addition, the use of the substitute sentence of community service and other alternatives will be expanded by involving the probation services before a court decision on fine default imprisonment. Furthermore, the court may combine a suspended sentence (probation) with a requirement (obligation) to undergo therapy. The legislator trusts that such therapies are successful, and in many cases do not require imprisonment.

On the other hand – as in the past – amendments to the general sentencing provision (§ 46 penal law) may contribute to harsher punishments, by considering hate crime or gender-oriented motives as aggravating circumstances in sentencing.

The reform law is a typical product of a bifurcation strategy by providing more severe punishments for violent and sexual offenders on the one hand and a moderation approach for the others. However, the guiding principle of resocialisation has been kept and even reinforced, also for the most serious and 'dangerous' offenders, in particular those sent to preventive detention after having served the full determinate sentence (§ 66-66c penal law).

Currently, further pressure to reduce the prison population comes from the prison administration reflecting the situation on the labour market. Many prison officers and also psychologists or psychiatrists have left the Prison Service, a large proportion is registered sick, and finding new staff is very difficult, due to the general shortage of skilled personnel in the labour market. Therefore, prison administrations think about possibilities to reduce the prison population, i.a. by expanding open prisons or closing down facilities that are not fully used (see the occupancy rate of 77% in Germany mentioned above). The daily costs for one prison place in Germany are about 230 €!

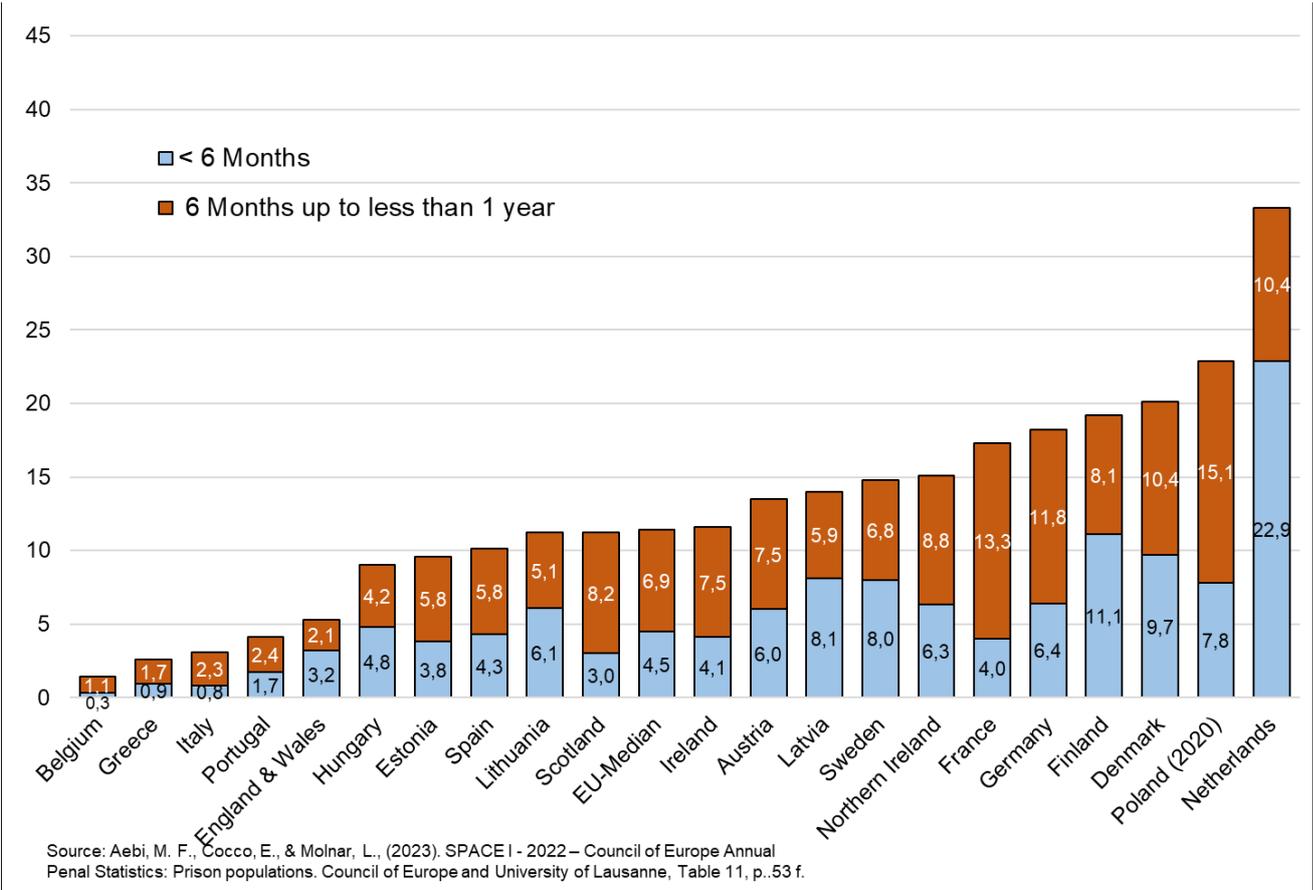
## 7. Outlook and perspectives of a penal moderation approach – short-term and long-term imprisonment in Europe

National strategies to limit overcrowding in prisons should be oriented to the specific problems of the sentencing practice and the resulting inmate structure.

If short-term imprisonment plays an important role (see Figure 13), alternative sanctions or forms of executing such sentences may be a promising strategy.<sup>23</sup> The German reform efforts by the law of 2023 to avoid fine default imprisonment may be seen as a step in the right direction.

Belgium was quite effective in the past in avoiding short-term imprisonment, but the present high pre-trial detention rate and severe sentences for some property and violent crimes are a major challenge. The actual policy to reverse the strategy not to execute prison sentences of up to three years, may aggravate the problems of overcrowding. On the other hand, the use of electronic monitoring for short-term offenders as a ‘stand-alone’ measure is questionable as the needs of offenders for personal (social work) support are not met that way.<sup>24</sup>

**Figure 13: Short-term prisoners (Prison sentences of up to 1 year) in a European comparison, on 31 January 2022 (percentages)**



<sup>23</sup> See DÜNKEL et al., 2019a (pp. 499 et seq.); DÜNKEL & SNACKEN 2022 (pp. 670 et seq.).

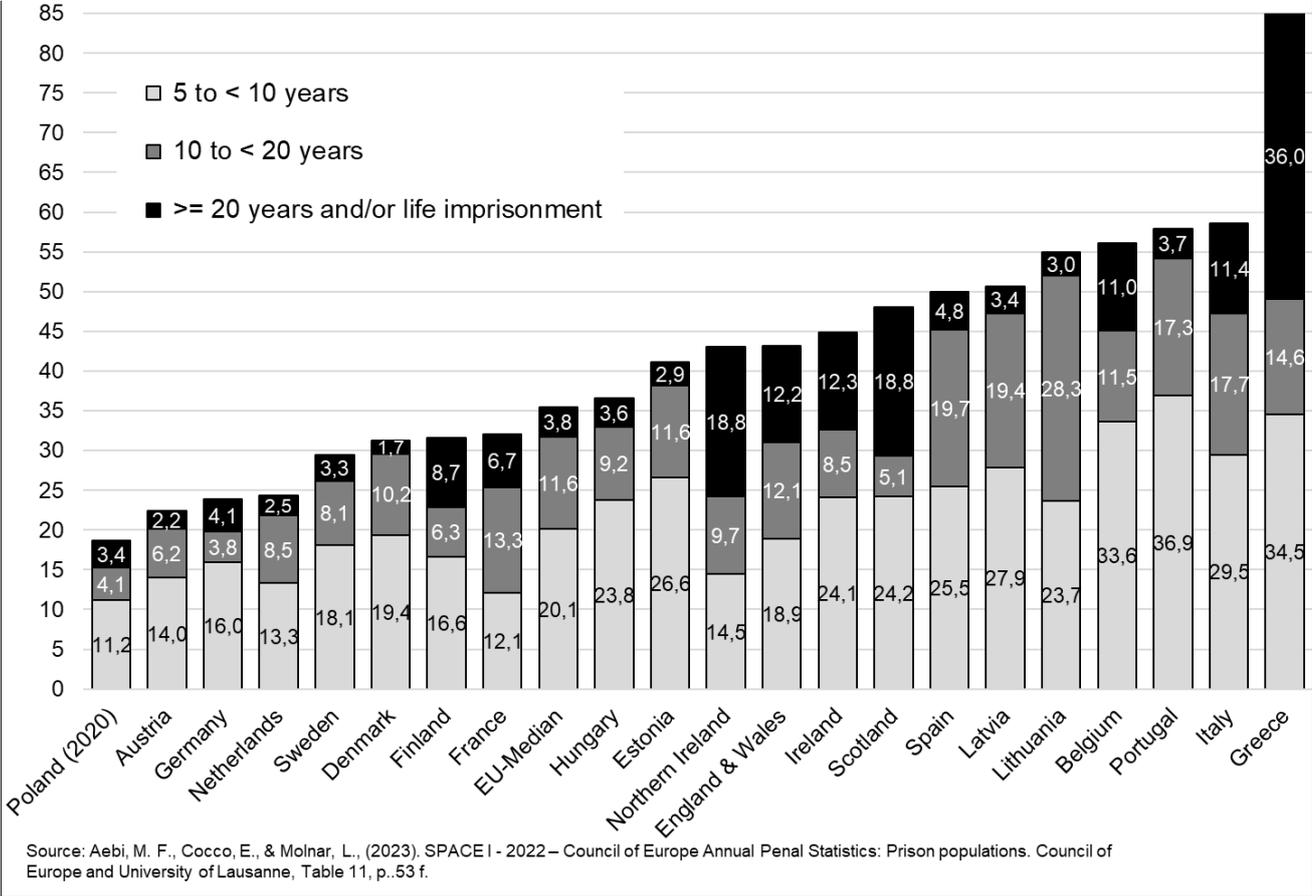
<sup>24</sup> See DÜNKEL 2018.

If long-term imprisonment is the major problem (see Figure 14), a solution could be expanding early release and considering it at an earlier stage, e.g. after half the sentence has been served in prison, in combination with structured transition management.<sup>25</sup>

There is evidence that in many countries the length of prison terms has increased, in particular for violent and sexual offences as well as for terrorism.

It will be difficult to reverse this development, but perhaps reducing the numbers of offenders who should not be in prison (fine defaulters, offenders with repetitive small property or drug crimes, failing to pay for public transport etc.) and concentrating on longer-term prisoners with rehabilitation programmes, including structured transition and aftercare, could be a promising strategy.<sup>26</sup>

**Figure 14: Long-term prisoners (sentences of 5 years or more) in a European comparison on 31 January 2022 (percentages)**



<sup>25</sup> DÜNKEL et al., 2019a (pp. 499 et seq.); DÜNKEL & SNACKEN 2022 (pp. 670 et seq.; 680 et seq.).

<sup>26</sup> See also DÜNKEL & SNACKEN 2022.

## REFERENCES

- AEBI, M. F., et al. (2021): *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics - 2021*. 6<sup>th</sup> ed., Göttingen: Göttingen University Press.
- AEBI, M. F., LINDE, A., & DELGRANDE, N. (2015): Is There a Relationship Between Imprisonment and Crime in Western Europe? *European Journal on Criminal Policy and Research* 21, S. 425-446.
- AEBI, M. F., COCCO, E., & MOLNAR, L. (2023). *SPACE I – 2022 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg, Lausanne: Council of Europe and University of Lausanne.
- BRANDARIZ, J. A. (2021): Beyond the austerity-driven hypothesis: Political economic theses on penalty and the recent prison population decline. *European Journal of Criminology* 18, 349-367.
- DÜNKELE, F. (2019). Reforms of the Criminal Sanctions System in Germany – Achievements and Unresolved Problems. *Juridica International (Estonia)* 28, 37-48 (Internet: <https://doi.org/10.12697/JI.2019.28.05>).
- DÜNKELE, F. (2013). Slovenian Exceptionalism? – Die Entwicklung von Gefangenenraten im internationalen Vergleich. In: AMBROŽ, U. M., FILIPČIČ, K., & ZAVRŠNIK, A. (Eds.). *Essays in Honour of Alenka Šelih. Criminal Law, Criminology, Human Rights* (pp. 61-93). Ljubljana: Institute of Criminology at the Law Faculty, University of Ljubljana.
- DÜNKELE, F., et al. (2019a). Comparable aims and different approaches. Prisoner Resettlement in Europe – concluding remarks. In: DÜNKELE et al. (Eds.). *Prisoner Resettlement in Europe* (pp. 481-519). London, New York: Routledge.
- DÜNKELE, F. (2018). Electronic Monitoring in Europe – a Panacea for Reforming Criminal Sanctions Systems? A Critical Review. *Kriminologijos studijos*, Vilnius University Press 6, 58-77 (s. also DOI: <https://doi.org/10.15388/CrimLithuan.2018.6.3>).
- DÜNKELE, F. (2017). European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology* 14, 629-653.
- DÜNKELE, F. (2017). Electronic monitoring – Some critical issues. In: BIJLEVELD, C., & VAN DER LAAN, P. (Eds.). *Liber Amicorum Gerben Bruinsma*. Den Haag: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), 108-117.
- DÜNKELE, F., GENG, B., & HARRENDORF, S. (2021). Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich – Entwicklungen und Erklärungsansätze. In: SCHÄFER, L., & KUPKA, K. (Eds.). *Freiheit wagen – Alternativen zur Haft* (pp. 18-52). Freiburg i. Br.: Lambertus Verlag.
- DÜNKELE, F., Harrendorf, S., & VAN ZYL SMIT, D. (Eds.) (2022). *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. London, New York: Routledge.

DÜNKEL, F., HARRENDORF, S., & GENG, B. (2024). Strafvollzug. In: HERMANN, D., & PÖGE, A. (Eds.). *Kriminalsoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlag (in print).

DÜNKEL, F., & SNACKEN, S. (2022). What could we learn from COVID-19? A reductionist and penal moderation approach. In: DÜNKEL, F., HARRENDORF, S., VAN ZYL SMIT, D. (Eds.): *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy* (pp. 665-691). London, New York: Routledge, 665-691.

HARRENDORF, S. (2017). Sentencing Thresholds in German Criminal Law and Practice: Legal and Empirical Aspects. *Criminal Law Forum* 28, S. 501-539.

HARRENDORF, S. (2018). Prospects, Problems, and Pitfalls in Comparative Analyses of Criminal Justice Data. *Crime and Justice: A Review of Research* 47, S. 159-207.

HARRENDORF, S. (2019). Criminal Justice in International Comparison – Principal Approaches and Endeavors. In: DESSECKER, A., HARRENDORF, S., & HÖFFLER, K. (Eds.). *Angewandte Kriminologie – Justizbezogene Forschung. 12. Kriminalwissenschaftliches Kolloquium und Symposium zu Ehren von Jörg-Martin Jehle, 22./23. Juni 2018*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, 323-347.

HEINZ, W. (2017). *Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland – Berichtsstand 2015 im Überblick. Stand: Berichtsjahr 2015; Version: 1/2017*. Konstanzer Inventar Sanktionsforschung, <http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>.

HEINZ, W. (2019). *Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen zu jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen, deren Anwendungspraxis, Ausgestaltung und Erfolg*. Konstanz: Universität Konstanz: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2020\\_Sekundaeranalyse\\_Untersuchungen\\_jugendkriminalrechtlichen\\_Massnahmen.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2020_Sekundaeranalyse_Untersuchungen_jugendkriminalrechtlichen_Massnahmen.html).

HEINZ, W. (2023). Bewährungshilfe im Spiegel der Statistik. *Forum Strafvollzug* 72, 303-310.

HEINZ, W. (2023a). „Blindflug“?! Normsetzung und Normanwendung in der Jugendkriminalrechtspflege im Lichte der empirischen Sanktions- und Wirkungsforschung. Konstanz: Konstanzer Inventar zur Sanktionsforschung (KIS), <https://www.jura.uni-konstanz.de/ki/sanktionsforschung-kis/>.

LAPPI-SEPPÄLÄ, T. (2020). Regulating Prison Populations – Exploring Nordic Experiences with Frieder Dunkel and his Comparative Project. In: DRENKHAHN, K. et al. (Eds.): *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde. Festschrift für Frieder Dunkel zum 70. Geburtstag*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 161-184.

MORGENSTERN, C. (2018). *Die Untersuchungshaft. Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen, rechtsvergleichenden und europarechtlichen Aspekten*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

SNACKEN, S. (2012). Conclusion: Why and How to Resist Punitiveness in Europe? In: SNACKEN, S., & DUMORTIER, E. (Eds.). *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy* (pp. 247-260). London: Routledge.

SNACKEN, S., & DUMORTIER, E. (Eds.) (2012). *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*. London: Routledge.

SPIEB, G. (2020). Sanktionspraxis in Deutschland – Entwicklung und Struktur, Bewährung und Probleme. In: DRENKHAN, K. et al. (Eds.). *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde. Festschrift für Frieder Dünkel zum 70. Geburtstag* (pp. 485-506). Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

TRAVIS, J., WESTERN, B., & REDBURN, S. (2015) (Eds.). *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*. Washington, D. C.: The National Academies Press.



# Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories

Miranda BOONE, Leiden University, Netherlands  
Francis PAKES, University of Portsmouth, UK  
Sigrid VAN WINGERDEN, Leiden University, Netherlands

This article was first released in the European Journal of Criminology, 2020, 19(4), 488-505: <https://doi.org/10.1177/1477370819896220>. Copyright all rights reserved: SAGE Publications.

## Samenvatting - Résumé

*Tussen 2005 en 2015 daalde de gevangenispopulatie in Nederland met maar liefst 44%. Een dergelijk snelle en toch duurzame daling van het aantal gedetineerden is uniek in de Westerse wereld. De vraag rijst welke onderliggende factoren de katalysatoren zijn voor deze unieke ontwikkeling. Dit artikel brengt de daling van de Nederlandse gevangenispopulatie in kaart en onderzoekt de factoren die deze ontwikkeling mogelijks kunnen verklaren. Vanuit een systematische benadering van de publiekelijk beschikbare gegevens worden veranderingen in het gehele strafrechtstelsel geanalyseerd. Een vaststelling die hieruit voortvloeit is dat een ernstige daling van het aantal gemelde misdrijven aan de politie deel uitmaakt van de verklaring voor de daling van het aantal gedetineerden. Hoewel het totale percentage van opgeloste zaken niet wijzigde en het Openbaar Ministerie niet terughoudender is geworden om zaken bij de rechtbanken aanhangig te maken, werden er gedurende deze periode minder zaken die een gevangenisstraf lijken te rechtvaardigen bij de rechtbanken ingeleid. Bovendien is de gemiddelde strafduur afgenomen en nam het percentage vrijspraken toe. Verder biedt dit onderzoek geen steun voor de hypothese dat de daling van de gevangenisbevolking in Nederland simpelweg te wijten is aan de daling van de criminaliteit. De verklaring voor de opmerkelijk daling van de gevangenisbevolking lijkt een veelzijdige benadering te vereisen en dus het gevolg te zijn van (een samenloop van) verschillende factoren.*

*Entre 2005 et 2015, la population carcérale des Pays-Bas a chuté de 44%. Une diminution aussi rapide et durable de la population carcérale est unique dans le monde occidental. La question se pose de savoir quels facteurs sous-tendent cette évolution unique. Cet article décrit cette diminution et en analyse les raisons. Par une approche systématique des données disponibles, les auteurs analysent les changements dans l'ensemble du système judiciaire. Il apparaît qu'une baisse importante du nombre d'infractions rapportées à la police explique partiellement la diminution du nombre de personnes détenues. Bien que le pourcentage d'affaires résolues n'ait pas changé, et que le ministère public soit toujours enclin à poursuivre devant les tribunaux, moins d'affaires jugées*

*justifiaient une peine d'incarcération. De plus, la durée moyenne des peines a diminué et le taux d'acquittements a augmenté. La recherche présentée dans cet article ne soutient pas pour autant la thèse que la baisse de la population carcérale s'explique par une baisse de la criminalité. La remarquable réduction de la population carcérale semble plutôt résulter d'une convergence multifactorielle.*

## Introduction

Over the decades, prisons and punishment in the Netherlands have caught the eye of criminologists. In 1988 David Downes contrasted punishment in the Netherlands with that of England and Wales, in terms of the size of the prison population but also its purpose, severity and depth. The term he used to denote the essential difference between the Netherlands and England and Wales was, famously, *tolerance*.<sup>1</sup> Rightly or wrongly, Dutch tolerance has continued to be associated with Dutch criminal justice ever since. However, no sooner had his influential book *Contrasts in Tolerance* appeared<sup>2</sup>, times were changing and the Dutch prison population went on a definite upward trajectory.<sup>3</sup>

Times have changed again. Recently there has been a flurry of global media news stories focusing on prison closures in the Netherlands. Readers are treated to stories of former prisons that recently have turned into educational establishments, hotels or apartments. French daily *Le Monde* headlined 'Les Pays-Bas ferment leurs prisons' ('The Netherlands closes its prisons') in 2015, which placed emphasis on fiscal constraints as a driver for this programme of prison closures. The *New York Times* talked about the Dutch luxury problem of having 'a shortage of prisoners'. It highlighted the new uses for the buildings and also the issue of unemployment for prison workers. In May 2017, British newspaper *The Independent* chipped in by arguing that Dutch prisons are closing because 'the country is so safe'.<sup>4</sup> It also talked about 'relaxed drugs laws, a focus of rehabilitation over punishment, and an electronic monitoring system' as possible reasons for the Dutch decarceration programme. Similar stories have appeared in the UK on the BBC (10 November 2016), in the *Telegraph* (22 May 2016), and in the US in the *Washington Post* (8 July 2016).

There is no doubt that the prison population has reduced very significantly since 2005. The Council of Europe's Space I data place the prison rate (number of prisoners per 100,000 population) at 54.4 in 2018.<sup>5</sup> In 2005 this figure was 94.0 (a corrected figure to allow for comparability). This is a reduction of 42 percent. This is an amazing and, in the Western world, unparalleled development. Later in this article we will present, for comparison, data from a number of Western countries to illustrate the exceptional nature of the Dutch prison decline.

The burning question here is how this unparalleled collapse in the Dutch prison rate can be explained. Trends in prison rates have quite often received scholarly attention. Different theoretical explanations for rising and falling prison rates are presented in the literature.<sup>6</sup> Pfaff (2008) divides these into four 'schools of thought'. First, crime theory, which states that the crime rate affects the prison rate. Second, economic theory, which states that economic conditions and the labour market affect the prison rate. Third, the demographics theory, which states that shifts in the age and race of a country's population affect the prison rate. And fourth, the political theory, which links the prison rate to political ideology. Other authors<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> DOWNES 1988, 1998.

