

Faculté de droit et de criminologie

La surpopulation carcérale en Belgique : limites des politiques en vigueur et pistes pour un mécanisme de régulation inspiré des modèles français et norvégien

Auteur : Dewit Jelena
Promotrice : Marie-Aude Beernaert
Année académique 2025-2026
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 107 à 114 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>.

Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit

- Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.

Reconnaissance du plagiat comme faute

- Je suis conscient·e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).
- Je m'engage à ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.

Engagement à citer mes sources

- Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).

Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.
- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient·e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.

- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde gratitude à ma promotrice, Madame Marie Aude Beernaert, pour sa disponibilité, son suivi constant au cours des derniers mois et pour ses précieux conseils qui m'ont été d'une grande aide. Grâce à son expertise, j'ai pu mener à bien ce mémoire sur une thématique que j'affectionne particulièrement.

Je souhaite également remercier toutes les personnes qui m'ont soutenue et accompagnée tout au long de la rédaction de ce mémoire et de mon parcours académique. Mes pensées vont à mes parents, Claude et Laurence, qui ont toujours été présents et m'ont encouragée sans relâche. Je tiens également à remercier mon compagnon, Thomas, pour son rôle déterminant durant cette période ainsi que tout au long de mon parcours universitaire, ainsi que mes sœurs, qui ont été pour moi une véritable source d'inspiration.

Enfin, je remercie chaleureusement Damien et Marianne pour leur relecture attentive et leurs remarques constructives.

Liste des abréviations

CAP	Commission de l'Application des Peines
CCSP	Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CGLPL	Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CM	Comité des Ministres
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CPP	Congés Pénitentiaires Prolongés
CPT	Comité Européen pour la Prévention de la Torture et des Peines ou Traitements Inhumains ou Déggradants
DG EPI	Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires
JAP	Juge de l'Application des Peines
TAP	Tribunal de l'Application des Peines
TPI	Tribunal de Première Instance

Introduction

La surpopulation carcérale représente un réel problème auquel de nombreux pays sont confrontés. La Belgique n’y échappe pas. L’existence de ce phénomène est dénoncée depuis plusieurs années : dès 1993, la situation y était déjà qualifiée de préoccupante¹.

Bien qu’aucune définition internationale uniforme n’existe, la doctrine et la jurisprudence clarifient sa compréhension. Cette problématique, loin d’être récente, s’est aggravée au fil du temps. En 2014, la Cour européenne des droits de l’homme condamnait pour la première fois l’Etat belge en raison des conditions de détention jugées indignes résultant notamment de la saturation pénitentiaire². Cette décision a marqué le début d’une série de condamnations.

La première partie de ce mémoire clarifiera, dans un premier temps, la notion de surpopulation carcérale (Chapitre 1), avant de se pencher sur les différentes condamnations dont l’Etat belge a fait l’objet à divers niveaux juridictionnels (Chapitre 2). Le Chapitre 3 portera sur l’analyse des conséquences concrètes de ces atteintes à la dignité, tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire. Il conviendra de souligner que l’Etat belge n’est pas pour autant resté inactif. Au cours des dernières décennies, plusieurs initiatives d’ordre infrastructurel, législatif et parfois non-législatif ont été prises. Le chapitre 4, quant à lui, énoncera ces mesures en identifiant les raisons de leurs échecs afin d’éviter que les erreurs du passé ne se répètent.

La deuxième partie abordera deux modèles étrangers susceptibles d’inspirer les autorités belges : la France et la Norvège.

La France propose un mécanisme de régulation carcérale basé sur la gestion des flux sortants, dont la mise en œuvre et les éventuelles difficultés seront examinées (Chapitre 1).

La Norvège, quant à elle, dispose d’un système implicite de régulation fondé sur la gestion des flux entrants grâce à une liste d’attente pour l’exécution des peines. Le chapitre 2 analysera le fonctionnement de ce mécanisme ainsi que les difficultés qu’il soulève.

¹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, 14 octobre 1994, CPT/Inf (94)15.

² Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.

La troisième partie développera deux axes complémentaires. D'une part, l'urgence d'agir pour réduire rapidement la pression qui pèse sur les établissements pénitentiaires belges dans un contexte devenu critique (Chapitre 1). D'autre part, la nécessité de mettre en place un mécanisme de régulation, fondé sur une transposition réfléchie des modèles français et norvégien, en tenant compte des spécificités du système judiciaire, législatif et pénitentiaire belge (Chapitre 2). Il s'agira d'examiner les modalités concrètes d'une telle transposition ainsi que les adaptations indispensables.

Il conviendra également d'envisager des solutions afin de surmonter les difficultés identifiées dans chacun de ces modèles (Chapitre 3).

Ce mémoire structuré en trois parties tend à offrir, avant tout, une analyse approfondie de la situation carcérale belge. Par ailleurs, il propose une étude comparative des mécanismes étrangers de régulation et apporte une réflexion sur les perspectives d'action, tant immédiates que durables, susceptibles d'être mises en œuvre en Belgique.

Partie I : La surpopulation carcérale en Belgique : état des lieux et échecs des différentes politiques

Chapitre 1 : La notion de surpopulation carcérale

Depuis de nombreuses années, la surpopulation carcérale constitue une problématique récurrente au sein du système pénitentiaire belge. Aujourd'hui, elle est devenue un problème structurel, régulièrement dénoncé tant par les instances européennes que par les autorités nationales. Il n'existe pourtant pas de définition internationale commune de cette notion³.

De manière générale, la surpopulation désigne les situations dans lesquelles le nombre de personnes incarcérées dépasse la capacité d'accueil disponible dans un Etat ou un établissement pénitentiaire donné⁴. Cette formulation paraît simple mais, en pratique, mesurer la surpopulation s'avère beaucoup plus complexe. Il est essentiel de s'intéresser aux indicateurs utilisés ainsi qu'à la manière dont la notion de « place disponible » est comprise. Celui le plus couramment utilisé repose sur la densité carcérale, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de détenus et la capacité opérationnelle de l'établissement, le tout multiplié par cent⁵. Lorsque le taux dépasse 100%, cela signifie qu'il y a davantage de personnes détenues que de places prévues.

Section 1 : A quoi renvoie cette notion de place disponible ?

La surpopulation ne se limite toutefois pas à une simple équation numérique où une place en prison équivaut à la présence d'un lit vide : elle doit permettre une incarcération dans des conditions respectueuses de la dignité humaine⁶. C'est pourquoi il convient de distinguer deux types de capacités. La capacité théorique, ou nominale, désignée dans le rapport Space 1 par l'expression *design capacity*, correspond au nombre de places prévues lors de la conception architecturale de l'établissement pénitentiaire⁷ : il s'agit du nombre de lits prévus dans les plans d'origine, sans prendre en compte les réalités opérationnelles⁸. Certaines cellules peuvent en effet ne plus être utilisables ou servir à d'autres fonctions, ce qui réduit concrètement le nombre de personnes qui peuvent y être incarcérées.

³ COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Livre blanc sur le surpeuplement carcéral*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 30 juin 2016, p. 5.

⁴ *Ibidem*.

⁵ V.BALLON, « La surpopulation carcérale : la faute de personne ? Quand l'attentisme condamne les détenus à survivre dans des conditions inhumaines », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol 98, 2016/3, p.76.

⁶ COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS, *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 décembre 2015, p.2.

⁷ M.F. AEBI et E. COCCO, *Prisons and Prisoners in Europe 2024 : Key Findings of the SPACE I survey*, Conseil de l'Europe, Strasbourg et Lausanne, 16 juillet 2025, p.19.

⁸ OFFICE DES NATIONS-UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation*

La capacité opérationnelle tient compte de ces contraintes et correspond au nombre maximal de détenus qu'une prison peut accueillir tout en maintenant un régime normal ainsi qu'un niveau suffisant de sécurité et de surveillance⁹. Certains pays utilisent cette notion de *operational capacity* afin de définir la charge maximale admissible pour qu'un établissement puisse rester fonctionnel¹⁰. En Belgique, la Direction générale des Etablissements pénitentiaires (ci-après « DG EPI ») utilise cette notion pour parler de la capacité carcérale¹¹.

Dans son rapport Space 1, le Conseil de l'Europe souligne qu'aucune définition de la capacité carcérale ne prévaut sur les autres¹². Chaque Etat membre applique sa propre méthode pour calculer la capacité disponible. Cela engendre des différences de définition et rend les comparaisons internationales moins fiables¹³. Par conséquent, les indicateurs de densité et de surpopulation carcérale ne permettent pas d'établir des comparaisons directes entre les Etats membres. Le rapport Space 1 se fonde sur la capacité théorique et considère qu'un établissement est en situation de surpopulation lorsque le ratio atteint au moins 100 détenus pour 100 places¹⁴. Il est toutefois précisé que certains pays se réfèrent à la capacité opérationnelle plutôt qu'à la capacité théorique, ce qui introduit une variabilité supplémentaire dans l'évaluation des niveaux de surpopulation¹⁵.

Section 2 : Les exigences minimales européennes et nationales en matière d'espace

La question de la surpopulation ne peut être dissociée du cadre juridique et normatif visant à garantir des conditions de détention compatibles avec le respect des droits fondamentaux. En son article 3, la Convention européenne des droits de l'Homme interdit les traitements inhumains ou dégradants. Conformément à cet article, les Etats doivent éviter que la privation de liberté ne cause des atteintes disproportionnées à la dignité des personnes détenues¹⁶. En Belgique, cette exigence est explicitement consacrée par la loi du 12 janvier 2005 qui impose de prévenir les effets préjudiciables de la

carcérale, Nations-Unies, Vienne, mai 2016, p.8.

⁹ M.F. AEBI et E. COCCO, *op.cit.*, p.19.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt Vasilescu c Belgique*, octobre 2024, p.5.

¹² M.F. AEBI et E. COCCO, *op.cit.*, pp.19-20.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ M.F. AEBI et E.COCCO, *Prison Populations : SPACE I- 2024*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 décembre 2024, p.60.

¹⁶ L'article 3 de la Convention dispose que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »,

détention¹⁷. Pour prévenir ces effets et garantir que les détenus ne subissent pas de traitements inhumains ou dégradants, il est essentiel de leur assurer un espace de vie adéquat en cellule.

Les normes européennes en matière d'espace individuel constituent à cet égard un repère essentiel. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après « CPT ») recommande une superficie d'au moins six mètres carrés pour une cellule individuelle¹⁸, hors sanitaires, et de quatre mètres carrés par personne en cellule collective¹⁹, avec une hauteur minimale de 2,5 mètres et des sanitaires cloisonnés²⁰.

La Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») a d'ailleurs considéré que le manque d'espace personnel pouvait, à lui seul²¹, constituer une violation de l'article 3, en particulier lorsque la surface dont chaque détenu dispose est inférieure à quatre mètres carrés en cellule collective²². Ce critère devient alors un élément déterminant dans l'évaluation du caractère inhumain d'une détention. Dans l'arrêt *Mursic* contre la Croatie, la Cour a souligné que « la surpopulation carcérale, avec ses conséquences physiques, psychologiques et sociales, est le premier obstacle à la mise en œuvre d'un programme de réinsertion. Un espace personnel adéquat est une condition sine qua non de la réinsertion des détenus »²³.

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») s'est également prononcée sur ce sujet via l'arrêt *Dorobantu*. Rappelons que l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants²⁴. La CJUE a été amenée à se prononcer sur « les limites reconnues à l'obligation d'exécution d'un mandat d'arrêt européen en présence de défaillances systémiques ou généralisées touchant le système pénitentiaire de l'Etat membre d'émission du mandat d'arrêt européen »²⁵. Afin de répondre convenablement à cette question, la CJUE a jugé utile d'évaluer ces défaillances au regard des conditions de détention selon

¹⁷ Art. 6§2, Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005.

¹⁸ COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS, *op.cit.*, p.3.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ M.-A.BEERNAERT et F.TULKENS, *Manuel de droit pénitentiaire*, 4^{ème} éd., Bruxelles, Anthémis, 14 juillet 2023, p.117.

²¹ *Ibidem.*

²² Cour eur. D.H., arrêt *Sulejmanovic c. Italie*, 16 juin 2009, § 51 ; N. HERVIEU, « Droit des détenus (Art. 3 CEDH) : une condamnation européenne des conditions carcérales en France à conjuguer à tous les temps », *Actualités Droits-Libertés*, Paris, 29 avril 2013, p. 5.

²³ Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016, §44.

²⁴ Art.4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice, le 26 octobre 2012, *J.O.U.E.*, 2012.

²⁵ C.RIZCALLAH, « Arrêt *Dorobantu* : mandat d'arrêt européen et exigences minimales relatives aux conditions de détention », *J.D.E.*, 2020, p.62.

l'espace personnel disponible par détenu²⁶. La CJUE a pris en compte, lors de son appréciation, la jurisprudence de la CEDH relative à l'espace de détention minimal²⁷. Le minimum dont doit disposer le détenu dans une cellule collective est de 3m² et est un des critères à prendre en considération lors de l'examen d'une potentielle violation de l'article 4 de la Charte²⁸. Afin d'apprécier l'espace disponible, il convient de ne pas tenir compte de celui occupé par les sanitaires, comme expliqué par la CEDH²⁹, ainsi que des meubles présents dans la cellule³⁰. Son non-respect constitue une présomption de violation mais qui peut être renversée lorsqu'il est occasionnel, de courte durée et mineur³¹. La CJUE précise que malgré le respect de ce facteur spatial ou du caractère bref de ces conditions, la violation de l'article 4 n'est pas pour autant écartée³².

La Belgique a pris un certain temps avant de réglementer la surface minimale des cellules ainsi que le nombre maximal de détenus par cellule³³. Ce n'est qu'avec l'adoption de l'Arrêté royal du 3 février 2019 que la notion de l'espace de séjour minimal a été encadrée légalement, fixant à 10m² la superficie d'une cellule individuelle³⁴. Dans la pratique, la plupart des cellules belges présentent une superficie comprise entre 9 et 12 m², ce qui semble compatible avec les standards européens³⁵. Le principal défi demeure toutefois dans le partage des cellules par plusieurs détenus, qui reste largement majoritaire dans le système pénitentiaire belge³⁶. Dans ces conditions, la conformité aux normes européennes est plus l'exception que la règle et la promiscuité continue d'aggraver les effets physiques, psychologiques et sociaux de la détention.

Ainsi, la surpopulation carcérale ne peut être réduite à de simples données chiffrées. Elle témoigne d'un dysfonctionnement structurel qui empêche l'administration pénitentiaire de garantir des conditions de vie conformes aux exigences européennes et au principe fondamental de respect de la dignité humaine.

²⁶ C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857, point 70

²⁷ C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857, point 71 ; C.RIZCALLAH, *op.cit*, p.64.

²⁸ C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857, point 72 ; C.RIZCALLAH, *op.cit*, p.64.

²⁹ Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016, §6.

³⁰ C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857, point 77.

³¹ C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857, point 73 ; C.RIZCALLAH, *op.cit*, p.64.

³² C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857, points 74 et 76.

³³ L.LEMMENS et B.MORAIS, « Les cellules de prison trop petites appartiendront au passé au plus tard en 2039 », disponible sur <https://polinfo.kluwer.be>, le 15 février 2019.

³⁴ Arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41, §2, et 134 §2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M. B.*, 14 février 2019.

³⁵ OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION BELGE, « Parc Carcéral et conditions matérielles », communiqué de presse, s.d.

³⁶ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *op.cit*, p.8.

Chapitre 2 : Les condamnations de l'Etat belge : un signal d'alarme juridique

Cette situation critique a été pointée du doigt par différentes instances tant au niveau européen que national. Tous ces arrêts et décisions tendent à la même conclusion : cette situation doit cesser.

Section 1 : Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme

À maintes reprises, la CEDH a condamné la Belgique pour manquements aux droits fondamentaux. Si les premières condamnations concernaient essentiellement les conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, la jurisprudence a progressivement établi un lien direct entre la surpopulation carcérale et le caractère indigne de ces conditions.

Le premier arrêt rendu par la CEDH à l'encontre de la Belgique est l'arrêt *Vasilescu*, rendu en novembre 2014, par lequel la Cour condamne la Belgique en raison de la surpopulation carcérale et des conditions matérielles qui en découlent³⁷. Le requérant, détenu entre 2011 et 2012 dans les prisons d'Anvers et de Merksplas, dénonçait notamment la promiscuité extrême, l'absence de sanitaires dans les cellules, le manque d'accès à l'eau courante, l'exposition au tabagisme passif ainsi que l'obligation de dormir, durant plusieurs semaines, sur un matelas posé à même le sol³⁸. La Cour a jugé que de telles conditions étaient incompatibles avec la dignité humaine et a conclu à la violation de l'article 3³⁹. Cet arrêt est le premier à mettre en lien direct les conditions de détention indignes et la surpopulation carcérale belge. La Cour a relevé le caractère structurel des problèmes rencontrés et a invité l'Etat belge à adopter des réformes de fond⁴⁰.

La condamnation prononcée dans *Vasilescu* s'inscrit dans une série de décisions. Ainsi, dans l'arrêt *Sylla et Nollomont* devenu définitif le 16 août 2017, la CEDH a, une nouvelle fois, condamné la Belgique pour des conditions de détention jugées indignes⁴¹. Les deux requérants, incarcérés dans des cellules collectives de la prison de Lantin, se plaignaient de la surpopulation, de l'absence de toilettes, de l'impossibilité d'accéder à l'eau courante, de l'exposition au tabagisme passif et d'avoir dû dormir sur des matelas au sol⁴². La Cour en a conclu que ces conditions violaient l'article 3. Cette décision a

³⁷ Cour eur.D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.

³⁸ GREFFIER DE LA CEDH, « La Cour recommande à la Belgique d'envisager l'adoption de mesures générales afin de garantir aux détenus des conditions de détentions adéquates », communiqué de presse, 25 novembre 2014, p.1.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Cour eur.D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, §73 ; M.-A. BEERNAERT et O. NEDERLANDT, « L'Etat belge condamné à agir pour réduire la surpopulation carcérale », *J.L.M.B.*, n°13, 2024 p.553.

⁴¹ Cour eur.D.H., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017.

⁴² Cour eur.D.H., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017, §12 ; J.M. LARRALDE, « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux prisons 2016-2017 », *Cahiers de la recherche sur les droits*

confirmé le caractère systémique des défaillances affectant le système carcéral belge tout en rappelant aux Etats leur obligation de garantir à la fois le respect du cadre légal relatif à la détention et des conditions matérielles respectueuses de la dignité humaine⁴³.

L'Etat belge a de nouveau été sanctionné par la CEDH dans l'arrêt *Pîrjoleanu*, rendu en 2021⁴⁴. Le requérant, ressortissant roumain, avait été placé en détention dans le cadre d'une procédure d'extradition vers son pays d'origine. Il dénonçait des conditions particulièrement dégradantes, marquées par la surpopulation, l'exiguïté de l'espace personnel, l'absence d'accès régulier à l'air libre ainsi qu'une durée excessive de détention provisoire⁴⁵. La Cour a estimé que ces éléments réunis portaient atteinte à la dignité humaine, violant l'article 3⁴⁶. Par cet arrêt, la CEDH a une nouvelle fois mis en évidence le caractère structurel des défaillances touchant le système pénitentiaire belge, en particulier la surpopulation chronique et l'insuffisance d'espace vital dont disposent les détenus.

Dans le cadre du suivi de l'exécution des décisions, la Cour a rattaché cet arrêt à d'autres affaires similaires relatives aux conditions de détention et à la surpopulation carcérale, au sein du « groupe *Vasilescu c. Belgique* »⁴⁷. À la suite de ces arrêts, la Belgique a été condamnée non seulement au versement d'indemnités aux requérants mais également à faire l'objet d'un suivi par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (ci-après « CM »)⁴⁸, chargé de veiller à la bonne exécution des décisions rendues par la CEDH⁴⁹. Le suivi par le CM se poursuit tant que l'Etat concerné n'a pas pleinement exécuté l'arrêt, ce qui n'est toujours pas le cas de la Belgique. Depuis 2016⁵⁰, le CM supervise la mise en œuvre, période au cours de laquelle plusieurs plans d'action ont été soumis par l'Etat belge et plusieurs réunions ont eu lieu entre le CM et les autorités belges⁵¹. Lors de l'arrêt *Vasilescu*, la CEDH avait mis en évidence le problème structurel et non individuel que constituait la surpopulation carcérale. C'est pour cette raison que le CM a insisté sur la nécessité de mettre en place

fondamentaux, 16 novembre 2018, p.188.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Cour eur.D.H., arrêt *Pîrjoleanu c Belgique*, 16 mars 2021.

⁴⁵ Cour eur.D.H., arrêt *Pîrjoleanu c Belgique*, 16 mars 2021, §§5-6 ; CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE (CCSP) et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *op.cit*, p.3.

⁴⁶ Cour eur.D.H., arrêt *Pîrjoleanu c Belgique*, 16 mars 2021, §25.

⁴⁷ M.-A. BEERNAERT et O. NEDERLANDT, *op.cit*, p.553.

⁴⁸ Selon l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, « 1. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. 2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. ».

