

Faculté de droit et de criminologie

Mémoire en droit de l'exécution des peines :

« L'entrée en vigueur, 17 ans plus tard, de certaines dispositions de la loi du 17 mai 2006, quels changements pour l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée ? »

Auteur : Charles OTTEN

Promotrice : Suliane NEVEU

Lecteurs : Constant LAFFINEUR

Année académique 2023-2024

Master en Droit, finalité Justice Civile et Pénale

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements :

Je tiens à adresser mes remerciements les plus sincères à l'ensemble des personnes qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation de ce mémoire.

Un remerciement tout particulier à ma promotrice, Madame Suliane Neveu, pour son encadrement bienveillant, réactif et tolérant.

Je tiens également à remercier la juge d'application des peines, Madame Véronique Laloux, pour le temps qu'elle m'a accordé ainsi que de la plus-value indéniable que son intervention a apporté à ce mémoire.

Je remercie mes parents et mon frère pour le soutien tout le long de cette rédaction ainsi que pour la relecture de ce mémoire. Je remercie également mes grands-parents pour leurs encouragements et leur suivi durant l'ensemble de mes études.

Enfin, je remercie mes camarades et amis du Cercle de Droit ainsi que du Groupement des Cercles Louvaniste pour leurs encouragements, leur bienveillance, leurs rires et leur amitié.

Table des matières

Table des matières	4
Introduction	7
Chapitre 1 : Le régime préexistant	9
Section 1 : Le régime administratif	9
Sous-section 1 : L'octroi par le directeur	10
Sous-section 1.1 : La libération provisoire.....	10
Sous-section 1.2 : La surveillance électronique	11
Sous-section 1.3 : La libération anticipée	11
Sous-section 2 : L'octroi par la DGD	12
Sous-section 3 : Le régime administratif consacré par la LSJE	13
Section 2 : Les problématiques rencontrées par l'ancien régime.....	15
Sous-section 1 : La problématique de la sécurité juridique.....	15
Sous-section 2 : La problématique de l'inexécution des peines.....	17
Sous-section 2.1 : Le regard des magistrats	17
Sous-section 2.2 : Le regard des condamnés.....	19
Sous-section 3 : La problématique de la légalité.....	19
Chapitre 2 : La Loi sur le Statut Juridique Externe.....	22
Section 1 : Les idées et projets de la réforme.....	22
Sous-section 1 : Le projet de réforme	22
Sous-section 2 : Les reports de la réforme	25
Section 2 : Les articles récemment entrés en vigueur	27
Sous-section 1 : Le contenu des articles.....	27
Sous-section 2 : L'entrée en vigueur segmentée	29
Chapitre 3 : Différents regards sur la réforme.....	31
Section 1 : La réalité de terrain	31
Sous-section 1 : Le rôle du JAP	31

Sous-section 2 : La charge de travail du JAP depuis la réforme	33
Sous-section 3 : La LSJE et son impact sur l'exécution des peines.....	34
Section 2 : Avis critique sur la réforme	35
Sous-section 1 : Les reports	35
Sous-section 2 : Les évolutions poussées par les professionnels du droit.....	38
Sous-section 2.1 : Une réforme combinée	39
Sous-section 2.2 : La procédure écrite	40
Sous-section 2.3 : La procédure semi-automatique	41
Sous-section 2.4 : Le rôle du directeur dans la procédure.....	43
Sous-section 2.5 : Les reports de la réforme face à la détention préventive	43
Sous-section 3 : La différence entre les mesures octroyées par la DGD et le JAP	46
Sous-section 4 : L'aspect pratique de la réforme pour les détenus.....	47
Sous-section 5 : L'impossibilité d'appel	50
Chapitre 4 : Les défis de la réforme	51
Section 1 : La surpopulation carcérale	52
Sous-section 1 : L'état de la surpopulation en Belgique	52
Sous-section 2 : Le risque attisé par la réforme	54
Section 2 : La cohérence entre la réforme et le nouveau Code pénal	56
Sous-section 1 : Le durcissement de l'exécution des peines face à la position de la prison dans le nouveau Code pénal	57
Sous-section 2 : La place de la réforme après l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal	59
Sous-section 3 : Le futur de l'exécution des peines de prison de courte durée.....	60
Chapitre 5 : Le droit comparé de l'exécution des peines	62
Section 1 : Le droit des peines français	62
Sous-section 1 : Approche générale et peines de très courte durée.....	62
Sous-section 2 : La procédure classique.....	63
Sous-section 3 : Les différences entre le régime français et le régime belge.....	65

Section 2 : La mise en œuvre des peines aux Pays-Bas	66
Sous-section 1 : Politique pénale néerlandaise	66
Sous-section 2 : L'aménagement des peines privatives de liberté	67
Sous-section 3 : Comparaison entre les deux régimes	69
Conclusion.....	70
Bibliographie	73
Annexe 1 : Liste des abréviations	79
Annexe 2 : Retranscription de l'interview de la JAP Véronique Laloux	81

Introduction

« Le 3 mai 2022, le projet de loi visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, du 1er juin 2022 au 1er septembre 2022 pour les condamnés à un total de peines privatives de liberté de plus de deux ans, et au 1er septembre 2023 au plus tard pour les condamnés avec un total de peines de trois ans ou moins, a été adopté¹ »² .

Les lois visées par ce report, 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'exécutions de la peine³ ainsi que la loi du 5 mai 2019 modifiant la loi précitée en adaptant la procédure face au juge d'application des peines⁴, sont deux lois qui modifie fondamentalement le droit de l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée. Le nouveau régime qui est entré en vigueur en septembre 2023⁵ et en septembre 2024⁶ rend systématique le passage en prison lorsque le délinquant y a été condamné, ce qui n'était pas d'office le cas avant cette entrée en vigueur.

Ce nombre important de reports est principalement expliqué par la crainte du législateur d'augmenter la surpopulation carcérale, souvent dénoncée par les instances européennes⁷.

L'entrée en vigueur de cet ensemble de nouvelles dispositions va amener beaucoup de changements dans la politique pénale et dans la gestion de l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée. De l'entrée en fonction du juge d'application des peines au passage

¹ V., LAFARQUE, « Les dispositions relatives à l'exécution des courtes peines privatives de liberté à nouveau reportées ! », *B.J.S.*, 2022/693, p. 15.

² Projet de loi visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans au moins du 25 avril 2022, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2645/001.

³ 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, p.30455.

⁴ Loi du 5 mai 2019 modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 14 juin 2019, p. 61148.

⁵ Pour les peines privatives de liberté entre 2 et 3 ans.

⁶ Pour les peines privatives de liberté entre 6 mois et 2 ans.

⁷ Voy. Notamment : Cour Eur. D.H. (2^e sect.), arrêt Sylla et Nollomont c. Belgique du 16 mai 2017, *J.T.*, 2017/28, n° 6698, p. 555-557. ; Cour Eur. D.H. (2^e sect.), arrêt Vasilescu c. Belgique du 25 novembre 2014, *J.T.*, 2015/19, n° 6605, p. 421-423. ; M. BOUHON, « Surpopulation carcérale et conditions de détention dégradantes : pas de recours effectifs, pas assez de recours ou des recours effectifs selon le contexte ? », *J.T.*, 2017/28, n° 6698, p. 557-559. ; C. GUILLAIN et D. SCALIA, « Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne », *J.T.*, 2015/19, n° 6605, p. 423-425. ; « Conditions de détention, Caractère structurel des problèmes liés à la surpopulation carcérale, à l'hygiène et à la vétusté, Recommandation d'adopter des mesures générales, Interdiction des traitements inhumains ou dégradants », *Obs. Bxl.*, 2015/1, n° 99, p. 76-77.

systematique dans les prisons avant toute possibilité d'octroi d'un aménagement de peine, la matière a été soumise à une mue radicale dont nous allons procéder à l'examen.

Malgré la menace de surpopulation toujours d'actualité, il est donc intéressant d'observer qu'après près de 20 ans, les dernières mesures ayant été imaginées en 2006 entrent enfin en vigueur.

Ces quelques postulats entourant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 17 mai 2006 ayant été présentés, une question nous vient à l'esprit : « *L'entrée en vigueur, 17 ans plus tard, de certaines dispositions de la loi du 17 mai 2006, quels changements pour l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée ?* »

Pour répondre à cette question, nous allons, dans ce travail, revenir sur le régime de l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée tel qu'il existait avant la réforme. Dans cette première partie, nous allons également soulever les différentes faiblesses qui peuvent être mises en évidence ainsi que les reproches qui ont pu être formulées à l'égard de l'exécution des peines dans le régime préexistant (Chapitre 1).

Ensuite, nous détaillerons l'ensemble de la réforme de la loi du 17 mai 2006, ses objectifs et son évolution sur les 16 années séparant son vote de son entrée en vigueur. Nous expliquerons également dans cette partie les différents articles qui sont entrés en vigueur et ce dont ils disposent (Chapitre 2).

Dans un troisième temps, nous examinerons l'impact de cette entrée en vigueur sur le paysage de l'exécution des peines belge en profitant de l'avis d'un acteur directement concerné. Dans cette même partie, nous soulignerons une série de points d'intérêts entourant cette réforme et son évolution. Cette approche critique abordera une série de points que nous estimons être les plus intéressants dans l'ensemble de la réforme (Chapitre 3).

Dans un quatrième chapitre, nous présenterons les deux principaux défis qui, selon nous, attendent le futur de la réforme et dont il sera sans nul doute intéressant d'observer l'évolution (Chapitre 4).

Enfin, nous finirons le présent travail par une étude comparée assez brève avec deux ordres juridiques différents qui nous permettra de mettre en évidence les liens entre les différents systèmes mais également les éventuelles pistes d'amélioration pour le système d'exécution des peines belge (Chapitre 5).

Chapitre 1 : Le régime préexistant

Pour bien comprendre l'impact et les objectifs de la réforme de la matière de l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée, il est intéressant d'observer concrètement le régime en vigueur avant la réforme (Section 1) avant de s'attarder sur les problématiques rencontrées par ce régime préexistant (Section 2). Nous observerons dans cette partie le régime administratif antérieur ainsi que la doctrine mettant en évidence les faiblesses de cette gestion administrative.

Section 1 : Le régime administratif

Préalablement à l'entrée en vigueur récente de certains articles de la Loi sur le Statut Juridique Externe (ci-après LSJE)⁸, les mesures alternatives à la prison ferme étaient octroyées par deux acteurs différents, en fonction de la durée totale de la peine privative de liberté⁹. Dans cette section, nous allons différencier les deux régimes administratifs antérieurs à l'entrée en vigueur de la réforme : l'octroi de mesures par le directeur de la prison (Sous-Section 1) et l'octroi de mesures par la Direction de Gestion de la Détention (ci-après « DGD ») (Sous-Section 2). Enfin, nous verrons dans cette partie les différentes mesures d'exécution de la peine qui n'ont pas subi de changements dans leur manière d'être appliquées, car elles ne modifient pas substantiellement la nature de la peine¹⁰ (Sous-section 3). Ces différentes mesures sont toujours dépendantes du ministre ou de son délégué¹¹ étant donné que ces pouvoirs sont tirés de certains articles de la loi du 17 mai 2006 entrés en vigueur préalablement¹². Leur application n'a donc pas été modifiée depuis 2006 et ces mesures restent qualifiées de mesures appartenant au « régime administratif ».

⁸ 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, p.30455. Cette loi est communément abrégée sous l'acronyme « LSJE » pour Loi relative au Statut Juridique Externe. Dans la suite du présent travail, nous la désignerons donc principalement par son acronyme « LSJE ».

⁹ Pour toute l'étendue du présent travail, les notions faisant référence à la peine privative de liberté se réfèrent à la partie ferme à exécuter. Ainsi, une personne ayant été condamnée à 4 ans d'emprisonnement avec un sursis pour la moitié de la peine sera comprise comme exécutant une peine de 2 ans d'emprisonnement ferme. Une éventuelle addition de peines plus courtes mais dont le total à exécuter fermement dépasse 3 ans ne sera donc pas comprise comme faisant partie du régime des peines de 3 ans et moins. (Voy. Art 27 de la Loi du 17 mai 2006, *op. cit.*)

¹⁰ « Afin d'éviter de judiciaireiser à outrance le contentieux de l'exécution de la peine et de ne pas perturber le déroulement de l'exécution de la peine par des conflits juridiques répétés, le législateur a prévu que le pouvoir judiciaire n'interviendrait en règle que lorsque les modalités d'exécution de la peine ont pour effet de modifier la situation du condamné à un point tel que cette modification peut être assimilée à un changement de la nature de la peine » : M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, p. 237.

Voy. Également : Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, Rapport de la commission de la Justice de la Chambre, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2170/10, p. 5.

¹¹ En pratique, c'est la DGD qui prend les décisions sur l'octroi de ces mesures.

¹² Ils sont entrés en vigueur à des dates variables, dépendantes des arrêtés royaux faisant entrer en vigueur les dispositions. Le 1er février 2007 pour la majeure partie des prérogatives laissées dans la main du ministre.

Sous-section 1 : L'octroi par le directeur

Plusieurs mesures pouvaient être accordées par le directeur à la personne condamnée. Nous distinguerons ici les mesures de libération provisoire (Sous-section 1.1), de surveillance électronique (Sous-section 1.2) ainsi que la mesure de libération anticipée, apparue pendant la pandémie (Sous-section 1.3).

Sous-section 1.1 : La libération provisoire

La libération provisoire, dans le régime antérieur aux articles nouvellement applicables de la LSJE, était octroyée automatiquement par le directeur de l'établissement pénitentiaire dans lequel le détenu purgeait sa peine¹³. Il existait cependant deux exceptions, trouvant effet en fonction de la nature de l'infraction¹⁴. Pour l'octroi d'une telle mesure, le directeur devait alors baser sa décision sur une double condition : une condition temporelle et une condition d'absence de contre-indications¹⁵.

Le rôle de la libération provisoire sous le régime de cette circulaire ministérielle était de permettre l'équivalent, pour les peines de 3 ans et moins, de la libération conditionnelle et de la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire¹⁶.

La circulaire ministérielle n°1817 du 15 juin 2015, en sa coordination officieuse du 24 décembre 2021 distingue, à cet égard, les condamnés à des peines privatives de liberté de 3 ans et moins en plusieurs catégories.

Premièrement, la libération provisoire concernant des condamnés subissant uniquement des peines subsidiaires à des peines d'amendes. Celle-ci est octroyable automatiquement et systématiquement, sans condition temporelle ni condition de contre-indication. Les conditions sont les mêmes concernant les condamnés à des peines privatives de liberté de 6 mois et moins, si ce n'est que ces dernières sont révocables, contrairement aux premières¹⁷.

Ensuite, pour les peines privatives de liberté de 6 mois à 1 an, se rajoutent les premières conditions de temporalité. Il est en effet possible pour ces condamnés d'être libérés

¹³ Circulaire ministérielle n°1817 du 15 juillet 2015 (Coordination officieuse au 24 décembre 2021) sur la libération provisoire des condamnés subissant une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans, site du service public fédéral de la justice, consulté le 18 décembre 2023 : [CM_1817_coordination_officieuse_au_24_décembre_2021_0.pdf\(belgium.be\)](https://www.belgium.be/fr/justice/circulaire_ministérielle_n1817_du_15_juillet_2015_coordination_officieuse_au_24_décembre_2021).

¹⁴ En cas d'infraction terroriste ou de mœurs, l'octroi d'une libération provisoire n'était plus du ressort du directeur de la prison mais de la DGD.

¹⁵ Circulaire ministérielle n°1817 du 15 juillet 2015, *op. cit.*

¹⁶ M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, *op.cit.*, p.281, point 464.

¹⁷ *Ibid.*, points I et II.

provisoirement après : 1 mois pour 6 à 7 mois d'emprisonnement, 2 mois pour 7 à 8 mois d'emprisonnement et 3 mois pour 8 à 12 mois d'emprisonnement¹⁸.

Enfin, pour les peines privatives de liberté de 1 an et plus, les conditions temporelles changent pour se figer sur l'exécution d'un tiers de la peine à laquelle le détenu a été condamné. On voit également à ce stade apparaître la nécessité d'absence de contre-indications, ces dernières sont au nombre de deux : l'impossibilité de subvenir à ses besoins et le risque manifeste de porter atteinte à l'intégrité d'un tiers¹⁹.

Sous-section 1.2 : La surveillance électronique

La matière de la surveillance électronique dans le régime administratif est régie par la circulaire ministérielle du 17 juillet 2013²⁰.

Cette circulaire nous informe dans son chapitre 2, section 1, point 1 que les décisions de mise sous surveillance électronique sont prises par le directeur de la prison après avoir informé le détenu de l'existence de la mesure et ce, dès son entrée en établissement pénitentiaire. Cette information et cette décision du directeur sont données à tous les détenus condamnés à des peines privatives de liberté de 3 ans et moins, sauf ceux condamnés à une peine de plus d'un an d'emprisonnement pour des faits de mœurs concernant des mineurs²¹.

Sous-section 1.3 : La libération anticipée

La libération anticipée est une mesure accordée par le directeur et permettant au détenu de bénéficier d'une libération, six mois avant la fin effective de sa peine. Cette mesure a été créée pendant la crise du Covid-19 avec comme objectif de limiter la surpopulation carcérale. Sa première utilisation se fait sur base d'un arrêté royal entre le 9 avril et le 17 juin 2020²². La

¹⁸ *Ibid.*, point III.

¹⁹ *Ibid.*, point IV.

²⁰ Circulaire ministérielle n°: ET/SE-2 du 17 Juillet 2013 (Coordination officieuse au 04 juillet 2017) sur la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement lorsque l'ensemble des peines en exécution n'excède pas trois ans d'emprisonnement, site du service public fédéral de la justice, consulté le 18/12/2023 : [02. CM ET-SE 2 - coordination officieuse au 4 juillet 2017.pdf](#)

²¹ Sont plus précisément visés les condamnés subissant une ou plusieurs peines dont le total dépasse un an, soit pour des faits visés aux anciens art. 371/1 à 378 du C. pén. (voyeurisme, attentat à la pudeur et viol), soit pour des faits visés aux anciens art. 379 à 387 du C. pén. (corruption de la jeunesse, prostitution et outrages publics aux mœurs) pour autant qu'ils aient été commis sur des mineurs ou avec leur participation.

²² Art. 15 de l'Arrêté Royal n° 3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur par la loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II), *M.B.*, 15 janvier 2021).

mesure est ensuite réutilisée entre le 26 novembre 2020 et le 30 septembre 2021²³ et encore entre le 10 décembre 2021 et le 1^{er} juin 2022²⁴.

La libération anticipée est ensuite réactivée par la loi du 30 juillet 2022²⁵ afin de lutter contre la surpopulation carcérale. Cette dernière application a eu lieu jusqu'août 2023 où la mesure a été abandonnée.

Sous-section 2 : L'octroi par la DGD

Les mesures pouvant être octroyées par la DGD prévues dans le régime antérieur sont plus nombreuses que celles pouvant être octroyées par le directeur de l'établissement. Il est important de préciser que ces mesures ne sont pas systématiquement rendues possibles par circulaire ministérielle, une partie provient en effet de la LSJE, dans des articles déjà entrés en vigueur. Dans la partie à venir nous allons uniquement présenter les mesures normalement octroyées par le directeur mais échappant à son régime en raison du caractère de l'infraction.

Comme nous l'avons présenté dans la première sous-section, le directeur est compétent, selon l'ancien régime administratif, pour l'octroi de la libération provisoire et de la surveillance électronique des détenus de son établissement. Cependant, dans les deux circulaires ministérielles²⁶, une exception est prévue pour des cas dans lesquels la DGD devient compétente pour l'octroi de ces mesures. Il s'agit d'exception concernant la nature de l'infraction du détenu.

Ainsi, la circulaire ministérielle du 15 juillet 2015 organisant la libération provisoire prévoit, en son point IV*bis*, un régime particulier s'appliquant aux détenus pour des infractions terroristes²⁷. Dans cette procédure particulière, la décision finale est prise par la DGD après constitution d'un dossier par le directeur de la prison. Le dossier comporte d'ailleurs deux nouvelles contre-indications qui doivent être examinées avant de prononcer une décision de

²³ Loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 24 décembre 2020, p. 93772, art. 60-61.

²⁴ Loi du 23 décembre 2021 introduisant le parquet de la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et de justice, *M.B.*, 30 décembre 2021, p. 123266, art. 109 à 112.

²⁵ Loi du 30 juillet 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II, *M.B.*, 8 août 2022, p. 61540.

²⁶ Circulaire ministérielle n°1817 et circulaire ministérielle n° : ET/SE-2, *Op. Cit.*

²⁷ La circulaire ministérielle 1817*bis* du 29 avril 2016 fait explicitement référence au terrorisme, tout en visant les infractions prévues aux art. 135 à 141 C. pén. En réalité, seuls les art. 137 à 141 concernent des infractions terroristes et il semblerait donc que la référence aux art. 135 à 136 soit erronée.

libération provisoire, il s'agit du risque de quitter le territoire ainsi que du risque d'importuner la victime²⁸.

Cette même circulaire prévoit également une procédure particulière pour les détenus ayant été condamnés à des peines relevant de l'atteinte aux mœurs avec la présence d'un mineur, soit comme co-auteur, soit comme victime. Le point IV^{ter} de la circulaire prévoit une procédure de constitution de dossier avec, cette fois-ci, l'avis du SPS (service psychosocial). Cet avis est remis de manière facultative pour les peines d'un an et moins et de manière obligatoire pour les peines d'un à trois ans. Dans l'examen des contre-indications, on retrouve comme seule contre-indication le risque d'importuner la victime, celui de quitter le territoire n'étant pas un obstacle à la libération provisoire dans ce cas-ci²⁹. La décision finale se fera donc sur base du dossier par la DGD.

Concernant la surveillance électronique, la circulaire ministérielle du 17 juillet 2013 prévoit un régime particulier dans lequel la mesure est acceptée ou refusée par la DGD qui se base sur un avis motivé du directeur de la prison et sur une enquête sociale. Cette procédure concerne les personnes condamnées pour des infractions de mœurs commises sur des mineurs ou avec leur participation. Suivant cette procédure, les détenus bénéficiant de la mesure octroyée par la DGD ont, en plus des conditions imposées aux détenus « standards » bénéficiant de la mesure, un ensemble de contre-indications pouvant faire obstacle à l'octroi de la mesure. Celles-ci sont : le contexte familial, le lieu de résidence et l'environnement, la nature des faits commis, le risque manifeste que le condamné mette gravement en péril l'intégrité physique de tiers, le risque qu'il commette des infractions graves, le risque que le condamné se soustraie à l'exécution de sa peine et enfin, l'attitude du condamné vis-à-vis de sa (ses) victime(s)³⁰.

Sous-section 3 : Le régime administratif consacré par la LSJE

Comme nous l'avons évoqué au début de cette première section, une partie du régime qualifié d'« administratif » est en fait la possibilité pour la DGD de prendre des mesures modifiant l'exécution de la peine. Ces mesures peuvent être prononcées par la DGD depuis l'entrée en vigueur des premiers articles de la LSJE et leur régime n'a évolué que très peu sur les 18 dernières années.

²⁸ Circulaire ministérielle n°1817 du 15 juillet 2015, *op. cit.*, point IV^{bis}.

²⁹ *Ibid.*, point IV^{ter}.

³⁰ Circulaire ministérielle n° : ET/SE-2 du 17 juillet 2013, *op. cit.*, ch. 2, section 1, point 2.

Ces mesures n'ayant connu aucun changement fondamental à la suite de l'entrée en vigueur des derniers articles de la LSJE, nous nous contenterons dans ce travail de les énumérer rapidement, sans en détailler les conditions d'accès et procédures d'octroi.

La première mesure pouvant être accordée par la DGD est la permission de sortie. Suivant l'article 4 de la LSJE, la permission de sortie est une autorisation de quitter la prison pour une durée déterminée qui ne peut excéder seize heures (§ 1^{er}), durant lesquelles l'exécution de la peine privative de liberté est considérée comme continuant à courir (§ 4)³¹.

Une seconde mesure prévue par la LSJE est le congé pénitentiaire. Selon l'article 6, Le congé pénitentiaire permet au condamné de quitter la prison quatre fois trente-six heures par trimestre (§1^{er}), durant lesquelles l'exécution de la peine privative de liberté est considérée comme continuant à courir (§3).

Une troisième mesure est le placement en maison de transition³². L'article 9/1 de la LSJE, rajouté à la loi en 2018 stipule que « *Le placement en maison de transition est une forme de détention sous laquelle le détenu condamné subit sa peine privative de liberté sur la base d'un plan de placement. L'exécution de la peine privative de liberté se poursuit pendant la durée du placement en maison de transition.* ».

Une quatrième mesure prévue par la LSJE est l'interruption de la peine. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure d'exécution de la peine à proprement parler mais plutôt d'une mesure suspensive, nous la mentionnons pour mémoire. L'article 15 de la LSJE décrit ses effets : « *L'interruption de l'exécution de la peine suspend l'exécution de la peine pour une durée de trois mois au maximum, renouvelable.* »

Une cinquième mesure est la libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire qui est une mesure régie par la LSJE via un article rajouté par une loi du 15 mars 2012³³, modifiée par la suite par la loi pot-pourri II du 5 février 2016³⁴. L'article 20/1 de la LSJE prévoit ainsi une

³¹ Loi du 17 mai 2006, *op. cit.*, art. 4.