<sup>2</sup> DOWNES 1993.

<sup>3</sup> BOONE & MOERINGS 2007; DOWNES & VAN SWAANINGEN 2007; PAKES 2000.

<sup>4</sup> WELLER 2017.

<sup>5</sup> AEBI & TIAGO 2018.

<sup>6</sup> For example: DOWNES & VAN SWAANINGEN 2007; PFAFF 2008, 2021; SNACKEN et al., 1995; TONRY 2004.

<sup>7</sup> SNACKEN et al., 1995; SPELMAN 2009.

point out that the prison rate is affected by policy: the way crimes and suspects are being treated throughout the criminal justice system.

Building on this prior research we focus on four possible explanations for prison rate trends in the Netherlands. They assume that changes in prison rates are caused by either (1) changes in the number or nature of committed crimes; (2) changes in the handling of cases at the various stages of the criminal justice process; (3) changes in sentencing practices by judges; or (4) changes at the backdoor, such as possibilities to substitute the execution of prison sentences or to recall prisoners back into prison.

The first explanation, which states that changes in prison rates are caused by changes in crime rates (Hypothesis 1), is extensively discussed in the criminological literature. It has been applied to the reduction in the Dutch prison population too. According to Van Dijk (2011), Dutch decarceration can be explained by a fall in crime in the Netherlands. Just as he argues that the rise in imprisonment until 2005 was due to more serious crime coming before the courts, he argues that the decline in prisoner numbers happened because fewer serious offences were being brought to court from 2005 onwards.<sup>8</sup> This would suggest a very direct relationship between crime and punishment. But although the idea that rising crime rates increase the prison population is intuitively appealing, this theory is often contested<sup>9</sup>, also for the case of the Netherlands.<sup>10</sup> To date, the dominant opinion on the crime–punishment link is that there is no (strong) relationship between the two and that prison rates are much more influenced by social and political factors and policy choices.<sup>11</sup> This conviction builds on an old and influential axiom in criminology that crime itself is a social construction and punishment depends in particular on the social definition of, perception of and response to this phenomenon. This explanation is thus found to be wanting, while acknowledging that there is probably some relationship.<sup>12</sup> Garland, too, thinks it would be naive not to consider a link between crime and punishment at all, since punishment is, after all, a response to crime<sup>13</sup>, leaving open the exact nature of the relationship. And Lacey<sup>14</sup> indicates that this relationship can be indirect, for example, by violent crime rates influencing levels of public punitiveness, which, as such, influence policy strategies towards crime.<sup>15</sup>

The other three explanations of our focus state that fluctuations in prison rates are caused not so much by changes in the number and nature of committed crimes, as by changes in the way the criminal justice system handles them. The system consists of many actors, forming ‘a sprawling web of competing institutions’<sup>16</sup>, among them legislators, police, prosecutors, the judiciary and probation or parole officers, each with their own tasks and goals. To understand the prison rate drop, it is important to know *who* caused it. There could have been changes in the processing of cases by the police or the prosecutor, as a result of which fewer cases were put through to the judge (Hypothesis 2), or the judges changed their sentencing practice by being less willing to impose imprisonment or by imposing shorter prison terms (Hypothesis 3). And, lastly, there could be fewer people in prison owing to changes ‘at the back door’

---

<sup>8</sup> VAN DIJK 2011.

<sup>9</sup> PFAFF 2008.

<sup>10</sup> BOONE & VAN SWAANINGEN 2013; VAN SWAANINGEN 2013.

<sup>11</sup> DE GIORGI 2006; LACEY 2011; SNACKEN et al., 1995; SPELMAN 2009; VON HOFER 2003; WACQUANT 2009a, 2009b.

<sup>12</sup> PFAFF 2008.

<sup>13</sup> GARLAND 2013.

<sup>14</sup> Building on ENNS 2014, 2016.

<sup>15</sup> LACEY et al., 2018.

<sup>16</sup> PFAFF 2012.

affecting the execution of prison sentences, such as changes in the early release system (Hypothesis 4).

This article tests the different explanations for the prison rate drop in the Netherlands by interrogating public record sources. These include data from the Council of Europe<sup>17</sup>, the Dutch Ministry of Justice and Security<sup>18</sup> and StatLine, the electronic database of Statistics Netherlands (CBS). Our approach is systemic and considers fluctuations in a range of variables, including registered crime rates, police statistics, prosecution data as well as sentencing practices by the court. We argue that such an approach is required in order to transcend one-dimensional explanations of the process of the lowering of the prison population in the Netherlands.

After a summary of the recent developments in the prison population in the Netherlands, we will test the first explanation by focusing on developments in crime rates. Thereafter, we will test the second account by investigating to what extent the collapse of the prison population can be attributed to case processing in prior stages. Next, we will test the third hypothesis by investigating changes in the sentencing decisions of the judges. In the final section of this contribution we will explore to what extent changes in the executorial phase of the prison sentence can explain the collapse in the prison rate.

## The decline in the prison rate in the Netherlands

### The prison rate drop

The *prison rate* is the number of people imprisoned on a given day per 100,000 inhabitants. This rate accounts for changes in the population size and makes international comparisons possible. For the latter, it is important that countries use the same definition of 'prison population'. For the Space I data of the Council of Europe, the Netherlands used to include categories that were not included in the submissions of many other European countries, such as illegal immigrants held in immigration detention, juveniles who were detained further to civil – not criminal – law and mentally ill offenders in forensic psychiatric institutions. The Dutch prison rate was thus inflated. However, the *corrected* numbers for the Netherlands, excluding these categories, show a less steep but still significant decline in the prison rate.<sup>19</sup> The drop commenced around 2005, after a phase of increased incarceration through the 1990s and into the new Millennium (see Figure 1). The corrected prison rate dropped from 94 in 2005<sup>20</sup> to 51 in 2016<sup>21</sup>, a reduction of 46 percent. From here it seems that the decline stopped: in 2018 the prison rate increased to 54. We therefore focus on the period 2005–16 to explain the prison rate drop.

---

<sup>17</sup> AEBI & TIAGO 2018.

<sup>18</sup> KALIDIEN 2018.

<sup>19</sup> AEBI & TIAGO 2018.

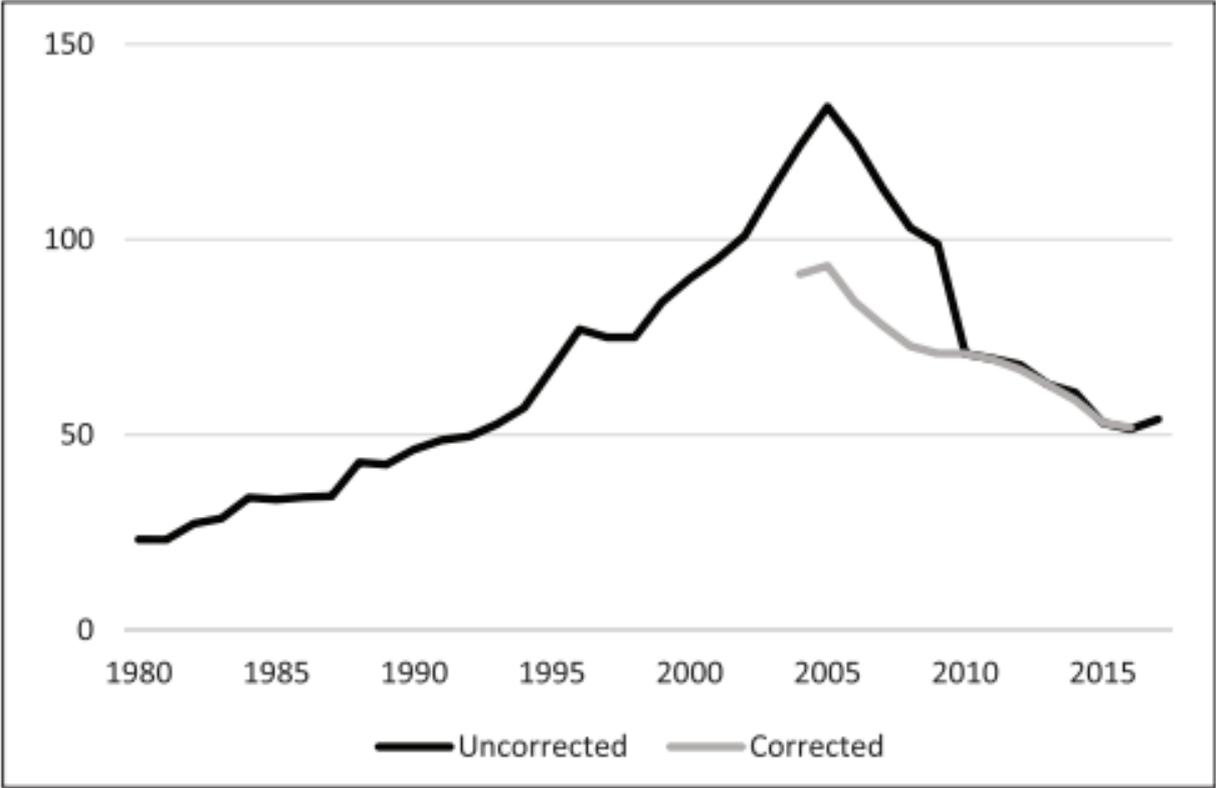
<sup>20</sup> AEBI et al., 2017.

<sup>21</sup> AEBI et al., 2018.

### The declining Dutch prison rate in a West European context

It is important to place the Dutch data in a West European context. First, it shows that the Dutch incarceration rate is low not only by global but also by European standards. The only European countries with lower rates of imprisonment are some of the Nordic countries and the mountainous micro-states of Andorra and Liechtenstein.<sup>22</sup> Second, prison rates in many countries go up and down over time and there are many reasons why this may be the case. However, whereas many other countries are now seeing a drop in their prison population, not least the United States and Russia, the countries surrounding the Netherlands have not behaved in the same way (see Figure 2). The prison rate in the UK is relatively stable (a slowly rising prison population set against a slowly rising general population), while that of Norway is on the rise, as are prison populations in France and Belgium since 2005. There is evidence of very recent dips in some countries such as France and Germany from 2013. However, none of these countries has seen a substantial drop in the prison rate like that in the Netherlands, where it commenced as early as 2005 and where it has been sustained for over a decade. That makes it important that we understand precisely what accounts for this process of Dutch decarceration.

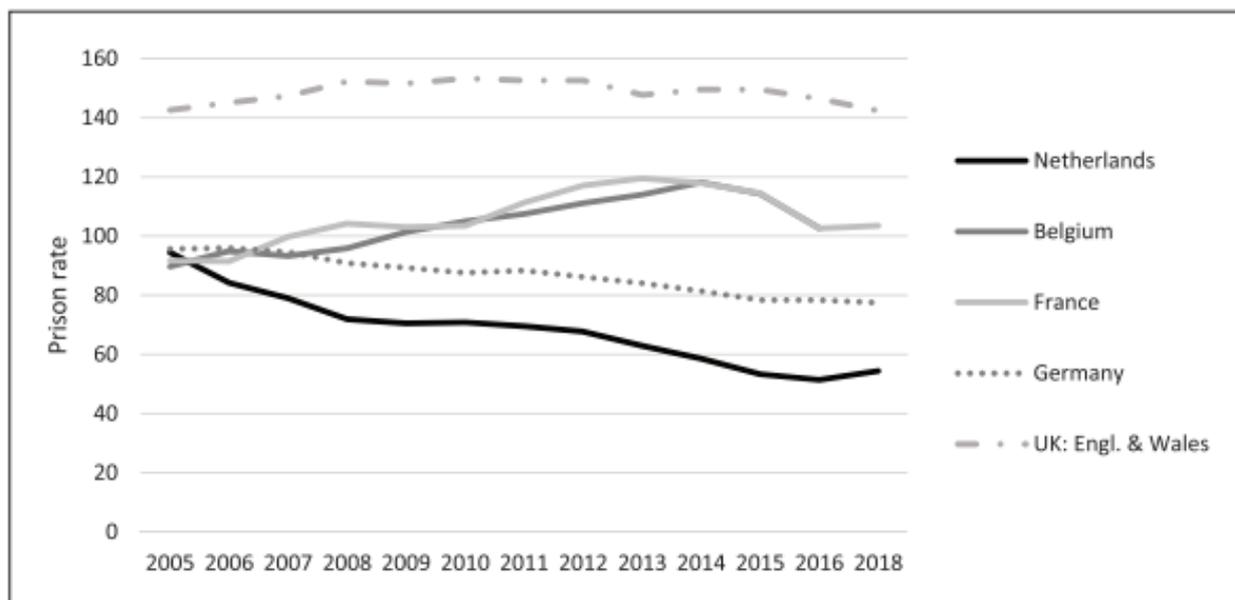
Figure 1. Dutch prison rate, 1980–2018.



Sources: Data 1980–2016: Kalidien (2018); data 2018: Aebi & Tiago (2018)

<sup>22</sup> World Prison Brief.

**Figure 2. Prison rates of several countries surrounding the Netherlands, 2005–18.**



Sources: Data 2005–7: Aebi et al., (2017); data 2008–18: Aebi &Tiago (2018).

In comparative methodological terms this is therefore a case study.<sup>23</sup> As such it does not aim to provide data on other countries in the same detail or depth. A degree of comparison is included, but only in order to make the case that the Dutch decarceration process is not simply a trend that surrounding or relatively similar countries in its vicinity also show. We will argue subsequently, though, that, in order to understand the nature of Dutch decarceration, more in-depth comparative studies on the composition of prison populations, in particular in relation to sentence length, will add an important dimension. We will return to the argument in the conclusion.

### Drop in daily prison population

In order to explain the decreasing prison rate in the Netherlands, we first take a deeper look into the numbers on the use of prison. Data from the yearly reports of the Dutch Ministry of Justice and Security show that, in the period 2005–16, the number of people entering prison dropped from 44,580 to 33,056, a decrease of 26 percent.<sup>24</sup> This decrease is mostly attributable to lower numbers of pre-trial detainees. Whereas 21,029 people entered pre-trial detention in 2005, this number dropped to 13,350 in 2016, a decrease of 37 percent. The number of people entering prison because they had not paid a fine also dropped steeply, from 4939 in 2005 to 3074 in 2016, a decrease of 38 percent.

The vast majority of prisoners in the Netherlands have been sentenced to a short prison term. In fact, half of all prisoners are in and out within a month. Therefore, the number of prisoners in the prison system on a given day gives the best measure of the actual size of the prison population. On 30 September 2005, 14,890 people were imprisoned. This number dropped by

<sup>23</sup> PAKES 2019.

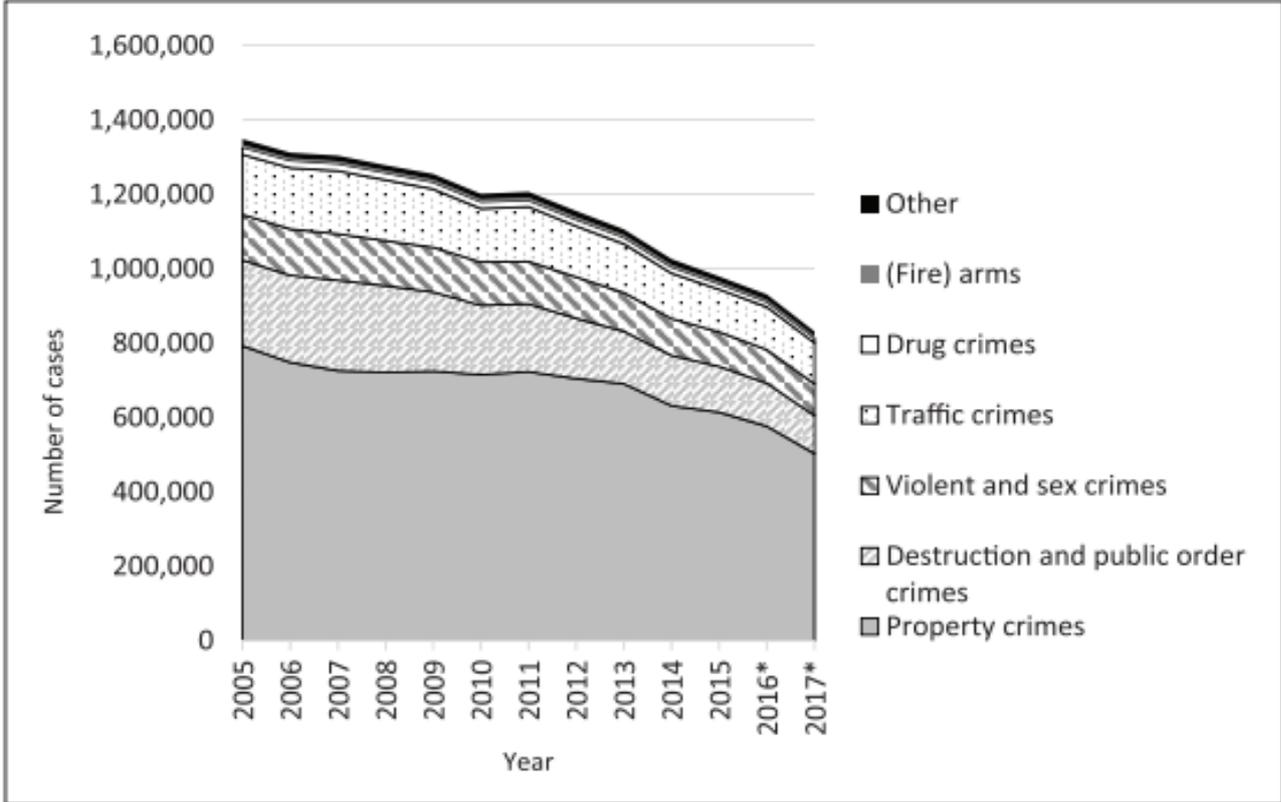
<sup>24</sup> KALIDIEN 2018.

almost 6000 (40 percent) to 8910 in 2015.<sup>25</sup> Other data show that the numbers continued to fall in 2016 to 8806.<sup>26</sup> This reduction in the daily prison population can be attributed to 37 percent fewer pre-trial detainees (from 6195 in 2005 to 3875 in 2015) and to 45 percent fewer offenders sentenced to prison (from 8305 in 2005 to 4540 in 2015). The decline can be seen for every crime type that people are in prison for: the number of people who are in prison for a property crime dropped by 44 percent, for violent or sex crimes this percentage is 39 percent and for drug crimes 49 percent.

### Testing the explanations for the Netherlands

The reduction in the daily prison population is thus seen for every prisoner type and every crime type: it is a general decline. But how can this reduction be explained? In this section we test the theories that explain changes in the size of the prison population. First, we test the explanation that assumes that changes in the prison population are caused by changes in the committed crimes, as Van Dijk (2011) claims. Second, we test the idea that changes in the prison rate are caused by changes in prior stages of the criminal justice process. Third, we test the hypothesis that changes in the prison rate are caused by changes in sentencing practices by the judges, and finally, we test the notion that changes in the prison rate are caused by changes in the executional phase of the prison sentence.

**Figure 3. Registered crimes per crime type, 2005–17.**  
**Note: Numbers for 2016 and 2017 are provisional.**



Source: Kalidien (2018).

<sup>25</sup> Statline (<http://statline.cbs.nl/>).

<sup>26</sup> DJI 2017.

### Can the prison rate drop be explained by changes in crime rates?

During the period 2005–16 the number of registered crimes dropped from 1,350,000 to 930,000 (see Figure 3). That means 418,000 fewer registered crimes than in 2005, a reduction of 31 percent. There were 216,000 fewer property crimes (–27 percent) and 32,000 fewer violent crimes (–26 percent) registered. The strongest relative decrease is found for criminal damage and public order crimes (–50 percent) and drug crimes (–31 percent).

The steep decline in the number of crimes is seen not only in police statistics but in victim surveys as well. Whereas 27.5 percent of the participants in a large-scale victimization survey<sup>27</sup> reported victimhood of a crime in 2005, that percentage dropped to 15.2 percent in 2016. This represents a 45 percent decline, which is nearly on a par with the decline in the prison rate.

It is thus clear that the number of crimes has dropped and that it shows a positive relationship between crime and punishment. The question remains open, however, how this relationship should be explained. Van Dijk (2011) argued that the decline in prisoner numbers happened because fewer serious offences were brought to court from 2005 onwards. He also argued that sentencing for serious crimes such as homicide, aggravated theft and involving hard drugs actually became somewhat severe during this time. But that increased severity could not compensate for a drop in the numbers of these offences in court. And that, Van Dijk argued, is likely down to the fact that there is a genuine decline in such serious crimes in the Netherlands. Homicide statistics are down (Statistics Netherlands puts the number of homicide victims in 2005 at 197 and at 108 in 2016)<sup>28</sup> and we saw self-reported drops in both property and violent crime too.<sup>29</sup> His analysis does seem to be based on the assumption that fewer serious crimes come to court because fewer are committed. However, this leaves open the possibility that a greater number of serious crimes than in the past, for whatever reason, fail to reach the courts. We will elaborate on that second hypothesis in the final sections of this article.

### Can the prison rate drop be explained by changes in prior stages of the criminal justice process?

The second hypothesis that we test assumes that changes in prison rates are caused by changes in the processing of cases prior to the court stage. We first study the changes in law and policy, and then we compare the 2005 case processing by the police and the prosecutor with case processing in 2016.

*Changes in the law and policy.* The legal framework for the processing of criminal cases has had one major change, in 2006, when a law was introduced that aims to improve the efficiency of the criminal justice process by giving the prosecutor the power to deal with cases without the involvement of a judge (*Wet OM-afdoening*). The prosecutor can impose non-custodial punishment orders, such as a fine or a community sentence. To further improve the efficiency of the system, a new modus of case processing (called *zsm*, which is an abbreviation of the Dutch term for ‘as soon as possible’) was introduced in 2011, focusing on rapid handling of

---

<sup>27</sup> Veiligheidsmonitor 2017, 2018.

<sup>28</sup> Statline (<http://statline.cbs.nl/>).

<sup>29</sup> Veiligheidsmonitor 2017, 2018.

cases, aiming, among other things, to have more cases finally decided at the level of the prosecution service.<sup>30</sup> We expect that these developments affect case processing by the prosecutor and could therefore affect the number of people who are sentenced to imprisonment: those suspects who receive a punishment order from the prosecutor are diverted from court and are therefore not eligible to receive a prison sentence. This may have the (small) effect of reducing the number of prison sentences imposed.