⁴⁹ G.MAYER, « Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une occasion pour le trousseau de clés », *Surpopulation carcérale : Avons-nous encore les clés en main ?*, CCSP, 24 novembre 2023, p.161.

⁵⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, « Décisions adoptées par le Comité des ministres : compilation 2014-2018 », disponible sur <https://rm.coe.int>, p.9

⁵¹ Au total, l'Etat belge a soumis 8 plans d'action, le CM a produit 8 décisions et huit notes dans le cadre de ce suivi. Et 2 résolutions ont été adoptées par le CM.

des mesures générales plutôt qu’individuelles⁵². Celles-ci concernent notamment : l’infrastructure pénitentiaire, à savoir l’extension et la rénovation du parc pénitentiaire, la promotion des peines alternatives et des aménagements de peine.

Dès sa première réunion en 2016, le CM avait salué les efforts envisagés par les autorités belges et demandé à être tenu régulièrement informé des avancées⁵³. Cependant, malgré la multiplication des réunions et des plans d’action, la situation s’est aggravée. L’objectif initial de l’Etat belge, fixé dans son premier plan d’action, visant à ramener la population carcérale à 10.000 détenus, semble avoir été complètement abandonné⁵⁴. En effet, cet objectif n’apparaît plus dans les plans récents⁵⁵. Le comité déplore cette situation et constate que les mesures mises en œuvre sont insuffisantes et que l’Etat ne déploie pas tous les efforts nécessaires pour y remédier. La prochaine réunion de suivi est prévue en juin 2026⁵⁶.

Section 2 : Les arrêts et décisions rendus par les Cours et tribunaux belges

L’Etat belge n’a pas uniquement été condamné par la CEDH puisque ses juridictions nationales ont également été amenées à constater la violation des droits fondamentaux des détenus dans plusieurs établissements pénitentiaires.

Le mouvement judiciaire interne débute en 2014, au sein de la commission des libertés du barreau de Liège, lorsqu’un groupe d’avocats, alertés par les conditions de détention de leurs clients à la prison de Lantin, décident de saisir la justice⁵⁷. Soucieux de donner une assise juridique à leur démarche, ces avocats s’associent à AVOCATS.BE, organisme doté d’une personnalité juridique, afin d’introduire une action en justice collective en mai 2015⁵⁸. Cette première action vise spécifiquement les prisons de Saint-Gilles, Lantin, et Mons et tend à voir condamner l’Etat belge à résoudre la surpopulation carcérale sous peine d’astreintes⁵⁹. Dans le cadre de la procédure, une dizaine de mesures concrètes sont proposées afin d’enrayer durablement le phénomène de surpopulation⁶⁰.

⁵² OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l’homme », communiqué de presse, 19 mai 2017.

⁵³ Conseil de l’Europe, *Recommandation Res DH (2022)145 du Comité des Ministres sur le Groupe Vasilescu c. Belgique*, Strasbourg, Editions du Conseil de l’Europe, 10 juin 2022.

⁵⁴ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE ET INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, « Surpopulation et conditions de détention inacceptables : le Conseil de l’Europe renouvelle son appel à une action urgente », communiqué de presse, 9 décembre 2024, p.1

⁵⁵ Comité des ministres, Décision *Vasilescu c Belgique*, 5 décembre 2024, 1514/H46-12.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ M.A. BEERNAERT et O. NEDERLANDT, *op.cit.*, pp.556-557.

⁵⁸ AVOCATS.BE, « L’Etat belge une fois de plus condamné pour la surpopulation dans les prisons », communiqué de presse, 2 décembre 2022.

⁵⁹ AVOCATS.BE, « Surpopulation carcérale : Avocats.be appelle à l’action », communiqué de presse, 1^{er} mars 2024.

⁶⁰ AVOCATS.BE, « Valilescu c. Belgique », communication, disponible sur <https://avocats.be>, 1^{er} juin 2022, p.3.

La prison de Lantin est l'un des établissements où la problématique de la surpopulation carcérale est la plus ancienne. Le tribunal de première instance (ci-après le « TPI ») de Liège, dans son jugement du 9 octobre 2018, ordonne à l'Etat belge de prendre des mesures structurelles pour remédier à la saturation des établissements concernés⁶¹. Cette décision marque une étape importante, puisqu'elle consacre pour la première fois la responsabilité directe de l'Etat belge devant ses juridictions internes en raison de ses conditions de détention en lien avec la surpopulation carcérale. La Cour d'appel de Liège vient confirmer la décision du TPI et renvoie l'affaire vers le premier juge afin que l'expertise judiciaire ordonnée avant dire droit soit réalisée⁶². Lorsque celle-ci fut terminée⁶³, le TPI de Liège a condamné⁶⁴, à nouveau, l'Etat belge pour les mêmes motifs et cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de Liège le 12 décembre 2023⁶⁵.

Les établissements pénitentiaires bruxellois n'ont pas fait exception. Dans cette continuité, le 9 janvier 2019⁶⁶, le TPI de Bruxelles condamne à son tour l'Etat belge pour les prisons de Forest et Saint-Gilles, lui enjoignant de ramener la population carcérale à un niveau ne dépassant pas la capacité maximale dans un délai de six mois, sous peine d'astreinte⁶⁷. En cas de non-respect de cette injonction, l'Etat belge sera condamné à une astreinte de 1.000 euros par jour et par détenu incarcéré excédant la capacité carcérale, montant susceptible d'augmenter au fil des années si le problème n'est pas solutionné⁶⁸. Le 18 février 2025, la Cour d'appel de Bruxelles a condamné l'Etat belge pour les conditions de détention dans les prisons de Haren et de Saint-Gilles⁶⁹. Bien que Haren ait été construite pour remplacer les établissements vétustes de Bruxelles, elle s'est retrouvée rapidement surpeuplée, empêchant la fermeture de Saint-Gilles et conduisant même à des renvois de détenus vers cette prison

⁶¹ Civ. Liège (4^e ch.), 9 octobre 2018, *J.L.M.B.*, 2018/40, p.25 ; S.BERBUTO et D.BOSQUET, « Surpopulation carcérale : un enjeu de justice et de dignité », dossier de presse, 2024, p.7.

⁶² Cour d'Appel de Liège (12^e ch. A), 20 octobre 2020, *J.L.M.B.*, 2021/4 ; J.-P.BUYLE, « Prison de Lantin : la double faute de l'état est reconnue par la justice », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, 2020.

⁶³ L'expert judiciaire devait à la fois se prononcer sur deux questions. La première était : Faut-il supprimer la surpopulation carcérale afin que les droits fondamentaux soient respectés ? Et la seconde était : quel délai devait être imposé à l'Etat belge afin que la surpopulation à la prison de Lantin soit supprimée ?

⁶⁴ Civ. Liège, div. Liège, (4^e ch.), 28 novembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023/2, p. 22.

⁶⁵ Cour d'Appel de Liège (12^e ch.), 12 décembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/13 ; O.NEDERLANDT, « Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés », *Surpopulation carcérale : Avons-nous encore les clés en main ?*, CCSP, 24 novembre 2023, p.62.

⁶⁶ OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS-SECTION BELGE, « L'Etat belge responsable de la surpopulation carcérale », communiqué de presse, 17 janvier 2019.

⁶⁷ Civ. fr. Bruxelles (4^e ch.), 9 janvier 2019, *J.L.M.B.*, 2019/9 ; P. SCULIER, « L'Etat de droit, Encore et toujours : Le mot du Président d'Avocats.be », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, 6 février 2014.

⁶⁸ O. NEDERLANDT, « Deux décisions de justice déclarent l'Etat belge responsable de la surpopulation carcérale », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 18 février 2019.

⁶⁹ Cour d'Appel de Bruxelles (1^{er} ch. civ.), 18 février 2025, *J.L.M.B.*, 2025/1389 ; Chambre des représentants, Compte rendu intégral de la Commission de la Justice, session 2024-2025, CRIV 56 COM 099, le 12 mars 2025, p.38.

pourtant destinée à la fermeture⁷⁰. La Cour a infligé à l'Etat une astreinte de 2.000 euros par jour pour la surpopulation à Haren et a constaté une violation de l'article 3 pour Saint-Gilles en raison des conditions indignes. Elle a également fixé une indemnité de 1.000 euros par constat de traitement inhumain⁷¹.

Une décision du TPI du Hainaut a été rendue le 12 septembre 2019 relative à la prison de Mons par laquelle une expertise⁷², terminée en décembre 2021, a été ordonnée⁷³.

Le TPI de Mons a rendu un jugement le 22 juin 2023⁷⁴, dans lequel il met en évidence l'inefficacité des mesures précédemment adoptées ainsi que la vétusté et l'insalubrité de la prison de Mons⁷⁵, en service depuis 1867⁷⁶.

Le tribunal a accordé à l'établissement un délai de six mois pour ramener son taux d'occupation à 110%, sous peine d'une astreinte de 2.000 euros par jour et par détenu dépassant la capacité autorisée⁷⁷. Il a également imposé la disparition complète de la surpopulation dans un délai de cinq ans, assortie des mêmes sanctions financières en cas de non-respect⁷⁸. Ce jugement a finalement été confirmé par la Cour d'appel de Mons le 27 mars 2025⁷⁹.

Ces décisions nationales, qui prolongent et renforcent la jurisprudence européenne, reflètent une prise de conscience accrue des juridictions belges quant au caractère structurel de la surpopulation carcérale. Elles manifestent également la volonté du juge d'obliger l'Etat à agir concrètement, notamment par le biais d'astreintes financières.

Un point commun entre les différentes condamnations sont les sanctions financières, dont les montants sont importants et ne cessent d'augmenter. En février 2025, la somme due par l'Etat belge dépassait les 81 millions d'euros⁸⁰. Déjà lors de la crise d'asile, l'Etat a parfois manqué de spontanéité dans le paiement des astreintes, parfois ne les exécutant tout simplement pas⁸¹. Dans le cadre de la

⁷⁰ M.-A. BEERNAERT et O. NEDERLANDT, *op.cit*, p.552.

⁷¹ Cour d'Appel de Bruxelles (1^{er} ch. civ.), 18 février 2025, *J.L.M.B.*, 2025/1389.

⁷² Réponse donnée à la question de M.Dillen du 1^{er} août 2023 n°2027, *Q.R.*, Ch., séance du 29 septembre 2023, n°55-120, pp.82-83.

⁷³ O.NEDERLANDT, « Surpopulation carcérale... », *op.cit*, p.62.

⁷⁴ Civ. Mons (2^{ème} ch.), 22 juin 2023, *J.L.M.B.*, 23/5515.

⁷⁵ L. EVRARD, « Surpopulation carcérale : les jugements se suivent et se ressemblent », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, 2023.