³² Il est important de noter que le placement en maison de transition ne faisait pas partie initialement des mesures prévues par la loi du 17 mai 2006 mais a été rajouté à la LSJE par une loi postérieure de 12 ans : Loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale, *M. B.*, 18 juillet 2018, p. 57582.

Bien que la possibilité d'octroyer cette mesure soit arrivée *a posteriori* du reste des mesures dont il est question dans cette sous-section, le placement en maison de transition est néanmoins antérieur à l'entrée en vigueur des dernières dispositions de la LSJE et est possible depuis 2018.

³³ Loi du 15 mars 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 30 mars 2012, p. 20310.

³⁴ Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 19 février 2016, p. 13130.

libération, autorisée par le ministre ou son délégué, 6 mois avant la fin de l'exécution de la peine, d'une personne faisant l'objet d'un arrêté royal d'expulsion exécutoire, d'un arrêté ministériel de renvoi exécutoire, ou d'un ordre de quitter le territoire exécutoire avec preuve d'éloignement effectif.

Une dernière mesure est prévue par la LSJE mais a comme particularité qu'elle est prononcée par le Juge d'Application des Peines (ci-après JAP). Il s'agit de la libération provisoire pour raison médicale. Cette mesure fait partie des articles de la LSJE entrés en vigueur avant 2022. En effet, les articles 72 à 80 de la LSJE sont en vigueur depuis le 12 janvier 2015³⁵, date à laquelle le JAP est officiellement entré en fonction. L'article 72 de la LSJE définit la libération provisoire pour raisons médicales : « *Le juge de l'application des peines peut accorder une libération provisoire pour raisons médicales au condamné pour lequel il est établi qu'il se trouve en phase terminale d'une maladie incurable ou que sa détention est devenue incompatible avec son état de santé.* ».

Section 2 : Les problématiques rencontrées par l'ancien régime

Dans cette section nous allons exhiber les principales faiblesses et dangers inhérents au régime administratif tel qu'il fonctionnait avant l'entrée en vigueur des derniers articles de la LSJE. Nous présenterons la problématique de la sécurité juridique (Sous-section 1), de l'inexécution de la peine (Sous-section 2) et enfin de la légalité (Sous-section 3).

Sous-section 1 : La problématique de la sécurité juridique

La sécurité juridique est un des piliers les plus important de notre système judiciaire, érigé au rang des principes généraux de droits. La jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle définit la sécurité juridique comme étant une garantie qui « *exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli*³⁶ ». Cette définition a ensuite été remaniée par le Conseil d'État qui, dans un arrêt du 18 mai 2017, déclare que : méconnaît « *le principe de sécurité juridique l'autorité qui adopte une règle insuffisamment prévisible et accessible, de sorte que le sujet de droit auquel cette règle a vocation à s'appliquer*

³⁵ Arrêté royal du 30 décembre 2014 portant exécution des articles 72 à 80 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 12 janvier 2015, p. 1024.

³⁶ C.C., 17 décembre 2003, arrêts n° 164/2003, B.3 ; 14 septembre 2006, n° 139/2006, B.12 ; 15 mai 2008, n° 80/2008, B.4 à B.9 ; 1er septembre 2008, n° 128/2008, B.9 ; 12 novembre 2009, n° 178/2009, B.6 ; 4 février 2010, n° 6/2010B.8.1 ; 22 avril 2010, n° 34/2010, B.5.1 ; 29 avril 2010, n° 49/2010, B.7 ; 24 février 2011, n° 30/2011, B.6 ; 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1.

ne peut prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où celui-ci se réalise. ³⁷».

La présente sous-section exposera en quoi le régime administratif pose un problème quant au respect de la sécurité juridique telle qu'elle est envisagée par la Cour constitutionnelle et par le Conseil d'état.

Cette insécurité juridique dans le droit de l'exécution des peines se manifeste principalement par le fait que la plupart des mesures devant normalement être octroyées par le JAP³⁸ l'étaient par le biais de pouvoirs octroyés au directeur de la prison par des circulaires ministérielles. Cette pratique a été dénoncée par la doctrine comme étant source d'insécurité juridique car ces voies administratives réglaient des points fondamentaux du régime pénitentiaire alors qu'elles n'étaient ni publiées, ni coordonnées et pouvaient à tout moment être modifiées³⁹.

Un autre aspect de l'insécurité juridique du régime administratif est l'entrée en vigueur progressive de différents articles d'une même loi. Cet aspect a été dénoncé par la section législation du Conseil d'État : *« Il est peu heureux, sur le plan de la méthode d'élaboration normative, que l'entrée en vigueur de celles-ci soit reportée par des délais aussi éloignés. S'il peut se comprendre que, lorsque le législateur adopte un texte, des impératifs d'adaptation technique, administrative ou autre, nécessitent un report raisonnable de son entrée en vigueur par rapport à ce que prescrit le droit commun, il est préoccupant qu'un laps de temps excessif sépare l'adoption de ce texte, suivie normalement de peu par sa publication au Moniteur belge, et son entrée en vigueur. Les circonstances de fait, voire les conceptions qui ont pu présider à l'adoption d'un texte, peuvent en effet changer entre ces deux moments, en manière telle que leur modification pourrait s'imposer avant même leur entrée en vigueur; ce qui peut aboutir en définitive à l'élaboration de textes n'entrant jamais en vigueur. Ces observations prennent davantage d'acuité lorsque, comme il est de plus en plus souvent constaté, les dates-limites pour l'entrée en vigueur sont successivement modifiées. Ces procédés peuvent également placer les destinataires des règles adoptées devant l'impossibilité de se préparer de manière suffisante*

³⁷ C.E., 18 mai 2017, arrêt n° 238.252, consulté le 20/12/2023 sur : [Conseil d'État \(6e chambre\) - arrêt n° 238.252 du 18 mai 2017 - Strada lex.](#)

³⁸ Si la loi du 17 mai 2006 était entrée en vigueur directement.

³⁹ O. NEDERLANDT, « Actualités en droit de l'exécution des peines privatives de liberté : Un état de crise permanent ? », in *Actualités en droit pénal et exécutions des peines* (sous la dir. de C. GUILLAIN), 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, p.128.

à leur entrée en vigueur. Lorsqu'en outre, il s'agit d'entrées en vigueur partielles, ils nuisent à la lisibilité des textes et, partant, à la sécurité juridique.⁴⁰ ».

Ainsi les deux principales problématiques rencontrées par le régime administratif précédant l'entrée en vigueur récente des derniers articles de la LSJE sont : d'un côté la source normative peu accessible au citoyen -et d'autant plus au détenu- et potentiellement très versatile puisque dépendant de circulaires pouvant être modifiée sans vote démocratique et à tout moment ; et d'un autre côté une entrée en vigueur progressive qui constitue pour le justiciable une difficulté de compréhension du régime en vigueur car les reports se trouvent tous dans des actes séparés et ne sont donc pas facilement accessibles. Ces deux points combinés entrent en contradiction avec la définition jurisprudentielle de la sécurité juridique en n'offrant pas une règle suffisamment prévisible permettant au justiciable d'anticiper les conséquences de son comportement.

Sous-section 2 : La problématique de l'inexécution des peines

Cette problématique diffère légèrement de la première car elle ne se base pas sur un principe général de droit mais plutôt sur une réalité de terrain. Nous différencierons dans cette Sous-section cette problématique sous le regard des professionnels du droit (Juges, magistrats) (Sous-section 2.1) et cette même problématique sous le regard des citoyens, et plus particulièrement des délinquants (Sous-section 2.2).

Sous-section 2.1 : Le regard des magistrats

La cause principale de cette croyance en l'inexécution des peines privatives de liberté de 3 ans et moins est l'existence de la libération provisoire qui, rappelons-le, permet la libération immédiate -sans passage en prison- dans plusieurs cas⁴¹. Cette libération provisoire automatiquement accordée à un certain stade de l'exécution de la peine alimente la croyance des magistrats que les peines qu'ils prononcent ne seraient pas complètement exécutées ou, en tout cas, pas dans les proportions que le juge du fond avait imaginées. Pour contrer cette pratique, plusieurs juges ont reconnu, à l'occasion d'une enquête, infliger volontairement des peines plus lourdes pour contourner la libération provisoire immédiate⁴² ou pour faire passer la

⁴⁰ Avis du Conseil d'État (section législation), du 28 juin 2013, n° 53.440/3, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2999/001, pp. 29-30, renvoyant à son avis 44.352/2 du 21 avril 2008 et à son avis 48.943/2/4 du 25 novembre 2010.

⁴¹ Voy. la Sous-section 1.1 du présent travail, relative à la libération provisoire.

⁴² K. BEYENS, C. FRANCOISE et V. SCHEIRS, « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines » in *Déviance et société*, 2010, vol. 34(3), p. 412. : « Normalement, cela ne devrait pas nous concerner, mais dans la pratique on s'en inquiète. Il y a comme cela des bruits qui courent qu'on n'exécute plus rien en dessous de X mois. Donc, il

personne sous le régime -plus sévère que le régime administratif- de l'exécution des peines devant le TAP⁴³. Ces témoignages de juges, ces magistrats au premier stade de l'exécution des peines, démontrent qu'il existe une croyance, légitime, que les peines qui sont prononcées ne sont pas exécutées, ou en tout cas pas dans les mêmes conditions que celles envisagées par le juge du fond. Cette pratique a d'ailleurs été dénoncée également par la doctrine à de nombreuses reprises, dénonçant alors l'existence même des peines de courte durée⁴⁴.

Cette croyance en l'inexécution des peines a, comme précisé juste avant, un effet très pervers sur la manière dont les juges du fond réfléchissent à la peine qui est juste. Comme le souligne très pertinemment Olivia NEDERLANDT : « *dans toute une série d'hypothèses, ces peines s'exécutent en prison en partie (si les conditions pour la surveillance électronique ne sont pas remplies), voire totalement (si la direction ou la DGD refusent l'octroi de la libération provisoire ou en cas de révocation de la libération provisoire). Par ailleurs, pour de nombreuses personnes condamnées, la peine inférieure ou égale à trois ans sera cumulée avec d'autres peines privatives de liberté aboutissant à ce que le seuil de trois ans soit dépassé et à ce que cette peine soit finalement exécutée en prison.*⁴⁵ ».

Ainsi, si dans de nombreux cas la peine privative de liberté ne sera en effet pas appliquée dans les mêmes proportions que la peine prononcée, il existe également des cas dans lesquels les peines seront complètement exécutées. C'est à ce moment-là qu'il devient problématique de prononcer des peines volontairement plus importantes en s'attendant à ce qu'elle ne soit pas appliquée complètement.

Il est important de signaler que, même si cette problématique du sentiment d'inexécution est présente et ressentie par de nombreux juges, cela n'induit pas forcément que ceux-ci prononcent des peines plus lourdes et tombent dans le travers expliqué ci-dessus. Selon la même étude sur le ressenti des magistrats du Royaume sur l'exécution des peines qu'ils prononcent, une partie importante de ces magistrats reste insensible à toute influence que l'exécution des peines

n'est pas impossible alors qu'au lieu de donner effectivement les trois mois de prison, on va en donner six, pour en faire trois. On dira que cela ne se fait pas, mais ce n'est pas vrai. Il arrive qu'on en tienne compte, autant tenir compte d'une information juste » ; « On m'a appris à ne pas prendre en compte l'exécution des peines, mais je le fais quand même. Si je trouve que quelqu'un doit vraiment aller en prison, alors je lui donne une peine de sept mois parce que je sais que six mois ne seront pas exécutés »

⁴³ Ibid. : « *Dans les peines plus lourdes, je choisis parfois consciemment d'imposer une peine d'un peu plus de trois ans afin que le condamné comparaisse devant le tribunal de l'application des peines* »

⁴⁴ C. HOFFMANN et O. NEDERLANDT, « L'exécution des peines à l'heure de la traçabilité » in JACOBS, A. et MASSET, A. (dir.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 307. Renvoyant à M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, 2^{ème} éd., Limal, Anthemis, 2012, p. 80.

⁴⁵ O. NEDERLANDT, *Op. cit.*, p.190.

pouvaient avoir⁴⁶. Force est de constater néanmoins que le ressenti des praticiens sur ce régime antérieur est relativement unanime quant à l'inexécution des peines prononcées. La variable ici est la réaction du juge face à cette information et pas un point de vue différent sur la question de si oui ou non la peine est effectivement appliquée.

Sous-section 2.2 : Le regard des condamnés

D'un point de vue extérieur au monde des praticiens du droit, le régime administratif en vigueur pour l'exécution des peines privatives de liberté envoyait un signal alarmant de faiblesse. En effet, l'inexécution des peines a eu beau avoir des effets (ou non) sur les décisions des juges, elle procurait en tout cas aux délinquants un sentiment d'impunité. En effet, pour les délinquants récidivistes le système existant précédemment était facilement exploitable. Sachant qu'il suffisait d'être condamné à moins de 6 mois de prison ferme pour ne jamais y mettre les pieds et qu'une peine plus lourde ne les menait qu'à quelques mois d'emprisonnement au plus, la petite délinquance pouvait vite ressentir un sentiment de toute puissance face à la machine judiciaire puisqu'elle pouvait commettre des petits délits sans risquer le passage en prison. Cette problématique était telle qu'il existe un cas assez marquant de jurisprudence d'un juge correctionnel anversois qui a acquitté un voleur en état de récidive au motif que ce dernier avait été condamné plusieurs fois à des peines qu'il n'avait pas dû exécuter et que la non-exécution de ces peines avait agi comme un incitant à la criminalité et, par conséquent, comme une provocation par l'autorité. Ce cas de jurisprudence est repris par de nombreuses sources doctrinales⁴⁷ pour démontrer l'absurdité que créait le régime antérieur dans le rôle coercitif de la loi.

Sous-section 3 : La problématique de la légalité

Dans cette partie, nous allons d'abord présenter la définition la plus communément utilisée de la légalité, telle qu'elle fut donnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, avant de présenter l'aspect contradictoire d'une des interprétations de ce principe de légalité avec le régime de l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée

⁴⁶ K. BEYENS, C. FRANCOISE et V. SCHEIRS, *Op. cit.* : « En tant que juge, tu ne peux jamais être certain que les peines ne seront pas effectivement exécutées. Mais si quelqu'un [exécute] quand même [la peine] Alors, comme juge, tu as quand même mauvaise conscience », « C'est dangereux de rendre les peines parce qu'on croit qu'elles seront appliquées de telle façon. (...) Savoir comment les peines seront appliquées ne nous aidera pas, et cela peut avoir même des effets pervers. » ou encore : « Du point de vue de l'individualisation des peines, ce n'est pas admissible qu'on prenne nos décisions en fonction des possibilités qui existent. Cela aboutit à des injustices. »

⁴⁷ C. HOFFMANN et O. NEDERLANDT, *Op. cit.*, p.306. ; M.-A. Beernaert, « Les paradoxes du droit belge de l'exécution des peines », in *La peine dans tous ses états, Hommage à Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 195. ; K. BEYENS, C. FRANCOISE et V. SCHEIRS, *Op. cit.*, pp. 402 et 411.

Le principe de la légalité a été défini par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* comme étant le fait qu'une loi soit : « *une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé.* »⁴⁸ »

Cette vision de la Cour Européenne est rencontrée dans notre Constitution belge via les articles 12 et 14. Ces derniers stipulent que « *Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit* »⁴⁹ et « *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi* »⁵⁰. Pour évoquer la problématique de la légalité dans le cadre de l'exécution des peines, c'est cependant vers une lecture combinée de l'article 14 et de l'article 40 de notre Constitution que nous devons nous diriger. En effet, l'article 14 de la Constitution, cité ci-dessus nous affirme que l'application⁵¹ des peines est soumise au principe de la légalité. L'article 40, lui, dispose que : « *Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.* »⁵² »

La Constitution, par cet article 40, nous demande de différencier l'application de la peine -qui est du ressort du pouvoir judiciaire- et la mise à exécution de cette peine -qui est du ressort du pouvoir exécutif-. Force est de constater pourtant que, en choisissant de ne pas appliquer certaines peines, le pouvoir exécutif a dépassé ses prérogatives et s'implique, au-delà de la simple exécution de la peine, dans la modification de la nature des peines.

Cette intervention du pouvoir exécutif, outrepassant ses prérogatives, fut dénoncée par la commission Dupont sous le nom de la « crise de la légalité » : « *Durant la seconde moitié du XXe siècle, le droit pénal évoluant vers une plus grande individualisation dans le prononcé de la peine, le pouvoir exécutif a commencé lui aussi à aménager l'exécution des peines privatives de liberté, en décidant de ne plus exécuter certaines peines de prisons ou en modifiant la nature de celles-ci par l'octroi d'aménagements de peines aux condamnés (régime de semi-détention, de libération anticipée, etc.). Les juristes, à nouveau, ont élevé leur voix et s'est alors cristallisée ce que la commission Dupont a appelé « la crise de légalité » : le pouvoir exécutif ne peut aménager les peines en dehors de toute base légale. L'argument de la séparation des*

⁴⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62267> (consulté le 9 janvier 2024), § 49.

⁴⁹ Const., art. 12, al 2.

⁵⁰ Const., art. 14.

⁵¹ Nulle peine ne peut être établie ni **appliquée** qu'en vertu de la loi.

⁵² Const., art. 40.

pouvoirs a aussi été invoqué : le pouvoir exécutif ne peut qu'exécuter les peines, en d'autres termes, il ne peut pas décider de ne pas exécuter ou de changer la nature de la peine prononcée. Les demandes de légaliser la matière se sont doublées d'une demande de judiciarisation : il faut prévoir un recours juridictionnel, dès lors que l'on touche à un droit fondamental, la liberté.⁵³ »

Cette problématique de la légalité, c'est donc essentiellement l'intervention du pouvoir exécutif dans la modification de la peine infligée par le pouvoir judiciaire et un mélange de mise en danger de la séparation des pouvoirs et de décisions prises sans l'aval d'une norme énoncée avec suffisamment de précision tel que demandé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

⁵³ O. NEDERLANDT, « Actualités en droit de l'exécution des peines privatives de liberté : Un état de crise permanent » *op. cit.*, p. 215.

Chapitre 2 : La Loi sur le Statut Juridique Externe

Dans ce deuxième chapitre, nous allons nous concentrer sur les détails de l'entrée en vigueur du nouveau régime. Dans un premier temps, nous évoquerons les grandes lignes qui ont conduit et dirigé la réforme du statut juridique externe du condamné en examinant les travaux préparatoires et les différents reports et modifications que la loi originellement pensée a subis jusqu'à son entrée en vigueur complète (Section 1). Nous détaillerons dans un second temps l'ensemble des mesures récemment entrées en vigueur et préciserons celles qui doivent encore l'être (Section 2).

Section 1 : Les idées et projets de la réforme

Cette première section visera à présenter la réforme et ses lignes directrices (Sous-section 1) avant d'en détailler les différents reports en résumant les raisons ainsi que les revirements politiques entre le vote de la réforme et son entrée en vigueur définitive (Sous-section 2).

Sous-section 1 : Le projet de réforme

Le projet de loi ayant débouché à l'adoption de la LSJE en 2006 se base en grande partie sur les observations et les travaux réalisés par les commissions Dupont⁵⁴ (précitée) et Holsters⁵⁵, instituées par de précédents ministres de la Justice. Sans grande surprise, la plupart des points présentés comme défaillants et nécessitant le vote d'un nouveau régime, tel que celui imaginé dans le projet de loi, sont des points que nous avons déjà détaillés en abordant les principales faiblesses du régime administratif antérieur.

Dans les motifs présentés par les auteurs du projet de loi, la nécessité d'adopter un nouveau régime est démontrée par l'absence de légalité dans le régime administratif et le manque de séparation des pouvoirs de ce même régime, comme nous l'avons d'ailleurs présenté dans le premier chapitre du présent travail.

Conscient de ces imperfections, l'idée principale du législateur se résume à cette partie du projet de loi : « *Outre qu'il offre une base légale au statut juridique externe des détenus, le projet tend*

⁵⁴ C'est en 1996 qu'une prise de conscience émane à travers une note politique du ministre de la Justice, Stefaan DE CLERCK, en ce qui concerne l'absence de législation sur les statuts et les droits des détenus. C'est dans cette mouvance que le ministre créa la Commission Dupont, chargée de présenter un projet de loi pénitentiaire encadrant les droits des détenus.

⁵⁵ 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 sur les tribunaux de l'application des peines.

à rationaliser les différentes modalités existantes. Certaines mesures d'exécution des peines étaient en effet tombées en désuétude (par exemple les arrêts de fin de semaine) ; d'autres commandaient une clarification de leurs modalités d'octroi ou d'application.⁵⁶ ».

Un deuxième axe qui tient à cœur au législateur dans son projet de loi est l'idée – évoquée à plusieurs reprises dans le présent travail – de renforcer la séparation des pouvoirs. Pour ce faire, le projet de loi devait s'accorder avec les articles 40 et 14 de la Constitution. La commission Holsters était parvenue aux conclusions que le sujet faisait face à une double difficulté : d'une part exécuter les peines prononcées sans nuire à la séparation des pouvoirs et donc en modifiant judiciairement la décision si son exécution diffère tellement de la peine prononcée qu'elle en vient à en modifier la nature, et d'autre part d'éviter de judiciariser à outrance l'exécution des peines afin de ne pas perturber l'exécution de la peine avec de multiples conflits de juridictions⁵⁷.

C'est en voulant offrir une solution satisfaisante à ces enjeux que le législateur confère, dans le projet de loi, le pouvoir au ministre ou son délégué (dans les faits la DGD, comme expliqué précédemment) d'octroyer certaines mesures d'exécution de la peine⁵⁸, dans l'idée que ces mesures n'altèrent pas la peine au point d'en modifier la nature. Dans cette même optique, les mesures altérant effectivement la nature de la peine sont réassignées aux nouvellement instaurés Juge et Tribunal d'application des peines.

Une troisième volonté de changement du projet est de s'écarter, pour les peines privatives de liberté de courte durée, du régime de la libération provisoire automatique et de se raccrocher au régime du tribunal d'application des peines, de manière moins formalisée compte tenu de la gravité plus relative de ces dossiers⁵⁹. Cette volonté mène à l'instauration du Juge d'application des peines, dont nous approfondirons l'analyse ultérieurement.

Un quatrième axe de réflexion abordé par le projet de loi est l'octroi au JAP de deux compétences supplémentaires (outre l'octroi de mesures aménageant l'exécution de la peine privative de liberté) : celle de pouvoir modifier la nature de la peine en transformant une peine

⁵⁶ Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2005-2006, 51-2170/10, p. 7.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.* : « C'est ainsi que des mesures telles que la permission de sortie ou le congé pénitentiaire restent, aux termes du projet, de la compétence du pouvoir exécutif. Il s'agit en effet de mesures ponctuelles, dont la durée n'excède pas 36 heures, et qui ne modifient pas la peine qui avait été prononcée par le juge pénal. Il en va de même de l'interruption de l'exécution de la peine ».

⁵⁹ *Ibid.*, p.9.

de prison en peine de travail d'intérêt général si les circonstances y conduisent⁶⁰ et une compétence spécifique en ce qui concerne un concours d'infraction dont l'existence n'était pas connue par le juge du fond au moment où ce dernier a statué.

D'autres points repris dans le projet de loi comme motivant la réforme sont relatifs à d'autres aspects de la LSJE. On y retrouve notamment tout ce qui est relatif à la situation de la victime dans les procédés d'exécution des peines, le suivi et le contrôle des décisions du tribunal d'application des peines et la réglementation relative au pourvoi en cassation de ces mêmes décisions. Ces sujets s'éloignant un peu de la thématique du présent travail, nous ne les aborderons pas ici.

Dans l'ensemble des travaux préparatoires, le législateur a récupéré un certain nombre de travaux réalisés préalablement par les commissions Dupont et Holsters, mais a également procédé à l'audition du président du Conseil des procureurs du Roi, M. Pierre ROMIJN à l'époque. Cette audition, relative à la LSJE mais également à la loi instaurant un tribunal d'application des peines, est annexée aux discussions politiques sur le projet. Il est intéressant d'y observer plusieurs remarques formulées par le président du Conseil des procureurs, notamment au sujet de la loi visant à instaurer un tribunal d'application des peines : « *En ce qui concerne le ministère public, il doit disposer de collaborateurs lui permettant d'assurer une charge accrue par rapport à celle du magistrat du ministère public près la commission de libération conditionnelle. La bonne application future de la loi est donc subordonnée à l'attribution au pouvoir judiciaire des moyens adéquats. Si ceux-ci ne sont pas susceptibles d'être alloués avec l'ampleur nécessaire, il serait préférable de ne pas faire entrer en vigueur en même temps tous les articles définissant les compétences diverses nouvellement attribuées aux tribunaux d'application des peines.*

Les facteurs critiques de succès sont donc : – pour les acteurs dits judiciaires, l'application avec dynamisme et créativité d'une loi innovante qui fait passer une bonne part de l'exécution des peines dans le giron judiciaire ; – pour l'exécutif, l'allocation au judiciaire des moyens

⁶⁰Ibid., p.10 : « Cette possibilité a été créée pour les cas dans lesquels il apparaît que, compte tenu de la situation sociale, familiale et professionnelle du condamné, la peine privative de liberté ne permettra pas d'atteindre ses objectifs, à savoir la réparation du dommage causé à la société et à la victime. En ce cas, une peine ne pourra être modifiée que si la situation du condamné a sensiblement évolué depuis le moment où la peine a été prononcée. »

Cette partie de la loi ne sera finalement jamais utilisée par le JAP puisqu'elle sera abrogée par l'art. 24 de la Loi du 5 mai 2019 modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, M.B., 14 juin 2019, p. 61148.

adéquats ; – pour le législateur le vote de modalités d'entrée en vigueur réalistes pour les nouvelles dispositions. ⁶¹ ».