Another very different change in the law was the abolition of a statute of limitation for serious crimes, which was set at 20 years. However, we do not expect that this will have a large effect on the prison rate, since it is quite rare that serious crimes are actually solved after more than two decades. Finally, in 2013 there was an important policy change: the guideline following the *Salduz* case in the European Court of Human Rights was implemented, as a result of which suspects in police custody are allowed to consult a lawyer.<sup>31</sup> The time that the police spend on interrogations increased, because police officers had to wait until the lawyer was present. This waiting time negatively affected the time the police could be out on the street, registering new crimes, and could thereby contribute to the prison rate drop. Another policy change was the introduction of new registration software at the police. Van Ham et al. (2018) found that the introduction of the new software in 2008 affected the number of registered crimes committed by juveniles: the rather user-unfriendly software kept the police off the streets for longer and tempted them to make more use of reprimands instead of formal processing. These effects may also have affected the handling of crimes committed by adults. However, the timing of these policy events already makes it clear that they alone cannot account for the prison rate drop: the rate started to decline years before these policy changes.

*Changes in case processing by the police.* The decline in the prison rate could also be caused by changes in the processing of cases by the police. To investigate differences in case processing between 2005 and 2016, data are compiled from the report *Criminaliteit & Rechtshandhaving 2017*.<sup>32</sup> Table 1 compares the number of crimes or suspects at different stages in the criminal justice proceedings for 2005 and 2016. The number of registered crimes has dropped from about 1,350,000 in 2005 to 930,000 in 2016, as was shown in Figure 3. That is a decrease at the entry point of the criminal justice system of 31 percent. The percentage of crimes solved shows almost the same decrease during that period (–30 percent). One might assume that, with fewer crimes reported, more police capacity could be dedicated to solving a higher proportion of reported crimes, but the percentage of cases solved increased only from 25 percent in 2005 to 26 percent in 2016.

While the numbers of registered and solved crimes dropped, the number of registered suspects dropped even more: 2016 has only half the number of registered suspects of 2005 (–46 percent). Finally, the number of cases that the police forwarded to the public prosecutor decreased from 264,000 in 2005 to 189,000 in 2016, a drop of 28 percent.

*Changes in case processing by the prosecutor.* Table 1 further shows the case processing by the prosecutor in 2005 and in 2016. Whereas 146,500 cases were sent to court in 2005, that number was reduced by 31 percent to 100,000 in 2016. Transactions (a fine imposed by the prosecution service) and punishment orders (taken together) have halved: they dropped from

---

<sup>30</sup> JACOBS & VAN KAMPEN 2014.

<sup>31</sup> ECHR 27 November 2008, n° 36391/02, *Salduz v. Turkey*.

<sup>32</sup> KALIDIEN 2018.

74,000 in 2005 to 41,000 in 2016. This is rather surprising considering the new system of processing 'as soon as possible', aiming to have more cases finally decided at the level of prosecution. When there is not enough evidence in the case, or it is a minor case where another solution is more appropriate, the prosecutor can waive the case. The number of unconditional waivers increased from 26,000 in 2005 to 40,000 in 2016, an increase of 55 percent. Conditional waivers increased as well, from 4600 in 2005 to 8100 in 2016, an increase of 77 percent. It thus seems that, for a relatively larger proportion of cases, the prosecutor did not send the case to court but has not taken over the imposition of punishment from the judge either.

### Can the prison rate drop be explained by changes in sentencing practices by the judges?

The third perspective points to changed sentencing practices by judges. According to this account, a decline in prison rates is caused by judges who have become less punitive and either use imprisonment less often or impose shorter sentences if they do. In order to test this we first look at whether there were changes in the law that can explain any changes in the judges' sentencing behaviour. Thereafter, we focus on the numbers of prison sentences that were imposed.

**Table 1. Case processing through the criminal justice system: 2005 compared with 2016.**

	Year		Difference	
	2005	2016	N	Percent
<b>Police</b>				
Registered crimes	1,348,280	930,300	-417,980	-31
Solved crimes	339,160	237,920	-101,240	-30
Registered suspects	513,450	278,690	-234,760	-46
Cases sent to prosecutor	264,310	189,410	-74,900	-28
<b>Prosecutor</b>				
Transactions/punishment orders	73,825	41,195	-32,630	-44
Unconditional waivers	25,965	40,360	14,395	55
Conditional waivers	4575	8115	3540	77
Cases sent to court	146,545	100,425	-46,120	-31
<b>Judge</b>				
Acquittals	7315	10,220	2905	40
Convictions	128,180	83,080	-45,100	-35
- (partly) unsuspended prison	29,425	23,735	-5690	-19
- (partly) unsuspended fines	51,090	18,850	-32,240	-63
- (partly) unsuspended community sentence	38,810	28,315	-10,495	-27
Years of prison (total)	11,999	6869	-5130	-43
Average number of days per prison sentence	149	106	-43	-29

*Changes in law.* During the period 2005–16 there were several changes in the law that might affect the decision-making of the judges:

- In 2007, automatic release after two-thirds of the sentence has been served was changed into conditional release. The release date now depends on the behaviour of the detainee in prison, and, during the period of the conditional release, the detainee can be subject to supervision and intervention programmes. This could push prison numbers up.
- In 2011, the law on conditional sanctions was introduced. It did not create many new sentencing options for the judge, but clearly structured the possible conditions that can be imposed with a suspended punishment. They may make suspended sentences more attractive, which may push prison numbers down.
- In 2011, the judge's arsenal was extended by introducing the restraining order as a measure that the judge can impose to prohibit the offender from staying in certain areas or contacting certain people. This intervention may be used to avoid a prison sentence.
- In 2012, the discretionary powers of the judges were reduced by a law that forbids judges to impose just a community sentence in the case of a serious crime. This would increase the likelihood of a prison sentence being imposed.
- In 2014, a law was introduced that allows for offenders aged 16–18 to be treated as adults and offenders aged 18–21 to be treated as juveniles when that better fits the stage of their maturation. This is likely to lead to longer prison sentences for some juveniles, but on the other hand may reduce penalties for some young adults too.
- In 2016, a law introduced long-term supervision for offenders of serious crimes. During the supervision the offenders can be subjected to behavioural interventions and restrictions. This may facilitate release and therefore may push the prison population downwards.
- In 2016, the maximum punishment for human trafficking was increased by two years. This would allow the court to sentence more severely and therefore could increase the prison population.

Although some new laws affect the consequences of the punishment for the offender, it is unclear how these changes affected the sentencing decisions of the judges. On the one hand, we expect that the changes in the law contributed to more punitive sentencing outcomes, which cannot explain the decline in prison rates. On the other hand, judges could balance their new powers to impose long-term supervision, including behavioural interventions and restrictions, with shorter prison sentences. If that were the case, the new laws could divert people from prison, and thus contribute to a declining prison rate. But here too, except for the introduction of conditional early release, the changes in the law occurred only years after the prison rate started to decline.

*Changes in case processing by the judge.* Table 1 not only shows case processing at the stages of the police and the prosecutor, it also shows the case processing flow in court. Compared with 2005 there were 35 percent fewer convictions in 2016. This percentage is related to an increase in acquittals. Whereas the court acquitted 7300 cases in 2005, that number had increased to 10,000 in 2016, an increase of 37 percent. Finally, at the stage of the sentencing decision, the court sent 29,000 offenders to prison in 2005. That number dropped to 24,000

in 2016, a decrease of 19 percent. Other punishment types were imposed less often as well: there was a reduction in the number of fines by 63 percent and in the number of community sentences by 27 percent.

As regards suspended sentences, the data do not reveal the content and harshness of the conditions attached to the suspended sentence, but we do know that suspended prison sentences are also imposed less often: the number dropped from 16,500 to 11,300, a reduction of 32 percent.<sup>33</sup> Suspended prison sentences thus seem not to have replaced unsuspended prison sentences. With regard to other suspended punishment types, the number of suspended fines dropped by only 28. In contrast, the number of suspended community sentences more than doubled from 1800 to 4400 in the period 2005–16.

*Changes in the number and length of imposed prison sentences.* To investigate whether judges became less punitive in their sentencing decisions, we consider both the length of the imposed prison sentences and the number of prison sentences per crime type. Table 2 shows how many prison sentences were imposed and the average length for different types of crime in 2005 and 2016. By multiplying these two, the total volume of the years of imposed imprisonment is calculated. Van Dijk (2011) used this same method to investigate the impact of sentencing and came to the conclusion that sentencing tariffs were quite stable, because of which changes in imposed prison sentences were attributed to changes in the number of crimes.

The results of our analyses, however, show that there have been large changes in both the number of prison sentences and the average length of imprisonment for many types of crime. For all types of crime except theft, soft drugs and traffic crimes, fewer prison sentences were imposed. For example, there were 65 percent fewer prison sentences imposed for rape in 2016 compared with 2005. With regard to sentence length, the findings show a similar pattern. For most types of crime the average imposed prison term became shorter. The average prison term for theft, for instance, was 41 percent shorter in 2016 compared with 2005. For others, however, most notably rape and homicide, the average prison terms increased by, respectively, 46 percent and 40 percent. And for weapons offences longer prison terms were handed out as well. This seems to indicate that judges have not necessarily become ‘softer’, certainly not in relation to these serious offences.

Multiplying the number of prison sentences by their average sentence length gives an insight into the crime type’s contribution to the prison stock. Almost all cases show a drop in the total years of imposed imprisonment. The only exceptions are soft drugs and weapon crimes, where the total years of imposed imprisonment increased by 8–10 percent. Altogether, the changes in volume and severity of punishment led to a reduction in imposed years of imprisonment of 43 percent. To the largest extent change can be ascribed to property crimes, which caused 39 percent of the change. Hard drug crimes also contributed to the reduction in the total years of imposed imprisonment by 26 percent. And 21 percent of the changes can be attributed to robberies. These findings thus show that sentencing practices and tariffs contribute to the prison rate drop: the number of prison sentences as well as the average sentence length decreased in the period 2005–16.

---

<sup>33</sup> KALIDIEN 2018.

Table 2: Changes in numbers of crimes and average length of imprisonment for different types of crimes – 2005-16

	Number of prison sentences		Length of imprisonment			Total years of imprisonment (number × length/365)			Total change in years of prison	Percent change
	2005	2016	2005	2016	Change (percent)	2005	2016	Change (percent)		
<i>Violent crime</i>										
Rape	230	80	461	671	46	290	147	-49	-143	3
Homicide	1070	425	682	956	40	1999	1113	-44	-886	17
Assault	1940	1775	98	66	-33	521	321	-38	-200	4
Robbery	2240	1135	332	309	-7	2037	961	-53	-1077	21
Total violent crime	5110	3725	252	203	-19	3528	2072	-41	-1456	28
<i>Property crime</i>										
Fraud	1770	1025	105	97	-8	510	271	-47	-239	5
Theft	5445	6380	35	21	-41	530	366	-31	-164	3
Aggravated theft	5560	4440	96	73	-24	1,462	888	-39	-574	11
Fencing	725	620	59	54	-8	117	92	-22	-25	0
Total property crime	16,010	13,915	110	74	-33	4825	2821	-42	-2004	39
<i>Narcotics</i>										
Hard drugs	3620	1785	253	240	-5	2509	1,174	-53	-1336	26
Soft drugs	325	365	123	120	-2	110	120	10	10	0
Total narcotics	3945	2150	243	220	-9	2626	1296	-51	-1331	26
Criminal damage and public order crimes	2500	1745	111	88	-21	760	421	-45	-340	7
Traffic offences	1295	1535	33	22	-33	117	93	-21	-25	0
Weapons	220	220	121	131	8	73	79	8	6	0
Total (including types of crimes not mentioned above)	29,425	23,735	149	106	-29	12,012	6893	-43	-5119	100

Source: Kalidien (2018).

## Can the prison rate drop be explained by changes in the executional phase of prison sentences?

*Early release.* Factors at the end of the prison sentence may possibly partly explain the drop in prisoners as well. After all, a drop in the prison population may be due, in part, to factors to do with early release. In 2008, the system of semi-automatic early release in the Netherlands was reversed to become a system of semi-automatic conditional release. The criteria to qualify for conditional release were tightened. On average, 1000 prisoners per year are released on parole.<sup>34</sup> Reliable figures for the period before the tightening up of the release system in 2008 are not available, but it is unlikely that more prisoners were released early, since the new system is more restrictive than it was before.

*Electronic monitoring.* Another explanation in this stage of the criminal justice process could lie in the policy to replace prison sentences by electronic monitoring. This policy was announced in the Masterplan of the Dutch prison service for the years 2013–18.<sup>35</sup> Two modalities are mentioned: the ‘backdoor modality’, to be applied after half of the prison sentence has been served, but before eligibility for conditional release; and the ‘front-door modality’, which is meant to be a substitute for any prison sentence shorter than six months. It was estimated initially that a total of 2033 places in prison would be replaced by electronic detention. However, owing to considerable resistance regarding the front-door modality, this objective was subsequently reduced to 800 prison cells and later cut to 400.<sup>36</sup> To what extent prison sentences have actually been replaced by electronic detention has not been published in formal documents, but, considering the small intended numbers, electronic detention contributed very modestly at most to the reduction in the prison rate.

## Conclusion and discussion

The topic of this article is the dramatic drop in the prison population in the Netherlands. The first point to make is that this reduction is real and sustained, leading to a prison population of nearly half the size between 2005 and 2016. That is a remarkable reduction that requires an explanation. In this article we tested several hypotheses to explain the prison rate drop using publicly available data. We can summarize our findings as follows. First, the reduction in the prison population cannot be attributed to one single source. Complex phenomena such as prison populations are rarely governed by single factors. It is, however, clear that the number of serious offences that come to the attention of the police has been much reduced over the period studied. This is true for a range of offences, with quite stark reductions for violence, sex offending and drugs. These findings support our first hypothesis, that the collapse in the prison rate is caused by a drop in committed crimes.

But the crime drop is not the whole story. Our second explanation assumes that changes in prior stages of the criminal justice process affect the prison rate. First, at the level of the police, the percentage of crimes solved remained quite stable, while there were 31 percent fewer crimes reported. Apparently the reduced workload at the entry level did not enable the police to solve a larger proportion of the crimes reported to them.

---

<sup>34</sup> BOONE & BECKMANN 2018.

<sup>35</sup> DJI 2013.

<sup>36</sup> Parliamentary Papers II, 2012-2013, 24 587, nr. 535 & 2014-2015, nr. 603.

In the next stage, prosecutors handed out fewer punishments in 2016 compared with 2005. This is rather surprising considering the new system of processing 'as soon as possible', aiming to have more cases finally disposed at the level of prosecution. Instead, the number of waivers has increased. It thus seems that, for a relatively larger proportion of cases, the prosecutor did not send the case to court but has not taken over the imposition of punishment from the judge either. The prosecutor thereby reduced the number of suspects that could possibly receive a prison sentence. This could also contribute to the drop in the prison rate and thus at this point supports our second hypothesis.

Another part of the answer is to be found in the courtroom: the number of prison sentences has decreased but the average prison sentence length has reduced too. The proportion of acquittals has also somewhat increased. In this way, the court makes an independent contribution to the reduction in the use of imprisonment. We thus also found support for the third explanation. However, we found no evidence that supports our fourth hypothesis, that changes in the executional phase have caused the drop in the crime rate.

From the findings of our desk-based research, we conclude that there is not one explanation for the collapse of the Dutch prison rate: it is not either one explanation or another. Instead, the explanations are interrelated and cannot easily be disentangled. They are important in their own right, highlighting that research on prison populations requires careful examination of the whole of the criminal justice process. In particular, the role of the courts is important and deserves further scrutiny. It would be premature, however, to draw the conclusion that the judiciary became less punitive. Our data leave open the possibility that the criminal cases brought before the judge became less serious or that prison sentences are more often supplemented by community sanctions or conditions attached to a conditional part of the prison sentence. In a way, it would be rather surprising if the judges had become less strict in a time frame of barely 10 years, since an earlier study by Van Tulder (2011) showed that sentences imposed by the judge increased by an average of 10 percent between 2000 and 2009.

As revealing as our data are on the chain of criminal justice agencies from the police onwards, it is in particular at the front end of the criminal justice system where new questions emerge. Our analyses show that both self-report data from crime victims<sup>37</sup> and official crime statistics continued to decrease, in particular in the areas of the criminal damage to property and public order crimes (-50 percent) and drug crimes (-31 percent).

The conclusion that fewer (serious) crimes come to court because fewer crimes are committed does not necessarily have to be accurate. It is even not very obvious that serious crime is less often committed in the Netherlands compared with the surrounding countries, because of the transnational character of many of these crimes. Even the decline in self-report crime experienced by victims does not necessarily reflect a real reduction in committed crime, but could also point to a change in the nature of crimes to, for example, 'victimless crimes' (for example, drugs crimes, environmental crimes and economic crimes), which are traditionally less visible in victim surveys<sup>38</sup>, or cybercrime.<sup>39</sup> Besides, as we stated earlier, it is difficult to

---

<sup>37</sup> Veiligheidsmonitor 2017, 2018.

<sup>38</sup> DE HAAN & JANSSEN 2016.

<sup>39</sup> FARRELL & BIRKS 2018.

understand why a declining crime rate in combination with unchanged investigation powers has not resulted in an increase in the relatively low percentage of cases solved.

An alternative hypothesis would be that the collapse in the prison population is (partly) explained by ineffective criminal justice investigation. Berghuis (2015), for example, noted that the diminished need for prison capacity is mainly driven by the response to a limited number of serious offences. There are fewer prosecutions involving the trade in hard drugs, especially of those who play a leading role. In recent years several items have appeared in the media that point to disastrous consequences in terms of investigative capacity from a reorganization into a national police service. In a similar way, serious cutbacks to the prosecution service may be related to the reduction in cases prosecuted. According to a study by Van der Torre and Valkenhoef in 2017, a lack of detective investigative capacity (*rechercheurs*) is hindering the local police in their efforts to solve organized drugs crime. They explain that, after the introduction of the national police in 2013, the police organization invested predominantly in uniformed officers on the street and insufficiently in investigative methods aimed at more complicated offences. This analysis is shared by Fijnaut,<sup>40</sup> and the Prosecutor's Office also blames a lack of both capacity and expertise for the many unsolved crimes.<sup>41</sup> This possibility requires urgent consideration.

The current study has focused on explanations for the prison rate drop in the Netherlands, but we must also acknowledge that the prison rate number might already have reached its lowest level: the number in 2018 was 54, whereas it was 51 in 2016 (Aebi and Tiago, 2018).<sup>42</sup> It is too early to say whether the number is rising again, or whether it will keep fluctuating between 50 and 55. But if the decline has indeed ended, new questions arise as to why the prison rate stopped falling.

Finally, it is important to emphasize again the value of approaching this question comparatively. Quantitative and qualitative comparative research is necessary to understand why certain factors seem to influence the Dutch prison rate, but not (or to a lesser extent) the prison rates of other European countries. In addition, more thorough and systematic research across the entire criminal justice system remains necessary to reveal the real causes of the prison rate drop in the Netherlands and the differences from other countries.

---

<sup>40</sup> In *Volkscrant* 18 May 2017.

<sup>41</sup> Prosecutor's office 2018.

<sup>42</sup> AEBI & TIAGO 2018.



## REFERENCES

- AEBI, M., & TIAGO, M. (2018). *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison Populations. Survey 2018*. Strasbourg: Council of Europe.
- AEBI, M., TIAGO, M., BERGER-KOLOPP, L., & BURKHARDT, C. (2017). *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison Populations. Survey 2016*. Strasbourg: Council of Europe.
- BERGHUIS, A. (2015). Hoe komt het dat al die cellen leeg staan? *Sancties* 12: 65–73.
- BOONE, M., & BECKMANN, M., (2018). Revocation and recall in the Netherlands. In: BOONE, M., & MAGUIRE, N. (Eds.), *The Enforcement of Offender Supervision in Europe. Understanding Breach Processes* (pp. 222-236). London & New York: Routledge.
- BOONE, M., & MOERINGS, M. (2007). Growing Prison Rates In BOONE, M., & MOERINGS, M. (Eds.), *Dutch Prisons*. The Hague: Boom Juridische uitgevers.
- BOONE, M., & VAN SWAANINGEN, R. (2013). Regression to the mean: Punishment in the Netherlands. In: RUGGIERO, V., & RYAN, M. (Eds.), *Punishment in Europe. A Critical Anatomy of Penal Systems* (pp. 9-32). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DE GIORGI, A. (2006). *Rethinking the Political Economy of Punishment*. Aldershot: Ashgate.
- DE HAAN, W., & JANSSEN, J. (2016). De macht van het getal. Over de waarde en risico's van criminaliteitscijfers, In BOONE, M., BRANTS, C., & KOOL, R. (Eds.), *Criminologie en Strafrecht* (pp. 57-81). The Hague: Boom Lemma uitgevers.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). (2017). Infographic gevangeniswezen 2017.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). (2013). Masterplan DJI 2013–2018. Parliamentary Documents II 2012–2013, 24587, nr. 490.
- DOWNES, D. (1988). *Contrasts in Tolerance*. Oxford: Clarendon Press.
- DOWNES, D. (1998). The buckling of the shields: Dutch penal policy 1985–1995. In WEISS, R., & SOUTH, N. (Eds.), *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative and International Penology* (pp. 143-176). Amsterdam: Gordon and Breach.
- DOWNES, D., & VAN SWAANINGEN, R. (2007). The road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands. *Crime and Justice* 35(1): 31–71.
- ENNS, P. (2014). The public's increasing punitiveness and its influence on mass incarceration in the United States. *American Journal of Political Science* 58(4): 857–872.
- ENNS, P. (2016). *Incarceration Nation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FARRELL, G., & BIRKS, D. (2018). Did cybercrime cause the crime drop? *Crime Science* 7: 8.

GARLAND, D. (2013). Penalty and the penal state. *Criminology* 51(3): 475–517.

JACOBS, P., & VAN KAMPEN, P. (2014). Dutch 'ZSM settlements' in the face of procedural justice: The sooner the better? *Utrecht Law Review* 10(4): 73–85.

KALIDIEN, S. (Ed.). (2018). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017*. The Hague: WODC.

LACEY, N. (2011). Why globalisation doesn't spell convergence: Models of institutional variation and the comparative political economy of punishment. In CRAWFORD, A. (Ed.), *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance* (pp. 214-250). Cambridge: Cambridge University Press.