⁷⁶ SPF JUSTICE, « Plus d'infos sur la prison de Mons », disponible sur <https://www.justice.belgium.be>.

⁷⁷ Réponse donnée à la question de M.Dillen du 1^{er} août 2023 n°2027, *Q.R.*, Ch., séance du 29 septembre 2023, n°55-120, pp.82-83.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Cour d'appel de Mons (2^{ème} ch.), 27 mars 2025, *J.L.M.B.*, 2025/1090 ; LA LIBRE, « Surpopulation carcérale : l'Etat est condamné pour la surpopulation persistante à la prison de Mons », disponible sur <https://www.lalibre.be>, 3 avril 2025.

⁸⁰ L.EVRARD, « Surpopulation carcérale : un dernier arrêt qui clôt une série de condamnations cinglantes et un appel inédit au gouvernement pour lequel nous comptons sur votre soutien », disponible sur <https://avocats.be>, avril 2025.

⁸¹ P.HENSMANS, « La crise de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique : un échec systématique des droits humains », disponible sur <https://k1m.be>, le 4 avril 2025.

surpopulation, aucun paiement n'a encore été réalisé⁸². Bien qu'Avocats.be n'ait jamais introduit ces procédures dans une logique financière, ces sommes restent dues et pourraient être utiles à la Justice⁸³. Afin de garantir la continuité du service public, les biens de l'Etat sont, en principe, insaisissables, pour éviter de compromettre son fonctionnement et l'équilibre économique belge⁸⁴. Pour ne pas enfreindre ce principe, Avocats.be a décidé de saisir la prison de Forest, inoccupée⁸⁵. Cette initiative, avant tout symbolique, a permis d'attirer davantage l'attention sur la situation dans laquelle se trouve actuellement l'Etat belge⁸⁶.

Section 3 : Les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Le CPT publie chaque année un rapport annuel. Ce dernier dresse le bilan des visites effectuées au cours de l'année écoulée au sein des différents Etats membres du Conseil de l'Europe⁸⁷. Ces contrôles ont pour objectif de dialoguer avec les autorités nationales, d'évaluer la situation des personnes privées de liberté et de renforcer la coopération entre les niveaux institutionnels concernés⁸⁸.

Au terme de chaque visite, le CPT rédige un rapport détaillé dans lequel il expose ses constatations ainsi que des recommandations destinées à améliorer la situation observée dans le pays visité.

Depuis 1993, le CPT a réalisé huit visites périodiques et quatre visites ad hoc en Belgique⁸⁹. Toutes n'avaient pas pour objet principal la surpopulation carcérale, ce qui justifie de se concentrer sur les rapports où cette problématique est réellement analysée. Lors de plusieurs visites, le Comité a mis en évidence des conditions matérielles de détention préoccupantes : vétusté des infrastructures, manque d'entretien, grèves récurrentes sans service minimum, ne relevant pas toujours directement de la surpopulation.

Dès sa première visite en 1993, le CPT avait déjà relevé l'existence d'une surpopulation carcérale en

⁸² AVOCATS.BE, « Surpopulation carcérale : Avocats.be... », *op.cit.* ; CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité...*, *op.cit.*, p.23.

⁸³ AVOCATS.BE, « Saisie de la prison de Forest », communiqué de presse, 28 mai 2024.

⁸⁴ Art. 1412bis du C. Jud. ; P.CRISCENZO, « Code judiciaire : les conditions d'une saisie immobilière », disponible sur <https://www.actualitesdroitbelge.be>, le 29 janvier 2015.

⁸⁵ Civ. Fr. Bruxelles, 18 juin 2025, *J.L.M.B.*, 2025/40 ; AVOCATS.BE, « Saisie de la... », *op.cit.*

⁸⁶ J.-C.PESESSE, « Avocats.be fait saisir la prison de Forest face à la surpopulation et l'inertie de l'Etat », disponible sur <https://bx1.be>, le 28 mai 2024.

⁸⁷ S.BERBUTO et M.NÈVE, « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier », *Actualités en droit pénitentiaire*, Bruxelles, Anthémis, 14 juin 2019, p.27.

⁸⁸ CPT, *34^{ème} rapport général du CPT*, CPT/Inf (2024), avril 2025, p.8.

⁸⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, « Le CPT et la Belgique », disponible sur <https://www.coe.int>.

Belgique⁹⁰. La question refait surface dans le rapport publié après la visite de 2009, qui consacre une section à ce problème persistant. Le Comité y cite notamment la prison de Jamioulx, dont le taux d'occupation atteignait 150%, alors que la moyenne nationale avoisinait les 118%⁹¹. Ce constat s'inscrivait dans le contexte de l'adoption du Masterplan 2008-2012, (que l'on étudiera plus en détails au chapitre 4), dont le CPT souhaitait suivre les effets concrets⁹².

La sixième visite du CPT, en 2013, donne lieu à un nouveau rapport mettant en évidence la persistance de la surpopulation, malgré les efforts d'extension du parc pénitentiaire⁹³. À cette date, plus d'un tiers des établissements dépassaient les 40% de surpopulation⁹⁴. Le Comité observe également que les personnes détenues en cellules collectives ne disposaient pas de l'espace minimal requis et que le recours aux matelas au sol était déjà une pratique répandue⁹⁵.

En 2017, plusieurs catégories de personnes privées de liberté ont retenu l'attention du CPT : les personnes internées, les détenus en milieu carcéral ainsi que les personnes retenues par les services de police. Les établissements inspectés comprenaient notamment le complexe pénitentiaire de Bruges, les prisons de Lantin, Leuze-en-Hainaut et Saint-Gilles⁹⁶. Cette visite s'inscrivait dans un contexte judiciaire et politique particulier. La Belgique avait déjà été condamnée par la CEDH pour sa surpopulation carcérale chronique. L'Ordre des barreaux francophones et germanophones (Avocats.be) avaient, quant à eux, introduit plusieurs actions en justice contre certaines prisons⁹⁷.

Le CPT a observé en 2017 une légère amélioration, en particulier une réduction du taux de surpopulation par rapport à 2013. Ce taux se situait à 24,1% tandis qu'en 2013, il se situait à 9,6%⁹⁸. Cette évolution positive était principalement attribuée au développement des peines alternatives et à l'extension des modalités d'aménagement de peine. Le Comité a reconnu les efforts réalisés par les autorités belges, notamment sur l'extension du parc pénitentiaire. Il souligne toutefois que construire de nouvelles places ne peut, à lui seul, résoudre la surpopulation carcérale : d'autres leviers doivent

⁹⁰ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, 14 octobre 1994, CPT/Inf (94)15, p.34.

⁹¹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009, 23 juillet 2010*, CPT/Inf (2010) 24, p.32.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « La prison de Saint-Gilles au bord de l'explosion », communiqué de presse, 10 octobre 2018.

⁹⁴ CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 24 septembre au 4 octobre 2013*, 31 mars 2016, CPT/Inf (2016) 13, p.27.

⁹⁵ CPT, *Rapport... du 24 septembre au 4 octobre 2013*, p.28.

⁹⁶ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 27 mars au 6 avril 2017*, 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, p.73.

⁹⁷ CPT, *Rapport... du 27 mars au 6 avril 2017*, p.22.

⁹⁸ *Ibidem*.

également être mobilisés⁹⁹. Cependant, le rapport faisait aussi état de mauvais traitements infligés par des agents pénitentiaires à des détenus, attestés par des témoignages et des enregistrements vidéo.

Dans l'ensemble, les conditions matérielles dans les établissements visités ont été jugées satisfaisantes, voire bonnes, bien que certains dysfonctionnements techniques aient été révélés, tels que des problèmes d'aération ou un accès insuffisant aux soins de santé¹⁰⁰.

La visite suivante, effectuée en 2021, a conduit la délégation du CPT dans les prisons d'Anvers, de Lantin, de Saint-Gilles et d'Ypres¹⁰¹. Les conclusions de ce rapport se sont révélées nettement moins positives que celles de 2017. Le CPT a souligné plusieurs défaillances majeures, parmi lesquelles¹⁰² : la recrudescence de la surpopulation carcérale, la multiplication des grèves dans le secteur pénitentiaire et la pénurie chronique d'agents. Quelques éléments positifs ont toutefois été relevés. Aucune allégation de mauvais traitements physiques commis par le personnel pénitentiaire n'a été rapportée, contrairement à 2017, même si le Comité note la persistance de violences entre détenus¹⁰³. Les cellules étaient globalement bien équipées, ce qui a été salué, mais le manque de séparation complète entre les espaces sanitaires et la zone de vie dans certaines cellules reste un problème récurrent¹⁰⁴. Le CPT a également recommandé que chaque détenu dispose de son propre lit, ce qui n'était pas systématiquement le cas.

Le manque d'activités proposées aux détenus a constitué un autre point de critique. La majorité des personnes incarcérées passent la plus grande partie de leur temps en cellule avec peu d'accès au travail, à la formation ou aux activités éducatives. Le Comité a ainsi exhorté les autorités belges à renforcer considérablement les programmes d'activités, tant pour les prévenus que pour les condamnés, afin de favoriser leur réinsertion et de réduire la pression carcérale. Le CPT a également souligné la pénurie persistante de personnel médical et paramédical, ce qui empêche d'assurer un suivi de santé adéquat pour l'ensemble des détenus¹⁰⁵.

Le rapport de 2021 consacre également une attention particulière à la situation du personnel pénitentiaire, décrite comme extrêmement difficile. Le Comité relève des taux d'absentéisme élevés, une démotivation croissante et une grande difficulté à recruter. Le CPT rappelle avec insistance que

⁹⁹ CPT, *Rapport... du 27 mars au 6 avril 2017*, p.23.

¹⁰⁰ CPT, *Rapport... du 27 mars au 6 avril 2017*, pp.33-34.

¹⁰¹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 2 au 9 novembre 2021*, 29 novembre 2022, CPT/Inf(2022) 22, p.6.

¹⁰² CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, « Surpopulation carcérale et service minimum : la Belgique, mauvaise élève selon le dernier rapport du CPT », communiqué de presse, 30 novembre 2022.

¹⁰³ CPT, *Rapport... du 2 au 9 novembre 2021*, p.12.

¹⁰⁴ CPT, *Rapport... du 2 au novembre 2021*, pp.13-14.

¹⁰⁵ CPT, *Rapport... du 2 au novembre 2021*, p.15.

la présence suffisante d'agents est essentielle ; ceux-ci jouent un rôle déterminant à chaque étape de la détention, tant pour la sécurité que pour la prévention des violences et la mise en œuvre des activités de réinsertion.

La dernière visite en date du CPT en Belgique s'est déroulée du 15 au 26 mai dernier et le rapport du Comité est attendu¹⁰⁶.