Cet extrait souligne avec précision les difficultés anticipées par le système judiciaire pour se calquer sur le nouveau régime légal. Le président du Conseil des procureurs affirme d'ailleurs qu'en cas de manque de moyens - humains ou financiers – il serait préférable de faire entrer en vigueur les mesures de manière progressive. Cette entrée en vigueur progressive ne sera pas souhaitée par le législateur initial, mais force est de constater qu'elle finira par se produire malgré tout.

Sous-section 2 : Les reports de la réforme

Le projet de loi tel qu'il a été voté par le législateur proposait initialement, dans son article 109, que l'entrée en vigueur des divers articles se ferait via l'adoption d'arrêtés royaux et que l'ensemble des articles entrerait en vigueur au plus tard 2 ans après la publication au Moniteur⁶². En février 2007, les premières mesures de la loi entrent en vigueur, notamment la partie relative aux mesures d'aménagement de la peine prononcée par le TAP pour des peines privatives de liberté de plus de 3 ans. Pour la partie de la loi relative aux prérogatives du JAP et plus précisément l'octroi de mesures d'exécution de la peine privative de liberté de trois ans et moins, la situation est moins simple.

Les dispositions relatives aux prérogatives du JAP seront, quant à elles, reportées à douze reprises⁶³. Ces nombreux reports se font sur base de plusieurs problématiques, parfois récurrentes. Par souci synthétique, nous n'aborderons ici que les reports « originaux » dans leurs motifs.

En décembre 2007, un projet de loi⁶⁴ propose un premier report de la date limite d'entrée en vigueur imposée par l'article 109. Les motivations de ce premier report sont doubles. Premièrement, le législateur avance comme raison l'existence d'une évaluation du fonctionnement du TAP dont le résultat serait essentiel à une entrée en vigueur saine des mesures relatives au JAP. Deuxièmement, l'entrée en vigueur de ces dernières mesures « exige

⁶¹ *Ibid.*, p.203.

⁶² Loi du 17 mai 2006, *op. cit.*, art. 109.

⁶³ Respectivement aux 1er septembre 2009, au 1er septembre 2012, au 1er septembre 2013, au 1er septembre 2015, au 1er janvier 2016, au 1er septembre 2017, au 1er octobre 2019, au 1er octobre 2020, au 1er avril 2021, au 1er décembre 2021, au 1er juin 2022 et enfin au 1er septembre 2022 (ou 2023 pour les peines ne dépassant pas deux ans).

⁶⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses (II), *doc. parl.*, ch. repr., session ord. 2007-2008, 52-0518/001.

*des décisions importantes ayant un impact budgétaire considérable.*⁶⁵ » alors que le gouvernement est, au moment du projet de loi, en affaires courantes. Selon le législateur, ces deux raisons empêcheraient les juges d'application des peines de pouvoir exécuter leurs missions dans le respect de la sécurité juridique et dans les meilleures conditions possibles.

Un deuxième report de l'entrée en vigueur a lieu en juillet 2008⁶⁶. Dans le projet de loi⁶⁷, les motifs avancés pour légitimer le report reprennent l'attente de l'évaluation du fonctionnement du TAP en y ajoutant un autre motif, celui de la nécessité d'attendre la fin du Masterplan visant à obtenir une infrastructure pénitentiaire présentant des conditions de détention humaines. Le programme de construction et de rénovation pénitentiaire n'étant pas achevé, la crainte du législateur est d'augmenter la population carcérale alors même que celle-ci est déjà problématique. Un troisième argument avancé dans ce projet est également le temps -plus important que prévu- nécessaire pour mettre en collaboration efficace différents services publics.

Les reports jusqu'en 2015 sont majoritairement effectués pour des raisons budgétaires, bien que dans le report au 1^{er} septembre 2015⁶⁸ on retrouve dans le projet de loi une idée d'« *adaptation en profondeur du régime des peines de moins de trois ans*⁶⁹ » et une volonté de modifier certains aspects de la loi initialement votée, déjà âgée de 9 ans. En 2017, les raisons sont ressorties d'adapter le régime, avec cette fois-ci une mention de la création d'un « Code de l'exécution des peines⁷⁰ ».

Dans le report en 2019⁷¹, on retrouve d'autres idées du législateur qui part du principe que les mesures de la loi de 2006 devant toujours être appliquées ne pourront pas l'être d'un seul coup. Dès lors, en 2019, le législateur se propose de retravailler les différentes mesures en plus de reporter leur entrée en vigueur afin de trouver une manière de les appliquer progressivement.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁶ Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II), *M.B.*, 07 août 2008, p. 41224.

⁶⁷ Projet de loi portant des dispositions diverses (II), *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2007-2008, 52-1201/001, p. 7.

⁶⁸ Loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 31 décembre 2012, p. 88941.

⁶⁹ Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2012-2013, 53-2572/001.

⁷⁰ Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2016-2017, 54-2259/003, p. 159.

⁷¹ Loi du 5 mai 2019 modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge d'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 14 juin 2019, p. 61148.

Les principales faiblesses soulevées par le législateur de 2019 sont les procédures lourdes et chronophages devant le JAP⁷². Le projet de loi tend donc à simplifier ces procédures.

Enfin, les reports les plus récents (en 2020, deux fois en 2021 et en 2022) sont quant à eux légitimés par des situations de crises tout à fait particulières. Dans un premier temps c'est la crise du COVID19 qui a empêché l'entrée en vigueur des dernières mesures⁷³ et dans un second temps c'est la peur d'une recrudescence de la surpopulation carcérale dans les lieux de détention, combinée à la nécessité d'utiliser d'éventuels espaces de détention comme lieu d'accueil pour les réfugiés de guerre ukrainiens, qui a motivé le législateur à effectuer un dernier report⁷⁴.

Section 2 : Les articles récemment entrés en vigueur

Dans l'ensemble de la réforme imaginée par le législateur de la LSJE du 17 mai 2006, seuls les articles 27 à 46 ont été reportés jusqu'en 2022, les autres étant entrés en vigueur soit directement, soit au cours des différents reports. Ces articles 27 à 46 sont ceux qui permettent la gestion, par le juge d'application des peines, de l'exécution des peines privatives de liberté de 3 ans et moins. Dans cette section nous résumerons brièvement les différentes informations contenues dans ces articles (Sous-section 1) avant de présenter l'entrée en vigueur étalée sur deux ans qui a été imaginée par le législateur (Sous-section 2)

Sous-section 1 : Le contenu des articles

L'article 27 de la loi du 17 mai 2006 sert simplement à définir ce qui est entendu par le législateur concernant les peines privatives de liberté de 3 ans ou moins et donc le champ d'application *rationae materiae* des mesures comprises dans les articles suivants. Comme exprimé plus tôt dans ce travail, le terme de 3 ans doit être entendu comme la part effective de la peine à exécuter⁷⁵, cette conception nous est donnée par l'article 27.

⁷² Projet de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, 54-3527/001, p.3.

⁷³ Proposition de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, notamment dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2019-2020, 55-1295/001, p.79. ; Projet de loi visant à postposer l'entrée en vigueur des dispositions relatives au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté pour les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2020-2021, 55-1796/001, p. 4.

⁷⁴ Projet de loi visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2021-2022, 55-2645/001, p.5.

⁷⁵ Voy. Art. 27 de la LSJE et la note de bas de page n°9 du présent travail.

L'article 28 nous donne, quant à lui, les conditions d'octroi des mesures d'aménagement de la peine qui doivent être remplies par le détenu lui-même (et non plus par la nature de sa peine). Il est intéressant également de noter que l'article 28 exclut de ces conditions les condamnés qui cherchent à bénéficier d'une mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement ou de la remise⁷⁶ car cette mesure possède ses propres contre-indications⁷⁷.

Les conditions principales données par l'article 28 pour la plupart des mesures sont l'absence du risque que le condamné importune la victime et l'absence de risques que représenterait le détenu pour lui-même ou pour autrui.

Les articles 29 à 37 s'occupent, quant à eux, de détailler la procédure dans son ensemble, du dépôt de la requête au greffe de la prison à la procédure d'appel, en passant par la motivation de la décision, la constitution d'un dossier d'information ou encore les éventuelles auditions du détenu.

Les articles 38 à 43 abordent la décision favorable du JAP et donc les modalités d'octrois et les conditions à respecter pendant le bénéfice de ces aménagements de peines par le détenu. L'article 39 détermine les conditions standard que le détenu s'engage de respecter⁷⁸ alors que les articles 40 et 41 permettent au JAP de rajouter des conditions plus individualisées s'il l'estime nécessaire, soit dans l'intérêt de la victime, soit dans l'objectif de limiter le risque de récidive ou encore en cas de délinquant ayant été condamné pour des infractions à caractère sexuel⁷⁹ ou terroriste⁸⁰.

Les articles 42 et 43 règlent les modalités d'application et de mise en fonction qui suivent l'octroi d'une détention limitée ou d'une surveillance électronique.

L'article 45 précise le formalisme en cas de refus, par le juge d'application des peines, de l'octroi de la modalité demandée et, notamment, le fait que le juge indique le délai pendant lequel le condamné ne pourra pas redemander l'octroi de la même mesure, ce délai ne pouvant excéder 6 mois.

⁷⁶ Art. 28, §1^{er} de la LSJE.

⁷⁷ *Ibid.*, §2.

⁷⁸ Les 4 conditions standard sont : ne pas commettre de nouvelle infraction, avoir une domiciliation fixe, donner suite aux convocations du ministère public et, pour la libération provisoire en vue de l'éloignement ou de la remise, l'obligation de quitter effectivement le territoire.

⁷⁹ Celles visées aux articles 371/1 à 378 du Code pénal.

⁸⁰ Celles visées au titre 1^{er} *ter* du livre II du Code pénal.

Enfin, l'article 46 indique les formalités de communication de la décision au détenu, au directeur de prison, au ministère public ainsi qu'à la victime. D'autres autorités sont mises au courant du jugement dans les cas d'octroi de certaines modalités d'exécution de la peine.

Sous-section 2 : L'entrée en vigueur segmentée

Dans son dernier report, le législateur a, par soucis de faisabilité et de réalisme, établi un agenda particulier pour une entrée en vigueur progressive de ces articles 27 à 46. En effet, plusieurs phases d'entrée en vigueur ont été imaginées pour permettre une transition efficace vers ce nouveau régime⁸¹.

Ainsi, l'article 2, 2° de la loi ayant reporté une dernière fois l'entrée en vigueur⁸² stipule que « L'article⁸³ est complété par un alinéa rédigé comme suit: "Par dérogation à l'alinéa 1er, les dispositions de la présente loi qui ont trait aux modalités d'exécution de la peine accordées par le juge de l'application des peines visées au titre V, entrent en vigueur à l'égard des condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la partie à exécuter s'élève à deux ans ou moins, à une date à déterminer par le Roi, et au plus tard le 1er septembre 2023. »

Il s'agit donc d'une entrée en vigueur qui cible, dans un premier temps (septembre 2022), les personnes ayant été condamnées à une peine privative de liberté de plus de 2 ans et de moins de 3 ans⁸⁴, et dans un deuxième temps (septembre 2023), les personnes condamnées à une peine privative de liberté de 2 ans et moins.

Il faut également préciser que les peines de moins de 6 mois d'emprisonnement sont encore exclues de l'application des peines prévue par LSJE. En effet, la loi du 31 juillet 2023 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme (IV), rajoute un nouveau délai

⁸¹ Voy. not. : Projet de loi visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2021-2022, 55-2645/001, pages 6-7 : « Afin de répondre à ce besoin de capacité de détention supplémentaire, le choix est fait pour une entrée en vigueur de la loi sur le statut juridique externe pour les personnes condamnées à des peines de trois ans ou moins en deux phases : — La loi entrera en vigueur au 1er septembre 2022 pour les personnes condamnées dont le total des peines privatives de liberté est de plus de deux ans. — Il est prévu qu'au cours de 2022 et 2023 des capacités supplémentaires seront créées via les maisons de détention, de sorte que la loi puisse également entrer en vigueur au plus tard le 1er septembre 2023 pour les personnes condamnées à un total de peines de deux ans ou moins. Le Roi conserve donc la possibilité de faire entrer la loi en vigueur plus tôt si la situation dans les prisons et le développement de la capacité de détention alternative devait permettre de le faire plus tôt. » et « Tout cela signifie que les motifs actuels pour le report de l'entrée en vigueur au 1er septembre 2022 et au 1er septembre 2023 seront suffisamment réglés pour assurer le bon déroulement de l'entrée en vigueur. »

⁸² Loi du 18 mai 2022 visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 25 mai 2022, p. 44775.

⁸³ Il est ici fait référence à l'article 109, évoqué dans le début de l'article 2 de la loi du 18 mai 2022, qui était l'article fixant la date d'entrée en vigueur de la loi.

⁸⁴ Comprise comme étant la peine effective de plus de 2 ans.

concernant les peines privatives de liberté ne dépassant pas 6 mois⁸⁵. Ce nouveau délai donne au législateur jusqu'au 31 décembre 2025 pour inclure les peines de moins de 6 mois dans le pouvoir d'appréciation du juge d'application des peines.

⁸⁵ Art. 24, 2° de la loi du 31 juillet 2023 visant à rendre la justice plus humaines, plus rapide et plus ferme, *M.B.*, 9 août 2023, p. 66557.

Chapitre 3 : Différents regards sur la réforme

Dans ce troisième chapitre, nous nous pencherons sur l'effet que cette réforme sur le droit de l'exécution des peines privatives de liberté de 3 ans et moins. Dans une première section, nous présenterons l'avis sur la réforme de l'actrice de terrain que nous avons rencontrée (Section 1). Dans un second temps nous présenterons une analyse personnelle sur l'impact et la portée de la réforme, en détaillant plusieurs points d'intérêt entourant cette réforme (Section 2).

Section 1 : La réalité de terrain

Dans cette section, nous allons nous baser sur notre entretien avec la juge d'applications des peines Véronique LALOUX⁸⁶ pour aborder différentes questions. Premièrement, nous nous arrêterons sur sa perception du rôle qui lui a été accordé par la LSJE et la manière dont elle exerce ce rôle (Sous-section 1). Ensuite, nous nous attarderons sur les proportions de dossiers traités et les différentes décisions rendues (Sous-section 2). Nous évoquerons enfin son opinion sur la réforme et son effet sur le droit de l'exécution des peines privatives de liberté de 3 ans et moins (Sous-section 3).

Sous-section 1 : Le rôle du JAP

À notre question sur le rôle qu'elle pense devoir revêtir, la juge d'application des peines LALOUX nous répond de manière assez claire. Selon elle, le rôle du JAP -une fois que la peine de prison est prononcée et, partant du principe qu'il est de notoriété commune que la prison n'est pas la meilleure solution à la délinquance- est de se baser sur l'ensemble des circonstances d'un dossier pour essayer d'apporter la meilleure réponse pénale possible afin de favoriser la réinsertion⁸⁷. Cette réinsertion ne peut cependant pas se dérouler sans balises et, c'est là le rôle du JAP, ces balises doivent être posées par l'organe judiciaire. Il s'opère ensuite une distinction entre le JAP et le TAP pour poser ces balises. Cette distinction est importante pour Mme LALOUX qui estime que, au-delà de trois ans (qui pourrait être un autre plafond, mais qui s'explique par le plafonnement à 3 ans des peines de polices, empêchant – sauf cumul de peine- de se retrouver devant le JAP pour une contravention) il est important, voire essentiel, d'apprécier collégialement, avec un assesseur spécialisé en droit pénitentiaire et un autre assesseur spécialisé en criminologie, les conditions d'octroi de ces mesures⁸⁸. Ces balises visant

⁸⁶ Voir Annexe 2 du présent mémoire.

⁸⁷ *Ibid.*, question 2.

⁸⁸ *Ibid.*, question 9.

à encadrer une réinsertion sereine ne sont, selon elle, pas une manière de rejuger une affaire, mais d'adapter la peine. Un nouveau jugement, ce serait modifier la peine qui a été appliquée au fond, or le JAP ne modifie pas la peine, il la modalise. Selon les mots de Mme LALOUX : « *Modifier la peine ce serait dire « cette peine n'existe plus ». Le juge d'application ne dit pas qu'elle n'existe plus il dit « pendant x temps vous n'allez pas la faire au sein de la prison vous allez la faire sous surveillance électronique. Après la surveillance électronique vous n'allez plus la faire en détention sous surveillance électronique, vous allez la faire sous libération conditionnelle » ça veut dire que si vous ne respectez pas les conditions on repart de 0 et on retourne en prison, on révoque la modalisation et la peine, elle existe toujours.*⁸⁹ »

Cette explication est importante car il s'agit d'une critique populaire classique que de se dire que les condamnations ne servent à rien car de toute façon les délinquants ressortiront aussi vite qu'ils sont entrés⁹⁰. Pour la juge LALOUX, il est important d'aborder la question de manière plus balancée, car il est préférable de faire sortir du milieu carcéral un individu utilisant les outils que le législateur lui a laissé pour se réinsérer plutôt que le laisser dans un milieu moins favorable à la réinsertion sociale qu'est la prison.

Pour terminer cette sous-section, nous voulions également mettre en avant la réponse de Mme LALOUX à la question que nous lui avons posée de savoir s'il était, à son avis, vraiment important que ce soit un juge (entendu un membre du pouvoir judiciaire) qui prenne les décisions d'octroi -ou non- des mesures modalisant la peine. Cette réponse démontre -à notre sens- l'importance du rôle du JAP dans ce nouveau cadre légal : « *c'est Olivia NEDERLANDT qui disait que, en réalité, tant que c'est organisé au sein de la prison via les avis des directeurs et via la DGD, ce sont des faveurs qui sont octroyées au détenu ou au condamné. À partir du moment où ça doit passer par un juge, c'est un droit.*⁹¹ »

À partir du moment où c'est un juge qui prend les décisions, il s'agit donc d'un droit que n'importe quel détenu peut faire valoir et, puisqu'il s'agit d'un droit, celui-ci offre la garantie d'une certaine procédure, d'éventuels recours et de contestations en cas de désaccord.

Tout au long des premiers chapitres du présent travail, nous avons approché l'application des peines dans le régime antérieur comme une situation automatique et systématique. Or, comme nous le témoigne Mme LALOUX, ces mesures automatiques étaient grandement dépendantes du

⁸⁹ *Ibid.*, question 10.

⁹⁰ Voy. la sous-section 2.2 du chapitre 1, section 2 du présent mémoire, relative à l'inexécution des peines, ainsi que l'annexe 2, question 10.

⁹¹ Voy. Annexe 2, question 3.

directeur de la prison ou de la DGD, ceci menant parfois à des abus de pouvoirs de la part des personnes détentrices d'un tel pouvoir : *« j'ai déjà entendu des « tant que ce sera moi directeur tu ne l'auras pas ta permission de sortie, tu n'auras pas ton congé pénitentiaire » et donc les critères (pour apprécier la pertinence de l'octroi d'une mesure) n'étaient pas les bons critères. Ce qu'il faut, c'est savoir s'il y a une possibilité de réinsertion ou pas. S'il y en a une on la saisit, s'il n'y en a pas, il va falloir inciter la personne à essayer de de recréer tout ça.⁹² »*

Pour résumer cette sous-section, le rôle du JAP selon Mme LALOUX est de garantir le droit aux détenus à être entendus dans le cadre des demandes de modalisation de leur peine d'emprisonnement tout en s'assurant que les balises nécessaires à une réinsertion sociale sereine soit effectivement posées.

Sous-section 2 : La charge de travail du JAP depuis la réforme

Un autre point pratique concernant la réforme qu'il nous paraissait pertinent d'évoquer est la charge de travail, le nombre de demandes d'octroi de modalités qui sont formulées depuis l'entrée en vigueur récente de la LSJE ainsi que la proportion de ces demandes qui sont reçues positivement. En somme, quelle est l'importance, dans les faits, des nouveaux droits hérités par les détenus purgeant une peine privative de liberté de 3 ans ou moins.

Dans un premier temps, nous avons posé la question quant à la quantité de dossiers ayant été traités par la juge depuis son entrée en fonction comme JAP à Bruxelles. Elle répertorie un total de 98 dossiers ayant été traités durant l'année 2023 et, au moment de notre échange (3 avril 2024), un nombre de 93 dossiers pour le début de 2024. On peut facilement observer une croissance importante du nombre de dossiers traités par la juge d'application des peines bruxelloise en une seule année, puisqu'en trois mois, celle-ci se retrouvent avec autant de dossiers que sur la première année d'entrée en vigueur des dernières dispositions de la LSJE. Mme LALOUX nous précise également que le nombre de dossiers n'est pas forcément quantitatif du nombre de jugements ou de demandes, simplement du nombre de détenus qui formulent des demandes⁹³.

Sur l'ensemble des demandes qui ont été formulées, nous avons demandé à savoir dans quelles proportions la juge avait-elle rendu un avis favorable à l'octroi de la mesure demandée. Elle nous précise que, contrairement au régime antérieur, son rôle actuellement conféré par la LSJE n'est pas d'être un « *presse-bouton* » mais bel et bien un juge, qui observe le dossier au fond,

⁹² *Ibid.*, question 4.

⁹³ *Ibid.*, question 5.

avant de rendre un jugement motivé. Par conséquent l'octroi de la mesure n'est plus systématique. La juge LALOUX nous révèle également qu'à l'entrée en vigueur de la loi, en septembre 2022, dans les premières demandes, il y avait une grande quantité de refus sur base d'irrecevabilité ou d'incompétence de la juge, preuve que la mise en pratique de la loi a mis du temps à être pleinement maîtrisée. Ces cas d'irrecevabilités ou d'incompétences ont fini par diminuer et concerne maintenant presque exclusivement les procédures de demandes faites en liberté⁹⁴.

Au-delà de ces refus pour cause procédurale, la juge nous confie qu'elle ne refuse l'octroi de mesures que dans les situations dans lesquelles le risque pour l'intégrité d'autrui ne peut pas être effectivement mesuré, notamment face à du multi-récidivisme sévère, quand le condamné n'apporte pas d'élément nouveau au dossier pouvant laisser croire qu'il va changer de comportement⁹⁵.

Sous-section 3 : La LSJE et son impact sur l'exécution des peines

Une partie importante de l'entretien que nous avons eu avec Mme LALOUX concernait l'ensemble de la LSJE et ce que cette loi a apporté avec son entrée en vigueur récente. Dans cette sous-section, nous reviendrons sur les différents aspects de la réforme.

Selon Véronique LALOUX, la LSJE telle qu'elle est entrée en vigueur en septembre 2022 et septembre 2023 est une bonne solution. Il apparaît clair que les problématiques soulevées dans le présent travail⁹⁶ ont été résolues avec cette nouvelle loi, c'est un fait. La question était plutôt de savoir si cette solution était une solution efficace et décente⁹⁷.

Bien qu'elle trouve que la solution apportée par la réforme est une bonne solution - l'optique n'était pas de mettre tout le monde en prison, mais surtout de faire exécuter les peines qui sont prononcées- elle déplore néanmoins un manque important de fonds⁹⁸ alloués aux prisons qui auraient permis à ces prisons de profiter de la période de transition (entre septembre 2022 et 2023) pour faire entrer en place une routine dans la gestion des dossiers et dans la prise en

⁹⁴ Nous reviendrons sur cette procédure dans la section suivante.

⁹⁵ Annexe 2, question 5.

⁹⁶ L'inexécution des peines, la légalité et la sécurité juridique.

⁹⁷ Il est important de (re)souligner l'existence, depuis plusieurs années, d'une sévère surpopulation carcérale en Belgique, menant à des séjours en prisons jugés par la CEDH contraire à l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme relatif au traitement inhumain et dégradant. L'entrée en vigueur de la LSJE a -comme nous l'avons démontré plus tôt dans ce travail- comme effet de renforcer la population carcérale en emprisonnant effectivement les personnes condamnées. Les questions de la décence et de l'impact de la réforme sur la population carcérale seront abordées dans le chapitre suivant de ce travail.

⁹⁸ Nous rappellerons que la nécessité de libérer des fonds afin de faire en sorte que l'entrée en vigueur se déroule de manière fluide avait été rappelée à de nombreuses reprises au cours des différents reports de la réforme.

charge des différents détenus. Mme LALOUX nous révèle que, dans les prisons de très grande envergure, l'entrée en vigueur et l'assimilation de la nouvelle loi ne se passe pas très bien, rendant par conséquent la nouvelle réforme assez peu efficace⁹⁹.