LACEY, N., SOSKICE, D., & HOPE, D. (2018). Understanding the determinants of penal policy: Crime, culture and comparative political economy. *Annual Review of Criminology* 1: 195–217.

PAKES, F. (2000). League champions in mid table: On the major changes in Dutch prison policy. *Howard Journal of Crime and Justice* 39(1): 30–39.

PAKES, F. (2019). *Comparative Criminal Justice* (4th edition). London: Routledge.

Parliamentary Papers II, 2014–2015, 24 587, nr. 603.

Parliamentary Papers II, 2012–2013, 24 587, nr. 535.

PFAFF, J. (2008). The empirics of prison growth: A critical review and path forward. *Journal of Criminal Law & Criminology* 98(2): 547–619.

PFAFF, J. (2012). The micro and macro causes of prison growth. *Georgia State University Law Review* 28(4): 2139–1273.

Prosecutor's Office. (2018). *2017 in perspectief. Yearly report*. The Hague: Prosecutor's Office.

SNACKEN, S., BEYENS, K., & TUBEX, H. (1995). Changing prison populations in Western countries: Fate or policy? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 3(1): 18–53.

SPELMAN, W. (2009). Crime, cash, and limited options: Explaining the prison boom. *Criminology & Public Policy* 8(1): 29–77.

TONRY, M. (2004). Why aren't German penal policies harsher and imprisonment rates higher? *German Law Journal* 5: 1187–1206.

VAN DER TORRE, E., & VALKENHOEF, J. (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. The Hague: Boom Criminologie.

VAN DIJK, J. (2011). Trends in Dutch prisoner rates: Regression to the mean or enduring exception? In SHEA, E., & KURY, H. (Eds.), *Punitivity – International Developments. Vol. 1: Punitiveness – A Global Phenomenon?* (pp. 203-225). Bochum: Brockmeyer.

VAN HAM, T., BERVOETS, E., SCHOLTEN, L., & FERWERDA, H. (2018). *Realiteit of registratie-effect. De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit*. The Hague: WODC.

VAN SWAANINGEN, R. (2013). Reversing the punitive turn. In DAEMS, T., SNACKEN, S., & VAN ZYL SMIT, D. (Eds.), *European Penology?* (pp. 329-350). Oxford: Hart.

VAN TULDER, F. (2011). De straffende rechter. *Nederlands Juristenblad* 24: 1544–1550.

Veiligheidsmonitor 2017 (2018) The Hague: CBS. URL (accessed 28 December 2019): [Veiligheidsmonitor 2017 | CBS](#).

VON HOFER, H. (2003). Prison populations as political constructs: The case of Finland, Holland and Sweden. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 4(1): 21–38.

WACQUANT, L. (2009a). *Prisons of Poverty*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

WACQUANT, L. (2009b). *Punishing the Poor*. Durham, NC: Duke University Press.

WELLER, C. (2016). *Dutch prisons are closing because the country is so safe – and no one really knows why*. Business Insider, 26 April. URL (accessed 28 December 2019): <https://www.businessinsider.in/Dutch-prisons-are-closing-because-the-country-is-so-safe-and-no-one-really-knows-why/articleshow/51996232.cms>.



# La surpopulation carcérale en France

André FERRAGNE

Secrétaire général du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

## Résumé - Samenvatting

*La surpopulation carcérale en France est un phénomène ancien et croissant. Le nombre de personnes incarcérées a dépassé fin 2023 le chiffre de 75 000, avec une augmentation de 35 000 depuis 1990, et les conséquences néfastes de la surpopulation ne sont plus à démontrer. Il n'est pas rare que 3 personnes occupent de manière permanente une cellule de 9m<sup>2</sup>. Outre la promiscuité et l'indignité des conditions de séjour, la surpopulation impacte l'accès aux activités de travail, de formation, l'accès aux soins de santé et par conséquent les possibilités de réinsertion. Malgré cela, le recours à la prison reste majoritaire en raison de sa facilité : c'est une peine facile à mettre en œuvre pour le magistrat, et facile à comprendre pour l'opinion publique. Pour le CGLPL, des clés sont à portée de main mais ne sont pas utilisées : prononcé de peines autres que l'incarcération, inscription dans la loi d'une obligation de régulation carcérale, aménagements de peine, amnistie. C'est évidemment à travers une approche nationale et globale que cette question doit être traitée.*

*De overbevolking in de Franse gevangnissen is een aloud en toenemend fenomeen. Eind 2023 overschreed het aantal gedetineerden de kaap van 75 000, met een toename met 35 000 gedetineerden sinds 1990. De nefaste gevolgen van overbevolking hoeven niet meer te worden aangetoond. Het is niet ongewoon dat 3 mensen permanent een cel van 9 m<sup>2</sup> bezetten. Naast de promiscuïteit en de onwaardige leefomstandigheden heeft overbevolking een impact op de toegang tot werk, opleiding en gezondheidszorg, en bijgevolg op de kansen op een succesvolle re-integratie. Desondanks wordt de gevangenisstraf in de meeste gevallen nog steeds gebruikt omdat het voor rechters een gemakkelijke straf is om op te leggen en in de publieke opinie eenvoudig te begrijpen is. Volgens de CGLPL zijn de sleutels voorhanden, maar worden ze niet gebruikt: andere straffen dan gevangenisstraf opleggen, de verplichting om de 'régulation carcérale' in de wet te verankeren, strafuitvoeringsmodaliteiten, amnestie. Het is duidelijk dat dit probleem moet worden aangepakt vanuit een nationale en zelfs globale benadering.*



Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est le mécanisme national de prévention français au sens du protocole facultatif des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres traitements inhumains ou dégradants. Autorité administrative indépendante, il contrôle l'ensemble des lieux de privation de liberté : prisons, hôpitaux, centres de rétention administrative, centres éducatifs fermés et locaux de garde à vue. En France, contrairement à ce que font d'autres pays d'Europe, la prison ne relève que de la sphère pénale ; elle ne pratique ni la détention d'étrangers en situation irrégulière, ni l'internement pour raisons de santé mentale.

Lorsque l'on parle de prison, il faut la considérer comme le point d'aboutissement de tout le système pénal. Une part des difficultés que rencontre la prison relève de la politique carcérale au sens strict (dignité des conditions de détention, proportionnalité des mesures de sécurité, accès aux activités, etc.) ; alors que d'autres sont la conséquence de mesures judiciaires (courtes peines, aménagement des peines, surpopulation, etc.). Ces deux dimensions de la prison doivent être en permanence présentes à l'esprit lorsque l'on analyse les conséquences de la surpopulation sur les droits et la dignité des détenus.

Le problème de la surpopulation n'est pas neuf : la France le connaît pratiquement depuis le XIXe siècle, à l'exception d'une période de grâce entre les deux guerres mondiales. La construction de nouvelles places de prison n'y fait rien, le nombre des détenus progresse plus vite que celui des places. Cette politique immobilière est une incessante fuite en avant.

Quelques chiffres permettent de mesurer l'évolution de la situation : en 2002, la France comptait moins de 50 000 détenus ; en 2010 elle en avait 66 000 et en octobre 2023, elle a pour la première fois dépassé le cap des 75 000. Entre 1990 et 2020, le nombre de places a augmenté de 30 000 et la population pénale 35 000.

En d'autres termes, malgré une volonté affichée de réduire la surpopulation carcérale, on ne fait que l'aggraver. Au cours des deux derniers mois le nombre des détenus a progressé d'environ 1500 et rien ne permet d'entrevoir une inversion de la courbe. Pendant la même période, le nombre de matelas par terre est passé de 2 361 (1<sup>er</sup> septembre) à 2 668 (1<sup>er</sup> novembre), soit une augmentation de 307 (+ 13% en deux mois).

Ces chiffres ne sont pas à rapporter à l'ensemble des prisons françaises car l'organisation pénitentiaire protège certains établissements, ceux où sont incarcérés les condamnés au-delà d'un reliquat de peine d'au moins deux ans, par un *numerus clausus* qui les maintient en deçà d'un taux d'occupation de 100%. La surpopulation ne porte donc par principe que sur les maisons d'arrêt (qui accueillent les prévenus - 27% de la population carcérale - et les condamnés à des peines dont le reliquat est inférieur à deux ans). Dans ces établissements, le taux d'occupation moyen au 1<sup>er</sup> novembre 2023 est de 148 %, dix d'entre eux ont un taux d'occupation supérieur à 200% et cinquante-cinq un taux compris entre 150 et 200%. Les causes de cette inflation tiennent évidemment aux deux bouts de la chaîne : les entrées et les sorties. La justice ne peut qu'entendre la demande sociale d'une fermeté toujours plus grande : une répression plus forte, une réponse pénale plus rapide, un taux d'exécution des peines plus élevé, le recours à la prison comme peine "phare" et celui aux aménagements de peines de plus en plus restrictif accompagné de précautions multiples justifiées par une notion imprécise et inquiétante : la dangerosité. Dès lors, la création et le développement

d'alternatives à l'incarcération ou de peines non carcérales autonomes, ne viennent pas réduire la place de la prison, mais s'ajouter à elle ; loin de réduire la surpopulation carcérale, ils élargissent le champ du filet pénal. Progressivement, les peines sont donc plus nombreuses, plus longues et moins aménagées. En même temps que se développe une inquiétude de façade sur la surpopulation carcérale se répandent des demandes de fermeté sectorielle sur les stupéfiants, les trafics, la violence routière, la violence sexuelle, etc. Dans bien des cas la volonté de rendre une justice immédiate passe par le développement de la procédure de "comparution immédiate" qui, fondée sur des dossiers rapidement construits et parfois incomplets conduit à un nombre important de brèves incarcérations provisoires et à des courtes peines de prison que l'on aurait évitées dans une procédure normale. De même la volonté qu'un délinquant ne ressorte pas libre de la garde à vue conduit à des détentions provisoires qui s'allongent d'autant plus que la progression du nombre des poursuites engorge les tribunaux.

La prison reste la seule peine que la justice n'échoue jamais à mettre en place ; elle est simple et toujours disponible, même en cas de suroccupation. Les peines alternatives quant à elles sont toujours complexes ; il faut des places, des moyens de logement ou de transport, une activité adaptée à la nature du délit et à la personnalité du condamné, et toujours des procédures administratives lourdes. Cette peine, très visible et très mesurable est aussi celle qui satisfait le mieux la "soif de justice" du public ou des victimes. Sans prison, on crie facilement à l'absence de condamnation.

### **Derrière la surpopulation et ses chiffres se trouve une réalité humaine : l'indignité des conditions de détention et la mise en échec de la réinsertion.**

En France le droit à l'encellulement individuel a été défini dès 1875 ; même si sa nature a profondément évolué<sup>1</sup>, il est inscrit dans les textes depuis lors et n'a jamais été mis en œuvre. Aujourd'hui, il l'est moins que jamais. La réalité des maisons d'arrêt c'est souvent 3 personnes enfermées 22 heures sur 24 dans 9 m<sup>2</sup>. En France, comme le préconise le comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture, la surpopulation est calculée à partir de la surface de chaque cellule, et non à partir du nombre de lits installés. Ainsi si trois lits sont installés dans une pièce de 9 m<sup>2</sup>, cela demeure une cellule individuelle occupée par trois personnes.

L'analyse de la surpopulation ne peut cependant se cantonner à la notion d'occupation de l'espace. Elle doit être rapportée à l'ensemble des capacités de la prison : la surface des cours de promenades, le nombre des parloirs, le volume des activités proposées, la disponibilité du personnel de surveillance, des conseillers d'insertion et de probation, de l'offre de soins, etc. Toutes ces capacités sont prévues pour un taux d'occupation de la prison à 100%, et lorsqu'il est dépassé, aucune n'est ajustée. Dès lors les surveillants ne peuvent faire face à la demande, les conseillers sont surchargés, l'offre d'activité manque, l'accès aux soins est dégradé, le nombre des parloirs est insuffisant. Tous les droits correspondants des détenus sont méconnus ; les occasions de sortir de cellule sont rares, les tensions s'accroissent avec leur cohorte d'insatisfaction et de violences.

---

<sup>1</sup> En 1875, l'encellulement individuel était destiné à isoler le détenu de manière permanente en le privant de tout contact afin de susciter en lui une introspection sur sa conduite. Aujourd'hui, un tel isolement permanent serait considéré comme un traitement inhumain et une atteinte à l'intégrité psychique. Ce n'est qu'après 1945 que l'alliance d'un encellulement individuel préservant la dignité du détenu et d'activités collectives a été regardée comme une condition de la réinsertion.

La vétusté des bâtiments présente en outre des problèmes de sécurité concrets : les autorisations d'exploitation au titre de la sécurité incendie sont données pour une utilisation normale dans le respect des normes d'occupation. Si elles ne sont pas respectées, rien ne permet de croire que la puissance électrique installée est suffisante pour ne pas provoquer de surchauffe, ni de penser que les moyens de secours et les voies d'évacuation sont suffisants pour faire sortir tout le monde à la vitesse nécessaire. Les surveillants courent à cet égard le même risque que les détenus.

S'agissant des soins médicaux, le nombre théorique des médecins est adapté à la population théorique de la prison, la surpopulation engendre donc une pénurie automatique même si les organigrammes de référence sont intégralement armés. Mais ce n'est pas le cas. Dans un contexte national de pénurie médicale celle-ci porte en premier lieu sur la prison où les conditions d'exercice sont bien moins attractives que celles de l'hôpital classique, facile d'accès pour tout professionnel puisque les postes non pourvus y abondent. Pour les spécialités paramédicales, la difficulté est plus grande encore puisqu'elles ne sont en général pas prévues par les organigrammes de référence, de sorte qu'il faut faire venir des soignants de l'extérieur et les confronter aux lourdes exigences de l'entrée en prison qui leur fait perdre plus de temps qu'ils n'en consacrent au soin lui-même.

Les conditions de vie des détenus, ce sont aussi les conditions de travail du personnel pénitentiaire. Partout où passe le CGLPL, le personnel est en souffrance, les conditions de travail sont difficiles, l'effectif est insuffisant cela engendre un absentéisme qui aggrave la pénurie au point que les conditions de fonctionnement dégradées prévues pour les périodes exceptionnelles finissent par devenir la norme du quotidien.

Il y a un an, le CGLPL a réuni tous les intervenants de la prison : les syndicats de personnel, ceux des magistrats, les associations professionnelles concernées, les intervenants associatifs et les avocats pour un échange de vue sur la situation des prisons françaises ; tous ne sont pas d'accord sur les moyens à mettre en œuvre pour sortir de la situation actuelle, mais un constat est unanimement fait : ça ne peut plus durer. Ce qui a déjà été dit par le Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme, les parlementaires et le CGLPL est partagé par tous. Postérieurement à ces rencontres, la Cour des comptes française a émis des recommandations comparables.

### **Malgré les bonnes volontés affichées, la surpopulation carcérale subsiste et ne pourra être réglée qu'en surmontant des obstacles politiques.**

Depuis 2014, à la suite d'un rapport du député Dominique Raimbourg, un dispositif est souvent évoqué : la régulation carcérale. Malgré la préconisation de ce parlementaire, la France s'est toujours refusée à inscrire cette mesure dans la loi. Il a donc été décidé de la mettre en place à bas bruit, sous la forme d'initiatives locales. Les accords locaux ainsi conclus sont peu nombreux et se sont révélés exceptionnellement précaires : reposant sur la rencontre fortuite de bonnes volontés, ils s'écroulent dès que l'une d'elles quitte le tour de table. Leur caractère local permet de régler une difficulté en la déplaçant et on a pu voir des transferts de détenus destinés à régler la surpopulation dans un établissement la créer dans un autre.

Des mesures politiques de diverses natures ont été prises en vain. Les programmes immobiliers, annoncés à grand renfort de communication se heurtent souvent à des difficultés concrètes : trouver des sites d'accueil, un terrain adapté, des financements et réaliser des chantiers longs et complexes. Les rythmes annoncés ne sont jamais respectés et les projets s'étalent dans le temps. Si la construction est lente, l'effet d'annonce est immédiat, comme l'appel d'air qu'il provoque. Il donne le sentiment que la prison devient facile, qu'elle est désormais disponible et reste la peine de référence. On croit vite que l'annonce apporte la solution alors qu'elle ne fait qu'aggraver le problème.

Comme on l'a montré plus haut, les mesures alternatives à l'incarcération ne produisent pas plus d'effet. Même les mesures limitant expressément le nombre des peines de prison sont susceptibles de contournement ; la suppression des peines de moins d'un mois n'a pas occulté la nécessité de couvrir de brèves périodes de préventive et, par surcroît, n'est pas applicable à la comparution immédiate. L'exécution hors détention des peines de moins de six mois a parfois causé un léger allongement de celles-ci lorsque la prison est jugée nécessaire.

Récemment, les états généraux de la justice ont préconisé la notion de seuil de criticité : c'est le moment où la progression de la population carcérale ne va plus pouvoir être gérée. Il s'agit alors de réunir les acteurs locaux pour mettre en place des mesures permettant de cantonner la progression de la surpopulation. En pratique, cela n'a guère porté de fruits : à Bordeaux où la surpopulation atteint des records (jusqu'à 240%), le seuil de criticité a été fixé à 190%. C'est certes un progrès, mais modeste. Pourtant les mesures envisagées n'ont guère duré : la pression judiciaire était telle que l'on n'a pu ni cesser les incarcérations ni vraiment hâter les sorties en aménagement de peine ou en libération anticipée.

Récemment, une mission de l'Assemblée nationale conduite par les députées Caroline Abadie et Elsa Faucillon, a proposé que, le Parlement ayant voté une augmentation de 15 000 du nombre des places de prison, le délai prévu pour leur réalisation soit mis à profit pour appliquer une meure progressive de la surpopulation afin qu'une fois ces places construites, le nombre des détenus ne leur soit pas supérieur et reste ensuite fixé à ce niveau. La construction des places de prison nouvelles a été votée, mais rien n'a été inscrit dans la loi quant à l'obligation de régulation.

C'est dans ce contexte que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a réexaminé la situation de la France au regard de la condamnation dont elle avait fait l'objet par la Cour européenne des droits de l'homme. Le 10 octobre 2023, l'assemblée a logiquement constaté qu'en dépit de l'arrêt *JMB c. France*<sup>2</sup>, la surpopulation poursuit son aggravation, que les mesures judiciaires prises pour la diminuer ont échoué et qu'il demeure plus que jamais nécessaire de mettre en place un dispositif de régulation carcérale, c'est-à-dire un dispositif judiciaire dans lequel l'autorité judiciaire, en lien avec l'administration pénitentiaire gère les entrées et sorties dans un établissement dans le but de rester en deçà de sa capacité d'accueil. Le Conseil de l'Europe a entendu les deux parlementaires françaises en reconnaissant la nécessité d'entrer de manière progressive dans ce mécanisme.

---

<sup>2</sup> CrEDH, 30 janv. 2020, *JMB et al c. France*, n° 9671/15.

**La position du mécanisme national de prévention sur le thème de la surpopulation est ancienne et vise de manière constante un objectif de résorption tout en évoluant sur les moyens préconisés.**

Dès 2012, le CGLPL s'est prononcé sur la surpopulation carcérale. Il avait alors préconisé de revenir à une ancienne pratique française, celle des lois d'amnistie. Ces mesures historiquement adoptées par la loi à certaines occasions telles que la Fête nationale ou l'élection d'un nouveau chef de l'Etat, permettaient de libérer un grand nombre de détenus proches de leur fin de peine ; elles contribuaient efficacement à réduire la surpopulation. Toutefois, le rejet politique dont l'amnistie fait l'objet depuis la fin du XXe siècle ont laissé la recommandation du CGLPL sans suite. Aujourd'hui, si une telle mesure était prise, la libération indistincte des détenus qui sont à moins de deux mois de leur fin de peine, elle suffirait à elle seule à résorber entièrement la surpopulation carcérale.

En 2018, le CGLPL a publié un rapport intitulé "Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale". Pour la première fois l'ensemble des effets délétères de la surpopulation étaient analysés et décrits en détail. C'est dans ce rapport également que le CGLPL a pour la première fois préconisé la régulation carcérale.

En dernier lieu, c'est un avis du 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales qui porte la doctrine du CGLPL sur ce sujet. Il reste dans la continuité de l'analyse mais peut désormais s'appuyer sur le consensus de l'ensemble des intervenants de la prison réunis il y a un an. D'une part, le CGLPL réaffirme que la surpopulation n'est pas simplement un sujet pénitentiaire, mais bien un sujet judiciaire dont la responsabilité pèse sur les autorités judiciaire et politique. D'autre part, le CGLPL rappelle la nécessité d'inscrire la régulation carcérale dans la loi, faute de quoi elle restera sans portée soit qu'elle dépende trop des bonnes volontés locales qui ne sont pas systématiquement réunies, soit qu'elle consiste à déporter le problème sur des établissements voisins. La régulation ne peut que porter sur l'ensemble des prisons.

Enfin, le CGLPL rappelle la nécessité d'une interdiction absolue et générale des matelas au sol.



# Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une occasion pour le trousseau de clés

Geneviève Mayer<sup>1</sup>

Ancienne cheffe du service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

## Résumé - Samenvatting

*La Cour européenne des droits de l'homme a rendu nombre d'arrêts sur les conditions de détention dont la surpopulation carcérale par rapport à différents états. Pour la Belgique, l'arrêt le plus emblématique concerne l'affaire "Vasilescu c. Belgique". Les arrêts de la Cour sont contraignants. En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, il appartient au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour par les états concernés. Dans cet article, G. Mayer détaille cette phase post-arrêt qui demande à être mieux connue et exploitée par les parties prenantes. Modalités de surveillance du Comité des Ministres, attentes du Comité des Ministres quant aux mesures individuelles et/ou générales requises des états concernés, dynamiques et synergies essentielles au processus de surveillance sont les aspects abordés par l'auteure.*

*Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens sprak zich reeds in een heel aantal arresten uit over detentieomstandigheden, zo ook over de overbevolking in de gevangenissen van verschillende lidstaten. Voor wat België betreft heeft het meest toonaangevende arrest betrekking op de zaak 'Vasilescu t. België'. De arresten van het Europees Hof zijn bindend. Krachtens het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens is het de verantwoordelijkheid van het Comité van Ministers van de Raad van Europa om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de arresten van het Hof door de betrokken lidstaten. In dit artikel bespreekt G. Mayer de fase volgend op het arrest. Een fase die beter gekend en benut zou moeten worden door de betrokken actoren. De toezichtmodaliteiten van het Comité van Ministers met betrekking tot de individuele en/of structurele maatregelen die vereist worden van de betrokken lidstaten, en de essentiële dynamieken en synergiën van het opvolgingsproces worden besproken door de auteur.*

---

<sup>1</sup> L'auteure s'exprime à titre personnel. Les idées exprimées n'engagent que l'auteure et non le Conseil de l'Europe.