Section 4 : Les arrêtés pris par des bourgmestres au niveau local

Face à l'inaction de l'Etat, plusieurs bourgmestres ont estimé que la situation dans les prisons situées sur leur territoire était devenue intenable et ont décidé d'intervenir à leur échelle¹⁰⁷. Bien que leurs actions ne visaient pas à résoudre globalement la problématique de la surpopulation carcérale, elles répondaient à une nécessité immédiate de garantir la sécurité publique¹⁰⁸.

Ces interventions se fondent sur l'une des prérogatives essentielles du bourgmestre : « Le bourgmestre est responsable de la sécurité sur l'ensemble du territoire communal, y compris dans les établissements pénitentiaires qui s'y trouvent »¹⁰⁹. Deux bourgmestres ont particulièrement retenu l'attention car leurs arrêtés adoptés ont été contestés par l'Etat belge devant le Conseil d'Etat.

Le premier arrêté concernait la prison de Huy. Le bourgmestre y ordonnait la réalisation de travaux destinés à renforcer la sécurité de l'établissement, faute de quoi celui-ci serait fermé¹¹⁰. Il imposait également un retour à la capacité carcérale normale de 80 détenus maximum, dans un délai d'un mois à compter de la décision¹¹¹.

Saisi d'un recours en suspension introduit par l'Etat belge, le Conseil d'Etat a estimé que les arguments avancés par celui-ci n'étaient pas d'une gravité suffisante pour justifier la suspension de l'exécution de l'arrêté communal¹¹².

Le second arrêté, pris par le bourgmestre de Saint-Gilles, visait la prison de cette commune, déjà au

¹⁰⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, « Le Comité contre la torture du Conseil de l'Europe (CPT) effectue une visite périodique en Belgique », disponible sur <https://www.coe.int>, le 28 mai 2025.

¹⁰⁷ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative en matière de régulation carcérale*, avis adopté par le Conseil central, 10 février 2025, p.4.

¹⁰⁸ A. LEMAIRE, « Moins de détenus à la prison d'Arlon grâce à un arrêté de police », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 3 septembre 2025.

¹⁰⁹ Article 124quater de la nouvelle loi communale : « Si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour la durée qu'il détermine ».

¹¹⁰ B.SCHAAL, « Le Conseil d'Etat donne raison à la Ville de Huy qui réclame des travaux urgents pour sa prison », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 27 septembre 2024.

¹¹¹ C.E. (15^e ch.), 20 septembre 2024, n°260.719, Etat belge, *J.L.M.B.*, 2025.

¹¹² B.SCHAAL, *op.cit.*

cœur de plusieurs condamnations en raison de ses conditions de détention. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19 et de la surpopulation persistante, le bourgmestre considérait que plusieurs droits fondamentaux des détenus n'étaient plus garantis¹¹³. Il a dès lors ordonné au propriétaire et au gestionnaire du bâtiment de refuser l'admission de tout nouveau détenu tant que la population carcérale ne serait pas ramenée à un maximum de 850 détenus¹¹⁴. L'arrêté, daté du 23 novembre 2021, enjoignait également ces derniers de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre cette capacité dans les plus brefs délais¹¹⁵.

L'Etat belge a introduit un recours en annulation contre cet arrêté devant le Conseil d'Etat. Après examen des différentes exceptions soulevées par la commune de Saint-Gilles, la haute juridiction administrative a jugé le recours de l'Etat fondé et a décidé d'annuler l'acte attaqué¹¹⁶.

Chapitre 3 : Répercussions de la détention inhumaine et dégradante sur les personnes détenues et les agents pénitentiaires

L'Etat belge fait face à de multiples condamnations en raison de ses conditions de détention jugées inhumaines ou dégradantes, résultant souvent de facteurs multiples et combinés au sein des établissements pénitentiaires¹¹⁷.

Section 1 : Répercussions de la détention inhumaine sur les personnes détenues

Le manque d'espace personnel constitue l'un des principaux facteurs d'atteinte à la dignité des détenus. Lorsqu'il est insuffisant au regard des standards européens, il peut être considéré comme une violation de l'article 3. Le 8 décembre 2025, 600 détenus ont dormi sur un matelas posé à même le sol¹¹⁸, situation déjà condamnée par la CEDH¹¹⁹.

Cette promiscuité s'accompagne de carences matérielles et d'hygiène, ce qui est contraire aux principes légaux européens et belges¹²⁰ : absence de toilettes fixes dans certaines cellules, recours à

¹¹³ C.E. (15^e ch.), 12 décembre 2024, n° 261.725, Etat belge, *J.L.M.B.*, 2025.

¹¹⁴ SUDINFO, « Un arrêté pour limiter la population carcérale à la prison de Saint-Gilles », disponible sur <https://www.sudinfo.be>, le 23 novembre 2021.

¹¹⁵ C.E. (15^e ch.), 12 décembre 2024, n° 261.725, Etat belge, *J.L.M.B.*, 2025.

¹¹⁶ C.E. (15^e ch.), 12 décembre 2024, n° 261.725, Etat belge, *J.L.M.B.*, 2025.

¹¹⁷ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, « Les prisons craquent sous la surpopulation », communiqué de presse, le 18 avril 2025.

¹¹⁸ RTL INFO, « Prisons belges saturées : Annelies Verlinden reconnaît la gravité de la situation, "trouver rapidement un accord sur les mesures à prendre" », disponible sur <https://www.rtl.be>, le 8 décembre 2025.

¹¹⁹ Cour eur.D.H., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017.

¹²⁰ Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, juin 2006, Règle 19.3 ; La Loi de principes du

des seaux hygiéniques sans séparation, pénurie de draps, de vêtements et de produits de toilette¹²¹. L'augmentation constante du nombre de détenus aggrave ces insuffisances et contribue à un climat d'insalubrité généralisée.

Ces conditions favorisent la prolifération de nuisibles, tels que rats, cafards, punaises de lit et l'apparition d'épidémies telles que la gale ou la tuberculose¹²². À la prison de Nivelles, les commissions de surveillance ont signalé, en juin 2025, des cellules sans eau courante, infestées de nuisibles et souffrant de graves problèmes d'hygiène¹²³. Ces situations, déjà relevées dès 2009 par le CPT, perdurent malgré les engagements de réforme de l'Etat belge¹²⁴. Les rapports successifs du Comité soulignent le caractère structurel de la surpopulation et l'absence d'améliorations tangibles, en cohérence avec les critiques réitérées de la CEDH.

Enfin, la question de l'alimentation illustre également les effets de la surpopulation¹²⁵: les budgets, figés sur les chiffres de l'année précédente, ne permettent pas de répondre à l'augmentation du nombre de détenus¹²⁶. Il en résulte une baisse de qualité et de quantité des repas, souvent inadaptés aux régimes spécifiques¹²⁷, en contradiction avec les règles pénitentiaires européennes¹²⁸.

Section 2 : Répercussions sur les agents pénitentiaires

Les effets de la surpopulation carcérale ne touchent pas seulement les détenus : ils affectent profondément le personnel pénitentiaire, confronté à une détresse professionnelle croissante. Dès 2009, le CPT soulignait déjà la surcharge de travail des agents, à l'origine de nombreux mouvements de grève¹²⁹. Depuis, la situation s'est aggravée, notamment dans les prisons de Lantin et Haren¹³⁰, où les conditions de travail sont devenues particulièrement éprouvantes¹³¹.

12 janvier 2005 précitée, art.44 ; M.-A.BEERNAERT et F.TULKENS, *op.cit*, p.119.

¹²¹ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel 2024*, Bruxelles, 2024, pp.23-24.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ C.BUSSOLI, « Immersion dans une cellule surpeuplée de la prison de Nivelles, où "le manque d'intimité est difficile à vivre" », disponible sur <https://www.lesoir.be>, le 7 décembre 2025.

¹²⁴ G.GERMAIN, « Les manquements aux droits humains pleuvent dans les prisons saturées », disponible sur <https://www.amnesty.be>, le 2 septembre 2024.

¹²⁵ M.-A.BEERNAERT et F.TULKENS, *op.cit*, p.120

¹²⁶ LA LIBRE, « Trente détenus supplémentaires dorment sur le sol dans les prisons belges en une semaine », disponible sur <https://www.lalibre.be>, le 26 août 2025.

¹²⁷ J.-P.STROOBANTS, « En Belgique, la surpopulation carcérale mobilise magistrats et personnel pénitentiaire », disponible sur <https://www.lemonde.fr>, le 22 novembre 2025.

¹²⁸ R.P.E. précitées, Règle 22.4 ; Loi de principes du 12 janvier 2005 précitée, art.42.

¹²⁹ CPT, *Rapport ...du 28 septembre au 7 octobre 2009*, p.9.

¹³⁰ COMMISSION DE SURVEILLANCE, *Lantin : Rapport annuel 2023*, 2023, p.6 ; LE SOIR, « La prison de Haren en grève contre la surpopulation carcérale », disponible sur <https://www.lesoir.be>, le 14 novembre 2025.

¹³¹ D.BRICHARD, « En visite à la prison de Haren, les bâtonnières de Bruxelles dénoncent le manque de moyen et de personnel », disponible sur <https://www.rtbf.be>, le 10 décembre 2025.

Le 2 octobre 2025, les directeurs de prison ont lancé un « dernier avertissement » au gouvernement fédéral, dénonçant l'inaction face à la crise¹³². Ils réclament un mécanisme de régulation carcérale pour limiter les incarcérations au-delà des capacités réelles et ont menacé, à défaut de réponse politique, de libérer deux détenus pour chaque nouvelle entrée, avant d'appliquer le principe d'un détenu sortant pour un entrant une fois la situation stabilisée¹³³.

Le personnel évolue aujourd'hui dans un climat de tension permanente, marqué par un sous-effectif, le manque de formation et l'épuisement professionnel¹³⁴. Le taux d'absentéisme et les démissions augmentent, aggravant la désorganisation des établissements. Cette pénurie a un impact direct sur les conditions de détention¹³⁵ : à la prison de Nivelles, par exemple, seuls huit gardiens assuraient la surveillance de 250 détenus en avril 2023, rendant impossible le maintien d'un service minimum¹³⁶.

Section 3 : Ces répercussions instaurent un cercle vicieux

Le manque d'effectifs affecte aussi le quotidien carcéral : de nombreuses activités sportives, culturelles et de formation professionnelle sont annulées faute de personnel disponible pour les encadrer¹³⁷. Les détenus passent alors près de vingt-deux-heures par jour enfermés en cellule, souvent à plusieurs, disposant uniquement de deux heures de temps libre consacrées aux repas, à la douche et à la promenade¹³⁸.