Elle nous relate d'ailleurs le cas d'Haren, qui la concerne directement, et où « *il n'y a personne pour gérer les dossiers, ils ne comprennent rien aux règles de procédure, qui ne sont du coup pas respectées, ils libèrent des gens qui devraient rester en détention, ils en tiennent d'autres en détention alors qu'ils devraient être libérés, (...) cette prison-là n'a pas eu l'occasion ni les moyens de profiter de la période de latence pour s'adapter, ce qui rend la situation aujourd'hui très complexe*¹⁰⁰. »

En résumé, le principal reproche fait par Mme LALOUX à la réforme vient surtout de l'aspect pratique de celle-ci. Au-delà de celui-ci, la réforme semble apporter, dans les faits, ce qui était envisagé théoriquement par le législateur. Cependant l'efficacité sur le moyen et le long terme ne peuvent pas encore être abordés vu la récence de la réforme. Les difficultés qu'elle pourra rencontrer ne peuvent être qu'hypothétiques et seront abordées dans le chapitre suivant.

Section 2 : Avis critique sur la réforme

Dans cette section, nous allons utiliser l'ensemble des sources documentaires que nous avons consultées pour la rédaction du présent travail pour développer un avis critique sur plusieurs points d'intérêt entourant l'entrée en vigueur des dispositions de la LSJE. Dans un premier temps, nous évoquerons les différentes critiques qu'il est possible de faire autour des reports répétés de la LSJE (Sous-section 1). Ensuite, dans un second temps, nous écrirons sur les différences entre ce que préconisait la doctrine et les intervenants durant les débats des projets de loi et le résultat apporté par la réforme (Sous-section 2). Enfin, nous mentionnerons les différents points qui nous paraissent susceptibles de poser des problèmes ou -à tout le moins- des questions, à savoir la distinction persistante entre les mesures d'aménagement de la peine octroyées par la DGD et par le JAP (Sous-section 3), les difficultés procédurales dans la constitution des dossiers (Sous-section 4) et enfin l'impossibilité pour le détenu de faire appel de la décision du JAP (Sous-section 5).

Sous-section 1 : Les reports

⁹⁹ Dans certains établissements seulement et -à priori- à court terme puisque c'est une difficulté de personnel et de fluidité de la mise en place qui est relevée par la JAP.

¹⁰⁰ Annexe 2, question 11.

Quand nous évoquons le sujet du présent travail à des néophytes du droit, la première incompréhension qui est formulée est de savoir pourquoi une loi qui a été votée en 2006 n'est entrée en vigueur que 16 ans plus tard. La réponse à cette interrogation a été apportée dans les parties précédentes de ce travail. Dans cette sous-section, nous allons plutôt apporter un avis argumenté et *a posteriori* sur la pertinence et l'utilité *in fine* de ces reports s'étalant sur 16 ans.

Le tout premier motif qui sera avancé par un législateur comme nécessitant un report de l'entrée en vigueur des dispositions de la LSJE relatives aux prérogatives du JAP est, comme nous l'avons évoqué plus tôt¹⁰¹, l'envie du législateur d'observer le fonctionnement correct et serein du TAP pour être sûr du succès de l'entrée en fonction des JAP¹⁰². Force est de constater que ce premier argument de report ne trouve pas de cohérence à nos yeux.

En effet, nous pouvons développer plusieurs arguments pouvant remettre en question ce besoin impératif du législateur d'obtenir un compte-rendu sur le fonctionnement du TAP¹⁰³. La loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines avait comme date d'entrée en vigueur la plus lointaine le 1^{er} décembre 2007¹⁰⁴. L'article 11 de cette loi modifie le Code Judiciaire en laissant les décisions concernant l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins à un juge d'application des peines, rattachés au TAP mais siégeant seul.

Dès lors que le juge d'application siège seul, il représente une mise en fonction moins chronophage, moins difficile et moins coûteuse que pour le TAP, composé d'un juge et de deux assesseurs. Le juge fonctionnant en solitaire, son entrée en fonction est également plus simple, puisqu'un seul acteur doit se faire à la nouvelle législation. En plus d'être -à notre sens- plus facile à faire entrer en vigueur, les peines privatives de libertés de 3 ans et moins sont représentatives d'une bien plus grande proportion des personnes détenues en Belgique que les peines plus lourdes, relevant du TAP. Ainsi, une partie de la loi du 17 mai 2006 était plus « facile » à faire entrer en vigueur tout en touchant une bien plus grande population pénitentiaire, il nous apparaît à première vue illogique de considérer comme indispensable le

¹⁰¹ Voy. pages 22 et 23 du présent travail.

¹⁰² Nous mettons ici de côté la deuxième raison -budgétaire- qui trouve une certaine cohérence étant donné la situation à l'époque de ce premier report. Le gouvernement était, en effet, en affaires courantes et donc empêché, par le principe d'affaires courantes, de débloquer des dépenses importantes.

¹⁰³ Précisons que le TAP est entré en fonction le 1^{er} février 2007 et que le projet de loi pour le premier report date du 10 décembre, soit seulement 10 mois plus tard.

¹⁰⁴ Art. 51 de la Loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines, *M.B.*, 15 juin 2006, p. 30477.

fait de vérifier le bon fonctionnement d'une autre entité judiciaire, tout aussi récente et dont la manière de faire possède des différences significatives¹⁰⁵ avec le juge d'application des peines.

Nous estimons que ce regard sur les raisons avancées par le législateur en 2007 n'est pas unique puisque le Conseil d'État, dans l'avis remis au sujet de ce projet de loi, reprend uniquement les difficultés budgétaires avancées par le législateur – difficultés qu'il confirme- et rajoute la difficulté de recrutement du personnel judiciaire nécessaire pour faire fonctionner correctement le JAP à travers le royaume¹⁰⁶ mais ne reprend pas l'explication donnée par le législateur de l'impérativité d'observer le bon fonctionnement du TAP. Nous rejoignons l'avis du Conseil d'État concernant les difficultés de mise à exécution de la loi en période d'affaire courante mais peinons à percevoir l'intérêt accordé par le législateur dans les résultats d'enquêtes sur le fonctionnement des TAP.

Nous pouvons faire le même reproche au report de juillet 2008, qui reprend les mêmes explications au sujet de l'enquête sur le fonctionnement des TAP. C'est au niveau de ce deuxième report qu'il s'agit, selon nous, d'un report politique qui manque de pragmatisme. Le deuxième argument invoqué lors de ce second report est la volonté d'attendre la fin de la mise à exécution du Masterplan visant à créer plus de place dans nos établissements pénitentiaires. De notre point de vue, aucun des arguments principaux évoqué par le législateur en 2008 ne peut légitimer le report de l'entrée en vigueur. Le Conseil d'État rappelle d'ailleurs dans le cadre de ce projet de loi de 2008 qu' « *Il est peu heureux, sur le plan de la méthode d'élaboration normative, que l'entrée en vigueur de celles-ci soit reportée par des délais aussi éloignés*¹⁰⁷. »

Cette position du Conseil d'État est souvent remise sur le devant de la scène lors de reports répétés d'une loi ayant été votée. Au-delà de partager le constat, nous estimons que les reports ne doivent être motivés que par des circonstances extraordinaires -comme une situation budgétaire complexe lors d'affaires courantes- et se limiter au strict minimum. Bien que nous sommes sensibles à la volonté du législateur de ne pas aggraver une surpopulation carcérale déjà existante et problématique en Belgique et sa volonté d'attendre l'aboutissement du

¹⁰⁵ Collégialité, importance des décisions, importance des infractions commise par les détenus se présentant, réinsertion de longue haleine, ...

¹⁰⁶ Avis du Conseil d'État n°43.809/2 : « *permet de déterminer qu'il faudra 14 juges, 14 substituts du Procureur du Roi, 14 greffiers et 14 secrétaires de Parquet pour prendre en charge l'ensemble du travail à réaliser. Il faut donc au moins recruter 28 magistrats supplémentaires (...) il est impossible de prendre toutes les mesures adéquates afin de permettre aux juges de l'application des peines de pouvoir effectuer leur mission essentielle pour la sécurité publique dans les meilleures conditions possibles* ».

¹⁰⁷ Cet extrait a déjà été utilisé en page 13 du présent travail dans la partie relative à l'insécurité juridique ; Avis du Conseil d'État n°44.352/2.

Masterplan visant à obtenir plus de places en prison, de nouveaux établissements et la rénovation des plus insalubres, les chiffres que nous pouvons consulter 16 ans plus tard nous révèle que ce report n'a, *in fine*, que peu servi la surpopulation carcérale. Si nous reprenons les chiffres de la surpopulation carcérale en Belgique entre 2008 et 2012¹⁰⁸, nous pouvons constater qu'en 2008, la surpopulation carcérale était de 19% pour un total de places de 8226 ; en 2009, cette surpopulation s'élève à 22% pour 8254 places ; en 2010, 19% pour 8829 places ; en 2011 et 2012, 24% pour respectivement 8873 et 8930 places¹⁰⁹.

Il est évident que le législateur de 2008 n'avait aucun moyen de connaître cette évolution postérieure au report -et sans doute l'adoption des nouvelles mesures aurait empiré cette surpopulation carcérale- mais, compte tenu du passif belge concernant la surpopulation carcérale, qui est toujours d'actualité au moment de l'entrée en vigueur en 2022 de la LSJE, il nous semble que l'existence d'une surpopulation carcérale permanente ne justifie pas d'une circonstance extraordinaire suffisante à reporter l'entrée en vigueur d'une loi votée démocratiquement en 2006¹¹⁰.

Passé cette date de 2008, la plupart des reports sont dus à des manques de moyen financiers suffisants pour permettre l'entrée en fonction de tout le personnel nécessaire. Ce manque de moyen peut facilement être expliqué par l'investissement massif du budget dans le Masterplan et, par conséquent, dans l'élargissement du parc pénitentiaire. Nous n'avons que peu de critiques à apporter à ces reports qui suivent, comme dit précédemment dans ce travail, une volonté de remodeler la loi initialement votée -ce qui sera fait à plusieurs reprises-, une volonté d'éventuellement rédiger un Code particulier pour régir l'exécution des peines et enfin successivement les crises du COVID-19 et de la guerre en Ukraine.

Sous-section 2 : Les évolutions poussées par les professionnels du droit

Dans la présente sous-section, nous allons présenter un échantillon de positions et d'idées exprimées par la doctrine et par les intervenants lors des travaux préparatoires et examinerons si la réponse législative apportée correspond à ce qui était préconisé par certains professionnels du droit.

¹⁰⁸ Le Masterplan était supposé être mené à terme en 2012, il a néanmoins été étendu jusqu'en 2016 par la suite. En date du report de l'entrée en vigueur, en 2008, la vision du législateur était de faire entrer en vigueur la LSJE en 2012, à la fin prévue initialement pour le Masterplan. Par conséquent, nous nous arrêtons aux chiffres de 2012.

¹⁰⁹ J. ZEEGERS, *Analyse : La surpopulation carcérale en Belgique*, Bruxelles, Les analyses du Centre Jean Gol, décembre 2017, tableau 1.

¹¹⁰ La surpopulation carcérale était d'ailleurs déjà de 15% en 2006, au moment du vote de la loi. La situation était donc connue du législateur de l'époque, qui a néanmoins jugé que la loi aurait son utilité dans le paysage légal belge.

Nous n'allons pas ici revenir sur tous les articles doctrinaux précédant le vote de la loi en 2006, car ils sont à la fois très nombreux et légèrement obsolètes compte tenu du large laps de temps entre le vote et l'adoption des dernières mesures de la loi. Pour cette sous-section nous nous concentrerons sur quelques productions doctrinales parues dans la période entre 2006 et 2023 ainsi que quelques projets de lois. Grâce à ceux-ci nous aborderons : la volonté de réforme combinée du droit pénal et du droit de l'exécution des peines (Sous-section 2.1), le recours à une procédure écrite par défaut (Sous-section 2.2), l'idée d'une procédure semi-automatique (Sous-section 2.3), le rôle du directeur dans la procédure (Sous-section 2.4) et enfin les liens pouvant être faits entre les reports de la réforme, le recours à la détention préventive et la surpopulation carcérale (Sous-section 2.5).

Sous-section 2.1 : Une réforme combinée

Une opinion des professionnels du droit et, plus particulièrement, du droit pénitentiaire qui revient de manière régulière dans la période de latence¹¹¹ entre l'entrée en vigueur du TAP et du JAP est qu'il serait préférable d'opérer une double réforme, simultanée, entre le droit de l'exécution des peines et la réforme du Code pénal déjà prévue. Cette idée d'opérer une double réforme aurait cependant retardé l'entrée en vigueur des dispositions relative au JAP et c'est finalement une entrée en vigueur de la LSJE préalable à celle du Code pénal revu¹¹² qui a été choisie par le législateur. Nous voulons cependant ici mentionner quelques opinions de différents professionnels. Dans la proposition de loi modifiant la LSJE de 2019¹¹³ une série de parlementaires et de magistrats vont exprimer des avis en faveur d'une réforme globale de l'ensemble du droit pénal et du droit de l'exécution des peines. Mme Magalie CLAVIE, présidente du Conseil Supérieur de la Justice et présidente de la commission d'enquête et d'avis réunie du Conseil Supérieur de la Justice (CAER) exprime, au nom du CAER, l'opinion suivante au sujet d'une réforme globale : *« Elle recommande que des modifications aussi substantielles que celles envisagées ne soient adoptées que dans le cadre d'une réforme globale et cohérente de l'exécution des peines, idéalement liée à celle de la réforme du Code pénal. (...) La CAER estime que ces multiples réformes gagneraient à faire l'objet d'un examen et d'une*

¹¹¹ C'est une opinion qui revient souvent vers les derniers reports, vers 2018 et 2019.

¹¹² Une section du prochain chapitre sera consacrée au dialogue entre la LSJE et le Code pénal réformé tel qu'il a été voté.

¹¹³ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à des peines privatives de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge d'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la justice par Mme Laurette Onkelinks et M Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3527/007.

réflexion plus globaux afin d'en assurer la nécessaire cohérence dans un souci de sécurité juridique et de compréhensibilité¹¹⁴. »

Dans le même esprit, M. Vincent SPRONCK, directeur de la prison de Forest et représentant de l'Association des directeurs de prisons francophones, se prononce en faveur d'une évolution en parallèle de la réforme du Code pénal et de la création du Code d'exécution des peines (le projet n'était pas encore complètement abandonné lors de son intervention)¹¹⁵. Force est de constater que cette recommandation de professionnels du droit n'a pas été forcément suivie par les politiques¹¹⁶. Nous verrons ultérieurement dans ce travail à quel point la dissociation des deux réformes impactera le futur du droit pénal.

Sous-section 2.2 : La procédure écrite

Une seconde idée qui, elle, a abouti durant les procédés législatifs de reports et de modifications de la LSJE, est le passage, dans la législation, d'une procédure devant le JAP entièrement orale lors d'une audience à une procédure écrite par défaut, sauf besoin contraire exprimé par le JAP¹¹⁷.

Dans l'ensemble des travaux préparatoires et des premiers reports de la réforme, la procédure oratoire et contradictoire a souvent été décrite, car elle était lourde et chronophage, rendant compliqué l'examen de l'ensemble des dossiers par les JAP. Cette lourdeur administrative et fonctionnelle a, à elle seule, légitimé plusieurs reports de l'entrée en vigueur de la réforme : « *La loi n'est en effet jamais entrée en vigueur dans ce domaine en raison principalement de la procédure lourde et chronophage devant le juge de l'application des peines¹¹⁸. »*

C'est donc assez naturellement que le législateur de 2019, en modifiant la LSJE en profondeur au niveau de la procédure devant le JAP pour les peines privatives de liberté de trois ans et moins, a simplifié l'ensemble de la procédure et des délais, en remplaçant notamment la

¹¹⁴ *Ibid.*, pp.16-17.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.26.

¹¹⁶ Il est important de préciser que seules les interventions liant la réforme du Code pénal et la LSJE ont été reprises pour cette sous-section 2.1, il paraît nécessaire d'ajouter que plusieurs intervenants à travers les différents documents parlementaires ont présenté différentes opinions sur l'utilité d'une réforme combinée. Il ne s'agit pas ici d'insinuer que les politiques en fonction à l'époque ont été à contre-courant complet de tout ce qui a été préconisé par les professionnels du droit, mais bien de mettre en avant une idée précise de lien pouvant être établi entre deux réformes importantes.

¹¹⁷ Depuis la Loi du 5 mai 2019, *op. cit.*, la procédure écrite a été érigée en principe alors qu'initialement, le législateur avait opté pour une procédure orale devant le JAP. Il subsiste néanmoins des situations dans lesquelles une audience peut avoir lieu : Si le JAP le demande car il estime ne pas avoir assez d'informations dans le dossier ; si le détenu s'est vu refusé l'octroi de sa mesure requise en procédure écrite, il peut demander que la demande suivante se passe en audience.

¹¹⁸ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n°54-3527/001, p.3.

procédure oratoire par la procédure écrite. Compte tenu du nombre de détenus en Belgique et du peu de JAP en fonction, il nous semble en effet positif que ces conseils aient été suivi par le législateur pour faciliter l'ensemble des procédures devant le JAP. Ce choix a d'ailleurs été accueilli plutôt positivement par le CAER¹¹⁹.

Cette procédure simplifiée et écrite est d'ailleurs encore plus simplifiée par le fait que l'avis du ministère public sur les dossiers traités par le JAP est devenu optionnel dans la même modification de 2019. Cet avis facultatif du ministère public a reçu un avis plus mitigé, certains intervenants du projet de loi estimaient indispensable que le ministère public rende un avis par écrit (c'est notamment la position des TAP néerlandophones) mais le principal intéressé, le ministère public, quant à lui, reçoit cet allègement des tâches avec plaisir : « *Le Collège des procureurs généraux souscrit au principe selon lequel, à ce stade, l'avis est facultatif et donc non obligatoire. Compte tenu des moyens budgétaires et humains limités, il convient de fixer des priorités et il n'est en effet pas nécessaire que le ministère public rende un avis dans chaque dossier*¹²⁰. »

Nous estimons que le gain de temps et d'énergie de ces procédures simplifiées ne contrevient pas à l'objectif de base de la LSJE puisqu'elle n'envisageait la présence du détenu que pour prendre connaissance des conditions attachées à l'octroi de la mesure et non pas une intervention de celui-ci¹²¹. Dès lors que le détenu peut prendre connaissance de ces conditions lors de la notification, cela n'apporte pas -dans la plupart des cas et selon nous- de plus-value à une procédure en audience, d'autant plus qu'une série de garanties accompagne ce système, empêchant le droit d'exécution des peines de retomber dans ses travers.

Sous-section 2.3 : La procédure semi-automatique

Une autre idée ayant émergé du parcours législatif de la LSJE et que nous trouvions intéressante -mais qui n'a pas été retenue, la procédure écrite ayant été préférée- est l'idée d'un mélange entre le système entièrement automatisé de l'ancien régime et le système de l'octroi par le JAP apporté par la LSJE. On parle alors de légalisation du système antérieur. Pour résumer l'idée, les décisions auraient continué à être prises par le directeur de la prison, comme c'était le cas

¹¹⁹ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la justice par Mme Laurette Onkelinks et M Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3527/007, p. 19.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹²¹ O. NEDERLANDT et L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol » in H BOSLY et CH. DE VALKENEEER (dir.), *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 147 : « Si le législateur de 2006 avait insisté sur la nécessaire présence de la personne condamnée à l'audience, c'était afin que celle-ci puisse entendre les conditions qui lui seront imposées en cas d'octroi d'une modalité et puisse marquer son accord sur celles-ci. ».

antérieurement, avec une possibilité de faire appel de la décision auprès d'un JAP dans certaines circonstances : « *Dans trois hypothèses, la situation pouvait cependant être soumise au TAP : 1° lorsque le ministère public décide qu'un dossier doit être traité par le TAP, s'opposant donc à l'octroi automatique ; 2° toute demande de révocation devrait être soumise au TAP ; 3° le.la condamné.e dont la libération a été révoquée par le TAP ne pourrait ensuite plus être libéré.e que sur décision du TAP*¹²². »¹²³

Cette idée est notamment proposée à un moment par la CAER dans les débats du projet de loi de 2019¹²⁴. Cette idée est tirée d'un plan de déjudiciarisation partielle envisagé par le ministre de la Justice en 2014 et en 2016. C'est également une position que tiendra M. Jean-François FUNCK dans le même débat : « *Une piste pourrait être en effet de légaliser le système actuel et de prévoir un système de recours devant le juge de l'application des peines pour les peines de moins de 3 ans*¹²⁵. »

L'idée provient également des travaux des commissions Dupont et Holster, précédemment citées, qui avaient envisagé la procédure semi-automatique pour contourner les lourdeurs de la procédure en audience.

Même si l'idée paraît avoir ses avantages, nous demeurons sceptique quant à son impact sur les trois problématiques de l'ancien régime évoquées plus tôt dans ce travail. Au niveau de la sécurité juridique, bien qu'un appel soit possible, les décisions auraient été prises toujours sur base de directives et du pouvoir discrétionnaire du directeur de prison, avec seulement une minorité des cas pouvant constituer jurisprudence, le contrat n'aurait donc pas été rempli. Au niveau de la légalité, on retrouve peut-être un peu plus de sens également puisqu'il y aurait eu une loi octroyant directement au directeur le pouvoir de prendre ces décisions et une vraie base légale. Cependant il ne faut pas oublier le concept de séparation des pouvoirs, lié intrinsèquement à la légalité des mesures. Là encore, ce système aurait fait défaut puisqu'un membre du pouvoir exécutif aurait pris des mesures relevant de l'organe judiciaire. Enfin, au

¹²² O. NEDERLANDT, « L'actualité en droit de l'exécution des peines privatives de liberté : un état de crise permanent ? », *op. cit.*, p.180.

¹²³ Même s'il est ici fait mention du TAP (car l'auteure parle des peines de plus de 3 ans), une situation homologue était envisagée pour les peines de 3 ans et moins.

¹²⁴ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la justice par Mme Laurette Onkelinks et M Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3527/007, p. 20 : « *Si la volonté politique est d'arriver à une telle automatisation, la CAER se demande s'il ne serait pas alors plus judicieux de recourir ouvertement à un système de déjudiciarisation partielle tel qu'envisagé en 2014 en en 2016 par le ministre de la Justice et selon lequel les modalités seraient octroyées de manière automatique, sauf dans certaines hypothèses requérant l'intervention d'un juge* »

¹²⁵ *Ibid.*, p. 57.

niveau de l'inexécution des peines, le régime de semi-automatisme se base, comme son nom l'indique, sur l'automatisme de l'ancien régime, force est de constater que son adoption n'aurait pas vraiment eu d'impact sur l'inexécution des peines.

Sous-section 2.4 : Le rôle du directeur dans la procédure

Un quatrième point qu'il nous semblait intéressant d'aborder est le rôle du directeur dans l'exécution des peines privatives de liberté. Il nous paraît évident que le directeur avait une place centrale dans le système qui était en vigueur avant l'arrivée de la LSJE. Comme nous le dit très bien Mme LALOUX : *« j'ai déjà entendu des « tant que ce sera moi directeur tu ne n'auras pas ta permission de sortie, tu n'auras pas ton congé pénitentiaire »¹²⁶ »*.

Ainsi le rôle prépondérant du directeur pouvait constituer un levier de pression dans les relations internes de la prison et empêcher ou favoriser de manière significative la réinsertion d'un détenu. Ces prérogatives du directeur de la prison viennent du fait que, lorsqu'un texte de loi était nécessaire pour réglementer l'exécution des peines privatives de liberté, il n'a jamais été créé. D'un point de vue très concret, l'exécutif -qui était le premier mis en difficulté par ce vide juridique- a dû s'adapter et s'octroyer le pouvoir d'aménager les peines. C'est à ce moment-là que la « crise de la légalité » a commencé.

Il est évident que les prérogatives aussi larges auto-octroyées aux directeurs de prisons posaient un problème et leurs avis et décisions pesaient trop dans la balance. Cependant, comme le disait Vincent SPRONCK, les directeurs sont les « *moins mal placés* » pour émettre une opinion circonstanciée sur les possibilités de réinsertion d'un détenu, et ce en raison de leur position « *au carrefour des différents regards sur le détenu*¹²⁷ ». Dès lors, il nous semble important de saluer la place qu'occupe toujours le directeur dans la procédure de l'octroi de mesures par le JAP. Là où l'on a laissé le ministère public libre de ne pas réagir pour faciliter la procédure, on a maintenu l'avis obligatoire du directeur de la prison, tout en lui retirant son caractère absolu, ce qui, compte tenu de sa place dans l'exécution de la peine, nous paraît indispensable.

Sous-section 2.5 : Les reports de la réforme face à la détention préventive

¹²⁶ Annexe 2, question 4.

¹²⁷ V. SPRONCK, « Le tribunal de l'application des peines ou l'incursion du droit dans les murs. Le point de vue d'un directeur de prison », in *L'exécution des peines privatives de liberté. Regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008, p. 111.

Le dernier point que nous voulions aborder dans les évolutions poussées par le monde des professionnels du droit n'est pas vraiment une évolution, mais plutôt un avis exprimé par nombre d'experts sur le lien pouvant être fait entre la détention préventive, la surpopulation carcérale et la réforme de la LSJE. Mme LALOUX nous le disait lors de notre entretien, plus d'un an après l'entrée en vigueur de la LSJE : « *J'entends parfois ces directeurs dire que la surpopulation carcérale c'est forcément la faute du JAP (sous-entendu des peines privatives de liberté de trois ans et moins effectivement exécutées). Alors que la doctrine, notamment Mme NEDERLANDT et Mme BEERNAERT, dit qu'en réalité c'est la détention préventive qui fout en l'air la surpopulation carcérale*¹²⁸ ».