Le Conseil central de surveillance pénitentiaire contribue activement depuis plusieurs années maintenant au processus de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans différentes affaires concernant la Belgique dont notamment l'affaire *Vasilescu c. Belgique*. Il mesure donc pleinement l'intérêt de ce processus.

Ce colloque ravive l'esprit de la conférence de haut niveau sur « la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », qui s'est tenue à Bruxelles en mars 2015, à l'initiative de la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>. Cette conférence s'est inscrite dans la série de conférences de haut niveau qui ont eu lieu dans le cadre du processus dit d'"Interlaken" consacré à l'avenir et l'efficacité à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme qui s'est achevé en 2020<sup>3</sup>.

Déclarations politiques et décisions adoptées au cours de ce processus insistent sur la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention et, en particulier, sur le rôle premier joué par les autorités nationales (gouvernements, tribunaux et parlements) pour assurer le respect de cet instrument et la crédibilité de son système. Elles soulignent l'importance d'une exécution pleine, effective et rapide des arrêts de la Cour européenne et d'un engagement politique fort des États parties à cet égard.

C'est d'ailleurs dans le suivi de la Déclaration de Bruxelles que le Comité des Ministres a tenu son premier débat thématique, en mars 2018, consacré aux conditions de détention au vu « du problème paneuropéen constaté (...) touchant un large éventail d'États et générant un nombre élevé de requêtes devant la Cour »<sup>4</sup>.

La récente Déclaration de Reykjavík « Unis autour de nos valeurs », adoptée lors du 4<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui s'est tenu les 16 et 17 mai 2023<sup>5</sup>, contient leur engagement renouvelé de résoudre les problèmes systémiques et structurels en matière de droits de l'homme à l'origine des violations de la Convention et d'assurer l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour « compte tenu de leur caractère contraignant et des obligations des Hautes Parties contractantes en vertu de la Convention ».

---

<sup>2</sup> Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », Bruxelles 26-27 mars 2015, Actes, éd. du Conseil de l'Europe, juin 2015 ; voir aussi « Renforcer la mise en œuvre au niveau national du système de la Convention européenne des droits de l'homme », Conseil de l'Europe, septembre 2019.

<sup>3</sup> Pour les conférences de haut niveau d'Interlaken, Izmir et Brighton, voir « La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Interlaken, Izmir, Brighton et au-delà. Une compilation d'instruments et de textes relatifs à la réforme actuelle de la CEDH », Conseil de l'Europe, mars 2014 ; pour la conférence de haut niveau de Copenhague, voir « Poursuite de la réforme du système de la Convention européenne des droits de l'homme - Un meilleur équilibre et une protection améliorée », Actes, Direction générale des droits de l'homme et État de droit, Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> Le débat se concentrait notamment sur les problèmes liés au surpeuplement carcéral, aux conditions de détention des prévenus et des condamnés et à l'effectivité des voies de recours compensatoires et préventives. Honoré de la présence du ministre de la Justice de Belgique à l'époque, ce débat des Délégués des Ministres a réuni des experts nationaux de haut niveau, la présidente du groupe de travail du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et le président du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Voir le site du service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, sous l'onglet Activités - Débats thématiques <https://www.coe.int/fr/web/execution>.

<sup>5</sup> Déclaration de Reykjavík "Unis autour de nos valeurs" ; Sommet de Reykjavík - 4<sup>e</sup> sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, 16-17 mai 2023, éd. du Conseil de l'Europe, juin 2023.

En réalité, un arrêt de la Cour constatant une violation de l'article 3 en raison du surpeuplement et/ou de mauvaises conditions de détention devrait rarement être une surprise pour les États concernés. Il suffit de songer aux signaux précoces émanant des rapports et recommandations - souvent de longue date - du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)<sup>6</sup>, des institutions nationales des droits de l'homme, des mécanismes nationaux de prévention, des mécanismes spécifiques de surveillance de la situation dans les prisons ou encore aux orientations contenues dans la pléthore de recommandations adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au fil des ans dans le vaste domaine pénitentiaire et pénologique et dans le Livre Blanc sur le surpeuplement carcéral<sup>7</sup>.

Le pan-post arrêt de la Cour qui ouvre la phase de réactivité pour les États concernés gagne à être mieux connu et exploité par les parties prenantes - dont les avocats, les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile - aux processus nationaux d'exécution, comme l'ambitionne d'ailleurs la Déclaration de Bruxelles précitée.

Nous entrons ici dans le cœur d'une disposition clé de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir l'article 46 consacré à la force obligatoire et l'exécution des arrêts<sup>8</sup>. C'est une occasion à saisir, sur une base objective, résultant des obligations internationales librement consenties par les États, de s'atteler à la mise en œuvre de mesures durables et efficaces pour remédier aux problèmes révélés par les constats de violation de la Convention. Madame Françoise Tulkens l'a souligné en ces termes : « un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas une fin en soi : il est la promesse d'un changement pour l'avenir, le début d'un processus qui doit permettre aux droits et libertés d'entrer dans la voie de l'effectivité<sup>9</sup>. »

Il est proposé dans un premier temps de s'attacher aux fondamentaux du processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (1.) pour esquisser ensuite les dynamiques et synergies essentielles à un processus fructueux (2.).

---

<sup>6</sup> Dans son 31<sup>e</sup> rapport général, le CPT a consacré à nouveau un chapitre à la lutte contre le surpeuplement carcéral relevant que, nonobstant des progrès tangibles réalisés dans certains États membres, « force est de constater que, malgré les recommandations réitérées du Comité et malgré les arrêts (y compris les arrêts pilotes) de la Cour européenne des droits de l'homme, le phénomène de surpopulation, loin d'être éradiqué, reste une réalité quotidienne dans de nombreux systèmes pénitentiaires, notamment dans les établissements accueillant des prévenus », 31<sup>e</sup> rapport général du CPT, 1<sup>er</sup> janvier-31 décembre 2021, § 89, CPT/Inf (2021)5, éd. du Conseil de l'Europe, avril 2022.

<sup>7</sup> Ces recommandations du Comité des Ministres, comme le Livre blanc du CDPC sont d'ailleurs le fruit de travaux approfondis de comités intergouvernementaux comprenant notamment des experts de haut niveau des États membres comme d'autres organes du Conseil de l'Europe. Et sont dûment pris en compte tant par la Cour que le Comité des Ministres dans l'accomplissement de leurs fonctions respectives au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, comme le sont les recommandations du CPT et les normes qu'il a développées.

<sup>8</sup> Aux termes de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, « 1. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. 2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

<sup>9</sup> TULKENS, F., Actes du séminaire « L'exécution et les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le rôle du judiciaire », *Dialogue entre juges*, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2006. Le Groupe de réflexion de haut niveau du Conseil de l'Europe, dans son rapport d'octobre 2022 (éd. du Conseil de l'Europe, septembre 2022), a de même souligné qu'« un arrêt rendu par la Cour ne devrait pas être perçu comme la fin d'un processus conduisant à blâmer un État partie, mais plutôt comme une opportunité d'améliorer la situation, avec l'aide du Conseil de l'Europe, à partir d'une évaluation précise des besoins effectuée par la Cour et les organes de suivi. »

## 1. Fondamentaux du processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

Avant toute chose, l'exécution des arrêts et décisions de la Cour relève de la responsabilité première et entière des États défendeurs en vertu du principe de subsidiarité dont l'article 46 § 1 est l'expression vive<sup>10</sup>. Plus clairement, « l'exécution des arrêts de la Cour ne se fait pas à Strasbourg, mais dans et par les États membres concernés<sup>11</sup>. » Le Comité des Ministres, en exerçant sa surveillance, soutient et guide les États dans cette responsabilité.

### 1.1. Le modus operandi du Comité des Ministres

À travers le Comité des Ministres qui est l'organe politique du Conseil de l'Europe<sup>12</sup>, le système de surveillance de l'exécution des arrêts repose sur la responsabilité collective des États membres du Conseil de l'Europe d'assurer le respect commun de la Convention. Ce sont les 46 États membres du Conseil de l'Europe<sup>13</sup>, représentés au niveau ministériel par les ministres des Affaires étrangères, et au niveau de leurs délégués à Strasbourg, qui exercent cette responsabilité collective. Pour ce faire, le Comité des Ministres est assisté par un service spécifique : le Service de l'exécution des arrêts de la Cour. C'est un service de la Direction générale des droits de l'homme et État de droit dont le mandat est d'assister le Comité dans sa fonction de surveillance et d'apporter aux États qui le souhaitent son soutien dans leurs efforts d'identification des causes des violations constatées et des réponses nécessaires pour y remédier et, le cas échéant, les aider à surmonter les éventuels obstacles en ce domaine.

Le rôle de ce service est à maints égards crucial en ce qu'il s'efforce tant auprès des autorités nationales que dans l'assistance qu'il apporte au Comité des Ministres d'assurer, pour des problématiques similaires dans les États concernés, la cohérence dans l'identification et l'adoption des mesures prises en exécution d'un arrêt.

Des dispositions particulières s'appliquent au mode opératoire du Comité des Ministres dans l'exercice de sa fonction de surveillance. D'un point de vue organisationnel, il consacre 4 réunions spécifiques annuelles (totalisant 12 jours) à l'examen des affaires sous surveillance soutenue. Ces réunions, appelées « réunions droits de l'homme » (réunions DH)<sup>14</sup>, se caractérisent par une approche qui promeut un dialogue direct avec les principaux acteurs nationaux en charge des questions soulevées par les affaires sous surveillance. La participation d'experts nationaux de haut niveau, de représentants de différents ministères

---

<sup>10</sup> Le principe de subsidiarité est formellement inscrit dans le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme depuis l'entrée en vigueur du Protocole 15, le 1<sup>er</sup> août 2021.

<sup>11</sup> Aperçu des principaux développements par le Directeur général de la Direction générale des droits de l'homme et État de droit, Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 14<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres-2020, Conseil de l'Europe, mars 2021, p. 28.

<sup>12</sup> En vertu de l'article 13 du statut du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres est l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe.

<sup>13</sup> Dans le cadre de la procédure lancée en vertu de l'article 8 du statut du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres a décidé que la Fédération de Russie cessait d'être membre du Conseil de l'Europe à compter du 16 mars 2022 (voir résolution CM/Res(2022)2). Le 23 mars 2022, il a adopté la résolution CM/Res(2022)3 sur les conséquences juridiques et financières de la cessation de qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie.

<sup>14</sup> En général, en mars, juin, septembre et décembre. Le calendrier est aisément accessible sur le site web du Comité des Ministres comme sur celui du Service de l'exécution des arrêts.

concernés, comme la participation de ministres - décideurs clés - pour présenter les développements n'est pas chose rare<sup>15</sup>. Une telle participation est vivement encouragée par le Comité des Ministres, tout particulièrement lorsque le processus d'exécution concerne des questions complexes, structurelles ou systémiques. Elle peut en effet rassurer le Comité des Ministres sur « la volonté politique nationale de surmonter des problèmes majeurs »<sup>16</sup>.

Au-delà des réunions spécifiques dédiées à sa mission de surveillance, le Comité des Ministres peut procéder à l'examen d'une affaire lors d'une de ses autres réunions des Délégués des Ministres (dites « ordinaires »), voire lors de toutes ses réunions si la situation l'exige<sup>17</sup>.

Des règles spécifiques dites « Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables » s'appliquent à l'exercice des fonctions de surveillance du Comité. En l'absence de dispositions spécifiques dans ces Règles, ce sont les règles générales de procédure des Délégués des Ministres qui s'appliquent<sup>18</sup>.

Par souci d'efficacité, le Comité a décidé en 2010 d'une surveillance à deux axes destinée à prioriser son action<sup>19</sup>.

Les affaires sous surveillance standard sont généralement des affaires ne présentant pas de prime abord des problèmes majeurs. Elles sont suivies par le Service de l'exécution pour le compte du Comité et celui-ci est censé intervenir uniquement en fin de parcours pour avaliser, par une résolution finale de clôture et sur la base de la proposition du Service, les mesures adoptées par l'État défendeur.

Les affaires sous surveillance soutenue sont celles qui, en raison des questions qu'elles soulèvent, demandent l'attention prioritaire du Comité<sup>20</sup>. À cet égard, il est convenu de critères de classification pour placer une affaire en procédure soutenue, à savoir :

---

<sup>15</sup> Par exemple, en décembre 2019 (1362<sup>e</sup> réunion DH), le ministre de la Justice de Roumanie a participé à la réunion DH dans le cadre de l'examen de l'affaire *Rezmiveş et autres* et du *Groupe Bragadireanu c. Roumanie* et en mars 2020, la secrétaire d'État à la Justice a participé à la 1369<sup>e</sup> réunion DH ; en septembre 2020, le secrétaire d'État à la Coopération en matière de justice européenne et internationale de la Hongrie a participé à la 1377<sup>e</sup> réunion bis dans le cadre de l'examen de l'affaire *Varga et autres* et du *groupe d'affaires István Gábor Kovács c. Hongrie* ; en juin 2022, la ministre de la Justice de Sint Marten a participé à la 1436<sup>e</sup> réunion DH dans le cadre de l'examen de l'affaire *Corallo c. Pays-Bas*. Lors de la plus récente réunion DH (1475<sup>e</sup>) de septembre 2023, la vice-ministre de la Justice d'Ukraine a participé à l'examen des groupes *Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner et Burmych et autres c. Ukraine*.

<sup>16</sup> Ligne 17.4 des Lignes directrices « pour prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales », adoptées par le Comité des Ministres en septembre 2022. Voir aussi le guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la recommandation (2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (document CM (2017)92-add3final et notamment §135). Voir également l'annexe IV de la Déclaration de Reykjavík dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à : « 29. Appeler à un renforcement du dialogue politique en cas de difficultés dans l'exécution des arrêts et encourager la participation de représentants à haut niveau de l'État défendeur ».

<sup>17</sup> Tel est actuellement le cas de l'affaire *Osman Kavala c. Türkiye*.

<sup>18</sup> Consultables en ligne sur le site du Comité des Ministres sous la rubrique guide des procédures : [i Guide procédure et méthodes de travail du Comité des Ministres](#).

<sup>19</sup> Ainsi, à réception d'une affaire définitive, sur base de propositions du Service de l'exécution, une classification de l'affaire est effectuée soit sous l'axe de surveillance dite standard ou l'axe de surveillance dite soutenue.

<sup>20</sup> Voir document CM/Inf(2010)28 révisé : surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken - éléments pour une feuille de route ; document CM/Inf(2010)37 ; surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken - modalités d'un système de surveillance à deux axes ; document CM/Inf(2010)45 final : surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes ; documents GR-H

- arrêts impliquant des mesures individuelles urgentes ;
- arrêts pilotes ;
- arrêts révélant par ailleurs d'importants problèmes structurels et/ou complexes tels qu'identifiés par la Cour ou le Comité ;
- affaires interétatiques.

En règle générale, les affaires concernant la surpopulation carcérale et les mauvaises conditions de détention relèvent de la surveillance soutenue du Comité.

Cette classification initiale dans l'un ou l'autre des axes de surveillance est évolutive. En effet, une affaire ou un groupe d'affaires peut faire l'objet d'une décision de transfert de surveillance soutenue en surveillance standard et vice-versa. Le transfert d'une affaire de la procédure soutenue vers la procédure standard peut intervenir lorsque le Comité est satisfait du plan d'action présenté par l'État concerné et de sa mise en œuvre, s'il est rassuré que les obstacles à l'exécution du plan d'action ont été surmontés, si les mesures individuelles urgentes requises ont été prises.

Un transfert de la procédure de surveillance standard à la surveillance soutenue peut intervenir lorsqu'aucun plan ou bilan d'action n'a été présenté par l'État défendeur dans les délais requis<sup>21</sup>, en cas de désaccord entre l'État et le Service de l'exécution sur les mesures exposées dans le plan ou bilan d'action ou encore en cas de retard important dans la mise en œuvre des mesures annoncées<sup>22</sup>.

L'avenir dira si cette méthode de travail aura résisté au test du temps ou si elle demandera à être revisitée.

Les réunions du Comité des Ministres se tiennent à huis clos. Toutefois, un fantastique effort de visibilité et transparence a été accompli au cours de la dernière décennie avec la publication quasi à réception (sauf demande raisonnée de confidentialité) de toutes les informations dont le Comité dispose pour forger son opinion (plans/bilans d'action des autorités nationales, communications de la partie requérante, de toutes les parties prenantes autorisées à communiquer avec lui en vertu de la règle 9 des Règles de surveillance - voir infra 2.2.). Ses décisions et les notes sur l'ordre du jour qui comportent l'analyse du Service de l'exécution sont rendues publiques à l'issue de chacune de ses réunions « droits de l'homme ». De même, des informations sous forme de liste indicative et de tableau d'affaires à examiner lors de prochaines réunions sont rendues publiques à la même occasion. En outre, un tableau des affaires, par pays, sous surveillance soutenue du Comité est également disponible en ligne sur le site du Service de l'exécution<sup>23</sup>. Conformément à une très récente décision des Délégués

---

(2016)2-final et GR-H (2017)4-final ; surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : procédure et méthodes de travail pour les réunions « droits de l'homme » du Comité des Ministres ainsi que les décisions y afférentes des Délégués des Ministres (CM/Del/Dec(2016)1252/4.4 et CM/Del/Dec/1297/4.9).

<sup>21</sup> En général après un délai total - rappel compris - de neuf mois après la date de l'arrêt définitif.

<sup>22</sup> En 2022, par exemple, le Comité des Ministres a décidé de transférer l'affaire *G.K. c. Belgique* en procédure soutenue et la joindre à l'affaire *Mugemangango* au vu de l'absence de progrès concrets depuis près de trois années. Ce groupe d'affaires concerne l'absence de garanties procédurales adéquates et suffisantes et de recours effectif pour contester les résultats des élections et l'absence de garanties procédurales en cas de démission des élus.

<sup>23</sup> Une question récurrente qui est posée est celle de savoir s'il débat de chacune des affaires qu'il examine lors des réunions DH. Il n'y a en réalité pas de critères rigides et la proposition de débattre d'une affaire dépend de divers facteurs tels une décision à cet effet du Comité, une demande émanant de l'État défendeur concerné ou d'une ou plusieurs délégations, de

des Ministres, le programme de travail annuel indicatif du Comité devrait à l'avenir aussi être rendu public (voir décision CM/Del/Dec(2023)1482/4.5 du 29 novembre 2023).

Cet effort de visibilité est destiné à favoriser la participation de toutes les parties prenantes au processus de surveillance et leur intervention auprès du Comité si elles l'estiment nécessaire.

Pendant sa surveillance, le Comité s'exprime à travers des décisions évaluant les développements du processus national d'exécution ou, si ce processus devient problématique, à travers des résolutions intérimaires, formes plus solennelles d'expression de ses attentes ou ses préoccupations lorsque la situation atteint un certain degré de gravité<sup>24</sup>. Par exemple, en juin 2022, le Comité a adopté une résolution intérimaire dans l'affaire *Vasilescu c. Belgique* en raison de l'aggravation de la situation dans les prisons et de l'absence de progrès dans la mise en place d'un recours préventif spécifique<sup>25</sup>.

L'objectif du Comité des Ministres est de garantir à travers un large dialogue et un soutien constructif et, si nécessaire, à travers la pression des pairs et le levier politique que le processus national d'exécution des arrêts aboutisse.

Le Comité déploie aussi toute une série d'autres outils, par exemple :

- inciter au recours à l'expertise du Conseil de l'Europe à travers les programmes de coopération technique ;
- faciliter par le biais du Service de l'exécution des arrêts de la Cour le partage d'expérience entre États pour soutenir le processus d'exécution national ;
- procéder à un examen rapproché des affaires, y compris, comme déjà indiqué, lors de chacune de ses réunions droits de l'homme et/ou lors de ses réunions ordinaires ;
- demander aux présidences d'adresser des lettres à leur homologue de l'État concerné (ministre des Affaires étrangères) ou de prendre toute autre action nécessaire<sup>26</sup> ;
- accroître la publicité des résolutions intérimaires par voie de communiqué de presse ;
- diffuser des déclarations des présidences ;
- inviter les autres États membres à soulever les questions avec l'État concerné lors de contacts à haut niveau ;
- faire appel aux synergies inter-institutionnelles au sein de l'Organisation, dont à l'action du Secrétaire Général ;
- attirer l'attention de l'Union européenne ou d'autres organisations internationales sur les sujets de préoccupation.

---

la venue d'un ministre, de blocages majeurs dans l'adoption des mesures requises, du silence persistant de l'État défendeur quant aux mesures requises ou de son absence de réaction face aux décisions du Comité, d'une affaire qui oppose des Parties Contractantes, d'une demande de débat du Service de l'exécution en raison d'une divergence de vues ou d'appréciations entre le Service et l'État concerné au sujet des mesures à adopter ou lorsque des questions essentielles demandent à être tranchées par le Comité. Voir document GR-H (2016)2-final précité.

<sup>24</sup> Règle n° 16 des Règles de surveillance : Résolutions intérimaires : « Dans le cadre de la surveillance de l'exécution d'un arrêt ou de l'exécution des termes d'un règlement amiable, le Comité des Ministres peut adopter des résolutions intérimaires, afin notamment de faire le point sur l'état d'avancement de l'exécution ou, le cas échéant, d'exprimer sa préoccupation et / ou de formuler des suggestions en ce qui concerne l'exécution.»

<sup>25</sup> Résolution intérimaire CM/Res/(2022)145. En septembre 2023, le Comité a aussi annoncé une possibilité de résolution intérimaire dans le groupe d'affaires *L.B. et W.D. c. Belgique* concernant le problème structurel de l'internement, si d'ici décembre 2024, aucun progrès tangible n'est intervenu pour résoudre ce problème.

<sup>26</sup> Voir par exemple dans l'affaire *Kavala c. Türkiye*, la panoplie d'actions déployées par le Comité des Ministres : notes sur l'ordre des travaux des 1475<sup>e</sup> (septembre 2023) et 1468<sup>e</sup> réunions DH (juin 2023) ; voir aussi résolution 2518(2023) et recommandation 2261(2023) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Appel à la libération d'Osman Kavala ».