Cette situation compromet gravement les perspectives de réinsertion sociale. Le suivi individualisé et l'accompagnement vers la sortie, pourtant au cœur de la mission pénitentiaire, deviennent quasi inexistant¹³⁹. Faute de moyens humains, la préparation à la réinsertion est reléguée au second plan, ce qui fragilise le processus de réhabilitation et contribue, à long terme, à l'augmentation des taux de récidive.

¹³² M.MENTEN, « Le témoignage poignant des directeurs de prisons surpeuplées : l'insécurité entre nos murs sera la vôtre dans quelques mois », disponible sur <https://www.rtl.be>, 2 octobre 2025.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ COMMISSION DE SURVEILLANCE, *op.cit*, p.17.

¹³⁵ LA LIBRE, « La grève de 48 heures dans la prison de Haren a débuté », disponible sur <https://www.lalibre.be>, le 21 août 2025.

¹³⁶ G.GERMAIN, *op.cit*.

¹³⁷ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Rapport..., op.cit*, p.24.

¹³⁸ OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS-SECTION BELGE, *Notice 2008 de l'état du système carcéral belge*, 8 octobre 2018, p.61

¹³⁹ T.MARCHANDISE, « Les ''maisons de détention'' et les ''maisons de transition'' : un autre système pénitentiaire est-il possible ? », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 4 octobre 2019.

Ce déséquilibre crée un cercle vicieux particulièrement préoccupant : la dégradation des conditions de travail dissuade les nouvelles recrues, accentue la surcharge du personnel encore en fonction et détériore davantage les conditions de détention¹⁴⁰.

Chapitre 4 : Les tentatives belges de désengorgement carcéral

Si l'Etat n'est pas resté totalement inactif, les mesures entreprises au cours des deux dernières décennies, qu'elles soient législatives, infrastructurelles ou administratives, n'ont pas permis d'enrayer durablement la surpopulation. Dès lors, il convient de s'interroger : quelles politiques ont été effectivement menées ces vingt dernières années pour tenter de résoudre cette crise et pour quelles raisons ces efforts se sont-ils révélés insuffisants ?

Section 1 : Les tentatives infrastructurelles

Face à la surpopulation carcérale et à la dégradation des conditions de détention, le premier réflexe des autorités pénitentiaires a souvent consisté à accroître la capacité d'accueil des établissements et à rénover ceux jugés vétustes. En Belgique, cette logique a donné naissance à une série de plans d'action fédéraux connus sous le nom de « Masterplan : Détention et internement dans des conditions humaines »¹⁴¹. Ces plans, adoptés successivement à partir de 2008, poursuivent un double objectif : résorber la surpopulation et garantir des conditions de détention conformes à la dignité humaine, notamment par la modernisation des infrastructures et une meilleure prise en charge des personnes internées¹⁴².

Approuvé par le Conseil des ministres, le Masterplan 2008 constitue la première étape d'une politique de refonte du parc pénitentiaire¹⁴³. Il avait une double finalité : augmenter la capacité carcérale et améliorer la qualité des établissements existants¹⁴⁴.

Les projets annoncés dans le cadre du Masterplan s'organisaient autour de quatre axes principaux¹⁴⁵. Le premier consistait en la rénovation et la récupération de capacités dans plusieurs prisons vétustes, notamment celles de Saint-Gilles, Forest, Tournai, Turnhout, Hoogstraten et Louvain.

¹⁴⁰ COMMISSION DE SURVEILLANCE, *op.cit.*, p.15.

¹⁴¹ SPF JUSTICE, « Haren Prison-Village pénitentiaire », disponible sur <https://www.regiedesbatiments.be>, 24 janvier 2024.

¹⁴² SPF JUSTICE, « Prisons belges », disponible sur <https://justice.belgium.be>.

¹⁴³ COUR DES COMPTES, « Nouvelles prisons en partenariat public-privé : vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM », communiqué de presse, 22 juin 2023, p.1.

¹⁴⁴ SPF JUSTICE, « Masterplan : détention et internement dans des conditions humaines », disponible sur <https://www.regiedesbatiments.be>, 2025.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

Le deuxième axe visait à étendre les sites existants afin de créer de nouvelles places dans les établissements de Hoogstraten, Turnhout, Merksplas, Malines et Wortel.

Le troisième objectif portait sur la construction de nouveaux établissements destinés à remplacer les infrastructures obsolètes. Le village pénitentiaire de Haren, en particulier, a été conçu pour remplacer les prisons vieillissantes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que la prison de Termonde¹⁴⁶.

Enfin, le quatrième axe concernait la création de nouvelles prisons et de centres spécialisés, notamment à Leuze-en-Hainaut, à Marche-en-Famenne et dans les centres de psychiatrie légale de Gand et d'Anvers. Il est important de souligner que les principes posés en 2008 ne devaient pas nécessairement être réalisés avant 2012 : ils constituaient avant tout une impulsion, orientation stratégique. De nombreuses rénovations et constructions n'ont été concrétisées qu'après 2012 et 2016.

Le Masterplan de 2012 s'inscrit dans la continuité de l'impulsion donnée en 2008, poursuivant les mêmes objectifs tout en précisant les échéances opérationnelles¹⁴⁷. Il prévoyait la création d'environ 2.500 nouvelles places, d'ici 2016, par la construction de nouveaux établissements et la rénovation de ceux existants¹⁴⁸. Certaines nouvelles places ont été inaugurées, produisant des effets positifs sur la surpopulation, sans pour autant la résoudre¹⁴⁹.

Le Masterplan 2016 a poursuivi les grands axes précédents tout en mettant davantage l'accent sur le développement d'alternatives à l'incarcération traditionnelle et sur la personnalisation des régimes de détention¹⁵⁰. Il a introduit la création de maisons de transition et de détention, structures de plus petite taille permettant aux détenus de purger la fin de leur peine tout en s'insérant progressivement dans la société¹⁵¹.

La première maison de transition a vu le jour à Malines en 2019¹⁵², suivie de celles de Gentbrugge en 2023, Leuven et Enghien en 2024 et enfin Hamme en 2025¹⁵³. Ces structures offrent aux détenus la

¹⁴⁶ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE ET INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS (IFDH), *Communication au Comité...*, *op.cit.*, p.5.

¹⁴⁷ SPF JUSTICE, « Masterplan 2008-2012-2016 pour une infrastructure pénitentiaire dans des conditions humaines », disponible sur <https://justice.belgium.be>, 23 mars 2011.

¹⁴⁸ CPT, *Rapport...du 24 septembre au 4 octobre 2013*, p.28.

¹⁴⁹ J. VANDEURZEN, « Masterplan 2008-2012 pour une infrastructure carcérale plus humaine », communiqué de presse, le 28 décembre 2008, p.9.

¹⁵⁰ SPF JUSTICE, « Prisons belges », *op.cit.*

¹⁵¹ SPF JUSTICE, « Masterplan : détention... », *op.cit.*

¹⁵² OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Les maisons de transition : entre zone de non-droit et renforcement du complexe carcéro-industriel », communiqué de presse, 14 février 2020.

¹⁵³ SPF JUSTICE, « Maisons de transition », disponible sur <https://justice.belgium.be>, 2024 ; CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE ET INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité...*, *op.cit.*, pp.5-6.

possibilité de travailler ou de suivre une formation en journée, avant de regagner la maison de transition pour la nuit, favorisant ainsi une réinsertion progressive.

De capacité limitée, de 20 à 60 places, les maisons de détention constituent des structures fermées réservées aux détenus à faible risque. Elles hébergent principalement des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans¹⁵⁴. Entre 2022 et 2025, trois maisons de détention ont été ouvertes à Courtrai, Forest et Olen¹⁵⁵. Une nouvelle maison de détention devrait être inaugurée à Tournai en 2027¹⁵⁶.

Le plan d'action le plus récent, adopté le 18 juillet 2025, ambitionne de créer 2.037 places d'ici 2030 grâce à un budget de 55 millions d'euros¹⁵⁷. Parmi les projets majeurs figurent la construction d'un nouvel établissement à Vresse-sur-Semois et la prolongation de prisons plus anciennes, telles que celles de Saint-Gilles, Termonde et Anvers¹⁵⁸. L'implantation de préfabriqués sur certains sites est également envisagée pour répondre rapidement aux besoins de capacité¹⁵⁹. Enfin, le plan prévoit un renforcement du réseau de maisons de transition et de détention, consolidant la démarche initiée en 2016 pour faciliter la réinsertion des détenus.

L'objectif poursuivi par l'ensemble des Masterplans successifs est demeuré constant¹⁶⁰. Toutefois, malgré ces investissements considérables et la multiplication des initiatives, la surpopulation carcérale demeure. Si ces plans ont sans doute atténué la gravité de la crise, ils n'ont pas permis d'y apporter une solution structurelle.

Section 2 : Les tentatives de gestion de la surpopulation carcérale

Ces dernières années, le législateur belge a tenté de gérer la population carcérale en agissant sur deux axes, les flux entrant, via notamment les peines alternatives, et les flux sortant grâce aux aménagements de peine et à la durée de la peine imposée au condamné.

Parallèlement aux tentatives législatives, d'autres outils ont été mis en œuvre sans qu'ils soient

¹⁵⁴ SPF JUSTICE, « Maisons de détention », disponible sur <https://www.regiedesbatiments.be>, 2025.

¹⁵⁵ *Ibidem.* ; CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE ET INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité...*, *op.cit.*, pp.10-11.

¹⁵⁶ T.DE BROUCKÈRE, « Une maison de détention ouvrira ses portes à Tournai en 2027 », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 5 décembre 2025.

¹⁵⁷ RTL INFO, « La ministre de la Justice, Annelies Verlinden, va créer plus de 2 000 places dans les prisons belges d'ici 2030 ; voici comment », disponible sur <https://www.rtl.be>, 1^{er} août 2025.

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ SPF JUSTICE, « Masterplan : ... », *op.cit.*

¹⁶⁰ SPF JUSTICE, « Prisons belges », *op.cit.*

transcrits dans une loi. Ils ont permis de maintenir le taux de surpopulation à un niveau jugé acceptable par les autorités belges.

Sous-section 2.1 : Les tentatives adoptées législativement

Le législateur belge a, dans un premier temps, introduit des peines alternatives et des aménagements de peine en partant d'un constat : la prison ne constitue pas toujours la sanction la plus adaptée et peut produire des effets contre-productifs¹⁶¹. L'idée était donc, lorsque cela s'avère pertinent, d'éviter l'incarcération ou de permettre une sortie plus rapide afin de limiter l'impact négatif de la détention.

Progressivement, une autre préoccupation s'est imposée : la surpopulation carcérale. Ces dispositifs ont été utilisés non seulement pour mieux individualiser la peine mais aussi pour désengorger les établissements pénitentiaires, en réduisant le nombre d'entrées en prison et en facilitant les sorties.

i) Les peines alternatives.