Cette idée que la surpopulation carcérale est en grande partie due à la détention préventive est loin de n'être qu'une idée. Quantitativement, en 2017, c'est 32% de l'entièreté de la population carcérale belge qui était privée de liberté sans avoir été jugée. Mais alors quel est le lien entre la détention préventive et l'inexécution des peines privatives de liberté de 3 ans et moins ?

À cette question, plusieurs professionnels du droit apportent une réponse de concert : « *Le recours à la détention préventive a partiellement compensé la non-exécution des courtes peines*¹²⁹. » ; « *La « croyance » en l'inexécution des peines jusqu'à trois ans a pour conséquence que la détention préventive est utilisée, contra legem, comme un moyen de répression immédiate*¹³⁰. » ; « *L'application de la détention préventive comme peine immédiate est légitimée par ces juges par la non-exécution des « courtes » peines et le sentiment d'impunité qui, selon eux, en découle. Ils considèrent la détention préventive comme un « acompte » sur la condamnation à l'emprisonnement qu'ils escomptent de toute façon, mais qui ne sera sans doute pas exécutée en prison*¹³¹. » ; « *Parmi ceux-ci, la fausse croyance en l'inexécution des peines jusqu'à trois ans peut avoir pour conséquence un recours accru à la détention préventive*¹³². »

¹²⁸ Annexe 2, question 11.

¹²⁹ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la justice par Mme Laurette Onkelinks et M Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3527/007, p. 21. (Opinion de M. Hans Claus, directeur de la prison de Audenarde)

¹³⁰ O. NEDERLANDT, « Actualités en droit de l'exécution des peines privatives de liberté : un état de crise permanent ? », *op. cit.*, p. 190.

¹³¹ S. SNACKEN, « Conclusions générales » in L. AUBERT (dir.), *La détention préventive, comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruyant, 2017, pp. 251-252.

¹³² M.-A. BEERNAERT, J.-F. FUNCK et O. NEDERLANDT, « L'entrée en vigueur du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », *J.T.*, 2022, p. 472.

Selon l'ensemble de ces réactions, on peut déterminer que, en l'absence d'une exécution des peines correcte -comme ce qui a été soulevé plus tôt dans ce travail-, le juge d'instruction serait plus à même de délivrer un mandat d'arrêt afin que le prévenu purge effectivement une partie de la peine qui, estime le juge d'instruction, sera prononcée, contournant ainsi la problématique de l'inexécution¹³³. En prenant en compte cette réalité de fait -en termes de population de détenus prévenus- et cette théorie quant à l'explication de la réalité, le rejet de la réforme pendant plusieurs années ne pouvait donc pas apporter une solution à la surpopulation des prisons puisque, en l'absence d'une exécution concrète des peines, la magistrature d'instruction avait plus souvent recours à la détention préventive.

Bien que nous partagions le constat de la population (trop) importante de prévenus dans le parc carcéral, un tiers des détenus nous le rappelons, et que la théorie reliant l'inexécution des peines et la détention préventive paraît complètement cohérente, nous voulions néanmoins nuancer le propos grâce à l'une des réponses à nos question de la JAP LALOUX : *« Personnellement, je pense que ce n'est pas la détention préventive qui entraîne la surpopulation carcérale. C'est l'augmentation de la violence dans la société actuelle qui augmente la détention préventive qui, à son tour, augmente la population carcérale. J'ai été juge d'instruction pendant 22 ans et à chaque fois qu'il y avait des articles de journaux, je reprenais mon tableau indicatif, qui me montrait si je pouvais décemment relâcher la personne. Assassinat ou vol avec violence, c'est systématiquement non. Donc je passais systématiquement mon tableau en revue et, parfois, je pouvais donner une surveillance électronique ou des conditions à respecter. Mais la recrudescence de la violence dans la société fait que la population carcérale augmente¹³⁴. »*

Bien que ce témoignage ne soit l'expérience que d'une seule ancienne juge d'instruction, il permet néanmoins de nuancer grandement le propos des interventions et rédactions citées plus haut. En effet, même si certains juges d'instructions ont peut-être eu recours à la détention préventive pour s'assurer de l'exécution concrète d'une période en prison, les circonstances des faits peuvent parfois aussi pousser le juge d'instruction à prendre un mandat d'arrêt, dans le but de protéger la société contre sa violence.

Ainsi, même si le lien peut être tissé entre la LSJE, la détention préventive et la surpopulation carcérale, il ne faut pas oublier que les 3 points que nous essayons de relier sont autrement plus complexe et qu'une seule variable ne peut certainement pas suffire à expliquer l'évolution

¹³³ Dans l'idée en tout cas, on ne peut bien sûr pas parler d'inexécution de la peine quand aucune peine n'a effectivement été prononcée.

¹³⁴ Annexe 2, question 11.

parallèle des trois. L'objectif ici poursuivi était simplement d'expliquer et de nuancer un lien qui est souvent utilisé dans les travaux doctrinaux et préparatoires entourant la réforme de la LSJE.

Sous-section 3 : La différence entre les mesures octroyées par la DGD et le JAP

Comme troisième approche critique, nous avons choisi d'aborder le régime différentiel qui continue d'exister entre les mesures accordées par la DGD (le ministre ou son délégué) et par le JAP. Pour rappel, sous l'empire de la LSJE, la DGD reste compétente pour toute une série de mesures : La permission de sortie, le congé pénitentiaire, le placement en maison de détention, l'interruption de l'exécution de la peine et la mise en liberté en vue de l'éloignement du territoire¹³⁵. Nous rappelons également que la dichotomie entre les mesures pouvant être octroyées par le ministre ou son délégué et celles pouvant être octroyées par le JAP repose sur une distinction entre une mesure qui modifie la nature de la peine (et qui, par conséquent, nécessite l'intervention judiciaire) et celle qui ne la modifie pas en tant que tel, qui peut donc être prise par le pouvoir exécutif¹³⁶.

Bien que nous considérions légitime la différenciation entre ces mesures, nous nous posons néanmoins la question de l'utilité d'avoir des mesures qui continuent d'être prises par l'exécutif. En effet, nous pouvons reprendre la définition de Mme LALOUX concernant le rôle du JAP : « *dès lors qu'on est tous bien d'accord sur le principe que la prison n'est pas la meilleure manière d'éviter le risque de récidive, il faut pouvoir entamer un chemin de réinsertion et que cette réinsertion ne va pas se faire à l'intérieur de la prison. Il faut donc pouvoir envisager de permettre aux gens la réussite de la réinsertion dans la société tout en gardant des balises*¹³⁷. »

Compte tenu de cet objectif, pour le JAP, de faciliter et de baliser la réinsertion des détenus en modalisant leur peine, nous sommes d'avis que l'ensemble des mesures modifiant l'exercice de la peine (et pas seulement celles qui la modalise) devraient être prises par le JAP, lui permettant d'avoir un suivi du détenu et de ses projets de réinsertion plus large. Il est d'ailleurs intéressant d'observer qu'il est prévu par la LSJE que le JAP puisse prendre les mesures octroyées normalement par la DGD, dans l'objectif de « vérifier » le potentiel de réinsertion du détenu. Les mesures telles que la permission de sortie, le congé pénitentiaire, la détention limitée et la

¹³⁵ Loi du 17 mai 2006, *op. cit.*, voy. l'ensemble du titre IV.

¹³⁶ Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2005-2006, 51-2170/10, p. 7.

¹³⁷ Annexe 2, question 2.

surveillance électronique¹³⁸ peuvent être accordées par le JAP, même si elles ne sont pas initialement demandées par le détenu, en vertu de l'article 59 de la LSJE.

Quitte à ce que ces mesures puissent être prises occasionnellement par le JAP, il serait selon nous pertinent, plus lisible et plus compréhensible pour l'ensemble des acteurs du droit de l'exécution des peines, de réunir l'ensemble des mesures pouvant être octroyées dans les mains d'une seule entité. Pour les détenus, l'ensemble des demandes seraient tournées vers le même acteur et simplifieraient grandement la procédure qui, jusqu'ici, garde plusieurs aspects de difficultés procédurales sur lesquels nous reviendrons dans la sous-section suivante.

Le lecteur particulièrement attentif se rappellera des propos tenus par la Commission Holster quant à la direction prise par la LSJE concernant une double problématique : « *D'une part exécuter les peines prononcées sans nuire à la séparation des pouvoirs et donc en modifiant judiciairement la décision si son exécution diffère tellement de la peine prononcée qu'elle en vient à en modifier la nature, et d'autre part d'éviter de judiciariser à outrance l'exécution des peines afin de ne pas perturber l'exécution de la peine avec de multiples conflits de juridictions*¹³⁹. »

Ainsi, une explication de la persistance d'un régime double peut être celle visant à éviter la judiciarisation à outrance et les conflits juridictionnels. Il faut cependant préciser que cet avis de la Commission Holsters arrive bien avant la modification de 2019 qui rendra la procédure écrite. La problématique de judiciarisation et de masse de demandes ne trouve, selon nous, plus vraiment à s'appliquer, ou en tout cas à une moindre échelle et la plus-value de l'uniformisation de l'octroi des mesures nous paraît supérieure à la problématique de la judiciarisation.

Sous-section 4 : L'aspect pratique de la réforme pour les détenus

Le quatrième point concernant la réforme que nous voulions aborder dans ce chapitre est celui de l'aspect procédural de l'ensemble des nouvelles procédures pour les détenus et sa difficulté à être maîtrisé. Ce point a été inspiré par cette partie de notre entretien avec Mme LALOUX : « *Maintenant, j'ai moins de demandes irrecevables, même s'il faut faire la différence entre les dossiers qui sont remis via la procédure en détention et via la procédure en liberté. Il*

¹³⁸ La détention limitée et la surveillance électronique faisant déjà partie des prérogatives du JAP, il s'agit ici de l'éventualité où le détenu ne les a pas demandées dans sa requête d'origine mais que le JAP estime la mesure nécessaire ou bénéfique.

¹³⁹ Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2005-2006, 51-2170/10, p. 7.

y a plus souvent des refus dans la procédure en liberté et c'est souvent parce qu'il n'y a pas de dossier, soit parce que les gens ne le déposent pas ou alors ils déposent juste le formulaire complété, mais ils n'expliquent rien de plus¹⁴⁰. »

La procédure en liberté, évoquée dans l'extrait précédent correspond à une séparation entre deux procédures visant à demander une mesure au JAP. La première procédure est la « classique », la procédure en détention, la deuxième est communément appelée « procédure tout en étant en liberté ».

Pour la procédure en détention, il n'y a priori que peu de problèmes à soulever. La personne détenue est prévenue par la direction entre 4¹⁴¹ et 6¹⁴² mois avant l'admissibilité à la mesure. Quand elle demande une mesure, sa demande est déposée au greffe de la prison qui la transmet au TAP et à la direction, ensuite l'ensemble du dossier est composé par la direction¹⁴³, qui rend également un avis motivé.

Dans cette procédure, le fait que le directeur s'occupe de la constitution du dossier ainsi que de tout l'aspect procédural entourant la demande de mesure, permet d'avoir des dossiers bien ficelés avec les informations nécessaires pour le JAP qui pourra prendre une décision sur base d'un dossier complet.

Le bât blesse lorsqu'on analyse la procédure tout en étant en liberté qui mène, comme nous le révèle Mme LALOUX à un plus grand nombre de dossier irrecevables du fait de leur forme.

La procédure tout en étant en liberté vise à permettre aux : « *condamnés à de courtes peines de pouvoir déjà demander les modalités de la détention limitée et de la surveillance électronique tout en étant en liberté dans le but explicite d'éviter qu'ils soient parfois obligés de séjourner en prison uniquement pour pouvoir suivre la procédure alors que dès le début ils se trouvent dans les conditions de temps pour solliciter la modalité d'exécution de la peine en question¹⁴⁴.* »

Pour éviter un passage en prison inutile (si la mesure est octroyée), le condamné peut, grâce à cette procédure, faire sa demande de modalisation de la peine par le JAP tout en restant libre

¹⁴⁰ Annexe 2, question 6.

¹⁴¹ Pour la détention limitée et la surveillance électronique.

¹⁴² Pour la libération conditionnelle et la libération en vue de l'éloignement.

¹⁴³ Art. 31 de la LSJE.

¹⁴⁴ Projet de loi portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de 3 ans ou moins du 19 mai 2021, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n°55-1979/001, p. 4.

dans l'attente de la décision. Pendant ce temps en liberté, la peine est, bien entendu, suspendue¹⁴⁵.

Le condamné doit se rendre au greffe de la prison avec son billet d'écrou. Il recevra là-bas l'ensemble des informations, notamment l'indication par le greffe de devoir constituer son dossier et de devoir étoffer sa demande. Ce passage à la prison permet au condamné d'obtenir un document reprenant l'ensemble des informations qui doivent se trouver dans le dossier ainsi que le délai de 15 jours qui lui est offert pour constituer son dossier.

Là se pose la principale différence entre les deux procédures (hors le fait d'être factuellement en liberté) : c'est le condamné lui-même qui doit constituer l'entièreté de son dossier, il ne bénéficie donc pas de l'intervention, dans la constitution, d'un acteur habitué à ce genre de procédure (le directeur d'établissement pénitentiaire).

Cette constitution individuelle est vue par le législateur comme un octroi d'autonomie, dans une volonté de responsabilisation du condamné. Il suppose qu'avec les bonnes informations, le fait de devoir constituer son dossier seul (ou avec l'assistance de son avocat pour ceux qui en ont un) permet de responsabiliser civiquement celui-ci.

Cependant, cette responsabilisation présente un défaut majeur : *« Une telle exigence de constitution du dossier par le condamné s'inscrit dans la tendance actuelle à la responsabilisation des usagers des services publics, sans tenir compte de leurs possibilités concrètes et de leur vulnérabilité. Sur ce point, nous pensons qu'il faudrait (...) prévoir que certaines pièces (l'extrait de casier judiciaire, les copies des jugements et arrêts de condamnation et l'exposé des faits) seront jointes d'office par le ministère public, et prévoir que ces condamnés puissent à la prison, en même temps qu'ils introduisent leur demande de modalité, introduire une demande d'aide juridique s'ils nécessitent l'assistance d'un avocat pour constituer leur dossier¹⁴⁶. »*

Le législateur, dans sa volonté de responsabiliser les condamnés a, en effet, omis de prendre en considération le grand nombre de personnes n'ayant pas les capacités juridiques pour composer leur dossier efficacement, ni les capacités financières pour se procurer un avocat. Sans systématisation d'une aide juridique ou de conseils juridiques efficace lors du passage du condamné au greffe de la prison, la constitution de dossier risque de ne jamais égaler un dossier composé par un directeur de prison ni même de suffire pour que le JAP puisse statuer en pleine

¹⁴⁵ Art. 29, §2/1, al. 2 LSJE.

¹⁴⁶ O. NEDERLANDT et L. TEPER, *op. cit.*, p. 151.

connaissance de cause. C'est d'ailleurs un phénomène existant puisque Mme LALOUX nous confirmait que les dossiers devant être déclarés irrecevables -dont c'est la forme qui n'était pas recevable- continuent d'exister, principalement dans la procédure tout en étant en liberté.

Il est, selon nous, dommage qu'une procédure visant à être plus magnanime envers les détenus pouvant bénéficier directement d'une mesure se transforme en une procédure parfois trop complexe pour une personne moins à l'aise avec l'administratif et le judiciaire, les empêchant finalement de bénéficier directement de la mesure qu'ils requéraient.

Sous-section 5 : L'impossibilité d'appel

Le cinquième -et dernier- point que nous voulions aborder dans ce passage critique sur la réforme est l'impossibilité pour un détenu de faire appel d'une décision du JAP. En effet, aucune mesure de la LSJE ne prévoit la possibilité de faire appel, ce qui pourrait poser question quant à l'équité du jugement et de la procédure en général.

Pour rappel des dispositions de la LSJE, le détenu qui s'est vu refusé l'octroi de sa mesure ne pourra plus la redemander, et ce dans un délai fixé par le JAP, ne pouvant excéder 6 mois¹⁴⁷. Après un premier refus, le détenu peut demander que, lors de la demande suivante, il soit entendu par le JAP durant une audience. Après 3 refus d'octroi d'une modalité, le détenu peut ensuite demander que la prochaine audience soit publique¹⁴⁸. En maximisant les délais d'intervalle entre les différentes demandes, on peut arriver à une première audience publique qui surviendrait après 2 ans en prison, ce qui pour les peines privatives de liberté de moins de 3 ans correspond à une très grande période.

Nous pouvons dès lors nous demander s'il est sain qu'un détenu ne puisse avoir affaire, dans toute la procédure, qu'à un seul juge qui prendra continuellement les décisions à son égard, sans avoir possibilité de faire appel de ces décisions. En d'autres termes, serait-il intéressant, important voire indispensable de consacrer un droit d'appel des décisions du JAP ?

À notre sens, l'absence d'un degré d'appel est parfaitement explicable par plusieurs éléments. Premièrement, le droit belge offre suffisamment de garanties procédurales autour des décisions quelles qu'elles soient. De la partialité du juge à l'inconstitutionnalité d'une décision en passant par une erreur d'appréciation en droit d'une affaire, le système juridique belge est suffisamment bien construit que pour éviter qu'il soit tout à fait nécessaire de prévoir un degré d'appel, qui plus est pour une cause qui a déjà été jugée au fond et dont on ne fait que modaliser l'application

¹⁴⁷ Art. 45, LSJE.

¹⁴⁸ Art. 37, LSJE.

de la peine. Le droit à la réinsertion sociale n'est pas un droit reconnu -même si la réinsertion sociale est globalement un des grands objectifs du système pénal¹⁴⁹-et par conséquent rien n'oblige l'état à prévoir que cette réinsertion sociale prime sur d'autres aspect de la procédure de l'exécution des peines.

C'est cette même procédure qui constitue notre deuxième raisonnement. Le système tel qu'imaginé à la base par le législateur a dû être repoussé à plusieurs reprises à cause de : -nous l'avons détaillé précédemment – la lourdeur des procédures, la charge de travail trop importante pour les magistrats, la longueur de la procédure en tant que telle, ...

Or, prévoir un système d'appel en droit d'exécution des peines alors même que la procédure écrite a été imaginée pour soulager le JAP d'une surcharge de travail, c'est retomber dans les mêmes problèmes que ceux qui ont été soulevés ces quinze dernières années. L'arriéré à évaluer est déjà suffisamment important que pour le redoubler avec des recours des détenus mécontents de la décision du juge.

Pour ces deux raisons (l'existence d'autres recours en cas d'injustice flagrante et la volonté d'éviter un engorgement des dossiers du JAP) il nous paraît cohérent de n'avoir pas prévu, dans la LSJE, de possibilité d'appel des décisions du JAP. Il reste à voir dans l'application future de la loi si cela aurait été bénéfique ou non.

Chapitre 4 : Les défis de la réforme

Dans ce quatrième chapitre, nous allons mettre en évidence deux grands sujets qui, bien que l'entrée en vigueur de la LSJE soit trop récente pour en être sûr maintenant, représentent selon nous les deux plus grands défis que la réforme va devoir affronter dans le futur. Le premier sujet est celui de la surpopulation carcérale. Ce n'est ni nouveau, ni inconnu, que la Belgique retient en détention un nombre significativement trop élevé de personnes. Sixième pays d'Europe avec

¹⁴⁹ Nous pouvons identifier comme principaux objectifs classiques du système pénal : Créer une société sécuritaire (en montrant, par le pénal, ce qui y est réprouvé), indemniser la victime (quand il y en a une) et enfin réinsérer les délinquants dans la société

la surpopulation carcérale la plus importante en janvier 2023¹⁵⁰, la Belgique a été, à plusieurs reprises, condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après CEDH) pour le manque de places dans ses prisons pour y détenir autant d'individus¹⁵¹. Dans les chapitres précédents, nous avons pu voir qu'une des principales inquiétudes du législateur au moment de l'adoption de la LSJE était de contribuer à une hausse de la surpopulation carcérale en rendant l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée plus ferme. Nous verrons dans un premier temps l'ensemble des relations entre la réforme et la surpopulation carcérale (Section 1).

Le deuxième sujet dont nous voulons parler a également été abordé dans le chapitre précédent, il s'agit de la réforme du Code pénal, récemment votée et prévue pour entrer en vigueur en 2026. Nous examinerons si, au vu des directions prises par le législateur dans sa réécriture du Code pénal, la LSJE pourra continuer à cohabiter avec une nouvelle réglementation pénale pour laquelle la prison est inscrite comme *ultimum remedium* (Section 2).

Section 1 : La surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale est, en Belgique, un sujet aussi récurrent que préoccupant qui pourrait, à lui seul, facilement remplir plusieurs centaines de pages. N'étant pas le sujet principal du présent travail, nous nous contenterons ici de dresser un bref état des lieux de la surpopulation carcérale en Belgique en utilisant les rapports du Comité de la Prévention de la Torture et des traitements inhumains et dégradants (ci-après CPT), la jurisprudence de la CEDH ainsi que les chiffres concernant la surpopulation produits par le Conseil de l'Europe (Sous-section 1). Ensuite, nous reviendrons rapidement sur les raisons qui poussaient le législateur et certains auteurs de doctrines à craindre, ou pas, que l'entrée en vigueur des dernières dispositions de la LSJE renforceraient cette surpopulation carcérale (Sous-section 2).

Sous-section 1 : L'état de la surpopulation en Belgique

Nous y avons déjà fait allusion plusieurs fois, la surpopulation continue des prisons belges sur plus de 25 ans a mené la Belgique jusqu'à la CEDH, où elle s'est fait condamner. Dans un des arrêts de la CEDH, la Cour « constate que les problèmes découlant de

¹⁵⁰ SPACE 1 (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe), Prison stock on 1st January 2023, disponible sur [Prison stock on 1st January 2023 – Council of Europe Annual Penal Statistics \(unil.ch\)](https://prison-statistics.unil.ch/) (consulté le 9 mai 2024).

¹⁵¹ Cour Eur. D.H. (2^e sect.), arrêt Sylla et Nollomont c. Belgique du 16 mai 2017, *J.T.*, 2017/28, n° 6698, p. 555-557. ; Cour Eur. D.H. (2^e sect.), arrêt Vasilescu c. Belgique du 25 novembre 2014, *J.T.*, 2015/19, n° 6605, p. 421-423.

la surpopulation carcérale en Belgique ainsi que les problèmes d'hygiène et de vétusté des établissements revêtent apparemment un caractère structurel¹⁵². »

Ce caractère structurel de la surpopulation carcérale peut s'observer -au moins- jusque 1997, ou la surpopulation carcérale atteignait déjà 11%¹⁵³. C'est principalement en 2000 que cette surpopulation a bondi (de 3 à 16%) sans jamais retomber significativement par la suite¹⁵⁴. Dans les chiffres plus récents du Conseil de l'Europe, la Belgique ne laisse, ces 4 dernières années, qu'une seule fois sa place dans le top 5 des pays européens avec la plus grosse surpopulation carcérale. En 2020 elle se classe 4^{ème} avec une surpopulation de 17,3%, en 2021 5^{ème} avec 7,7%¹⁵⁵, en 2022 4^{ème} avec 10,9% et en 2023, derniers chiffres parus en date de la rédaction, 6^{ème} avec un taux de 10,9% de surpopulation carcérale¹⁵⁶. Même si la surpopulation carcérale moyenne a baissé par rapport au pic de 27% en 2013¹⁵⁷, il reste quand même inquiétant de voir que la Belgique descend rarement en-dessous des 10% de surpopulation, ce qui, avec un parc carcéral de presque 10.000 places¹⁵⁸, correspond à 1000 personnes condamnées pour lesquelles l'État n'a pas de place.

Ce problème structurel et continu a d'ailleurs déjà été dénoncé par un grand nombre d'acteurs du milieu carcéral européen. Le CPT a, dans un rapport au gouvernement belge en 2012, constaté que : *« malgré les efforts entrepris par les autorités belges ces dernières années (et notamment la location de 650 places à la prison de Tilburg), la situation en matière de surpopulation carcérale n'a cessé de s'aggraver, le nombre de personnes incarcérées croissant de 300 à 400 personnes par an. D'un taux de surpopulation moyen de 17 % en 2010, on est ainsi passé à 20,2 % en 2011 pour atteindre 24 % au 1^{er} juin 2012 (...) qu'aucune des mesures mises en œuvre à ce jour¹⁵⁹ - à l'exception des mesures de libération anticipée, qui ont eu un impact substantiel - n'a eu pour effet une baisse structurelle de la surpopulation carcérale¹⁶⁰ »*. L'Observatoire International des Prisons (section Belge) a également critiqué vivement l'état

¹⁵² Cour Eur. D.H., arrêt Vasilescu c. Belgique, *op. cit.*, §73.

¹⁵³ J. ZEEGERS, *Analyse : La surpopulation carcérale en Belgique*, Bruxelles, Les analyses du Centre Jean Gol, décembre 2017, tableau 1.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Ce taux nettement plus faible peut s'expliquer par la réactivation, dans la période contemporaine à ces chiffres, de la mesure de libération anticipée, utilisée justement pour désengorger les prisons.