Le Comité dispose de moyens d'action considérés comme exceptionnels, à savoir saisir la Cour, en vertu de l'article 46 § 3 de la Convention, d'une demande en interprétation lorsque la surveillance de l'exécution d'un arrêt est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, ou saisir la Cour d'un recours en manquement, en vertu de l'article 46 § 4 de la Convention, lorsqu'il estime qu'une Haute Partie Contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige qui la concerne<sup>27</sup>.

À ce jour, le Comité n'a pas fait usage de la demande en interprétation. Il a fait usage à deux reprises du recours en manquement, une première fois dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* et une seconde fois dans l'affaire *Kavala c. Türkiye*.

Lorsqu'il considère que toutes les mesures d'exécution ont été prises, il clôt sa surveillance par une résolution finale<sup>28</sup>.

*In fine*, l'inexécution persistante d'un arrêt peut poser question quant au respect du statut du Conseil de l'Europe<sup>29</sup>. C'est pourquoi le Comité des Ministres déploie une extraordinaire persévérance dans l'accompagnement des efforts des États pour surmonter les obstacles ou

---

<sup>27</sup> Règle n° 10 des règles de surveillance précitées - Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt : « 1. Lorsque, conformément à l'article 46, paragraphe 3, de la Convention, le Comité des Ministres estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité. 2. La décision de saisir la Cour peut être prise à tout moment pendant la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts. 3. La décision de saisir la Cour prend la forme d'une résolution intérimaire. Elle est motivée et reflète les diverses opinions exprimées au sein du Comité des Ministres, en particulier celle de la Haute Partie contractante concernée. 4. Le cas échéant, le Comité des Ministres est représenté devant la Cour par sa Présidence, sauf si le Comité décide d'une autre forme de représentation. Cette décision est prise à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité. »

Règle n° 11 « Recours en manquement : 1. Lorsque, conformément à l'article 46, paragraphe 4, de la Convention, le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation. 2. Le recours en manquement ne devrait être utilisé que dans des situations exceptionnelles. Il n'est pas engagé sans que la Haute Partie contractante concernée ne reçoive une mise en demeure du Comité l'informant de son intention d'engager une telle procédure. Cette mise en demeure est décidée au plus tard six mois avant d'engager la procédure, sauf si le Comité en décide autrement, et prend la forme d'une résolution intérimaire. Cette résolution est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité. 3. La décision de saisir la Cour prend la forme d'une résolution intérimaire. Elle est motivée et reflète de manière concise l'opinion de la Haute Partie contractante concernée. 4. Le Comité des Ministres est représenté devant la Cour par sa Présidence, sauf si le Comité décide d'une autre forme de représentation. Cette décision est prise à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité. » À noter que ce sont les seules Règles, parmi les Règles de surveillance, qui actuellement contiennent des règles de vote spécifiques.

<sup>28</sup> Règle n° 17 - Résolution finale : « Le Comité des Ministres, après avoir conclu que la Haute Partie contractante concernée a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt ou pour exécuter les termes du règlement amiable, adopte une résolution constatant qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, ou de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention. » Il peut aussi procéder à la clôture d'affaires répétitives lorsque les mesures individuelles ont été prises et poursuivre l'examen des mesures générales dans l'affaire dite de référence. Exceptionnellement, le Comité peut procéder à la réouverture d'une affaire close, même si cela n'est pas expressément prévu dans les Règles de surveillance. Par exemple, en mars 2021, (1398<sup>e</sup> réunion DH), le Comité a décidé de rouvrir son examen des mesures individuelles dans l'affaire *Finucane* (voir groupe d'affaires *McKerr c. Royaume-Uni* concernant les enquêtes sur la mort de proches en Irlande du Nord).

<sup>29</sup> L'article 8 du statut se lit comme suit « Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même ». Il n'est pas inutile de noter l'existence de la procédure complémentaire entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1366<sup>e</sup> réunion (5 février 2020) laquelle pourrait présenter un intérêt certain avant un tel scénario.

les poches de résistance rencontrés dans le processus national d'exécution. C'est pourquoi la question des moyens graduels dont il dispose constitue un chantier permanent, conformément aux décisions prises lors des sessions ministérielles d'Athènes et d'Hambourg<sup>30</sup> et comme le demande la Déclaration de Reykjavík<sup>31</sup>.

## 1.2 Les attentes du Comité des Ministres dans sa fonction de surveillance

Ces attentes sont ancrées dans la règle 6 des Règles de surveillance, écho de la longue pratique que le Comité a développée au long des décennies de sa mission en vertu de la Convention<sup>32</sup>. Dans ses décisions, résolutions et rapports annuels sur sa surveillance, il développe de façon répétée sa vision concrète du principe de subsidiarité et de la marge d'appréciation des États dans le choix des mesures à mettre en œuvre en réponse aux arrêts de la Cour.

Dans son arrêt phare *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* (arrêt dit "article 46 § 4") du 29 mai 2019<sup>33</sup>, la Cour a du reste longuement rappelé les principes généraux développés par le Comité des Ministres quant à l'exécution des arrêts. L'occasion était en effet marquante puisqu'il s'agissait de la première fois où elle se prononçait dans le cadre d'un recours en manquement initié par le Comité des Ministres<sup>34</sup>.

Les mesures attendues des États sont en principe de trois ordres. Il appartient à l'État défendeur de non seulement verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la

---

<sup>30</sup> Voir 130<sup>e</sup> (4 novembre 2020) et 131<sup>e</sup> (21 mai 2021) sessions du Comité des Ministres.

<sup>31</sup> Annexe IV « Se réengager en faveur du système de la Convention, pierre angulaire de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe » : chefs d'État et de gouvernement appellent « le Comité des Ministres à poursuivre son travail sur le renforcement des outils disponibles pour la surveillance de l'exécution des arrêts avec des mesures graduées claires et prévisibles en cas de non-exécution ou de refus persistant d'exécuter les arrêts définitifs de la Cour, de manière appropriée et flexible, qui prenne en compte les spécificités de chaque affaire. »

<sup>32</sup> Qu'il s'agisse des fonctions « quasi-judiciaires » qui lui étaient dévolues en vertu de l'ancien article 32 de la Convention ou de ses fonctions en vertu de l'ancien article 54 de la Convention. Avec l'entrée en vigueur du Protocole 11, il a conservé sa fonction de surveillance des arrêts de la Cour, fonction qui a été étendue à l'exécution des termes des règlements amiables entérinés dans les décisions de la Cour. Voir en particulier de Salvia, M. (2020). L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 271–286. <https://doi.org/10.7202/1078540ar>.

<sup>33</sup> Arrêt de Grande Chambre du 29 mai 2019 rendu dans la procédure fondée sur l'article 46 § 4 de la Convention (recours en manquement). Le Comité des Ministres avait saisi, après de nombreuses décisions et trois résolutions intérimaires adressées au Gouvernement de l'Azerbaïdjan, la Cour européenne des droits de l'homme sur fondement de cette disposition par une résolution intérimaire (résolution intérimaire CM/Res/DH(2017)429) dans laquelle il considérait que « ... en n'ayant pas assuré la libération inconditionnelle du requérant, la République d'Azerbaïdjan refuse de se conformer à l'arrêt définitif de la Cour et décidait de « saisir la Cour conformément à l'article 46 § 4 de la Convention, de la question de savoir si la République d'Azerbaïdjan ne s'est pas conformée à son obligation en vertu de l'article 46 § 1 ». Suite à ce recours en manquement du Comité des Ministres et la confirmation du refus d'exécuter par la Cour, la Cour Suprême d'Azerbaïdjan a annulé les condamnations du requérant qui a été libéré et lui a accordé une indemnisation pour les dommages résultant de ses arrestation et emprisonnement illégaux. Le requérant, un opposant politique, avait été détenu et condamné à la suite d'une procédure pénale viciée (voir Résolution de clôture CM/Res/DH(2020)178). Dans le premier arrêt *Mammadov* (définitif le 13 octobre 2014), la Cour avait conclu à la violation des articles 5 § 1 c), 5 § 4, 6 § 2, ainsi que de l'article 18 combiné avec l'article 5 de la Convention. Voir aussi *Kavala contre Türkiye*, arrêt de Grande Chambre du 11 juillet 2022 (procédure fondée sur l'article 46 § 4), procédure en manquement contre la Türkiye pour non-respect de l'arrêt définitif de la Cour du 11 mai 2020 qui demandait explicitement la libération immédiate du requérant. Cette affaire est toujours sous surveillance du Comité. Voir à cet égard, la dernière décision adoptée lors de la 1475<sup>e</sup> réunion (DH) de septembre 2023. Voir note 26 ci-dessus.

<sup>34</sup> Voir aussi le guide sur l'article 46 de la Convention Force obligatoire et exécution des arrêts, publié sur le site de la Cour (dernière mise à jour 28 février 2023).

satisfaction équitable, mais aussi de prendre des mesures individuelles et, ou le cas échéant, générales dans son ordre juridique interne afin de prévenir des violations semblables à celle(s) constatée (s) par la Cour, voire remédier à celles déjà intervenues.

Certes, les États défendeurs disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des moyens à utiliser pour s'acquitter de leurs obligations<sup>35</sup>. Toutefois, ce choix se fait sous le contrôle du Comité des Ministres et les moyens choisis doivent être compatibles avec les conclusions de la Cour et la longue pratique du Comité des Ministres résultant de sa fonction de surveillance.

**Le versement de la satisfaction équitable** est seulement un aspect du processus. Il n'est que la réparation des dommages subis par les parties requérantes qui sont une conséquence de la violation constatée ne pouvant pas être effacée par des mesures individuelles concrètes. La longue pratique du Comité des Ministres sur nombre de questions liées à la satisfaction équitable et les solutions trouvées sont contenues dans un important vade-mecum élaboré par le Service de l'exécution des arrêts. Ce vade-mecum, guide d'orientation précieux pour toutes les parties prenantes, mérite d'être largement diffusé et exploité<sup>36</sup>.

**Les mesures individuelles pour assurer réparation au requérant avec l'objectif d'une *restitutio in integrum*** : cela demande l'analyse des conséquences du constat de violation de la Cour à la lumière de la situation actuelle de la partie requérante afin de la placer « autant que possible, dans une situation équivalente à celle dans laquelle [elle] se trouverait s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de la Convention »<sup>37</sup>. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si la partie requérante subit toujours, au moment où débute la surveillance du Comité des Ministres, des conséquences sérieuses de la violation et d'adopter les mesures nécessaires pour les effacer.

Les exemples de mesures individuelles prises sont légion. Il peut s'agir, par exemple, de la réouverture de procédures pénales inéquitable, de la révocation de décisions d'expulsion, de l'obtention de garanties diplomatiques d'un autre État, de l'octroi d'un titre de séjour, d'un titre de travail ou du statut de réfugié, de la réintégration de juges révoqués suite à des procédures violant la Convention, de l'effacement de données personnelles, du rétablissement de contacts entre parents et enfants injustement séparés, de la libération d'une personne détenue suite à une procédure pénale fondamentalement viciée, de la réduction de peines pour compenser des procédures trop longues ne pouvant plus être utilement accélérées.

Dans certaines situations, la Cour peut s'avancer à indiquer, dans ses arrêts sous le titre de l'article 46 de la Convention, le type de mesures individuelles à adopter. C'est principalement le cas lorsqu'elle estime que la nature de la violation ne laisse pas le choix aux autorités nationales. Toutefois, l'appréciation de la mise en œuvre de la mesure indiquée reste de la compétence du Comité des Ministres<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Voir aussi §§ 148 et 153 de l'arrêt *Ilgar Mammadov* précité.

<sup>36</sup> Site internet du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : <https://www.coe.int/fr/web/execution> : document CM/Inf(2021)15 « Surveillance des sommes allouées à titre de satisfaction équitable : une mise à jour de l'aperçu de la pratique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ».

<sup>37</sup> Voir notamment *Piersack c. Belgique* (n°8692/79), arrêt ancien article 50 du 26/10/1984, § 12, *Verein gegen Tierfabriken (VgT) c. Suisse* (n°2) [GC] (n° 32772/02) § 85, *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n° 39221/98 et 41963/98, § 249, *Assanidzé c. Georgie* [GC], (n° 71503/01 § 198).

<sup>38</sup> Voir notamment *Ilgar Mammadov* précité § 154.

Les mesures individuelles peuvent aussi être intimement liées à l'adoption de mesures générales, tel en cas de problème structurel de surpopulation carcérale et / ou d'autres mauvaises conditions de détention. D'où, en pareil cas, l'insistance - et la focalisation - du Comité des Ministres sur les mesures générales<sup>39</sup>, et notamment sur la mise en place de recours effectifs compensatoires et préventifs qui doivent coexister de façon complémentaire.

En particulier, le recours préventif effectif doit être capable d'empêcher la continuation de la violation de l'article 3 ou de permettre aux intéressés d'obtenir une amélioration de leurs conditions de détention (voir arrêt *Vasilescu c. Belgique* § 128). En cas de problème structurel de surpopulation, le recours préventif doit s'entendre au sens le plus large et englober des mesures générales propres à résoudre des situations de violation massives et simultanées des droits des détenus. Ainsi, de seules mesures de transfert entre prisons ne peuvent suffire. Sinon, l'amélioration de la situation d'un détenu se ferait au détriment de celle des autres, et la capacité du recours à produire son effet préventif ne serait alors pas démontrée<sup>40</sup>.

### **Les mesures générales : remédier aux causes profondes de la violation et prévenir des violations similaires**

Les arrêts de la Cour étant déclaratoires, la question des causes profondes des violations et la nécessité de mesures générales pour y remédier ont, de tout temps, été examinées par le Comité des Ministres.

Ces mesures peuvent être d'ordre législatif, impliquer un changement de la pratique des tribunaux ou d'ordre administratif.

Par exemple, fin de l'année dernière, le Comité des Ministres a mis un terme à sa surveillance dans l'affaire *Bamouhammad c. Belgique*<sup>41</sup>, suite à l'entrée en vigueur d'un nouveau recours pour les détenus pour contester les décisions de placement, de transfert et de régime de sécurité particulier individuel devant la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire<sup>42</sup>. Il importe donc de garder à l'esprit les acquis des efforts nationaux dans le processus de surveillance dans toute évolution future.

---

<sup>39</sup> Voir par exemple, la décision du Comité des ministres adoptée lors de sa 1459<sup>e</sup> réunion DH dans les groupes d'affaires (mars 2023) *Rezmiveş et autres et Bragadireanu c. Roumanie*, § 4 « en ce qui concerne les requérants qui purgent toujours les peines de prison à l'origine des arrêts [les Délégués] considèrent que les améliorations dans leur situation sont étroitement liées aux mesures générales, y compris au fonctionnement effectif du recours préventif existant ».

<sup>40</sup> Voir *J.M.B et autres c. France*, arrêt définitif du 30 mai 2020, §§ 209-210 et références citées dans l'arrêt ; *Petrescu c. Portugal*, arrêt définitif du 30 mars 2020 (§ 78) ; arrêts *Anayev et autres c. Fédération de Russie*, définitif le 10 avril 2012 (arrêt pilote § 219) ; *Nehskov et autres c. Bulgarie*, définitif le 27 janvier 2015 (arrêt pilote § 189) ; *Vasilescu et autres c. Belgique*, définitif le 25 novembre 2014 (arrêt Article 46, § 128). Voir aussi le mémorandum du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme présentant une sélection de recours internes dans des affaires de conditions de détention inadéquates mis en place dans différents États (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Pologne et Slovénie), document H/Exec(2021)23 du 16 novembre 2021 ; voir aussi le Guide sur l'article 13 de la Convention - Droit à un recours effectif (mis à jour le 28 février 2023), Conseil de l'Europe / Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>41</sup> Voir Résolution CM/ResDH(2022)370, bilan d'action des autorités belges du 18 novembre 2022 - document DH-DD(2022)1289, arrêt *Bamouhammad c. Belgique* définitif le 18 novembre 2015. Voir communiqué du 22 décembre 2022 sur le site du Service de l'exécution des arrêts de la Cour « la Belgique renforce la protection des détenus par un nouveau droit de plainte ».

<sup>42</sup> Dans cette affaire, la Cour avait conclu à une violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 du fait de l'absence de recours pour empêcher rapidement la continuation de transferts répétés et de mesures d'exception qu'elle a jugé contraires à l'article 3. Elle avait noté que la loi de principes de 2005 a introduit un droit spécifique de plainte des détenus auprès de la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire, mais qu'au moment de l'arrêt, celui-ci n'était pas encore entré en vigueur en l'absence d'un arrêté royal à cet effet. Elle a dès lors au titre de l'article 46 de la Convention

L'adoption et la mise en œuvre des mesures générales peuvent exiger temps et efforts, notamment lorsque les causes profondes des violations demandent au niveau national un large éventail de mesures interconnectées d'ordre législatif, jurisprudentiel, administratif, sociétal, voire politique. Au cours des dernières années, la Cour, répondant à une invitation du Comité des Ministres, a aussi contribué de façon croissante à identifier les causes profondes des violations et les mesures à prendre par les États à travers ses arrêts pilotes et arrêts dit « Article 46 »<sup>43</sup>.

La synergie ainsi créée entre la Cour et le Comité des Ministres a pu, dans nombre de cas, s'avérer déterminante dans le processus d'exécution. Elle mérite d'être davantage exploitée et il semblerait que la Cour y réfléchisse actuellement<sup>44</sup>.

L'affaire *Torreggiani c. Italie* est souvent citée comme un exemple de processus national d'exécution complexe réussi et d'une synergie stimulatrice entre le Comité et la Cour. Dans une affaire précédente, *Sulejmanovic c. Italie* (définitive le 6 novembre 2009), le Comité des Ministres avait considéré que cet arrêt soulevait un problème complexe lié au surpeuplement carcéral et aux mauvaises conditions de détention, nécessitant sa surveillance soutenue. Dans ses premières décisions, le Comité avait vivement encouragé les autorités italiennes à redoubler leurs efforts afin de trouver une solution durable au problème du surpeuplement, efforts qui tiennent pleinement compte de la Recommandation(99)22 du Comité des Ministres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale comme de ses autres recommandations pertinentes en la matière. Il avait aussi insisté sur la nécessité d'un recours autre que compensatoire capable de permettre une amélioration des conditions de détention des personnes toujours détenues<sup>45</sup>. Le 27 mai 2013, l'arrêt pilote *Torreggiani et autres* est devenu définitif. Dans cet arrêt, la Cour, à l'instar du Comité des Ministres, relève le caractère structurel et systémique du surpeuplement carcéral en Italie, notamment confirmé par le fait que plusieurs centaines de requêtes concernant différentes prisons italiennes étaient pendantes devant elle. Elle a donc indiqué aux autorités de mettre en place dans un délai d'un an un recours ou un ensemble de recours internes effectifs aptes à fournir un redressement adéquat dans les cas de surpeuplement carcéral. Le processus d'exécution de ces affaires s'est dès lors développé avec célérité en étroite coopération avec le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts. Ce dialogue soutenu (dont un examen rapproché des affaires) et l'état d'avancement des mesures adoptées ont permis au Comité de passer rapidement (en décembre 2014) de sa surveillance soutenue à la surveillance standard<sup>46</sup> jusqu'à la clôture de l'affaire en 2016. Il a pris soin d'attendre que les signaux passent au vert,

---

recommandé à l'État de mettre en place un recours adapté à la situation des détenus pouvant être confrontés à des mesures de type de celles imposées au requérant.

<sup>43</sup> Ce faisant, la Cour a répondu à l'invitation formulée par le Comité des Ministres dans sa résolution (2004)3 sur les affaires révélant un problème structurel sous-jacent d'identifier dans toute la mesure du possible « dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les États à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts. »

<sup>44</sup> Voir le discours de Mme Siofra O'Leary, présidente de la Cour lors de la conférence sur « Le rôle du pouvoir judiciaire dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », coorganisée par la Cour constitutionnelle et la Cour suprême de la République de Lettonie, Riga, 21 septembre 2023 : <https://www.echr.coe.int/fr/w/conference-the-role-of-the-judiciary-in-execution-of-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-1>.

<sup>45</sup> Voir notamment les décisions des 1136<sup>e</sup> (mars 2012) et 1150<sup>e</sup> réunions DH (septembre 2012). Suite à l'arrêt pilote *Torreggiani et autres c. Italie*, les deux affaires ont été regroupées et ont fait l'objet d'examen rapprochés du Comité en mars, juin et décembre 2014 (1193<sup>e</sup>, 1201<sup>e</sup> et 1214<sup>e</sup> réunions DH) à l'occasion desquels le Comité a suivi étroitement tous les développements dont la mise en place du recours préventif demandé par la Cour.

<sup>46</sup> Voir la 1214<sup>e</sup> réunion DH (décembre 2014).

en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de la combinaison de recours mis en place dans le délai imparti par la Cour<sup>47</sup>.

Les autorités italiennes ont procédé à des réformes d'envergure et à un changement d'approche de la détention<sup>48</sup>. Les mesures adoptées ont été **d'ordre législatif** se fondant notamment sur les recommandations du Comité des Ministres dans le domaine pénologique et pénitentiaire, mettant l'accent aussi sur l'accompagnement dans l'insertion dans la communauté et le développement des services de probation ; **d'ordre managérial** (visant la mise en place de régimes de détention offrant une augmentation importante des activités hors cellule) et **organisationnel** dont la mise en place d'un système informatique de suivi en temps réel de la situation au sein des établissements pénitentiaires (capacité, taux d'occupation, espace de vie disponible selon les normes du CPT et de la Cour européenne) pour permettre les réorganisation et rationalisation nécessaires ; une action de **renovation/reconstruction** des prisons existantes sans pour autant viser à étendre la capacité du parc pénitentiaire. Le recours préventif (article 35 *bis* de la loi d'administration pénitentiaire) mis en place permet à une personne détenue de se plaindre de toute violation de ses droits auprès du juge de l'application des peines qui a le pouvoir d'ordonner toute mesure appropriée et dont l'ordonnance est susceptible d'une exécution forcée. Le recours compensatoire (article 35 *ter* de la loi d'administration pénitentiaire) permet à une personne détenue de s'adresser au juge de l'application des peines pour obtenir une réduction de la peine à purger<sup>49</sup>. Il est intéressant de relever la mise en place, dans le cadre de ces réformes, de l'institution du Garant national pour les droits des personnes privées de liberté qui est aussi mécanisme national de prévention en vertu du Protocole facultatif des Nations Unies se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et qui dispose de pouvoirs similaires à ceux du CPT.