Les peines alternatives poursuivent ainsi une double finalité¹⁶² : éviter les effets pervers de la détention et contribuer à réduire la surpopulation carcérale¹⁶³. Sur le plan chronologique, deux générations de peines alternatives peuvent être distinguées¹⁶⁴. La première regroupe la peine d'amende, la suspension du prononcé et le sursis à l'exécution de la peine.

La peine d'amende constitue une sanction pécuniaire pouvant être prononcée à titre principal en matières correctionnelle et de police¹⁶⁵. Son exécution est garantie : en cas de non-paiement, elle peut être convertie en peine d'emprisonnement, ce qui en assure l'effectivité.

La suspension du prononcé, instaurée par la loi du 29 juin 1964, permet de reconnaître la culpabilité de la personne sans prononcer de peine à son encontre¹⁶⁶. Elle peut être simple, sans obligation, ou

¹⁶¹ A.BRUERS, G.MONNAT et D.VERHEYEN, « La prison permet-elle de lutter contre la récidive ? », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 20 avril 2025.

¹⁶² Y. CARTUYVELS, Ch. GUILLAIN, T.SLINGENEYER, « Introduction : les alternatives à l'emprisonnement en Belgique », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, La Charte, 2017, pp.4-6.

¹⁶³ M. LOMBARDI STOCHELLI, « Les alternatives à la détention dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, La Charte, 2017, p.54.

¹⁶⁴ Y. CARTUYVELS, « Les peines alternatives au stade sentenciel en Belgique : alternatives, mais à quoi ? », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, La Charte, 2017, p.81.

¹⁶⁵ C.pén., art.38, al 2 ; Y. CARTUYVELS, *ibidem*.

¹⁶⁶ Loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.*, 17 juillet 1964 ; R. CHARLES, « La loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation », *Annales de droit et de sciences politiques*, Tome XXIV, n°4,1964, p.195.

probatoire, c'est-à-dire assortie de conditions. Son octroi reste soumis à différents critères¹⁶⁷. Si ce mécanisme est toujours utilisé, il a été quelque peu éclipsé par l'apparition de sanctions alternatives plus récentes¹⁶⁸. La même loi a introduit le sursis à l'exécution de la peine, permettant au juge de décider qu'une peine prononcée ne sera pas exécutée, totalement ou partiellement, pour autant que la personne respecte un délai d'épreuve, d'un an à cinq ans¹⁶⁹. Là encore, des conditions d'accès doivent être remplies.

La seconde, plus récente, comprend la peine de travail, la peine de probation autonome et la surveillance électronique, introduites pour élargir le champ des sanctions alternatives à l'emprisonnement.

La peine de travail, créée par la loi du 17 avril 2002¹⁷⁰, consiste à effectuer une activité non rémunérée au bénéfice de la collectivité, en matière correctionnelle ou de police¹⁷¹. Contrairement à l'emprisonnement, elle permet de préserver les liens sociaux de la personne condamnée et d'éviter les effets désocialisants associés à la détention, tout en contribuant à limiter la surpopulation carcérale. Elle est fréquemment utilisée en matière de roulage. Toutefois, son exécution dépend des possibilités d'encadrement : l'Etat doit disposer d'un nombre suffisant de postes adaptés, pouvant poser des difficultés¹⁷².

La surveillance électronique pouvant être, entre autres, une peine autonome depuis la loi du 7 février 2014, constitue une autre option¹⁷³. Elle ne peut être prononcée pour les infractions les plus graves et reste juridiquement une peine privative de liberté, bien qu'exécutée au domicile¹⁷⁴. Le centre de surveillance électronique en assure la gestion : installation du matériel, suivi des dossiers, contrôle du respect des horaires et du périmètre¹⁷⁵. En cas de manquement, la peine peut être révoquée et remplacée par l'emprisonnement. Cette modalité permet donc de restreindre significativement la liberté de circulation sans occuper une place en établissement pénitentiaire.

¹⁶⁷ Y. CARTUYVELS, *op.cit*, p.83.

¹⁶⁸ Y. CARTUYVELS, *ibidem*, p. 84.

¹⁶⁹ Loi du 29 juin 1964 précitée, art.8 §1^{er}, al 3.

¹⁷⁰ Loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, *M.B.*, 7 mai 2002 ; Ch. GUILLAIN, « La peine de travail, peine autonome ? – Analyse de la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police », *J.T.*, 2002, p. 643.

¹⁷¹ C.pén., art.37sexies, §1^{er}.

¹⁷² R. DE BÉCO, « La peine de travail : quand, pour qui et pourquoi ? », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 19 avril 2016.

¹⁷³ C.pén., art.37ter ; Loi du 7 février 2014 instaurant la surveillance électronique comme peine autonome, *M.B.*, 28 février 2014.

¹⁷⁴ Y. CARTUYVELS, *op.cit*, p.89.

¹⁷⁵ MAISONS DE JUSTICE, « Centre de surveillance électronique », disponible sur <https://www.maisonsdejustice.be>.

Enfin, la peine de probation autonome, consacrée par la loi du 10 avril 2014¹⁷⁶, impose à la personne condamnée le respect de conditions pendant un délai déterminé par le juge¹⁷⁷. Là encore, le non-respect entraîne l'exécution de la peine en prison¹⁷⁸. Cette sanction renforce la diversité des réponses pénales et vise à favoriser la réinsertion en réduisant le risque de récidive¹⁷⁹. Elle nécessite néanmoins d'être adaptée au profil de la personne. L'efficacité de la mesure reste incertaine, notamment en cas de toxicomanie non stabilisée¹⁸⁰.

Malgré leur essor et leurs apports indéniables, notamment la limitation des effets de la surpopulation carcérale, ces dispositifs n'ont pas permis d'enrayer durablement le phénomène. Plusieurs facteurs l'expliquent : des conditions strictes d'accès, une inadéquation possible avec certains profils ou certaines infractions, ainsi que les réincarcérations liées au non-respect des obligations imposées. Ainsi, si ces peines alternatives n'ont pas atteint l'objectif de désengorgement des prisons, elles ont certainement permis d'éviter une aggravation bien plus importante de la situation pénitentiaire belge.

ii) Les modalités d'exécution de la peine

À la différence des peines alternatives qui interviennent lors du prononcé de la sanction, les aménagements de peine se situent au stade de l'exécution d'une peine privative de liberté. Ils permettent à une personne condamnée à l'emprisonnement de bénéficier, en cours de détention, d'une modalité susceptible de lui permettre de quitter, parfois progressivement, l'établissement pénitentiaire avant la fin de sa peine¹⁸¹.

Ces mécanismes poursuivent un double objectif, à savoir éviter les sorties sèches et favoriser la réinsertion sociale. Ils ont été perçus comme un outil de gestion de la surpopulation carcérale, dans la mesure où ils contribuent à libérer des places en prison¹⁸².

¹⁷⁶ Loi du 10 avril 2014 insérant la probation comme peine autonome dans le Code pénal, et modifiant le Code d'instruction criminelle, et la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.*, 19 juin 2014.

¹⁷⁷ C.pén., art. 37octies, §1^{er}, al. 2 ; Y. CARTUYVELS, *op.cit.*, p.88.

¹⁷⁸ C.pén., art. 37octies, § 1^{er} ; Th.JEUNEJEAN, « La probation : d'une mesure à une peine de probation », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 8 novembre 2019.

¹⁷⁹ M.GIACOMETTI et Ch.GUILLAIN, « Les peines de surveillance électronique et de probation autonome, nouvelles peines "alternatives" à l'emprisonnement », *Actualités de droit pénal*, Bruxelles, Anthémis, 26 mars 2015, p.122.

¹⁸⁰ M.GIACOMETTI et Ch.GUILLAIN, *ibidem*, pp.122-123.

¹⁸¹ J.-M.HAUSMAN, D.VANDERMEERSCH et T.MOREAU « Les modalités d'exécution des peines privatives de liberté », *Éléments de droit pénal*, Bruxelles, La Charte, 15 septembre 2024, p.577.

¹⁸² P. POTTIER, « Repenser la peine de prison après la loi du 24 novembre 2009 », *Pouvoir*, 2010/4, n°135, p.154.

Les aménagements relevant de la compétence du ministre de la Justice sont régis par le Titre IV de la loi du 17 mai 2006 relative au statut externe. Il s'agit : des permissions de sortie, des congés pénitentiaires et du placement en maison de détention¹⁸³. Ceux relevant de la juridiction de l'application des peines, fixés par le Titre V de la même loi, comprennent : la détention limitée, la surveillance électronique, la libération conditionnelle, la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise¹⁸⁴.

La libération conditionnelle permet au condamné de retrouver la liberté sous conditions et constitue un outil important de prévention de la récidive¹⁸⁵. Apparue avec la loi du 31 mai 1888, la libération conditionnelle était à l'origine une mesure discrétionnaire du ministre de la Justice¹⁸⁶. Ce modèle administratif a perduré jusqu'à la loi du 5 mars 1998. Cette loi a marqué le début d'une plus grande intervention des autorités judiciaires dans l'exécution des peines¹⁸⁷. Le contrôle de la libération conditionnelle est alors confié à une Commission de libération conditionnelle, dotée d'un statut juridictionnel administratif¹⁸⁸. La réforme est complétée par la loi du 17 mai 2006¹⁸⁹, qui unifie le régime des aménagements de peine et précise les critères d'octroi¹⁹⁰. Elle permet également un pas supplémentaire vers la judiciarisation en confiant la compétence au tribunal de l'application des peines¹⁹¹.

Outre la libération conditionnelle, la loi de 2006 introduit ou restructure plusieurs dispositifs¹⁹².

Les détenus peuvent bénéficier de permissions de sortie afin de préparer un projet de réinsertion.

Les congés pénitentiaires correspondent à une sortie de plus longue durée, facilitant une transition progressive vers la vie en société¹⁹³.

¹⁸³ J.-M.HAUSMAN, D.VANDERMEERSCH et T.MOREAU, *op.cit.*, p.580.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ 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, art.24 ; SPF Justice, « Condamné à une peine de prison entre 2 et 3 ans : brochure d'information sur l'exécution de votre peine », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 2022, p.6.

¹⁸⁶ J.-M.HAUSMAN, D.VANDERMEERSCH et T.MOREAU, *ibidem*, p.577.

¹⁸⁷ T.SLINGENEYER, « Il était une fois la libération conditionnelle et le parquet...une histoire belge pas très drôle », *Archives de politique criminelle*, n°35, 2013/1, p.224.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ C.HOFFMANN, « La libération conditionnelle devant le tribunal de l'application des peines : un droit sous haute surveillance », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 7 juin 2011.