¹⁵⁶ Voy. les chiffres annuels du SPACE 1, suivant le même lien que la note de bas de page 147.

¹⁵⁷ J. ZEEGERS, *Analyse : La surpopulation carcérale en Belgique*, *op. cit.*, tableau 1.

¹⁵⁸ 9722 selon les chiffres SPACE 1 du 1^{er} janvier 2023.

¹⁵⁹ Ce commentaire (reprit par le CPT d'un rapport de la Cour des Comptes) critique directement le Masterplan visant à créer plus de places dans le parc carcéral belge.

¹⁶⁰ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 27 avril 2012, 13 décembre 2012, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (2012) 36.

de surpopulation sévère des prisons en Belgique dans une notice de 2013 de 200 pages. Dans l'amas d'information, on retrouve toute une partie sur les proportions de surpopulations (de plus de 20% à l'époque) ainsi que ses conséquences sur l'expérience des détenus et la capacité à la réinsertion sociale¹⁶¹. L'Observatoire est très critique au sujet des différentes solutions que l'état essayait d'apporter à l'époque¹⁶².

Au vu des différents documents présentés dans cette section, nous pouvons observer que la surpopulation carcérale en Belgique est connue, dénoncée, inchangée et que les solutions que tente d'apporter l'état sont considérées -du moins à l'époque- comme des promesses politiques sans garantie d'apporter un changement concret dans la surpopulation carcérale¹⁶³.

Sous-section 2 : Le risque attisé par la réforme

Nous l'avons évoqué en abordant la détention préventive lors du chapitre précédent, la réforme du statut externe des détenus a longtemps été dénoncée par les praticiens comme étant une réforme qui allait précipiter la surpopulation carcérale déjà omniprésente. Pour étayer un peu les propos tenus précédemment, nous allons nous baser sur la Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par Laurette ONKELINX et Stefaan VAN HECKE de 2019, déjà précédemment utilisé dans ce travail, ainsi que le rapport de la Cour des Comptes de 2011 qui nous permettront d'aborder correctement et complètement l'impact de la réforme sur la surpopulation carcérale belge¹⁶⁴, qui constituera l'une des évolutions futures les plus intéressantes à suivre.

Le point principal sur lequel la plupart des experts sont d'accord est que l'entrée en vigueur de la LSJE provoquera, en tout cas à court terme, une explosion de la population carcérale, due à l'arrivée massive en prison de personnes qui, selon le régime antérieur, n'y aurait pas posé les pieds.

Là où les avis divergent, c'est sur la manière de réagir à cette explosion. Une grande partie des intervenants dans les débats de 2019 se sont prononcés en faveur d'une réforme combinée du droit pénal et de l'exécution des peines, comme nous l'avons détaillé dans le chapitre précédent. La volonté sous-jacente de cette partie des intervenants est de parvenir à réformer la matière de

¹⁶¹ Notice de 2013 sur l'état du système carcéral belge, Observatoire International des Prisons (section belge), 23 août 2013.

¹⁶² À savoir les Masterplans, les locations de places de prisons aux Pays-Bas, les peines de travail, de libération conditionnelle et de surveillance électronique, ...

¹⁶³ Constat que nous pouvons confirmer puisque, depuis les rapports en question, plus de 10 ans se sont écoulés, le Masterplan a vu le jour, et le constat de surpopulation est toujours le même.

¹⁶⁴ Ou en tout cas l'impact estimé à l'époque de rédaction de ces documents.

la détention préventive pour d'abord réduire la population carcérale due à la détention préventive avant de la faire exploser avec une réforme plus stricte de l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans et moins : « *est-il préférable de d'abord procéder à des réformes visant la diminution du recours à la détention préventive et à la peine privative de liberté avant de faire entrer en vigueur la compétence des JAP*¹⁶⁵ ».

Comme nous l'avons précédemment dit, ce n'est pas cette réforme combinée qui a finalement été privilégiée par le législateur mais bien l'entrée en vigueur préalable de la LSJE, avant de revoir éventuellement les autres aspects du droit pénal. L'argumentaire qui nous intéresse est celui des personnes qui étaient plutôt favorable à cette adoption de la LSJE, quitte à risquer l'explosion carcérale, et sur la perception de ces personnes quant à l'impact qu'aura cette explosion sur l'exécution des peines.

L'argument principal de ces personnes se base sur la restitution d'une confiance en l'exécution des peines prononcées pour pousser les juges à infliger des peines en fonction de ce qu'ils veulent vraiment infliger et sans calculer l'impact exact qu'aura cette peine. Pour l'un des intervenants, l'explosion carcérale qui est mise en avant pas les détracteurs de la réforme agira comme onde de choc permettant de faire changer les choses fondamentalement¹⁶⁶.

Au-delà de cette gestion à court terme de l'explosion carcérale (qui consiste en fait à juste encaisser cette explosion), beaucoup d'intervenants sont positifs quant au moyen et long terme de l'application de cette nouvelle réglementation. Ainsi, dans son rapport sur les mesures visant à atténuer la surpopulation carcérale, la Cour des comptes souligne que : « *L'exécution de toutes les peines de courte durée, y compris celles inférieures à six mois, redonnera à l'exécution des peines une plus grande crédibilité auprès de la magistrature (et, par extension, auprès de l'opinion publique) permettant ainsi de diminuer la fixation de la peine et d'assurer une exécution plus correcte des peines (...) et les conséquences sur la surpopulation carcérale devrait être positive*¹⁶⁷ ».

Ainsi, selon la Cour des comptes, le fait d'envoyer un signal de durcissement de l'exécution des peines aurait un impact positif sur la manière dont les juges du fond réfléchissent et infligent leurs peines, menant à une diminution des peines privatives de liberté et, par

¹⁶⁵ O. NEDERLANDT et L. TEPER, *op. cit.*, p. 167.

¹⁶⁶ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par Laurette Onkelinx et Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. 2018-2019, n° 54-3527/007, p. 58.

¹⁶⁷ Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2011, p. 157.

conséquent, une diminution de la surpopulation. La Cour des comptes n'est d'ailleurs pas solitaire dans cet avis puisque plusieurs intervenants au débat de 2019 se positionnent de la même manière. Le ministre notamment qui : « *a lui-même été convaincu par le système néerlandais de peines de courte durée qui s'est révélé être très bénéfique. Si le juge pénal sait quelles suites seront données à la peine qu'il a prononcée, il pourrait prononcer des peines moins lourdes*¹⁶⁸. »

Les TAP néerlandophones se rallient à l'opinion du ministre également par la voix de Nadia GOOSSENS, JAP au tribunal de première instance de Gand : « *Si le juge correctionnel sait que chaque peine fait l'objet d'un début d'exécution et partant d'un suivi également, il en résultera aussi une modification dans la fixation de la peine. Actuellement, lors de la fixation de la peine, il est fréquent que son exécution pratique soit déjà prise en compte et des peines supérieures à celle qui est réellement envisagée par le juge sont prononcées*¹⁶⁹. »

Le « pari » qui est donc pris par l'ensemble de ces acteurs du procédé législatif est qu'un signal d'une exécution des peines plus sévère provoquera une réaction positive de la part des juges du fond qui prononceront alors des peines plus légères.

Compte tenu de l'impact de cette vision qui ne peut être observé qu'à moyen et long terme, il est trop tôt dans l'histoire de la LSJE pour se prononcer sur la justesse, ou non, de cette prévision. Il faudra observer le montant des peines et le taux de surpopulation carcérale dans les prochaines années pour permettre de déterminer si la LSJE a réussi à vaincre cette « explosion carcérale » tant redoutée et, en poussant plus loin, à lutter contre la surpopulation carcérale en incitant les juges du fond à n'infliger que les peines qu'ils veulent voir exécutées.

Section 2 : La cohérence entre la réforme et le nouveau Code pénal

Dans cette deuxième section, nous allons aborder la réforme sous l'angle du nouveau Code pénal tel qu'il a été imaginé par la Commission de réforme du Code Pénal, créée par l'arrêté ministériel du 22 décembre 2020 portant création de la Commission de réforme du droit pénal. Nous examinerons, à l'aide du projet de loi, la cohérence entre la décision du législateur de durcir l'exécution des peines face à l'entrée en vigueur prochaine du nouveau livre 1^{er} du

¹⁶⁸ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...) Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par Laurette Onkelinx et Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. 2018-2019, n° 54-3527/010, p. 10.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 28.

Code pénal, rarifiant le recours à la prison (Sous-section 1). Ensuite, nous évoquerons la position que gardera la partie de la LSJE relative au rôle du JAP et à l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée après l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal et le rôle que le JAP continuera à remplir après cette entrée en vigueur (Sous-section 2). Enfin, nous concluons ce chapitre en brossant un portrait de l'exécution des peines de prisons¹⁷⁰ de courte durée et la place que la double réforme du Code pénal et de la LSJE laisse à celles-ci (Sous-section 3).

Sous-section 1 : Le durcissement de l'exécution des peines face à la position de la prison dans le nouveau Code pénal

Nous l'avons vu précédemment, une volonté qui avait été exprimée dans les débats du projet de loi de 2019¹⁷¹ était de procéder à une réforme de la LSJE en simultanée d'une réforme du Code pénal, qui était déjà évoquée à l'époque. Cette réforme combinée n'ayant finalement pas eu lieu, nous examinerons, dans cette sous-section, si ces réformes différées sont cohérentes entre elles dans leur manière d'aborder l'exécution des peines.

Dans la manière d'aborder les peines de courte durée, nous pouvons observer que les deux réformes ne sont pas vraiment cohérentes, ou, en tout cas, différents par leur approche. D'un premier côté, la réforme de la LSJE vise à rendre exécutable les peines privatives de liberté de 3 ans et moins, rendant le passage en prison obligatoire, renforçant, nous l'avons déjà abordé précédemment, la surpopulation carcérale. D'un autre côté, nous avons la réforme du Code pénal dans laquelle les peines de moins de 6 mois d'emprisonnement sont tout simplement supprimées : « *L'emprisonnement à titre de peine principale est prononcé, selon le niveau de peine applicable, pour une durée de six mois au moins à la perpétuité au plus*¹⁷². »

Bien que les peines de prisons de 6 mois ou moins ne sont pas encore du ressort du JAP¹⁷³, on voit une volonté du législateur de réduire la partie des peines privatives de liberté qui sont prononcées. Cette volonté d'éviter le recours aux peines privatives de liberté est d'ailleurs transversal à l'ensemble du projet de loi. On retrouve en effet, autant dans le Livre 1^{er} du Code pénal que dans le projet, plusieurs références au caractère ultime, à défaut d'avoir une autre

¹⁷⁰ Le lecteur attentif remarquera que, pour cette dernière partie, nous parlons bien des peines de prisons et non pas des peines privatives de liberté dans leur ensemble. Cette dernière partie vise à détailler le futur laissé par le législateur à la peine de prison de courte durée.

¹⁷¹ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 (...), Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par Laurette Onkelinx et Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. 2018-2019, n° 54-3527/007.

¹⁷² Art. 41, §2, du Livre 1^{er} du Code pénal tel qu'introduit par la Loi du 29 février 2024 introduisant le Livre 1^{er} du Code pénal, *M.B.*, 08 avril 2024, p. 40520.

¹⁷³ La date à laquelle le JAP devient compétent pour les peines de 6 mois ou moins est le 31 décembre 2025.

peine satisfaisant les objectifs poursuivis, de la peine de prison : « *La peine d'emprisonnement constitue l'ultime recours et elle ne peut être prononcée que lorsque les objectifs de la peine ne peuvent pas être atteints par une des autres peines ou mesures prévues par la loi*¹⁷⁴. » ; « *En vertu des principes du Livre 1er du Code pénal, le juge qui inflige une peine est non seulement invité à recourir à la peine d'emprisonnement comme remède ultime, mais en même temps, une catégorie d'infractions est prévue pour lesquelles le recours à l'emprisonnement comme peine légale ne se justifie pas*¹⁷⁵. »

Il paraît clair que la volonté du législateur à l'égard des peines de prisons est de diminuer celles-ci de manière drastique, en favorisant d'autre mesure, favorisant la réinsertion. Mais l'exécution raffermie des peines privatives de liberté de trois ans et moins entre-t-elle vraiment en opposition avec une volonté de moins recourir à l'emprisonnement ? À notre sens, pas vraiment.

En effet, nous avons vu que l'exécution factuelle des peines privatives de liberté prononcées visait à rendre l'inexécution moins présente mais que l'effet dont le législateur ne voulait pas était la recrudescence de la surpopulation carcérale. La volonté n'a jamais été de mettre tout le monde en prison, mais simplement de rendre effective les peines qui sont prononcées par le juge du fond.

Partant de ce constat, le fait d'exécuter correctement les peines qui sont prononcée n'entre certainement pas en conflit avec la volonté du législateur du Code pénal qui est de réduire le montant des peines privatives de libertés infligées, tout en s'assurant que les peines infligées soit exécutées. Nous avons d'ailleurs vu que l'espoir de plusieurs professionnels du droit était que, en rendant les peines prononcées effectivement exécutée, le juge du fond tiendrait plus compte de la réalité de l'exécution des peines et y aurait moins recours, ou en tout cas moins lourdement. En prenant cet aspect de la réforme de la LSJE et la volonté sous-jacente du législateur du Code pénal, on se rend donc compte que les deux réformes poursuivent en soit un objectif commun de réduction de l'infliction des peines privatives de liberté tout en soutenant une meilleure exécution de celles-ci lorsqu'elles sont infligées.

Nous pouvons dans cette idée, observer une cohérence entre les deux réformes, cohérence qui aurait sans doute été renforcée si une réforme combinée avait eu lieu. Le législateur du Code pénal laisse d'ailleurs, dans son projet, beaucoup de place à l'exécution des peines, dans

¹⁷⁴ Art. 27, 4°, al. 3, du Livre 1^{er} du Code pénal, *op. cit.*

¹⁷⁵ Projet de loi introduisant le Livre 1^{er} du Code pénal, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2022-2023, 55-3374/001, p. 123.

l'objectif de laisser la possibilité dans le futur à l'adoption d'un Code de l'exécution des peines, dont le projet a été abandonné précédemment : *« C'est pourquoi le projet entend, dans le Livre Ier, limiter au strict minimum les dispositions relatives à la procédure et à l'exécution des peines; ces dispositions devant être incluses, suivant le cas, dans le Code d'instruction criminelle ou le futur Code de procédure pénale ou dans un Code ou une loi relative à l'exécution des peines qui viendra compléter utilement les dispositions du Livre I^e »*¹⁷⁶.

Sous-section 2 : La place de la réforme après l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal

Dans cette deuxième sous-section, nous aborderons la place qui subsistera pour les mesures de la LSJE relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de 3 ans et moins une fois que le Livre 1^{er} du Code pénal sera entré en vigueur¹⁷⁷.

Dans un premier temps de l'entrée en vigueur, il est évident que la LSJE continuera de s'appliquer à un très grand nombre de dossiers, puisque la nouvelle législation pénale ne sera pas rétroactive et que le nombre de dossiers relevant du JAP restera conséquent. Dès lors, une fois que ce Code pénal entrera effectivement en vigueur : *« A partir de ce moment-là, il y a toute une série de dossiers qui vont devoir encore être traités, il y a tout l'arriéré qu'il va falloir écluser et ce n'est pas du jour au lendemain qu'on va réussir à faire ça »*¹⁷⁸.

Le temps d'écluser tout cet arriéré et de boucler les dossiers relevant pour le moment du JAP, il n'y aura, selon Mme LALOUX, que peu d'impact sur la charge de travail du JAP entre le moment où le Code pénal entrera en vigueur et les quelques années qui suivront. La charge de travail entre les mains des JAP actuellement continuera d'exister jusqu'à ce que l'arriéré judiciaire soit passé. Passé ce moment, Mme LALOUX estime qu'il y aura toujours une place importante à octroyer au JAP dans l'exécution des peines privatives de liberté, même si le nombre de ces dernières, baisse. Aussi peu nombreuses soient les peines privatives de liberté de courte durée dans la nouvelle optique pénale, elle est parfois inévitable et, dès lors, la LSJE et les prérogatives du JAP continueront d'être utiles. C'est en tout cas la position de Mme LALOUX : *« Parfois, le parcours d'un condamné commence devant le tribunal de la jeunesse par un placement, et puis on est sur une suspension de l'exécution de la condamnation, sursis simple, sursis probatoire, travail d'intérêt général. Et on arrive à une situation où les juges disent qu'ils ne savent plus rien faire d'autre, alors ils tiennent compte du jeune âge, de*

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 17.

¹⁷⁷ Cette entrée en vigueur est prévue le 1^{er} Mars 2026 (2 ans après la promulgation au moniteur belge, le 29 février 2024).

¹⁷⁸ Annexe 2, Question 7.

l'absence d'antécédent judiciaire, etc. mais il arrive un moment où, même si la prison est la peine ultime, la dernière peine qu'on veut infliger, il arrive à un moment où on y a recours¹⁷⁹. »

Il paraît assez clair que la réforme trouvera encore son utilité, en tout cas dans les prochaines années. Son utilité passé cet arriéré restera à examiner dans le futur au regard du nombre de condamnations à des peines privatives de liberté de courte durée dans les années suivant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal. Il faudra examiner à ce moment-là si les articles de la LSJE relatifs au JAP trouve toujours raison de s'appliquer dans l'exécution des peines ou si la réforme se sera déjà fait dépasser par son obsolescence. Nous rappelons également que le législateur du Code pénal a insisté lourdement sur la création d'une nouvelle législation relative à l'exécution des peines¹⁸⁰, plus en symbiose avec la direction prise par le Code pénal. L'arrivée d'une telle législation signifierait que l'entrée en vigueur de la LSJE entre 2022 et 2023 relevait plus d'une législation « tampon » en attendant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal que d'une vraie volonté de rendre effective dans le temps les dispositions imaginées par le législateur de 2006.

Sous-section 3 : Le futur de l'exécution des peines de prison de courte durée

Dans cette troisième et dernière sous-section, nous utiliserons les deux sous-sections précédentes pour brosser un bref portrait de l'avenir que nous pouvons présager au droit de l'exécution des peines de prison de courte durée au regard des deux textes principaux traités dans la présente section.

Nous l'avons vu, l'effet à court terme de la LSJE est probablement celui d'une explosion de la surpopulation carcérale belge, il est encore trop tôt pour constater si cette explosion aura bel et bien lieu, mais tout laisse à croire que l'exécution effective des peines privatives de liberté de moins de deux ans¹⁸¹ risque de produire cet effet étant donné que les peines de prison de moins d'un an correspondent, à elles seules, à plus de 60% des peines privatives de liberté prononcées chaque année¹⁸², leur exécution effective risque en effet de produire une vague de détenus supplémentaire.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Projet de loi introduisant le Livre 1^{er} du Code pénal, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2022-2023, 55-3374/001, pp. 17, 170, 172, 176, 180, 188, 231, 257, 297, 381.

¹⁸¹ Peines privatives de liberté visées par la partie de la réforme entrée en vigueur de septembre 2023.

¹⁸² Projet de loi introduisant le Livre 1^{er} du Code pénal, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2022-2023, 55-3374/001, p. 126 : « D'après des données statistiques, l'immense majorité des peines privatives de liberté prononcées actuellement concernant des emprisonnements effectifs de moins d'un an (2014 : 63,31 % ou 15.946 condamnations ; 2015 : 60,96 % ou 15.346 condamnations; 2016: 59,64 % ou 15.015 condamnations) »

Une fois cette vague passée, l'arriéré principal sera éclusé et les JAP pourront se tourner vers les futures condamnations sous l'empire d'un nouveau Code pénal dans lequel la peine de prison est repoussée jusqu'à ce qu'elle soit la seule alternative possible.

Grâce à la LSJE et au travail du JAP, nous aurons des peines de prison de courte durée qui seront, quand elles sont prononcées, exécutées correctement, ne laissant plus le doute possible pour la population ou pour les magistrats quant à l'exécution correcte des peines qui sont prononcées.

En plus de cette exécution des peines plus réelle, la réforme que le Code pénal apportera d'ici quelques années permettra un recours moins systématique¹⁸³ à la peine d'emprisonnement, permettant une diminution de la population carcérale et une meilleure réinsertion¹⁸⁴ pour les personnes condamnées à de l'emprisonnement.

Des peines de prisons moins nombreuses et mieux exécutées, une surpopulation en baisse et une meilleure réinsertion sociale des détenus, c'est donc la promesse de symbiose qu'il est possible de tracer entre la réforme de la LSJE et celle du Code pénal. Cette promesse doit cependant être nuancée, il ne s'agit pour le moment que du volet théorique de la coexistence de ces deux réformes. Il appartient au futur d'observer si l'articulation entre les deux textes est cohérente et fonctionne correctement, de même que d'observer si, dans les faits, les prérogatives des JAP demeurent sensées ou deviennent vides d'objet après la réduction d'infliction des peines privatives de liberté de trois ans et moins.

¹⁸³ C'est en tout cas l'espoir du législateur.

¹⁸⁴ L'ensemble du monde pénal belge est assez unanime quant à l'effet de la surpopulation carcérale sur les capacités de réinsertion des différents détenus. Voy. par ex. : Notice de 2013 sur l'état du système carcéral belge, Observatoire International des Prisons (section belge), 23 août 2013, p. 30 : « *Dans une prison surpeuplée, l'objectif de réinsertion passe au second plan derrière la nécessité de faire « tourner la machine » et de contenir la masse. L'emprisonnement ne devient donc qu'une mise à l'écart de l'individu et n'a plus pour objectif de lui apprendre les codes nécessaires à sa réintégration sociale.* »

Chapitre 5 : Le droit comparé de l'exécution des peines

Dans ce cinquième chapitre, nous allons brièvement aborder la matière du droit de l'exécution des peines dans deux pays limitrophes de la Belgique afin de soulever les points d'intérêts dans les manières divergentes de fonctionner de ces différents pays. Dans une première section, nous aborderons le droit des peines français (Section 1). Avant de s'intéresser à la mise en œuvre des aménagements de peines aux Pays-Bas (Section 2). Pour l'ensemble de l'étude comparée, nous ferons, par soucis synthétique, l'impasse sur la jurisprudence et la doctrine existante dans chacun des ordres juridiques pour se concentrer sur l'examen des différents textes légaux nationaux qui encadrent les procédures d'aménagement de la peine. Cela nous permettra de brosser brièvement le portrait des différents ordres sans s'enfoncer dans les méandres de leurs débats nationaux qui pourraient remplir plusieurs centaines de pages.

Section 1 : Le droit des peines français

Les principaux textes légaux qui nous permettront d'aborder le droit d'aménagement de la peine en France sont le Code pénal français, le Code de procédure pénale¹⁸⁵ et la loi pénitentiaire de 2009¹⁸⁶. Grâce à ces différents textes, nous présenterons les mesures particulières qui sont applicables aux peines de prisons de moins d'un an (Sous-section 1) avant de s'intéresser à la procédure plus classique de l'octroi de modalités d'exécution de la peine (Sous-section 2). Nous finirons notre tour d'horizon par les différents points particuliers du régime français et par une comparaison entre la manière dont la France s'occupe des peines privatives de libertés et la manière dont la Belgique s'en occupe (Sous-section 3).

Sous-section 1 : Approche générale et peines de très courte durée

La France possède de nombreuses similitudes avec le régime d'application des peines existant en Belgique depuis l'entrée en vigueur de la LSJE. C'est un JAP qui prend la plupart des décisions relatives à l'exécution de la peine privative de liberté. Ce juge va accompagner les dossiers qui lui sont attribués dans l'ensemble de l'exécution de la peine et jusqu'à son exécution complète. Il encadre le condamné tout le long de sa réinsertion et l'aide à accomplir cette réinsertion le plus sereinement possible. L'opinion française sur la sentence pénale est détaillée à l'article 707, I et II du Code de procédure pénale. Selon ce Code, la peine restrictive

¹⁸⁵ Dans leurs versions les plus récentes et sans en dessiner un historique détaillé.

¹⁸⁶ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1), *J.O.R.F.*, n°0273 du 25 novembre 2009, texte 1 sur 98. Cette loi modifie ou intègre au Code de procédure pénale l'ensemble des dispositions relatives à l'exécution des peines.

ou privative de liberté vise principalement à préparer la réinsertion sociale de la personne condamnée et d'éviter la récidive et est susceptible d'évolution dans la mesure où la personne condamnée évolue, elle aussi, dans son chemin vers la réinsertion¹⁸⁷. Il est également stipulé que toute personne privée de liberté bénéficie, dès que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté¹⁸⁸. Ce sont les deux grandes lignes conceptuelles du droit de l'exécution des peines français.

C'est de ces principes que le législateur français se sert pour réserver un régime particulier pour les peines privatives de liberté de très courte durée. Le Code pénal français prévoit¹⁸⁹, en effet, l'obligation pour la juridiction de jugement d'octroyer une mesure de semi-liberté, de surveillance électronique ou de placement à l'extérieur, à l'égard des personnes condamnées à une peine privative de liberté de six mois ou moins¹⁹⁰. La peine de prison de moins de six mois n'existe donc quasiment pas en France¹⁹¹.

Le même régime s'applique pour les peines de six mois à un an, si ce n'est que la juridiction de jugement doit seulement décider si la situation ou la personnalité du détenu permettent une telle décision (alors qu'en-dessous de six mois, elle doit examiner si cette situation empêche une telle décision).