Les autorités italiennes ont accompagné leurs mesures d'une importante action de sensibilisation de l'opinion publique sur la situation dans les prisons avec le soutien d'associations de juges, d'avocats et d'organisations non gouvernementales, contribuant au consensus national autour de l'adoption de ces mesures.

---

<sup>47</sup> Le Comité a notamment été conforté par les décisions d'irrecevabilité ultérieures de la Cour dans *Gennaro Stella c. Italie* et dix autres requêtes du 16 septembre 2014 ; et *Rodon Rexhepi c. Italie* et sept autres requêtes du 16 septembre 2014 dans lesquelles la Cour a considéré que, sans préjudice du fonctionnement des recours en pratique, le recours préventif semblait *a priori* accessible et offrait des perspectives raisonnables de succès. S'agissant du recours compensatoire, la Cour a considéré que rien ne l'empêchait de conclure qu'en principe il constitue un recours adéquat. Elle a apprécié les résultats significatifs obtenus jusque-là grâce aux efforts déployés par les autorités italiennes à plusieurs niveaux, constatant que le problème du surpeuplement carcéral en Italie, bien que persistant, présentait des proportions moins dramatiques. Elle a incité l'Italie à confirmer la tendance positive en poursuivant les efforts menés pour résoudre définitivement le problème.

<sup>48</sup> Pour des détails sur l'ensemble des mesures, voir notamment les documents suivants : 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH) - Updated action plan (15/09/2014) - Communication from Italy concerning the case of *Torreggiani and others ag. Italy* (Application No. 43517/09) [Anglais uniquement] [DH-DD(2014)1143] ; 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH) - Action report (20/11/2015) - Communication from Italy concerning the case of *Torreggiani and others against Italy* (Application No. 43517/09) [Anglais uniquement] [DH-DD(2015)1251] ; 1250<sup>e</sup> réunion (8-10 mars 2016)(DH) - Communication des autorités concernant l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie* [DH-DD(2016)106] ; résolution finale ResDH(2016)28. Voir aussi document CM/Inf(2018)9 débat thématique sur les conditions de détention, intervention du Garant national des droits des personnes privées de liberté.

<sup>49</sup> Un jour de réduction pour chaque dix jours de détention passés dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention, étant entendu que les personnes déjà libérées peuvent s'adresser aux tribunaux civils pour obtenir une indemnisation d'un montant de 8 euros par jour passé dans des conditions contraires à l'article 3. Ce recours compensatoire concerne également des personnes ayant passé moins de quinze jours dans de telles conditions ou des personnes dont la peine à purger est plus courte que la période qui pourrait être déduite.

L'on n'occultera pas que le rapport du CPT sur sa visite périodique en Italie fin mars /début 2022 (rendu public le 24 mars 2023) <sup>50</sup> fait toujours état de préoccupations au sujet du taux de surpopulation, tout en relevant les efforts de réduction de la population carcérale qui ont eu lieu dans le suivi de l'arrêt pilote. Cela illustre toute l'importance qu'il y a de poursuivre le cap des mesures adoptées dans le cadre du processus de surveillance et de garantir l'efficacité à long terme des recours mis en place. Toujours est-il qu'il n'y a plus à l'heure actuelle de situation sous surveillance du Comité d'affaires italiennes du type *Torreggiani*<sup>51</sup>.

Parmi d'autres exemples d'affaires de ce type closes, l'on peut citer le groupe d'affaires *Orchowski c. Pologne* concernant le surpeuplement exacerbé par d'autres facteurs négatifs<sup>52</sup>. La panoplie de mesures adoptées est allée vers une approche globale similaire à celle adoptée par l'Italie de changement de politique pénale et pénitentiaire. Un accent particulier a aussi été mis sur les mesures d'encadrement plus strict de la détention provisoire dont le large usage avait été identifié comme indissociable du problème de la surpopulation. Un autre aspect du problème était la possibilité de permettre le placement indéfini d'une personne détenue dans un espace de vie de moins de 3m<sup>2</sup>. Ceci a conduit à la modification du Code d'exécution des peines, en particulier sous l'impulsion, à l'époque, de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle polonaise (dont l'action décisive est citée dans l'arrêt de la Cour européenne) avait en effet déjà dans une décision du 26 mai 2008 fait obligation aux autorités polonaises de mettre la situation en conformité avec les exigences de la Constitution polonaise et de réorganiser le système pénitentiaire polonais dans sa globalité. En ce qui concerne les recours, le développement de la pratique des tribunaux a ouvert la possibilité d'indemnisation pour des périodes de détention dans des conditions surpeuplées. En outre, une voie de recours judiciaire est ouverte en vue d'obtenir l'annulation d'une décision illégale de l'administration pénitentiaire ou la libération si la privation de liberté n'est pas conforme à la loi, y compris en cas d'espace de vie insuffisant ou de placement dans une cellule surpeuplée. Une personne détenue peut aussi contester son placement dans une cellule surpeuplée auprès de l'administration pénitentiaire afin qu'elle remédie à la situation. Dans sa décision d'irrecevabilité *Łatak c. Pologne*<sup>53</sup>, la Cour a noté que le cadre juridique modifié non seulement précise les circonstances dans lesquelles les prescriptions relatives à l'espace minimum peuvent être revues à la baisse et fixent des délais pour l'application d'une telle mesure mais ouvre une nouvelle voie de recours aux détenus pour contester les décisions de réduire l'espace en cellule.

L'arrêt de la Cour européenne comme la surveillance du Comité des Ministres ont également donné ici la nécessaire impulsion à l'action des autorités nationales.

---

<sup>50</sup> Rapport du CPT sur sa visite périodique en Italie du 28 mars au 4 avril 2022 (CPT/Inf(2023)5) et réponse du Gouvernement de l'Italie (CPT/Inf(2023)6).

<sup>51</sup> Il est actuellement saisi d'une affaire *Sy c. Italie* concernant la détention d'une personne atteinte de troubles psychiatriques dans une prison ordinaire, nonobstant des décisions des juridictions nationales ordonnant son transfert vers un établissement approprié en vue de « l'exécution des mesures de sûreté (*residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza* : « REMS »). Premier examen détaillé de l'affaire lors de la réunion DH de juin 2023. Voir les notes et la décision adoptée lors de la 1468<sup>e</sup> réunion DH, consultables sur le site HUDOC-EXEC.

<sup>52</sup> Arrêt *Orchowski*, définitif le 22 janvier 2010 ; voir aussi la note d'information sur la jurisprudence de la Cour n°123, octobre 2009, résolution de clôture du Comité des Ministres CM/ResDH(2016)254. Voir aussi le rapport du CPT sur sa visite en Pologne du 11 au 22 mai 2017 (CPT/Inf(2018)39) §§ 58 et 59 recommandant d'augmenter la norme minimale d'espace de vie à au moins 4m<sup>2</sup> dans les cellules à occupation multiple et 6m<sup>2</sup> dans les cellules individuelles, hors espace des annexes sanitaires et de revoir la capacité des établissements pénitentiaires en conséquence.

<sup>53</sup> Décision du 12 octobre 2010.

Dans les affaires actuellement sous surveillance soutenue concernant la surpopulation carcérale et / ou les conditions de détention non conformes à la Convention, le Comité des Ministres suit vis-à-vis de tous les États concernés une approche constante<sup>54</sup> demandant, avec insistance :

- la mise en place d'une politique/stratégie globale et cohérente de lutte contre la surpopulation carcérale, capable d'apporter des solutions durables qui se fondent sur l'ensemble des normes et recommandations du Conseil de l'Europe en ce domaine (dont celles du CPT) et de maîtrise de la population carcérale plutôt que de concentrer les efforts sur l'augmentation de la capacité du parc pénitentiaire ;
- quand nécessaire, la mise en place de mesures contraignantes de régulation carcérale (en ce sens, les dernières décisions du Comité des Ministres dans les affaires *Vasilescu c. Belgique, J.M.B. et autres c. France* et les notes relatives à l'affaire *Petrescu c. Portugal*) ;
- la mise en place d'une combinaison de recours préventifs et compensatoires.

Il serait hasardeux de faire une description sélective des nombreuses décisions détaillées du Comité en ce domaine au risque de ne pas prendre en compte les spécificités des affaires ni les mesures particulières qu'il a pu demander face à l'urgence de certaines situations et les développements en cours dans les États concernés.

Le Comité n'est pas censé poursuivre dans le détail la mise en œuvre de chacune des mesures adoptées ou annoncées. Il doit pouvoir s'en remettre pour cela aux acteurs nationaux. Mais, toujours est-il que tant que le Comité n'est pas rassuré sur la viabilité et la pérennité des engagements et mesures présentées dans les plans d'action des États, il continuera sa surveillance. Ainsi, en est-il lorsqu'un plan d'action revient sur des objectifs annoncés<sup>55</sup> ou lorsque les mesures mises en œuvre ne démontrent pas leur efficacité pour « redresser la barre au moment voulu au niveau national » ou si elles sont remises en cause par des réformes ultérieures<sup>56</sup>.

Tout ceci montre en fait qu'il n'est pas nécessaire de « réinventer la roue » au stade de la surveillance du Comité des Ministres mais de saisir le momentum de recourir pleinement à l'ensemble de la boîte à outils mise à disposition par le Conseil de l'Europe à travers ses activités normatives, de monitoring et les activités de coopération et d'échange d'expertise qu'il offre.

---

<sup>54</sup> Par exemple, affaire *Vasilescu c. Belgique*, arrêt définitif le 25 novembre 2014 : voir résolution intérimaire CM/ResDH(2022(145), décision adoptée lors de la 1475<sup>e</sup> réunion DH (septembre 2023) et notes y afférentes, communiqué du Conseil central de surveillance pénitentiaire du 4 octobre 2023 ; affaire *J.M.B. et autres c. France*, arrêt définitif le 30 mai 2020, décision adoptée lors de la 1411<sup>e</sup> réunion DH et notes ; voir aussi la résolution 2512(2023) de l'Assemblée parlementaire « Le respect par la France des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe » §§ 17-19 ; Groupes *Kehayov et Neshkov c. Bulgarie* ; Groupe *Nisiotis c. Grèce* ; Groupes *István Gábor Kovács c. Hongrie* ; *Petrescu c. Portugal* ; Groupes *Rezmiveş et autres et Bragadireanu c. Roumanie*.

<sup>55</sup> Par exemple, dans l'affaire *Vasilescu c. Belgique* le Comité s'est dit préoccupé en septembre 2023 par le fait que l'objectif de réduction du nombre de détenus en dessous de 10 000 ne figurait plus dans le plan d'action de l'État belge.

<sup>56</sup> Voir par exemple Groupes *István Gábor Kovács et Varga c. Hongrie* dans lequel Comité des Ministres et la Cour s'étaient déclarés satisfaits de la combinaison de recours mis en place par le législateur en 2016 qui offraient un véritable redressement pour des violations liées au surpeuplement pénitentiaire et à d'autres mauvaises conditions de détention mais qui ont été remis en cause par des réformes ultérieures.

## 2. Des dynamiques et synergies essentielles au processus de surveillance

### 2.1. Une coordination nationale efficace pour un dialogue fructueux

Un dialogue fructueux avec le Comité des Ministres se traduit en particulier par la présentation en temps utile par les États concernés de plans d'action exposant les mesures qu'ils entendent prendre avec un calendrier indicatif et mis à jour régulièrement avec les développements intervenus. Les bilans d'action présentent l'ensemble des mesures adoptées et évaluées et, idéalement, les raisons pour lesquelles aucune mesure additionnelle ne s'avère nécessaire.

Ces plans et bilans d'action sont censés être le reflet des efforts nationaux conjugués, fruit d'une coordination interne reposant sur des dynamiques et synergies bien huilées<sup>57</sup>.

Force est de relever que le dernier rapport du Comité des Ministres sur sa surveillance de l'exécution des arrêts fait encore état de préoccupations par rapport au nombre élevé de problèmes systémiques ou complexes anciens non résolus par les États concernés. Il est avancé que cela « peut s'expliquer en partie par un manque de volonté politique de s'engager dans des réformes qui pourraient nécessiter des efforts et des dépenses soutenus », mais que cela est également « lié au problème persistant, dans un certain nombre d'États d'une capacité insuffisante à prendre des mesures pour assurer l'exécution rapide, pleine et efficace des arrêts de la Cour européenne, en particulier, en raison du faible statut et/ou du manque de ressources des coordinateurs nationaux ». Il est à noter que, parmi les problèmes systémiques, structurels ou complexes, ceux concernant les conditions de détention ont enregistré un score très élevé d'après ce rapport, soit fin 2022, 8% de l'ensemble des affaires dites de référence, tous États confondus<sup>58</sup>.

La question des capacités nationales a fait l'objet d'une recommandation phare du Comité des Ministres, la Recommandation (2008)2 **sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**. Elle a donné lieu à l'adoption par le Comité en 2017, d'un Guide de bonnes pratiques sur sa mise en œuvre<sup>59</sup>. Ce Guide constitue une formidable mine d'informations sur les pratiques au sein des États membres et une source d'inspiration précieuse pour le mécanisme

---

<sup>57</sup> Voir la Ligne directrice 17 des Lignes directrices précitées : « Promouvoir la participation des parties prenantes au processus d'exécution ».

<sup>58</sup> Une affaire de référence est une affaire ayant été identifiée comme révélant une nouvelle question en droit et / ou en pratique, au niveau national, nécessitant généralement l'adoption par l'État concerné de mesures générales nouvelles ou supplémentaires pour prévenir la répétition de violations similaires. Elle peut également révéler des problèmes structurels / systémiques, identifiés par la Cour dans son arrêt ou par le Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance, qui nécessitent l'adoption par l'État concerné de nouvelles mesures générales pour prévenir la répétition de violations similaires. Au 2 novembre 2023, pour les 46 États membres du Conseil de l'Europe, il y avait un total de 3 869 affaires pendantes dont 1 116 affaires de référence. Avec la Fédération de Russie (qui a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe depuis le 16 mars 2022 et n'est plus Partie à la Convention depuis le 16 septembre 2022 mais qui reste tenue d'exécuter tous les arrêts de la Cour rendus à son encontre), ce chiffre était de 6 379 affaires pendantes dont 1 351 affaires de référence. Le pourcentage d'affaires de référence concernant la surpopulation carcérale et les mauvaises conditions de détention n'est pas encore disponible.

<sup>59</sup> Et conformément à la décision prise lors de la session ministérielle du 19 mai 2015, voir « renforcer la mise en œuvre au niveau national du système de la Convention européenne des droits de l'homme », Conseil de l'Europe, septembre 2019.

de coordination nationale<sup>60</sup>. Les Lignes directrices « Pour prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales », adoptées par le Comité des Ministres en septembre 2022 complètent utilement ces orientations aux États membres pour enrichir leur potentiel de capacité nationale d'exécution des arrêts de la Cour européenne.

Pour le Comité des Ministres, il importe que les États membres désignent un coordinateur (personne physique ou instance) de l'exécution des arrêts au niveau national qui dispose de pouvoirs adéquats et de l'autorité nécessaire pour notamment :

- préparer les plans / bilans d'action à présenter au Comité des Ministres en concertation avec les entités nationales responsables des décisions sur les mesures d'exécution nécessaires ; le cas échéant, prendre ou initier ces mesures en les ayant identifiées au stade le plus précoce possible ;
- favoriser le développement de synergies efficaces entre les acteurs nationaux pertinents pour permettre l'adoption des mesures nécessaires ;
- faire diffuser dans les meilleurs délais aux acteurs nationaux pertinents tout arrêt à exécuter comme les décisions et résolutions pertinentes du Comité des Ministres ainsi que veiller aussi à ce que ceux-ci soient suffisamment familiarisés tant avec la jurisprudence de la Cour qu'avec les recommandations et la pratique pertinentes du Comité des Ministres ;
- tenir le cas échéant le parlement national informé de la situation relative à l'exécution des arrêts et des mesures prises ou à prendre ; et,
- en cas de problème substantiel et persistant , d'assurer que toute action utile soit prise, à haut niveau politique si nécessaire, pour y remédier.

En résumé, l'objectif recherché est un mécanisme national d'exécution capable de piloter le processus national d'exécution avec tous les acteurs nationaux dont dépendent les mesures à mettre en œuvre. À charge pour les autorités nationales de lui donner les moyens et ressources nécessaires pour lui permettre d'accomplir véritablement sa mission<sup>61</sup>. Et, *not least*, de pleinement coopérer avec celui-ci. Un tel mécanisme existe sous des formes variées dans tous les États membres. Souvent, c'est l'agent du Gouvernement auprès de la Cour qui remplit cette fonction et, dans nombre d'États, les mécanismes de coordination se sont développés pour adapter et augmenter les capacités de réaction aux questions d'exécution à régler. Le Guide de bonnes pratiques met d'ailleurs en avant des exemples nationaux de mise en place d'organes interinstitutionnels chargés de l'exécution des arrêts<sup>62</sup> sur une base permanente ou *ad hoc* comme en Croatie, Slovénie ou République tchèque. Leur composition et ouverture à

---

<sup>60</sup> Ce Guide se veut de contribuer à surmonter un certain nombre de défis relevés au cours du bilan de la mise en œuvre de la recommandation.

<sup>61</sup> La Ligne 13 des Lignes directrices « pour prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales » insiste sur le nécessaire renforcement des statut, autorité et ressources de ces structures nationales afin de contribuer à remplir leur mission dont notamment celle liée à la résolution des problèmes structurels ou complexes. En décembre 2022, le Fonds fiduciaire des droits de l'homme a convenu de financer un projet pour renforcer les mécanismes nationaux d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe. D'après le site du Conseil de l'Europe, la phase 1 du projet (01/01/23 au 30/06/24) est en cours.

<sup>62</sup> Voir notamment pour des exemples les §§ 78 à 81 du Guide de bonnes pratiques.

l'ensemble des acteurs dont le pouvoir judiciaire<sup>63</sup> et le pouvoir législatif, ainsi qu'aux institutions nationales des droits de l'homme et à la société civile méritent d'être relevées.

S'agissant des parlements nationaux, il importe d'évoquer les nombreuses initiatives prises par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour une implication accrue des parlements nationaux dans le suivi national de l'exécution des arrêts de la Cour<sup>64</sup>. De même, la Ligne 6 des Lignes directrices précitées encourage les États membres à poursuivre le développement de mécanismes et procédures parlementaires en vue d'un contrôle efficace de l'exécution des arrêts de la Cour notamment par le biais de débats parlementaires sur les questions en suspens avec des présentations par les ministres responsables ou de présentations annuelles du Gouvernement d'une vue d'ensemble de la situation de l'exécution des arrêts.

En ce qui concerne les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile, la Ligne directrice 17 des Lignes susvisées encourage les États membres « à inclure les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les organisations pertinentes de la société civile et les associations de professions juridiques, lorsque la nature de la violation le requiert, dans les consultations sur les implications en matière de droits de l'homme des projets de législation et des stratégies politiques relatifs à l'exécution des arrêts au stade le plus précoce possible <sup>65</sup>.»

Il ressort de ce qui précède que l'efficacité d'un processus national d'exécution repose sur une approche dynamique et inclusive qui tire avantage de l'ensemble des outils mis à disposition par le Conseil de l'Europe comme du processus d'exécution à propos d'affaires similaires dans d'autres États, favorisant ainsi, dans le dialogue et l'ouverture, la compréhension commune de l'étendue des mesures à prendre en réponse aux constats de violation et la responsabilisation de toutes les parties prenantes.

Le Service de l'exécution des arrêts déploie de considérables efforts pour diffuser la connaissance de ces outils<sup>66</sup> comme pour accompagner les autorités nationales en ce domaine. Il soutient les efforts des États à travers l'expertise qu'il met à leur disposition, les nombreux échanges bilatéraux avec ceux-ci (dont environ 90 missions et réunions bilatérales en 2022, selon le dernier rapport du Comité des Ministres sur sa surveillance) comme à travers

---

<sup>63</sup> Voir le Guide de bonnes pratiques précité, lequel présente la manière dont des synergies avec le pouvoir judiciaire ont été mises en place dans les États. La récente Conférence internationale qui s'est tenue à Riga dans le cadre de la Présidence lettone du Comité des Ministres et organisée par la Cour constitutionnelle et la Cour suprême de la République de Lettonie sur le « rôle du judiciaire dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » devrait apporter un éclairage précieux à cet égard.

<sup>64</sup> Voir notamment la Résolution 1823 (2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe ». L'Assemblée parlementaire procède de même à un suivi de l'exécution des arrêts dans les États membres du Conseil de l'Europe, apportant une contribution essentielle aux processus de surveillance et d'exécution des arrêts au niveau national. Elle lance d'ailleurs des appels insistants aux États parties à la Convention « à s'abstenir d'adopter des lois ou de prendre des mesures susceptibles d'entraver la mise en œuvre des arrêts de la Cour. » (Plus récemment dans le § 7.8 de sa Résolution 2494(2023) sur « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme »). Diverses pratiques nationales sont aussi exposées dans le Guide de bonnes pratiques allant de la présentation au parlement national d'un rapport annuel sur l'exécution des arrêts par l'État concerné, à la communication d'informations sur un arrêt spécifique, aux questions spécifiques, à différentes formes de consultation.

<sup>65</sup> Voir aussi la table-ronde, organisée en mars 2022, sous l'égide de la vice-présidence irlandaise du Comité des Ministres et consacrée à « une coordination nationale efficace : un facteur clé de renforcement de la capacité nationale d'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », disponible sur le site du Service de l'exécution.

<sup>66</sup> À travers en particulier la publication de fiches thématiques (dont la fiche thématique sur les conditions de détention), fiches par pays, documents d'information ciblés comme sa base de données HUDOC-Exec.

l'organisation d'évènements multilatéraux pour favoriser le partage d'expériences entre États. À titre d'illustration, mentionnons la table-ronde organisée en juillet dernier, à la demande des autorités belges, sur les recours préventifs effectifs pour se plaindre des mauvaises conditions de détention et en particulier de la surpopulation carcérale réunissant la Belgique, la Croatie, la France, la Grèce, l'Italie, la Pologne et le Portugal ; la réunion organisée en France en avril dernier avec la participation du Président du CPT à propos de l'exécution de l'affaire *J.M.B. et autres c. France* et notamment du mode de calcul de la capacité carcérale, réunion qui a aussi permis un échange de vues avec des représentants du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et la section française de l'Observatoire international des prisons<sup>67</sup>.