Sous-section 2 : La procédure classique

La procédure classique de l'exécution de la peine est la prise en charge par le JAP du dossier. Ce JAP suivra alors le détenu dans l'ensemble de son parcours de réinsertion tout en pouvant lui octroyer certaines mesures la favorisant.

La procédure de base est la décision, sur demande du ministère public ou du condamné¹⁹², d'octroi d'une mesure plus légère que la prison ferme, lors d'un débat oral contradictoire devant le JAP, sauf si le ministère public et le condamné sont d'accord sur le fait que la procédure orale et contradictoire n'est pas nécessaire¹⁹³.

¹⁸⁷ Code de procédure pénale, art. 707, II.

¹⁸⁸ *Ibid.*, III.

¹⁸⁹ Code pénal, art. 132-25.

¹⁹⁰ Ou dont il reste une partie de la peine à effectuer de 6 mois ou moins.

¹⁹¹ Le juge du fond peut s'éloigner de cette obligation s'il y a impossibilité de prononcer une telle mesure en raison de la personnalité ou de la situation du condamné.

¹⁹² Code de procédure pénale, art. 712-4.

¹⁹³ *Ibid.*, art. 712-6.

L'ensemble des mesures peuvent donc être demandées au JAP pour des personnes condamnées à des peines privatives de liberté de courte durée¹⁹⁴ dès l'entrée en prison, mais un grand nombre de critères et de facteurs de réinsertion seront examinés, leur application n'est donc pas systématique.

Il existe cependant une série de paramètres qui rendent obligatoire l'examen, voire parfois l'octroi, d'une mesure d'aménagement de la peine. En effet, le JAP est obligé, sauf mise en œuvre contraire à l'article 707 (notamment le danger que représente l'octroi d'une mesure pour la société ou le risque de récidive), d'examiner le dossier d'une personne condamnée à cinq ans ou moins et qui a déjà purgé les deux tiers de sa peine afin de lui accorder une libération sous contrainte¹⁹⁵. Cet examen d'office n'aura cependant pas lieu si le détenu a déjà fait savoir qu'il ne voulait pas en profiter, ou qu'une demande d'octroi d'une libération sous contrainte est déjà pendante¹⁹⁶. Une libération sous contrainte est également accordée, de plein droit, aux personnes condamnées à une peine privative de liberté de deux ans ou moins et dont le reliquat de peine est de trois mois¹⁹⁷. Cette libération sous contrainte de plein droit peut être refusée soit si la peine infligée l'a été pour une série de dispositions particulières relative au terrorisme ou à certaines infractions commises sur un mineur, soit si le détenu a été sanctionné disciplinairement pendant son séjour en prison pour des faits de violences¹⁹⁸.

Enfin, dans les prérogatives du JAP français sont prévues plusieurs mesures temporaires que sont le placement à l'extérieur, la semi-liberté, les permissions de sortir et les autorisations de sortie sous escorte. Ces mesures sont restreintes et ne peuvent être octroyées qu'à des détenus condamnés à une peine privative de liberté de deux ans ou moins ou à qui il reste un reliquat de peine de deux ans. Elles peuvent également être proposée à titre probatoire dans l'année qui précède l'accès à la libération conditionnelle¹⁹⁹.

La libération conditionnelle est, quant à elle, accessible à un détenu à partir du moment où ce dernier a purgé la moitié de sa peine privative de liberté et s'il démontre d'un emploi, d'une

¹⁹⁴ Pour décrire la notion de peine privative de liberté de courte durée, le droit français est plus variable. Nous retiendrons le seuil de 10 ans, qui est le seuil à partir duquel l'octroi de la libération conditionnelle ne dépend plus d'un JAP mais d'un TAP (art. 730 C. Proc. Pen.)

¹⁹⁵ C. Proc. Pen., art. 720, I. ; « *La libération sous contrainte entraîne l'exécution du reliquat de peine sous le régime de la libération conditionnelle, de la détention à domicile sous surveillance électronique, du placement à l'extérieur ou de la semi-liberté.* »

¹⁹⁶ *Ibid.*, al. 6.

¹⁹⁷ *Ibid.*, II.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*, arts. 723 à 723-6.

formation, d'une participation essentielle à la vie familiale, d'efforts d'indemnisation de la victime ou encore de son implication dans un projet de réinsertion²⁰⁰.

Nous ne détaillerons ici pas le fond des procédures et de l'ensemble du chemin de réinsertion existant en France, le but est simplement de dépeindre le fonctionnement global du pays pour pouvoir en comparer les principaux rouages avec la Belgique.

Sous-section 3 : Les différences entre le régime français et le régime belge

Dans les grands principes du droit de l'exécution des peines français, une série de points particuliers font écho au système belge ou à différents passages de ce travail.

Premièrement, nous l'avons mentionné, la procédure française en cas de demande d'un aménagement de peine est contradictoire et orale, et non pas sur base d'un dossier comme le système belge. Cette différence est à nuancer puisqu'en cas d'accord du détenu et du ministère public, l'audience contradictoire n'est plus obligatoire et le juge se prononcera alors sur base du simple dossier. La Belgique a donc opté pour un système plus rapide afin de faire face au grand nombre de dossiers en attente de traitement alors que la France a opté pour un système plus lent mais plus axé sur le parcours de réinsertion et la place que le détenu doit occuper dans celui-ci.

Deuxièmement, une nette différence entre les deux régimes qui reflète le constat fait précédemment est la possibilité, en droit français, de faire appel des décisions du JAP. Cet appel est prévu devant une chambre d'application des peines de la Cour d'appel compétente, qui se prononce sur la décision du JAP. Cet appel peut être initié par le ministère public ou par le détenu²⁰¹. On retrouve donc une judiciarisation élevée du droit de l'exécution des peines du côté français. Cette judiciarisation est tempérée par un système, existant également dans le droit belge, qui est le délai pendant lequel le détenu ne peut plus demander de bénéficier d'un aménagement de la peine. Le délai est choisi en Belgique par le JAP sans pouvoir dépasser 6 mois alors qu'en France, la chambre peut fixer un délai pendant lequel toute demande sera automatiquement irrecevable, ce délai ne pouvant excéder ni le tiers de la peine qu'il reste à effectuer, ni trois ans²⁰².

La troisième différence que nous pouvons observer est la centralisation, dans la personne du JAP, de l'ensemble des mesures aménageant la peine, même les plus légères. Nous avons en

²⁰⁰ *Ibid.*, art. 729.

²⁰¹ *Ibid.*, arts. 712-11 à 712-15.

²⁰² *Ibid.*, art. 712-13.

effet vu que le système belge était toujours séparé en un double régime avec l'intervention de la DGD pour l'octroi de modalités de peine ne modifiant pas substantiellement la peine infligée. Cette distinction n'existe pas en France puisque l'équivalent de la permission de sortie, du congé pénitentiaire,... sont octroyés par le JAP, comme l'ensemble des mesures de l'exécution des peines. Cela s'explique probablement par la place qu'occupe le JAP français dans le parcours de réinsertion, comme accompagnant et surveillant. Il nous semble d'ailleurs bénéfique d'avoir un magistrat central vers lequel se tourne systématiquement le détenu en cas de demande et qui centralise toute l'exécution de la peine.

Enfin, le Code de procédure pénale français prévoit également l'équivalent d'une procédure « tout en étant en liberté » dans ses articles, si ce n'est que, dans la procédure française, le condamné qui n'est pas détenu bénéficie de l'aide²⁰³ dont bénéficierait un détenu lors de la création de son dossier, permettant à celui-ci de constituer un dossier équivalent avant de se présenter devant le JAP²⁰⁴.

Section 2 : La mise en œuvre des peines aux Pays-Bas

Pour cette seconde section, nous aborderons la mise en œuvre des peines aux Pays-Bas selon le même schéma que pour le système français. Nous examinerons donc, dans un premier temps, la politique pénale générale du pays (Sous-section 1) avant d'en expliquer le mode d'exécution des peines privatives de liberté et les différents aménagements possibles (Sous-section 2). Enfin, nous utiliserons une dernière section pour comparer le système néerlandais au système en vigueur dans notre pays (Sous-section 3).

Sous-section 1 : Politique pénale néerlandaise

La politique pénale des Pays-Bas se caractérise par une approche équilibrée qui privilégie la réhabilitation et la réinsertion des délinquants, tout en assurant la sécurité publique et en répondant aux besoins des victimes. Cette politique met un accent particulier sur les alternatives à l'emprisonnement, surtout pour les infractions mineures et de moyenne gravité.

Les principes directeurs de cette politique reposent sur plusieurs piliers. La réhabilitation et la réinsertion sont au cœur du système pénal néerlandais. Les Pays-Bas cherchent à réinsérer les délinquants dans la société en minimisant les effets désocialisant de l'incarcération. Les peines de travail, la probation et la surveillance électronique sont largement utilisées pour permettre

²⁰³ Il sera en effet entendu par le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation et par le JAP avant d'être examiné par ce dernier sur l'opportunité d'une exécution de sa peine en liberté sous contrainte.

²⁰⁴ *Ibid.*, arts. 723-15, 723-15-1, 723-15-2.

aux délinquants de maintenir des liens sociaux et d'éviter la stigmatisation associée à la prison. Cette approche est d'ailleurs soutenue par le ministère de la Justice et de la Sécurité, qui publie régulièrement des mémorandums et des rapports détaillant les priorités et les stratégies de la politique pénale²⁰⁵.

Concernant les peines de prison de courte durée, les Pays-Bas adoptent une approche pragmatique. Le système pénal néerlandais tend à éviter l'incarcération pour les infractions mineures et de moyenne gravité, préférant des sanctions alternatives, perçues comme plus efficaces pour la réhabilitation et moins coûteuses pour la société. Les peines de travail (taakstraf) sont couramment utilisées pour remplacer des peines privatives de liberté de courte durée²⁰⁶. Quand ces peines privatives de liberté sont néanmoins prononcées, il existe un ensemble d'acteurs et de mesures permettant de s'assurer une réinsertion progressive du délinquant dans la société, mesures et acteurs dont nous allons faire l'examen.

Sous-section 2 : L'aménagement des peines privatives de liberté

Contrairement au droit français, le droit de l'exécution des peines néerlandais est très dispersé dans plusieurs textes juridiques différents et dispose de modes d'application et d'acteurs différents²⁰⁷. Nous ferons l'examen, dans cette sous-section, de deux modalités d'aménagement de la peine : la permission de sortie et la libération conditionnelle.

Puisque les peines privatives de liberté de courte durée sont l'ultime recours du système pénal néerlandais, nous pouvons observer qu'il y a un relativement faible échantillon de mesures différentes. Cela vient du fait que la politique pénale recourt très rarement à l'emprisonnement et que la problématique de surpopulation carcérale -rendant souvent nécessaire la création d'outils visant à sortir les détenus de la prison- qui est criante en Belgique et en France est inconnue aux Pays-Bas²⁰⁸.

La première des mesures que nous allons examiner est donc la permission de sortie visant à la réintégration. Celle-ci est demandée par le détenu au directeur de la prison ou au ministre. Une fois que le directeur a reçu la demande, il reçoit l'avis obligatoire d'une Commission de remplacement en liberté (Plaatsings- en vrijhedencommissie) et peut demander un avis facultatif

²⁰⁵ Voy. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid> pour l'ensemble des rapports et recommandations du ministère.

²⁰⁶ Voy. Wetboek van strafrecht, art. 9, 2. ; qui érige en solution quasi-systématique (sauf contre-indication) la peine de travail pour remplacer la peine privative de liberté.

²⁰⁷ Même si la plupart des acteurs se recoupent en fonction de certaines mesures.

²⁰⁸ Selon les derniers chiffres du Conseil de l'Europe (janvier 2023), la population carcérale est en Belgique, en France et aux Pays-Bas de respectivement : 110,9%, 119% et 75%.

au service des probation (de reclassering) sur la pertinence de la mesure. L'ensemble des procédures spécifiques est assez dense²⁰⁹ et il existe un nombre important de contre-indications²¹⁰ à une permission de sortie dont nous ne ferons pas l'examen par soucis synthétique.

Il est cependant intéressant d'observer, pour ce congé de réintégration, une distinction entre celui de courte²¹¹ et de longue durée²¹², ainsi que sur les conditions d'accès en fonction du montant de la peine privative de liberté²¹³. Peu importe le type de congé, le directeur sera compétent pour rendre une décision sur le dossier des détenus condamnés à deux ans ou moins d'emprisonnement. Ce sera le ministre qui sera compétent pour les condamnés à des peines de plus de 2 ans, sauf si le condamné a déjà effectué un premier congé de réintégration qui s'est bien déroulé²¹⁴. Pour les conditions d'accès, la temporalité d'accès est basée sur la date d'accès à la libération conditionnelle mais diffère pour les peines de six ans et moins²¹⁵.

La libération conditionnelle a une place centrale dans l'exécution des peines des Pays-Bas (et de la plupart des autres pays d'ailleurs), notamment en raison du fait que la date d'accès à la libération conditionnelle sert de base de calcul pour l'octroi d'autres mesures. La libération conditionnelle est octroyée aux détenus aux Pays-Bas par le ministère de la Justice et de la Sécurité (Ministerie van Justitie en Veiligheid) et, plus particulièrement, par le DJI : le Dienst Justitiële Inrichtingen²¹⁶. Le DJI pourra prendre conseil auprès des services de probation et de l'ensemble des acteurs qu'il estime nécessaire et reçoit systématiquement l'avis de la Commission à la Libération Conditionnelle²¹⁷. L'ensemble du fonctionnement de la libération conditionnelle est significativement identique à ce que nous connaissons en Belgique. Au niveau des conditions d'accès temporelles, le détenu condamné à une peine de courte durée (entre 1 et 2 ans) devra attendre d'avoir exécuté un tiers de sa peine avant de demander la libération conditionnelle, alors qu'au-dessus de deux ans, il devra avoir purgé deux tiers²¹⁸.

²⁰⁹ Notamment au niveau des acteurs dont l'avis est demandé en fonction du détenu et de l'infraction pour laquelle il a été condamné.

²¹⁰ Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (6 juin 2023), art. 4. [wetten.nl - Regeling - Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting - BWBR0010171 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Regeling-tijdelijk-verlaten-van-de-inrichting-BWBR0010171-overheid.nl).

²¹¹ Ne pouvant excéder une journée.

²¹² Ne pouvant être plus court qu'une nuitée hors des murs et sans dépasser 204 heures continues.

²¹³ *Ibid.*, art. 18, 2.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*, arts. 19, 3 et 20, 3.

²¹⁶ Équivalent d'un service d'application des peines.

²¹⁷ L'« Adviescollege voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming »

²¹⁸ Wetboek van strafvordering, art. 6:2:10.

Sous-section 3 : Comparaison entre les deux régimes

Ce que nous voulions souligner en présentant ces deux mesures néerlandaises d'aménagement des peines c'est qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un spectre de mesure étendu pour lutter contre la criminalité. Il est important de préciser que la surveillance électronique est considérée aux Pays-Bas comme étant une peine privative de liberté au même titre que la prison. Par conséquent, une partie des peines légères passe directement sous le régime de surveillance électronique et le recours à la prison est évité le plus possible. Un autre aspect est l'existence des établissements de probation, qui visent à réinsérer l'ensemble des détenus dans la société en suivant un modèle qui se rapproche des maisons de détentions en Belgique. Le recours massif à la libération conditionnelle, aux peines de travaux d'intérêt général et à des établissements axés sur la réinsertion, avec la création d'un plan de réinsertion à l'arrivée du détenu²¹⁹, aide à garder la population carcérale sous contrôle. Ce paradigme pénal est assez différent de ce que la LSJE apporte comme mesure mais se rapproche des idées du nouveau Code pénal belge dans sa vision de la peine de prison. Deux commentaires nous semblent cependant pertinent pour nuancer les qualités de ce système.

Premièrement, en ayant fait une approche sur les deux mesures d'aménagement de la peine principales, nous avons évité l'ensemble du spectre de peines du système pénal néerlandais. Cela ne nous empêche pas de constater que ce sont deux acteurs différents et suivant des procédures différentes qui octroient ces mesures. Cet aspect peut être exporté à l'ensemble de l'exécution des peines -privatives de liberté ou non- néerlandaise qui a recours à une multitude d'acteurs différents, que ce soit pour prendre la décision ou tout simplement pour rendre un avis sur la décision à prendre. Nous avons déjà exprimé précédemment l'intérêt que nous portions à la centralisation des mesures dans les mains d'un acteur unique, qui nous semble plus lisible et compréhensible pour la personne condamnée et pour le citoyen.

Deuxièmement, même si d'une part, le système pénal néerlandais favorise la réinsertion et cherche à éviter autant que possible les peines privatives de liberté, il est néanmoins strict envers les récidivistes, mettant en place des établissements spécifiques pour ces délinquants. De plus, l'accès aux mesures alternatives à l'emprisonnement peut être plus restreint pour les délinquants

²¹⁹ Penitentie wet (1^{er} octobre 2022), art. 18a. [wetten.nl - Regeling - Penitentie beginselenwet - BWBR0009709 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling/-/Penitentie-beginselenwet-BWBR0009709/overheid.nl).

récidivistes. Une telle différence de traitement s'observe d'ailleurs également dans le droit français concernant l'accès aux mesures alternatives pour les délinquants récidivistes, particularité qui n'est pas partagée par le système belge.

Conclusion

Tout au long de ce mémoire, nous avons pu décomposer la réforme de la Loi sur le Statut Juridique Externe et en identifier les principaux objectifs ainsi que les forces de la réforme. Ce changement dans le droit de l'exécution des peines est un grand pas du législateur vers une exécution plus concrète des peines privatives de liberté. Nous avons pu détailler les raisons qui ont poussé ce législateur à adopter un nouveau régime, en mettant en exergue la crise de la légalité ainsi que les autres problématiques fondamentales inhérentes au système administratif de l'exécution des peines, régime dont le reliquat reste les prérogatives de la DGD en matière d'octroi de modalisation de la peine ne touchant pas à sa nature.

Nous avons également pu détailler les raisons qui ont poussé le législateur, pendant 16 ans, à repousser l'entrée en vigueur du régime voté en 2006 tout en y apportant un commentaire critique sur la pertinence, selon nous et *a posteriori*, des différents reports de cette réforme.

Nous avons présenté les dispositions de la LSJE qui sont entrées en vigueur en septembre 2022 et septembre 2023, et avons pu comparer ce qui était prévu par le législateur en 2006, ce qui était envisagé par le législateur de 2022 et ce que donnait l'entrée en vigueur de l'exécution des peines selon l'avis d'une actrice de terrain. Nous avons également initié une réflexion sur plusieurs points d'intérêts qui ont été soulevés par la doctrine, le législateur ou parfois par un examen personnel et qui semble tracer des points de débats intéressants ayant entouré cette réforme. Certains de ces points demeurent d'ailleurs d'actualités dans cette entrée récente de la réforme et seront peut-être de nouveau sur le devant des débats dans les années suivant cette entrée en vigueur de la LSJE.

Nous avons également présenté les principaux défis qui attendent, selon nous, le droit de l'exécution des peines privatives de liberté de courte durée et, plus particulièrement, la LSJE. Il sera intéressant d'observer l'évolution de ces peines privatives de liberté de courte durée face à la problématique récurrente de la surpopulation carcérale ainsi que la pérennité de la LSJE face à un Code pénal qui prend une direction de politique pénale opposée au recours à la peine de prison comme peine systématique.

Enfin, nous avons pu comparer le droit de l'exécution des peines français, centralisé en un seul acteur et focalisé sur une réinsertion progressive, et le droit de l'exécution des peines néerlandais, centralisé sur un paradigme pénal de recours à la prison en dernière solution et focalisé sur la prévention et la réhabilitation à la société par d'autre moyen que la prison.

Ces approches, partageant toutes les deux des points communs avec l'approche belge, possèdent également des points très différents, dont certains pourraient, selon nous, inspirer le législateur belge lors de la rédaction d'un éventuel Code d'application des peines, que le législateur du Code pénal souhaitait voir arriver dans peu de temps.

L'ensemble de cette analyse et de cette critique de la LSJE et du droit d'application des peines belge a pu mettre en avant un écart significatif entre ce que le législateur de 2006 envisageait comme législation, tout en en représentant assez fidèlement les idées globales. Si nous nous réjouissons de l'entrée en vigueur, après 16 ans, de la LSJE, nous ne pouvons nous empêcher d'être sceptique quant à sa pérennité dans le temps, face à l'arrivée du nouveau Code pénal et l'éventuelle volonté de rédiger un Code de l'exécution des peines. Nous regrettons également que le législateur, conscient des problématiques qu'engendraient les reports systématiques de cette législation, a néanmoins décidé de le faire pendant une durée suffisamment longue pour altérer la situation qui a mené le législateur initial à voter cette loi. Les raisons avancées pour ces reports, concernant majoritairement une surpopulation carcérale que la Belgique n'est, visiblement, pas en état de vaincre pour le moment ainsi que des problématiques budgétaires, n'apparaissent pas, pour nous, suffisante à légitimer un report aussi long d'une loi votée démocratiquement en 2006.

Nous regrettons également plusieurs points quant au régime apporté par la LSJE sur lesquels nous sommes déjà revenus, notamment au niveau de la dualité qu'il existe toujours pour l'application des peines ainsi que les difficultés que posent la constitution d'un dossier pour un détenu en liberté, laissé pour compte sous couvert d'autonomie.

Il est bien évidemment facile de réagir et d'apporter des critiques sur des réformes, quelles qu'elles soient, et il est important de souligner que, dans la grande majorité de ses choix, le législateur de la LSJE a réussi à faire avancer grandement le droit de l'exécution des peines, en mettant fin à l'inexécution des peines tout en prévoyant des procédures assez rapides pour l'octroi de mesures alternatives à l'emprisonnement, et rendant au seul pouvoir judiciaire la capacité de modifier une peine prononcée au fond.

Nous demeurons curieux des différentes évolutions que le droit de l'exécution des peines pourra subir dans les années futures ainsi que de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience de la LSJE dans le droit de l'exécution des peines, dont l'évaluation de l'impact concret à moyen et long terme n'aura pas pu être possible dans le présent travail.

Bibliographie

Législation :

Constitution :

- Const., arts. 12, 14 et 40.

Codes :

- Code pénal, livre II, titre 1^{er} *ter*.
- Code pénal, arts. 371/1 à 378.
- Arts. 27, 4°, al. 3 et 41, §2, du Livre 1^{er} du Code pénal tel qu'introduit par la Loi du 29 février 2024.

Lois :

- 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, p.30455.
- Loi du 17 mai 2006 instaurant les tribunaux de l'application des peines, *M.B.*, 15 juin 2006, p. 30477.
- Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II), *M.B.*, 07 août 2008, p. 41224.
- Loi du 15 mars 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 30 mars 2012, p. 20310.
- Loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 31 décembre 2012, p. 88941.
- Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 19 février 2016, p. 13130.
- Loi du 11 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière pénale, *M. B.*, 18 juillet 2018, p. 57582.
- Loi du 5 mai 2019 modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure

devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 14 juin 2019, p. 61148.

- Loi du 20 décembre 2020 portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 24 décembre 2020, p. 93772.
- Loi du 24 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II), *M.B.*, 15 janvier 2021.
- Loi du 29 juin 2021 portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 14 juillet 2021, p. 70445.
- Loi du 23 décembre 2021 introduisant le parquet de la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et de justice, *M.B.*, 30 décembre 2021, p. 123266.
- Loi du 18 mai 2022 visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 25 mai 2022, p. 44775.
- Loi du 30 juillet 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II, *M.B.*, 8 août 2022, p. 61540.
- Loi du 31 juillet 2023 visant à rendre la justice plus humaines, plus rapide et plus ferme, *M.B.*, 9 août 2023, p. 66557.
- Loi du 29 février 2024 introduisant le Livre 1^{er} du Code pénal, *M.B.*, 08 avril 2024, p. 40520.

Arrêtés royaux :

- Arrêté royal n° 3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19.
- Arrêté royal du 30 décembre 2014 portant exécution des articles 72 à 80 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine

privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 12 janvier 2015, p. 1024.

Projets et propositions de lois

- Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, Rapport de la commission de la Justice de la Chambre, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2170/10.
- Projet de loi relatif au statut juridique externe des détenus, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2170/001.
- Projet de loi portant des dispositions diverses (II), *doc. parl.*, ch. repr., session ord. 2007-2008, 52-0518/001.
- Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2012-2013, 53-2572/001.
- Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2016-2017, 54-2259/003.
- Projet de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, 54-3527/001.
- Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à des peines privatives de libertés et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge d'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins, rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la justice par Mme Laurette Onkelinks et M Stefaan Van Hecke, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3527/007.
- Proposition de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, notamment dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2019-2020, 55-1295/001.
- Projet de loi visant à postposer l'entrée en vigueur des dispositions relatives au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté pour les

peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2020-2021, 55-1796/001

- Projet de loi portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de 3 ans ou moins du 19 mai 2021, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n°55-1979/001.
- Projet de loi visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans au moins du 25 avril 2022, *doc. parl.*, ch. repr., 2021-2022, n° 55-2645/001.
- Projet de loi introduisant le Livre 1^{er} du Code pénal, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2022-2023, 55-3374/001.

Législation étrangère :

- Code pénal français
- Code de procédure pénale français
- Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (1), *J.O.R.F.*, n°0273 du 25 novembre 2009, texte 1 sur 98.
- Wetboek van strafrecht
- Wetboek van strafordering
- Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (6 juin 2023), art. 4. [wetten.nl - Regeling - Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting - BWBR0010171 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-tijdelijk-verlaten-van-de-inrichting-BWBR0010171-overheid.nl).
- Penitentiaire beginselenwet (1^{er} octobre 2022), art. 18a. [wetten.nl - Regeling - Penitentiaire beginselenwet - BWBR0009709 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Penitentiaire-beginselenwet-BWBR0009709-overheid.nl).

Jurisprudence :

Supranationale :

- Cour Eur. D.H. (2^e sect.), arrêt Sylla et Nollomont c. Belgique du 16 mai 2017, *J.T.*, 2017/28, n° 6698, p. 555-557.
- Cour Eur. D.H. (2^e sect.), arrêt Vasilescu c. Belgique du 25 novembre 2014, *J.T.*, 2015/19, n° 6605, p. 421-423.
- Cour eur. D.H., arrêt Sunday Times c. Royaume-Uni du 26 avril 1979, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62267> (consulté le 9 janvier 2024).

Nationale :

- C.C., 17 décembre 2003, arrêt n° 164/2003.
- C.C., 14 septembre 2006, arrêt n° 139/2006.
- C.C., 15 mai 2008, arrêt n° 80/2008.
- C.C., 1er septembre 2008, arrêt n° 128/2008.
- C.C., 12 novembre 2009, arrêt n° 178/2009.
- C.C., 4 février 2010, arrêt n° 6/2010.
- C.C., 22 avril 2010, arrêt n° 34/2010.
- C.C., 29 avril 2010, arrêt n° 49/2010.
- C.C., 24 février 2011, arrêt n° 30/2011.
- C.C., 3 février 2016, arrêt n° 16/2016.
- C.E., 18 mai 2017, arrêt n° 238.252, consulté le 20 décembre 2023 sur : [Conseil d'État \(6e chambre\) - arrêt n° 238.252 du 18 mai 2017 - Strada lex](#)

Doctrines :**Monographie :**

- BEERNAERT, M.-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019.
- BEERNAERT, M.-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, 2^{ème} éd., Limal, Anthemis, 2012.

Contribution à un périodique :

- BEERNAERT M.-A., FUNCK, J.-F., et NEDERLANDT, O., « L'entrée en vigueur du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », *J.T.*, 2022, p.461-472.
- BEYENS, K., FRANCOISE, C., et SCHEIRS, V., « Les juges belges face à l'(in)exécution des peines » in *Déviance et société*, 2010, vol. 34(3), p.401-424.
- BOUHON, M., « Surpopulation carcérale et conditions de détention dégradantes : pas de recours effectifs, pas assez de recours ou des recours effectifs selon le contexte ? », *J.T.*, 2017/28, n° 6698, p. 557-559.
- GUILLAIN, C. et SCALIA, D., « Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne », *J.T.*, 2015/19, n° 6605, p. 423-425.
- LAFARQUE, V., « Les dispositions relatives à l'exécution des courtes peines privatives de liberté à nouveau reportées ! », *B.J.S.*, 2022/693, p.15.

- NEDERLANDT, O., « L'exécution des peines en proie aux réformes. La réinsertion, un horizon toujours plus lointain ? », *Rev. dr. pén.*, 2016/11.

Contribution à un ouvrage collectif :

- BEERNAERT, M.-A., « Les paradoxes du droit belge de l'exécution des peines », *in La peine dans tous ses états, Hommage à Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 191-200.
- HOFFMANN, C., et NEDERLANDT, O., « L'exécution des peines à l'heure de la traçabilité » *in* JACOBS, A. et MASSET, A. (dir.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 288-376.
- NEDERLANDT, O., « La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? » *in* DETROUX, L. et al. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 141-177.
- NEDERLANDT, O., « Actualités en droit de l'exécution des peines privatives de liberté : Un état de crise permanent ? », *in Actualités en droit pénal et exécutions des peines* (sous la dir. de C. GUILLAIN), 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 127-147.
- NEDERLANDT, O., et TEPER, L., « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol » *in* H BOSLY et CH. DE VALKENEER (dir.), *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p.69-173.
- SNACKEN, S., « Conclusions générales » *in* L. AUBERT (dir.), *La détention préventive, comment sans sortir ?*, Bruxelles, Bruyant, 2017, p.249-258.
- SPRONCK, V., « Le tribunal de l'application des peines ou l'incursion du droit dans les murs. Le point de vue d'un directeur de prison », *in L'exécution des peines privatives de liberté. Regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008, p. 111.

Divers :

- Avis du Conseil d'État n°43.809/2.
- Avis du Conseil d'État n°44.352/2.
- Avis du Conseil d'État (section législation), du 28 juin 2013, n° 53.440/3, *doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2999/001.
- Circulaire ministérielle n°1817 du 15 juillet 2015 (Coordination officieuse au 24 décembre 2021) sur la libération provisoire des condamnés subissant une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans, site du

service public fédéral de la justice, consulté le 18/12/2023 :

[CM_1817_coordination_officieuse_au_24_decembre_2021_0.pdf \(belgium.be\)](#)

- Circulaire ministérielle n°: ET/SE-2 du 17 Juillet 2013 (Coordination officieuse au 04 juillet 2017) sur la réglementation de la surveillance électronique en tant que modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement lorsque l'ensemble des peines en exécution n'excède pas trois ans d'emprisonnement, site du service public fédéral de la justice, consulté le 18/12/2023 : [02. CM ET-SE 2 - coordination officieuse au 4 juillet 2017.pdf](#)
- « Conditions de détention, Caractère structurel des problèmes liés à la surpopulation carcérale, à l'hygiène et à la vétusté, Recommandation d'adopter des mesures générales, Interdiction des traitements inhumains ou dégradants », *Obs. Bxl.*, 2015/1, n° 99, p. 76-77.
- Cour des comptes, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2011.
- Notice de 2013 sur l'état du système carcéral belge, Observatoire International des Prisons (section belge), 23 août 2013.
- Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 27 avril 2012, 13 décembre 2012, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (2012) 36.
- Site du ministère de la Justice et de la Sécurité des Pays-Bas : <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>
- SPACE 1 (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe), Prison stock on 1st january 2023, disponible sur [Prison stock on 1st January 2023 – Council of Europe Annual Penal Statistics \(unil.ch\)](#) (consulté le 9 mai 2024)
- ZEEGERS, J., *Analyse : La surpopulation carcérale en Belgique*, Bruxelles, Les analyses du Centre Jean Gol, décembre 2017.

Annexe 1 : Liste des abréviations

LSJE : Loi sur le Statut Juridique Externe : 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, p.30455.

JAP : Juge d'Application des Peines

TAP : Tribunal d'Application des Peines

DGD : Direction Générale de la Détention

CAER : Commission d'avis et d'enquête réunie (Commission du Conseil Supérieur de la Justice)

CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme

Annexe 2 : Retranscription de l'interview de la JAP Véronique

Laloux

1) Pouvez-vous vous présenter, vous et votre parcours ?

D'accord, je m'appelle Véronique Laloux j'ai étudié le droit d'abord à l'ULB avant de terminer à l'UCL. J'ai ensuite été avocate pendant deux ans, de 1989 à 1991. En 1991, j'ai accédé au stage judiciaire sous sa première formule, c'est à dire qu'il n'y avait pas d'examen on faisait simplement une sollicitation et si les autorités judiciaires du ressort acceptaient, on était proposé aux stages judiciaires. J'ai d'abord fait 6 mois comme stagiaire au parquet à Mons, même si en réalité, j'étais prévue pour l'auditorat du travail. La pénurie de magistrat au parquet de Mons, étant déjà très intense, on m'avait demandé d'intégrer le parquet de Mons. Mais quand la stagiaire suivante est arrivée qui, elle, avait postulé au parquet j'ai été renvoyée à l'auditorat du travail. J'ai postulé une place de substitue à l'auditorat du travail juste avant l'entrée en vigueur du stage judiciaire avec examen et j'ai été nommée. J'ai ensuite postulé à nouveau une place au parquet de Mons parce que le pénal, manifestement, même si ce n'était pas ma tasse de thé à l'origine, c'est ça qui m'avait donné envie de continuer, donc je suis revenue au parquet comme substitut. En décembre 1999, j'ai été nommée juge au Tribunal de première instance de Mons, en mai 2000, j'ai été nommée juge d'instruction au Tribunal de première instance de Mons, en 2006 j'ai été désignée juge d'instruction spécialisée dans les affaires de terrorisme. J'ai donc fait partie des 13 premiers juges d'instruction spécialisés en terrorisme. Et enfin, en 2021, j'ai été nommée juge d'application des peines sous le couvert de la nouvelle loi qui est entré en vigueur, pour la mise en place de l'exécution des courtes peines.

2) Comment définissez-vous le métier, le rôle du JAP ?

Je dirais que, une fois que tout le processus pénal a suivi son cours, de la commission des faits jusqu'à la condamnation pour les faits reconnu répréhensible et puis pour lesquels condamnation a été à une peine de prison a été prononcée et dès lors qu'on est tous bien d'accord sur le principe que la prison n'est pas la meilleure manière d'éviter le risque de récidive, il faut pouvoir entamer un chemin de réinsertion et que cette réinsertion ne va pas se faire à l'intérieur de la prison. Il faut donc pouvoir envisager de permettre aux gens la réussite de la réinsertion dans la société tout en gardant des balises et que ces balises-là sont mises, pour les peines au-dessus de 3 ans par le tribunal d'application des peines et pour les peines de moins de 3 ans par le juge d'application des peines.

3) Trouvez-vous ça important que ce soit un juge qui octroie ces mesures, en quoi était-il problématique que ce soit le directeur de l'établissement ou la DGD ?

Oui, parce qu'avant, cela pouvait être, et ce n'est pas de moi, mais j'ai trouvé que c'était très juste c'est Olivia NEDERLANDT qui disait que, en réalité, tant que c'est organisé au sein de la prison via les avis des directeurs et via la DGD, ce sont des faveurs qui sont octroyées au détenu ou au condamné. A partir du moment où ça doit passer par un juge, c'est un droit et à partir du moment où c'est un droit, il y a une procédure qui est mise en place avec des règles, des possibilités de ne pas être d'accord avec les décisions du juge qui sont prises, le juge va devoir respecter des règles de procédure, on va entendre ce que les détenus veulent dire et de manière contradictoire et, à partir de ce moment-là, ces faveurs deviennent des droits qui offrent des garanties.

4) En tant que tel le droit était déjà reconnu dans les directives qui existaient, sous une autre forme, mais existait néanmoins, non ?

Le droit de demander existait, ce n'est pas pour autant que c'était octroyé selon des règles de procédure bien strictes en respectant un texte législatif. C'étaient des automatismes, ce qui premièrement laisse planer une impunité quasi-totale et deuxièmement, et on le voit maintenant, à travers notamment toutes les condamnations de police qu'on est en train de mettre à exécution dans le cadre de la loi JAP qui sont les constats de l'impunité de nombreuses années. Enfin, j'ai déjà entendu des « tant que ce sera moi directeur tu ne l'auras pas ta permission de sortie, tu n'auras pas ton congé pénitentiaire » et donc les critères n'étaient pas les bons critères. Ce qu'il faut c'est savoir s'il y a une possibilité de réinsertion ou pas. S'il y en a une on la saisit, s'il n'y en a pas, il va falloir inciter la personne à essayer de recréer tout ça. Cela reste bien sûr mon avis de jeune juge d'application des peines.

5) Combien de dossier avez-vous traité ?

Alors, moi je suis arrivée ici en mai 2022 et, en 2022, même si la loi est entrée en vigueur à partir du 1 septembre 2022, je n'ai rentré aucun dossier et aucune demande n'a été faite. Le premier dossier a été enrôlé le 4 janvier 2023. En 2023 on a travaillé sur 98 dossiers au total. 98 dossiers ça ne veut pas dire 98 demandes parce que dans un dossier parfois il peut y avoir 3 demandes de la même personne. On peut demander une détention limitée, une surveillance électronique et une libération conditionnelle, les trois d'un coup ou trois successives. Sur ces 98 dossiers, j'ai rendu 82 jugements et statué sur 105 numéros de rôle. En 2024, au jour d'aujourd'hui (3 avril) j'ai ouvert 97 dossiers sur 3 mois. Donc sur les 3 premiers mois de

l'année j'ai ouvert autant de dossiers que sur un an. J'ai aussi rendu une cinquantaine de jugements.

6) Dans ces jugements, à quelle fréquence octroyez-vous les mesures qui sont demandées ? Systématiquement ou y a-t-il beaucoup de refus ?

Alors non, c'est très variable, je ne suis pas un presse-bouton et, à la différence du régime antérieur, l'octroi n'est pas automatique, il ne suffit pas de demander pour bénéficier. Au début il y a eu beaucoup de dossiers qui n'étaient pas vraiment des refus, c'était soit des demandes qui étaient irrecevables, soit j'étais incompétente. Il a fallu quelques temps pour que chacun comprenne la loi. Maintenant, j'ai moins de demande irrecevable, même s'il faut faire la différence entre les dossiers qui sont remis via la procédure en détention et via la procédure en liberté. Il y a plus souvent des refus dans la procédure en liberté et c'est souvent parce qu'il n'y a pas de dossier, soit parce que les gens ne le déposent pas ou alors ils déposent juste le formulaire complété, mais ils n'expliquent rien de plus. Il y a donc clairement un manque de prise en charge et c'est notamment fréquent pour les dossiers de police, je ne compte plus les fois où on me dépose un dossier en me disant qu'on n'aura plus de mauvaise fréquentation alors que ça fait 10 ans qu'on roule sans permis, ou en dépit d'une déchéance ou qui totalise parfois les plus de 10 ans d'échéance à au total et les juges de police ne savent plus quoi faire et donc oui, ils prononcent des peines de prison ferme. Mais moi après je ne peux pas dire « Ben oui le juge de police a prononcé un an de prison ferme mais c'est débile de mettre un an de prison pour avoir roulé en dépit d'une déchéance ou sans permis de conduire ou en état d'imprégnation alcoolique parce que il y a une surpopulation carcérale » et donc le libérer et après le détenu sort d'ici et prend la voiture malgré sa déchéance et puis il tue un quelqu'un sur la route, le ministre de la Justice aura vite fait de dire que c'est moi qui ait rendu la décision. Donc c'est important d'avoir un regard critique sur le plan de réinsertion et les possibilités de réinsertion. C'est pour ça donc que je dis que je ne suis pas un presse bouton. Et donc oui, je refuse et la principale raison pour laquelle je refuse c'est quand le risque pour l'intégrité physique d'autrui ne peut pas être relativisé parce qu'on en est à la 10e condamnation et que la personne est là mais ne propose rien pour changer les choses.

7) Pensez-vous que l'adoption récente des dernières mesures de la réforme reste pertinente alors que le nouveau Code Pénal a été voté et placera la peine de prison comme peine de dernier recours dans l'échelle pénale ?

Avec le temps qu'il faut aux gens pour intégrer le fait que la prison n'est pas la réponse universelle à la criminalité, j'ai envie de dire que oui. Parce qu'à mon avis, on va encore en avoir besoin pour au moins 10 ans de cette loi de 2006. Le nouveau Code pénal n'entrera pas, si tout va bien, - parce qu'il faut les budgets- en vigueur avant 2025. A partir de ce moment-là, il y a toute une série de dossiers qui vont devoir encore être traités, il y a tout l'arriéré qu'il va falloir écluser et ce n'est pas du jour au lendemain qu'on va réussir à faire ça. Donc, à mon avis, non, ce n'est pas inutile. Et ce n'est pas inutile parce que le sentiment d'impunité qui crée la récidive et quand je dis sentiment d'impunité, je ne veux pas dire pour autant qu'il faut que tout le monde aille en prison, mais il faut mettre à exécution ce qui a été prévu par les juges du fond, qui ont déjà tenu compte de toute une série de paramètres. Et le régime antérieur laissait exister beaucoup trop d'impunités. Parfois le parcours d'un condamné commence devant le tribunal de la jeunesse par un placement, et puis on est sur une suspension de l'exécution de la condamnation, sursis simple, sursis probatoire, travail d'intérêt général. Et on arrive à une situation où les juges disent qu'ils ne savent plus rien faire d'autre, alors ils tiennent compte du jeune âge, de l'absence d'antécédent judiciaire, etc. mais il arrive un moment où, même si la prison est la peine ultime, la dernière peine qu'on veut infliger, il arrive à un moment où on y a recours. C'est donc pour ça que oui, je crois que cette loi a encore son utilité.

8) Comment expliquez-vous la mise en place très rapide du TAP alors qu'il a fallu attendre beaucoup plus longtemps pour faire entrer en fonction le JAP ?

Parce que la nature des condamnations est différente, pour des condamnations plus de 3 ans la gravité des faits est moindre et déjà à ce moment-là il y avait une surpopulation carcérale et donc on a décidé, pour éviter le clash total, de faire entrer ça en plusieurs phases et de commencer par les condamnations les plus importantes.

9) Pour vous est-ce important de dissocier les procédures et les organes de décisions pour les peines de 3 ans et moins et pour les plus de 3 ans ? De dissocier le TAP et le JAP ?

Oui c'est important parce que justement la gravité des peines fait que pour les peines de plus de 3 ans c'est bien d'avoir l'avis d'un juge assesseur spécialisé en criminologie d'un juge assesseur spécialisé en pénitentiaire pour justement permettent d'apprécier collégialement, non plus les contre-indications, mais le plan de reclassement qui est proposé et les critères sont différents et donc il faut mieux analyser la criminogénèse pour permettre au plan de reclassement de se clôturer positivement me semble-t-il. Alors 3 ans c'est un seuil comme un autre, on aurait pu dire 4 ans, on aurait pu dire plus mais je crois qu'en réalité c'est 3 ans parce

que tout ce qui est tribunal de police ne rentre pas dans ces catégories-là sauf cumul des condamnations.

10) Pensez-vous que vous procédez à un second jugement dans votre travail, comme le reprochent certains juges du fond ?

Les affaires ne sont pas rejugées, après un certain temps -donc une fois que les condamnés sont admissibles après un tiers de la peine à la libération conditionnelle et ça c'est la date pivot, c'est la date d'admissibilité à la libération conditionnelle- on va examiner 4 mois avant si on est admissible à d'autres possibilités de peines on va examiner si on peut mettre quelque chose en place pour éviter la récidive. Comme je l'ai dit, tous les criminologues d'aujourd'hui sont d'accord pour dire que ce n'est pas en prison qu'on devient meilleur. Personnellement je ne compte plus le nombre de fois où je reprends la motivation du juge du fond pour motiver mes propres décisions. Le but c'est juste d'examiner les contre-indications et où est-ce que le détenu en est après avoir fait une partie de sa peine. Et s'il n'est pas encore adéquat pour une réinsertion, on réexamine un an plus tard ou 6 mois plus tard est-ce qu'il a toujours le même comportement, est-ce qu'il a commencé à entamer un chemin de réinsertion, oui ou non ? Si non, on le laisse en prison, mais si en effet il veut entamer un chemin de réinsertion, il faut valoriser ça mais pas de supprimer la condamnation.

Le but c'est de lui permettre pendant x années de montrer ce qu'il vaut et, s'il trébuche, la condamnation de base va s'appliquer, la mesure va être révoquée. Donc on ne change pas la condamnation, on l'adapte. Et donc le juge d'application des peines ne modifie pas la peine, il la modalise, ce n'est pas la même chose. Modifier la peine ce serait dire « cette peine n'existe plus », le juge d'application ne dit pas qu'elle n'existe plus il dit « pendant x temps vous n'allez pas la faire au sein de la prison vous allez la faire sous surveillance électronique. Après la surveillance électronique vous n'allez plus la faire en détention sous surveillance électronique, vous allez la faire sous libération conditionnelle » ça veut dire que si vous ne respectez pas les conditions on repart de 0 et on retourne en prison, on révoque la modalisation et la peine, elle existe toujours et donc il faudra compter combien de jours se sont bien et passés et les déduire de la peine restante. Personnellement je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de juges qui disent ça, je crois que c'est le commun des mortels qui pense ça. Le commun des mortels se dit « ça sert à quoi de juger puisque de toute façon on n'en tient pas compte et ils sortent aussi vite qu'ils sont rentrés ».

A ces gens-là, moi je réponds souvent avec l'affaire Michelle Martin. Est-ce qu'il vaut mieux quelqu'un qui va faire 25 ans en prison qui va sortir et se dire que maintenant qu'il a fait sa peine de prison, il ne doit plus rien à personne, qui ne s'est pas remis en question du tout en prison et qui va recommencer éventuellement comme il veut, à lui de ne pas se faire prendre ou quelqu'un qui va faire 1/3 de sa peine, va introduire un plan de reclassement ou va tenter bon an mal an de se faire suivre ou de faire des études. En espèce Michelle Martin a fait des études -ça ne lui a pas servi à grand-chose et je comprends je le concède aisément mais elle a été suivie par un psy, elle continue d'être suivie par un psy-. En plus la libération conditionnelle par exemple c'est jusqu'à la fin de la peine et après il y a encore le délai d'épreuve et donc à la fin de la peine n'ont pas encore fini. Personnellement j'ai choisi laquelle de ces démarches je préfère. Et quand j'explique comme ça aux gens, souvent ils me répondent « Ah mais on ne savait pas tout ça »

11) Pensez-vous que la réforme de la LSJE était une solution optimale aux problèmes posés par l'ancien régime ?

Qu'on soit arrivé à une solution je pense que oui, à partir du moment où effectivement le but ce n'était pas non plus de bazarder tout le monde en prison du jour au lendemain. Cependant, si les prisons avaient eu beaucoup plus de moyens pour mettre en route cette nouvelle loi on aurait pu bénéficier de cette période de latence entre le 1 septembre 2022 et le 01 janvier 2024 pour faire en sorte que des routines soient mises en place. Or dans des prisons dont j'ai à traiter les dossiers donc dans des prisons comme Nivelles, la maison de détention de Forest, Saint-Gilles j'ai pas de souci, par contre à Haren c'est une véritable cacophonie, il n'y a personne pour gérer les dossiers, ils ne comprennent absolument rien aux règles de procédure qui ne sont du coup pas respectées du tout, ils libèrent des gens qui devraient rester en détention, ils en tiennent d'autres en détention alors qu'ils devraient être libérés, etc., Et donc cette prison-là n'a pas eu l'occasion ni les moyens de profiter de la période de latence pour s'adapter, ce qui rend la situation aujourd'hui très complexe. Et il faut quand même rajouter à cela un petit peu de mauvaise volonté de la part de certains directeurs à qui on a pris une parcelle de leur pouvoir.

J'entends parfois ces directeurs dire que la surpopulation carcérale c'est forcément la faute du JAP. Alors que la doctrine, notamment Mme NEDERLANDT et Mme Beernaert dit qu'en réalité c'est la détention préventive qui fout en l'air la surpopulation carcérale. Mais ça cependant on ne peut pas le dire haut et fort, parce que ça ne plairait pas aux électeurs. Personnellement, je pense que ce n'est pas la détention préventive qui entraîne la surpopulation carcérale, c'est

l'augmentation de la violence dans la société actuelle qui augmente la détention préventive qui à son tour augmente la population carcérale. J'ai été juge d'instruction pendant 22 ans et chaque fois qu'il y avait des articles de journaux, je reprenais mon tableau indicatif de si je pouvais décemment relâcher la personne. Assassinat ou vol avec violence, c'est non, et donc je passais systématiquement mon tableau en revue et parfois je pouvais donner une surveillance électronique ou des conditions à respecter. Mais la recrudescence de la violence dans la société fait que la population carcérale augmente. Un des problèmes d'aujourd'hui c'est qu'on préfère travailler sur la population carcérale au lieu de travailler sur l'augmentation des moyens pour permettre aux gens de travailler de manière beaucoup plus juste.

12) Pensez-vous ça pertinent de faire entrer en vigueur une loi plus sévère dans un contexte de surpopulation carcérale ?

En fait je n'ai pas toujours été d'accord avec Koen Geens (ministre de la Justice de 2014 à 2020) mais s'il y a un point sur lequel je le rejoins, c'est celui des maisons de détention. Pour gérer la population carcérale, au lieu de créer un mammoth ingérable comme Haren, on aurait pu utiliser les budgets de Haren, qui sont non seulement colossaux pour la construction de la prison, mais qui sont aussi colossaux dans le cadre de l'entretien au quotidien de cette prison, réutiliser ces budgets pour acheter des immeubles un peu à droite à gauche dans toutes les communes diverses et variées du pays pour créer des maisons de détention, de petites structures, où on apprend aux gens à retourner travailler, à se resocialiser, à se lever le matin, à arrêter de boire, etc,... On pourrait gérer ce problème de surpopulation bien mieux et personnellement je crois très fort aux maisons de détention, et je crois que c'est l'avenir même pour ce qui subsistera de peines de prison avec le nouveau code pénal, il ne faut pas créer de nouvelles prisons, il ne faut pas créer de nouvelles grosses structures, mais se refocaliser sur la réinsertion avec des petites structures.