## 2.2. Un processus ouvert et participatif pour un dialogue fructueux

La Règle 9 des Règles de surveillance du Comité des Ministres<sup>68</sup> ouvre le processus de surveillance à de larges parties prenantes. Cette Règle permet au Comité des Ministres de prendre en compte des communications émanant des ordres et barreaux d'avocats, de magistrats, d'autres professions juridiques, des INDH, des organisations de la société civile (OSC), d'organisations internationales intergouvernementales, d'institutions intervenant de droit (comme celle du Commissaire aux droits de l'homme) ou sur autorisation de la Cour dans le cadre de la procédure devant la Cour.

De telles communications constituent à l'évidence une forte valeur ajoutée au processus de surveillance en relayant en particulier des informations de terrain. Elles contribuent à l'évaluation du Comité sur les développements du processus national d'exécution et à sa prise de décision ; elles peuvent inciter des États silencieux à réagir, elles peuvent contribuer à réactiver un processus d'exécution. Elles permettent d'attirer l'attention du Comité sur le besoin d'inscrire une affaire à son ordre des travaux pour un examen détaillé ou d'approfondir certaines questions, d'envisager l'examen d'une affaire en procédure de surveillance soutenue, de l'éclairer sur l'opportunité de mettre un terme ou non à sa surveillance. Elles se révèlent aussi très utiles au Service de l'exécution dans le cadre de ses contacts avec les autorités nationales.

---

<sup>67</sup> Voir plan d'action du Gouvernement français, actualisation septembre 2023 dans l'affaire *J.M.B. et autres c. France*, document [DH-DD(2023)1163].

<sup>68</sup> Règle 9 « [...] 2. Le Comité des Ministres est en droit de prendre en considération toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts conformément à l'article 46 § 2, de la Convention. 3. Le Comité des Ministres est également en droit de prendre en considération toute communication transmise par une organisation internationale intergouvernementale ou ses organes ou agences dont les buts et activités comprennent la protection ou la promotion des droits de l'homme, tels que définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, concernant les questions relatives à l'exécution des arrêts en vertu de l'article 46 § 2, de la Convention, qui relèvent de leur compétence. 4. Le Comité des Ministres est de même en droit de prendre en considération toute communication transmise par une institution ou instance autorisée à intervenir dans le cadre de la procédure devant la Cour, soit de droit ou suite à une invitation spéciale de la Cour, concernant l'exécution de l'arrêt, en vertu de l'article 46 § 2, de la Convention, dans toute affaire (s'agissant du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) ou dans toutes celles visées par l'autorisation de la Cour (s'agissant de toute autre institution ou instance). » Il a été jugé bon de préciser que le § 2 de la Règle inclut « sans s'y limiter, les communications d'organisations telles que les barreaux, les associations de juristes ou d'autres professions juridiques. » Voir aussi le Protocole d'accord sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et le Conseil des barreaux européens (CCBE) du 18 juin 2021, article 2 (formes de coopération). Une page du site du Service de l'exécution des arrêts est consacrée aux INDH et OSC et décrit la bonne pratique à suivre pour soumettre des communications en temps utile au Comité des Ministres.

Il importe dès lors que de telles communications se concentrent sur les questions sous surveillance du Comité en prenant appui sur les plans ou bilans d'action présentés par les États dans les affaires pertinentes, les décisions prises par le Comité et présentent une analyse constructive des progrès intervenus et des propositions sur les mesures restant nécessaires pour faire avancer le processus d'exécution desdites affaires<sup>69</sup>. Les communications du Conseil central de surveillance pénitentiaire constituent à cet égard un excellent exemple. La diffusion des décisions du Comité des Ministres par le Conseil central mérite également d'être relevé.

Le bilan de l'ouverture du processus de surveillance est des plus encourageants et montre combien ce potentiel gagne à être davantage encore exploité dans l'avenir comme le préconise la récente Déclaration du Sommet de Reykjavík.

## Conclusion

Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne constitue un processus dynamique qui, pour répondre aux attentes du Comité des Ministres, demande une interaction efficace tant au niveau national qu'au niveau européen afin d'assurer que le processus d'exécution des arrêts aboutisse dans les meilleurs délais. Cette interaction est essentielle pour garantir le respect du système de la Convention européenne des droits de l'homme et partant de l'ordre public européen qu'elle protège depuis les 70 années de son entrée en vigueur<sup>70</sup>. Cela s'avère d'autant plus important face à des problèmes structurels comme celui de la surpopulation carcérale et des mauvaises conditions de détention qui peuvent aussi être préjudiciables à une bonne coopération interétatique entre États sur des sujets tels que le mandat d'arrêt international, l'extradition et le transfert international de prisonniers<sup>71</sup>.

Comme le montre le processus de l'exécution des arrêts, les clés restent à portée et ne demandent qu'à être utilisées. Il montre aussi l'importance pour les États membres de faire montre de proactivité accrue en amont pour mieux prévenir les violations prévisibles de la Convention européenne des droits de l'homme sur la base de la jurisprudence de la Cour. Le Comité des Ministres a vivement encouragé les décideurs nationaux en ce sens dans ses Lignes directrices « pour prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales » de septembre 2022.

---

<sup>69</sup> Voir par exemple, les communications adressées dans l'affaire *Vasilescu c. Belgique* (requête n°64682/12) par le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains [DH-DD(2023)999] ; le CCSP [DH-DD(2019)915], [DH-DD(2021)169], [DH-DD(2022)517], [DH-DD(2022)619] ; Avocats.be [DH-DD(2022)619] ; les communications adressées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté [DH-DD(2021)805] et [DH-DD(2022)1233] ; l'Association nationale des juges de l'application des peines [DH-DD(2022)1276] ; le Syndicat de la magistrature [DH-DD(2021)778] ; [DH-DD(2022)1234] ; le Conseil national des Barreaux [DH-DD(2021)786], [DH-DD(2022)1253] ; le Syndicat des avocats de France [DH-DD(2021)785] ; l'Observatoire international des prisons (section française) [DH-DD(2021)796], [DH-DD(2022)1267] dans l'affaire *J.M.B. et autres c. France* (requête n°9671/15) ; la communication du Forum Penal Association of Criminal Lawyers, European Prison Litigation Network (EPLN) [DH-DD(2023)848] dans l'affaire *Petrescu c. Portugal* (requête)23190 /17).

<sup>70</sup> Le 3 septembre 1953.

<sup>71</sup> 11<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur sa surveillance de l'exécution de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, p.15, Conseil de l'Europe, mars 2018.



# Réflexions finales – Nabeschouwing

**Marc NÈVE**

**Président du CCSP – Voorzitter van de CTRG**

Au terme de cette journée, il m'appartient, pour le Conseil central de surveillance pénitentiaire, de clôturer l'ensemble de nos échanges.

Si j'utilise le mot *échanges*, ce n'est pas par hasard.

Dans son plan stratégique, le Conseil central s'est engagé, dans le cadre de son rôle sociétal, à « nourrir le débat sociétal sur les droits et la dignité des personnes détenues et sur la politique pénitentiaire en général ». En outre, le Conseil s'est engagé à organiser annuellement une journée d'étude et de débat sur des thématiques actuelles de la politique pénitentiaire.

La journée d'aujourd'hui s'inscrit dans cette perspective. Une journée d'études au cours de laquelle nous avons en effet, avant tout, eu l'occasion d'échanger. Du reste, notre rôle n'est pas de dicter des choix. Il s'agit de mettre en évidence des faits, d'aligner des constats en vue d'alimenter l'analyse et la réflexion de façon complète et circonstanciée.

Ainsi, jour après jour, les commissions de surveillance de l'ensemble du pays, inlassablement, documentent la surpopulation carcérale qui ronge tous les établissements du pays, des plus anciens aux plus récents, des plus petits aux plus grands.

Alors que, depuis plus de trente ans déjà, le thème de la surpopulation pénitentiaire surplombe tout le débat sur l'emprisonnement, une limite a récemment été franchie.

En effet, devant le Conseil de l'Europe, où la Belgique est venue s'expliquer à différents intervalles sur sa politique en la matière, dans le cadre de la procédure de suivi des arrêts prononcés par la Cour européenne, pour la première fois, dans son plan d'action déposé début juillet 2023, le Ministre s'est abstenu de reprendre l'engagement répété précédemment et selon lequel « La Belgique poursuit (...) son travail de réduction de la population carcérale en vue d'atteindre un total de moins de 10 000 détenus pour l'ensemble des établissements pénitentiaires en Belgique »<sup>1</sup>.

La politique poursuivie à l'heure actuelle est en effet, avant tout, une politique visant à l'accroissement de la capacité pénitentiaire, alors que, sur le plan international, il est acquis

---

<sup>1</sup> Plan d'action déposé par les autorités le 4 juillet 2023 ([1475<sup>e</sup> réunion \(septembre 2023\) \(DH\) - Plan d'action \(30/06/2023\) - Communication de la Belgique concernant l'affaire Vasilescu c. Belgique \(requête n° 64682/12\) \(coe.int\)](#)) ; à comparer avec le plan d'action déposé par les autorités le 29 mars 2022, p.14 [[JDH-DD\(2022\)384](#)].

que la construction de nouvelles prisons n'est pas, en elle-même, en mesure de remédier durablement au problème de la surpopulation<sup>2</sup>.

Cette course vers toujours plus de capacité pénitentiaire et les conditions dans lesquelles elle s'inscrit soulèvent deux premières réflexions qui viennent compléter le tableau déjà esquissé au fil de la journée. Le court terme est privilégié aux dépens de toute initiative à long terme. En outre, ce qui est annoncé à plus long terme est davantage retardé.

Voici plus de dix ans déjà, entre juillet 2010 et juillet 2011, la Cour des comptes a mené, à l'intention du Parlement fédéral, un audit en matière de surpopulation. La première des recommandations mises en évidence par la Cour est adressée au ministre de la Justice auquel il est demandé « de rédiger un plan global de lutte contre la surpopulation carcérale », « ce plan intègrera des objectifs mesurables et des instruments politiques dans une perspective pluriannuelle et sur la base d'une recherche scientifique ». En outre, précise la Cour, « 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. »<sup>3</sup>

Cette première recommandation est cependant restée lettre morte. Et ce n'est que près de dix ans plus tard, courant 2022, que le ministre de la Justice a pris l'initiative d'organiser différentes tables rondes sur le thème de la surpopulation. Toutefois, à la suite des cinq tables rondes organisées, aucune concertation, aucune nouvelle initiative pour envisager les suites à donner à cette première esquisse de bilan.

Il en va aussi ainsi des internés : en dépit d'un engagement fort « [l]es internés n'ont pas leur place dans les prisons »<sup>4</sup> et l'annonce du début de l'actuelle législature selon laquelle « la priorité absolue est accordée à la création d'un nouveau Centre psychiatrique médico-légal à Alost, Paifve et [à] Wavre »<sup>5</sup>, les problèmes structurels mis en évidence par la Cour européenne demeurent : toujours davantage d'internés en prison, toujours un manque d'accès aux soins requis.

Or, dès le premier plan d'action déposé auprès Conseil de l'Europe en février 2017 par le ministre de la Justice, ces nouveaux centres étaient déjà annoncés. Dans le plan soumis en novembre 2017, il est précisé qu'ils seraient disponibles en 2022. Toutefois, en juillet 2021, ils sont annoncés pour 2026. Et en août 2022, le plan d'action les annonce pour 2027. Et en juin 2023, la perspective d'ouverture demeure 2027. Mais dans la toute dernière note de politique générale il est question d'une ouverture en 2028-2029 ...

La seconde réflexion que soulève cette approche à court, voire à très court terme, c'est le coût exorbitant de cette extension de capacité pénitentiaire.

---

<sup>2</sup> Voir not. à cet égard la Recommandation R(99)22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la surpopulation carcérale et l'inflation de la population carcérale ([coe.int](https://www.coe.int)) ainsi que 'Le livre blanc sur le surpeuplement carcéral' (30 juin 2016).

<sup>3</sup> [Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale-conclusions. \(ccrek.be\)](https://www.ccrek.be), p. 15.

<sup>4</sup> Vice-Premier ministre et ministre de la Justice, Déclaration de politique 2.0 – Justice, 7 février 2021 p. 31 ; voir également Doc. Parl., Chambre des Représentants, Note de politique générale Justice et Mer du Nord, 29 octobre 2021 ([DOC 55 2294/016](https://www.parl.brussels.be/doc/2294/016)).

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 11.

Alors que pour le suivi de la libération conditionnelle d'une vingtaine de condamnés peut être assuré dans de bonnes conditions par un assistant de justice pour un budget de l'ordre de 50 000€ par an, les récents investissements en matière immobilière donnent le vertige.

Ainsi pour Haren, établissement d'une capacité de 1 190 places, et abstraction faite de l'achat de 15 ha de terrain, le total des travaux s'élève à 382 millions d'euros, soit 321 000€ par place disponible. Plus encore, l'Etat belge s'est engagé à payer 40 millions d'euros par an sur 25 ans avant de devenir propriétaire de l'ensemble, soit en ayant payé au total 840 000€ par place ce qui, au passage, nous donne aussi une idée de l'importance du retour sur investissement de l'entrepreneur.

Enfin, dans cette fuite en avant vers davantage de capacité pénitentiaire, le contenu de la communication est préoccupant. Ainsi, vanter les mérites des nouvelles maisons de détention à créer sans délai, une détention dans « une approche et un cadre adaptés, pour que les condamnés (...) soient en mesure de se réinsérer dans la société le plus rapidement possible », avec « dès le premier jour, la priorité (...) donnée à l'accompagnement intensif »<sup>6</sup>, c'est aussi, en creux, rappeler que les anciennes structures, soit l'écrasante majorité des établissements du pays, sont inadaptées. Or, contraints d'enregistrer toujours plus de nouveaux détenus, ces structures anciennes craquent littéralement de toutes parts. En outre, dans bien des cas, le personnel ne suit plus, est à genoux.

Que cette journée d'échanges et de réflexions soit l'amorce d'une autre politique pénitentiaire. À l'avant-veille d'une année électorale, pourquoi pas terminer sur ce vœu ?!

\* \* \*

Aan het einde van deze dag komt het mij toe om, namens de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen, onze gedachte-uitwisselingen af te sluiten.

Wanneer ik het woord 'uitwisselingen' gebruik is dat niet toevallig.

In zijn strategisch plan heeft de Centrale raad zich er, vanuit zijn maatschappelijke rol, toe verbonden om 'het maatschappelijke debat [te] voeden over de rechten en de waardigheid van gedetineerde personen en over het penitentiair beleid in het algemeen'. De Centrale raad engageert zich, onder meer, tot het organiseren van een jaarlijkse 'studie- en debatdag (...) over actuele thema's van het penitentiair beleid'.

Het evenement van vandaag kadert in deze benadering. Een studiedag waarbij we vooral de gelegenheid hebben gehad om met elkaar van gedachten te wisselen. Overigens is het niet onze rol om keuzes te dicteren. Het opzet is om feiten te benoemen en bevindingen te verzamelen die een volledig en gedetailleerd uitgangspunt vormen voor analyse en reflectie.

De commissies van toezicht in het hele land documenteren dagelijks en op onvermoeibare wijze hoe de overbevolking alle inrichtingen van het land verteert, van de oudste tot de nieuwste, van de kleinste tot de grootste.

---

<sup>6</sup> Site du SPF Justice, [justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons\\_belges/maisons\\_de\\_detention](https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons_belges/maisons_de_detention).

Hoewel het thema van de overbevolking in de gevangenissen al sinds meer dan dertig jaar het gehele debat over detentie overschaduwde, is er onlangs een grens overschreden.

Hoewel de Belgische Staat, in het kader van de opvolging van de uitvoering van de arresten van het Europees Hof, zijn beleid ter zake al herhaaldelijk heeft moeten toelichten, zien we in het actieplan dat begin juli 2023 werd ingediend een kentering. De minister zal zich voor het eerst onthouden van het herhalen van het engagement waartoe België zich verbond: "[de poursuivre] (...) son travail de réduction de la population carcérale en vue d'atteindre un total de moins de 10 000 détenus pour l'ensemble des établissements pénitentiaires en Belgique".<sup>7</sup>

Het huidige beleid is hoofdzakelijk een beleid dat zich richt op een uitbreiding van de penitentiaire capaciteit hoewel er op internationaal vlak eensgezindheid is over het feit dat het bouwen van nieuwe gevangenissen op zichzelf geen duurzame oplossing is voor de overbevolkingsproblematiek.<sup>8</sup>

Deze koers richting steeds meer gevangenisruimte en de omstandigheden waarin dit zich voltrekt, roepen twee initiële bedenkingen op die het beeld aanvullen dat vandaag werd geschetst.

De korte termijn wordt verkozen boven en ten koste van elk langetermijninitiatief. Bovendien wordt alles wat voor de langere termijn wordt aangekondigd, steeds uitgesteld.

Meer dan tien jaar geleden, tussen juli 2010 en juli 2011, voerde het Rekenhof een audit, ten behoeve van het federale parlement, uit over de overbevolking in de gevangenissen. De eerste aanbeveling van het Rekenhof was gericht aan de Minister van Justitie, die gevraagd werd "een globaal plan [op te stellen] tegen de overbevolking in de gevangenissen". Een plan "waarin meetbare doelstellingen en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerjarenperspectief op basis van wetenschappelijk onderzoek". Bovendien, zo stelt het Rekenhof, moet "de minister expliciteren wat hij van elke maatregel en het geheel van het plan verwacht op het vlak van de overbevolking en wat de verwachte budgettaire impact [hiervan] is".<sup>9</sup>

Deze eerste aanbeveling blijft desondanks dode letter. Pas tien jaar later, in de loop van 2022, nam de minister van Justitie het initiatief om rondetafelgesprekken te organiseren over het thema overbevolking. Echter werd er, nadat de vijf rondetafelgesprekken plaatsvonden, geen verder overleg over gehouden. Er werd geen enkel nieuw initiatief genomen om opvolging te geven aan deze eerste evaluatieoefening.

Hetzelfde geldt voor de geïnterneerden: ondanks een krachtig engagement ("geïnterneerden horen niet thuis in de gevangenis")<sup>10</sup> en ondanks de aankondiging bij aanvang van de legislatuur waarbij de prioriteit gaat naar "de bouw van een nieuw Forensisch Psychiatrisch

---

<sup>7</sup> Actieplan ingediend door de autoriteiten op 4 juli 2023 ([1475<sup>e</sup> réunion \(septembre 2023\) \(DH\) - Plan d'action \(30/06/2023\) - Communication de la Belgique concernant l'affaire Vasilescu c. Belgique \(requête n° 64682/12\) \(coe.int\)](#)); te vergelijken met het actieplan ingediend door de autoriteiten op 29 maart 2022, p.14 [[DH-DD\(2022\)384](#)].

<sup>8</sup> Zie in dit verband: Recommandation R(99)22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la surpopulation carcérale et l'inflation de la population carcérale ([coe.int](#)) alsook het 'Witboek betreffende overbevolking in gevangenissen' (30 juni 2016).

<sup>9</sup> [Maatregelen tegen de overbevolking](#), p. 15.

<sup>10</sup> Vice-eersteminister en minister van Justitie, Beleidsverklaring 2.0 Justitie, 7 februari 2021 p. 31; zie ook Doc. Parl. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, Beleidsnota Justitie en Noordzee, 29 oktober 2021 ([DOC 55 2294/016](#)).

Centra (FPC) in Aalst, Paivfe en Waver<sup>11</sup> blijven de structurele problemen die het Europees Hof aanklaartte nog even acuut en actueel: steeds meer geïnterneerden, een steeds groter gebrek aan toegang tot de zorg die ze nodig hebben.

Reeds in het eerste actieplan dat de minister van Justitie in februari 2017 aan de Raad van Europa voorlegde werd de opening van deze nieuwe centra aangekondigd. In het plan dat in november 2017 werd ingediend, wordt gesteld dat ze in 2022 operationeel zouden zijn. In juli 2021 worden ze echter aangekondigd voor 2026. En in augustus 2022 worden ze in het plan aangekondigd voor 2027. En in juni 2023 blijft men 2027 vooropstellen als perspectief voor de opening. Maar in de laatste algemene beleidsnota is er sprake van een opening in 2028-2029...

Een tweede overweging die deze aanpak op korte termijn, of zelfs op zeer korte termijn, met zich meebrengt, zijn de exorbitante kosten van deze uitbreiding van de gevangenis capaciteit.

Dit terwijl de opvolging van de voorwaardelijke invrijheidstelling van een twintigtal veroordeelden in goede omstandigheden kan worden gegarandeerd door één justitieel medewerker voor een budget van om en bij de 50 000 euro per jaar. Dit maakt de recente investeringen in vastgoed des te duizelingwekkend.

Zo bedraagt het totale kostenplaatje voor de gevangenis van Haren, met een capaciteit van 1 190 plaatsen, en exclusief de aankoop van 15 are grond, 382 miljoen euro; oftewel 321 000 euro per beschikbare plaats. Bovendien heeft de Belgische Staat zich ertoe verbonden om gedurende 25 jaar 40 miljoen euro te betalen voordat het eigenaar zal worden van het complex, oftewel na 840 000 euro per beschikbare plaats te hebben betaald. Dit geeft ons trouwens een idee van het belang van het rendement van de investering voor de ondernemer.

Tot slot, in deze roes van uitbreiding van de gevangenis capaciteit is de inhoud van de communicatie zorgwekkend. De lofzang over de verdiensten van de nieuwe detentiehuisen die zo spoedig mogelijk zullen worden opgericht, en waar gedetineerden zullen worden vastgehouden in "een aangepaste aanpak en setting, (...) [voor] kortgestraften", waarbij "vanaf dag een de nadruk [ligt] op intensieve begeleiding"<sup>12</sup>, herinnert er ook aan dat de oude structuren, d.w.z. de overgrote meerderheid van de penitentiaire inrichtingen in het land ongeschikt zijn. Gedwongen om steeds meer nieuwe gedetineerden op te nemen, barsten deze oudere inrichtingen letterlijk uit hun voegen. Bovendien kan het personeel het in veel gevallen niet meer bijbenen en is het de situatie beu.

Laat deze dag vol van uitwisselingen en reflectie het begin zijn van een nieuw penitentiair beleid.

Waarom zouden we op de vooravond van een verkiezingsjaar niet eindigen met deze wens?

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>12</sup> Zie website FOD Justitie : [justitie.belgium.be/nl/themas/gevangenis/belgische\\_gevangenis/detentiehuisen](https://justitie.belgium.be/nl/themas/gevangenis/belgische_gevangenis/detentiehuisen).







*De Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen waakt over de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van personen in detentie.*

*Le Conseil central de surveillance pénitentiaire veille à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues.*