¹⁹⁰ T.SLINGENEYER, *op.cit.*, p.231.

¹⁹¹ T.SLINGENEYER, *ibidem*, p.221.

¹⁹² B.LOMBAERD, « Peine privative de liberté et modalités d'aménagements : quelles conditions imposer aux condamnés d'infractions routières ? Focus sur la surveillance électronique », *Circulation, Responsabilité et Assurances*, 2025/4, p.30.

¹⁹³ B.MINE et L.ROBERT, « Les permissions de sortie et les congés pénitentiaires : éclairage sur un processus décisionnel méconnu », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 4 juin 2013.

Avec la détention limitée, le détenu peut sortir quotidiennement, jusqu'à 16 heures, pour exercer une activité professionnelle, suivre une formation ou entretenir des liens familiaux.

Avant de devenir également une peine autonome en 2014, la surveillance électronique permettait seulement d'achever la peine au domicile¹⁹⁴.

La mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise constitue une modalité d'exécution de la peine réservée aux personnes condamnées de nationalité étrangère. Elle peut être accordée lorsque la personne a déjà exécuté entre un et deux tiers de sa peine, en fonction de sa situation individuelle¹⁹⁵. D'autres conditions doivent également être remplies afin d'en bénéficier¹⁹⁶. Cette mesure vise à permettre le transfert ou l'éloignement de ces personnes vers un autre pays, afin d'éviter qu'elles restent trop longtemps incarcérées en Belgique alors qu'elles doivent quitter le territoire¹⁹⁷.

Par ailleurs, la loi du 11 juillet 2018 est venue compléter le dispositif instauré par la loi du 17 mai 2006 en introduisant le placement en maison de transition comme nouvelle modalité d'exécution de la peine¹⁹⁸. Située en fin de parcours carcéral, cette modalité repose sur un accompagnement intensif dans une structure à taille réduite, offrant au détenu un environnement plus favorable à la préparation de sa réinsertion sociale, participant à la diminution du risque de récidive et facilitant la transition vers le retour à la vie libre¹⁹⁹.

Ces mesures favorisent la réinsertion, mais uniquement celles permettant une sortie définitive de l'établissement ont un impact direct et durable sur la réduction de la population carcérale.

iii) La loi d'urgence du 18 juillet 2025

La collaboration entre les ministres de la Justice, de l'Asile et de la Migration ainsi que de la Santé publique a conduit à l'adoption, en juillet dernier, d'une loi d'urgence visant à réduire la surpopulation carcérale. Bien que les acteurs du secteur réclament depuis longtemps une réforme structurelle durable, cette loi entend répondre sans délai à une situation pénitentiaire belge devenue critique²⁰⁰.

¹⁹⁴ B.LOMBAERD, *op.cit.*, p.31 ; K.BEYENS et M.ROOSEN, « La surveillance électronique en Belgique : autre chose qu'un simple dispositif pénal en plus... », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, Anthémis, 8 mai 2017, p.127.

¹⁹⁵ Loi du 17 mai 2006 précitée, art.26, §1.

¹⁹⁶ SPF Justice, « Condamné à une peine... », *op.cit.*, p.7.

¹⁹⁷ M.-A.BEERNAERT, J.-F.FUNCK et O.NEDERLANDT, « Condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans, que va-t-il m'arriver ? (bis) », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 11 octobre 2022.

¹⁹⁸ J.-M.HAUSMAN, D.VANDERMEERSCH et T.MOREAU, *op.cit.*, p.579.

¹⁹⁹ Loi du 17 mai précitée, art.68 à 79 ; J.-M.HAUSMAN, D.VANDERMEERSCH et T.MOREAU, *ibidem*, p.587 ;

²⁰⁰ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une loi d'urgence pour les prisons à*

La loi adoptée le 18 juillet 2025 poursuit deux objectifs majeurs : réduire progressivement le volume de peines d'emprisonnement en attente d'exécution depuis fin 2024 et « stabiliser la population carcérale à un niveau compatible avec la dignité humaine »²⁰¹. Elle s'articule autour de trois axes principaux²⁰².

Le premier consiste à inscrire dans le Code pénal le principe selon lequel la peine d'emprisonnement doit constituer un « ultimum remedium »²⁰³. L'idée est d'affirmer clairement que les peines alternatives doivent être privilégiées chaque fois qu'elles sont possibles et que l'incarcération ne doit donc intervenir qu'en dernier recours. Pour les infractions susceptibles d'être sanctionnées par une courte peine de prison, les alternatives deviennent la norme²⁰⁴. Par ailleurs, pour les peines comprises entre six mois et trois ans, le juge devra motiver de façon précise le choix d'une incarcération lorsqu'une alternative est envisageable²⁰⁵.

Le deuxième volet concerne l'instauration d'une procédure accélérée devant le juge de l'application des peines (ci-après « JAP »)²⁰⁶. La loi d'urgence modifie ainsi la loi du 17 mai 2006 en suspendant temporairement la procédure classique prévue devant le JAP pour la remplacer par une procédure d'urgence, plus rapide²⁰⁷. Cette suspension est prévue jusqu'au 1^{er} juin 2030, avec la possibilité pour le Roi d'y mettre fin plus tôt²⁰⁸.

Dans ce cadre, les prérogatives du JAP sont modifiées afin qu'il puisse octroyer aux condamnés, dont la peine est inférieure à trois ans, d'autres modalités telles que la détention limitée, la surveillance

l'urgence d'une réflexion au sujet de l'emprisonnement, Bruxelles, 17 juillet 2025, p.2. I.VOGELAERE, « Le placement en maison de transition : une nouvelle forme de détention », disponible sur <https://polinfo.kluwer.be>, le 7 août 2018.

²⁰¹ C.PHILIPS, « Surpopulation carcérale : un plan d'urgence ... "temporaire" ? », *Bulletin Juridique & Social*, 2025/736, septembre 2025, p.15.

²⁰² C.PHILIPS, « Surpopulation carcérale : une loi "d'urgence" pour gérer la crise », *Bulletin Juridique & Social*, 2025/NEWS- 8, 5 août 2025, p.5.

²⁰³ Loi du 18 juillet portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance au lieu où la victime réside, *M.B.*, 4 août 2025, art.2 §3, al.1 ; C.PHILIPS, « Surpopulation carcérale : un... », *op.cit.*, p.15.

²⁰⁴ M.JORIS, « Surpopulation carcérale : le vote de la loi d'urgence par la Chambre va-t-elle soulager les prisons qui débordent ? », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 17 juillet 2025.

²⁰⁵ Loi du 18 juillet 2025 précitée, art.2, §3, al 1 ; A.VERLINDEN, « Le parlement approuve la loi d'urgence de la ministre Verlinden : "La lutte contre la surpopulation carcérale est une responsabilité collective" », communiqué de presse, 18 juillet 2025.

²⁰⁶ C.PHILIPS, « Surpopulation carcérale : un... », *op.cit.*, p.15.

²⁰⁷ M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ? », *J.T.*, n°7039, 18 octobre 2025, p.572.

²⁰⁸ Loi du 18 juillet 2025 précitée, art.4 ; M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans... », *ibidem*.

électronique ou la libération conditionnelle²⁰⁹. Afin d'accélérer le traitement des dossiers, le JAP n'est en principe plus tenu de vérifier l'existence de contre-indications concernant la personne détenue, contrairement à ce que prévoit la procédure classique²¹⁰. Le JAP doit statuer sur la base des informations dont il dispose déjà, sans solliciter d'enquête sociale par exemple, sauf si le détenu est l'auteur de violences graves²¹¹. Une exception subsiste néanmoins. Lorsqu'il envisage d'accorder une surveillance électronique à une personne condamnée pour une infraction grave ou commise dans un contexte de violence intrafamiliale, il doit préalablement s'assurer que la victime ne réside pas à l'adresse où la surveillance sera effectuée²¹².

Le troisième volet porte sur la mise en place d'une libération anticipée dite libération « surpopulation », permettant une sortie jusqu'à six mois avant la fin de la peine²¹³. Il s'agit d'un outil déjà utilisé à plusieurs reprises par les autorités belges. Le directeur de l'établissement pénitentiaire peut accorder cette libération lorsque la peine totale ne dépasse pas dix ans et qu'il reste au condamné moins de six mois à purger²¹⁴.

Cette mesure est accessible aux personnes incarcérées en prison, placées en maison de transition et celles bénéficiant d'une surveillance électronique²¹⁵. En tant que modalité d'exécution, elle peut être révoquée par le directeur si la personne libérée importune ses victimes, fait l'objet d'une arrestation provisoire ou est condamnée définitivement pour de nouveaux faits durant le délai d'épreuve²¹⁶. Entrée en vigueur le 4 août 2025, cette mesure doit normalement prendre fin le 31 décembre 2026, sauf décision anticipée du Roi²¹⁷.

Enfin, un régime d'exclusion est prévu pour empêcher que certains condamnés pour des infractions particulièrement graves puissent en bénéficier, notamment les auteurs d'infractions terroristes ou de faits de mœurs²¹⁸.

²⁰⁹ Loi du 18 juillet 2025 précitée, art.8.

²¹⁰ Loi du 17 mai 2006 précitée, nvl art.98/13.

²¹¹ *Ibidem*, nvl.art.98/25 ; M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans... », *ibidem*, p.573.

²¹² *Ibidem*, nvx. art.98/21 et 98/27 ; M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans... », *op.cit.*, p.573.

²¹³ A.VERLINDEN, *op.cit.*

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans... », *op.cit.*, p.574.

²¹⁶ M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans... », *ibidem*, p.575.

²¹⁷ Loi du 17 mai 2006 précitée, nvl art.98/29.

²¹⁸ A.VERLINDEN, *op.cit.*

Si cette réforme d'urgence est jugée nécessaire, elle a soulevé plusieurs critiques lors de son entrée en vigueur, notamment du Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après « CCSP »). D'une part, elle ne répond pas aux causes fondamentales d'une incarcération excessive ni à la situation des nombreux détenus toujours en attente d'exécution de leur peine²¹⁹. D'autre part, elle pourrait retarder l'adoption d'une réforme structurelle indispensable pour prévenir durablement de nouvelles crises pénitentiaires²²⁰. Les résultats de cette loi seront abordés lors de la troisième partie de ce mémoire.

iv) Le recours élevé à la détention préventive

Lorsqu'une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction, elle est entendue par le juge d'instruction, qui décide ensuite de l'inculper ou non²²¹. Si aucune inculpation n'est retenue, elle est immédiatement remise en liberté. Dans le cas contraire, plusieurs mesures sont possibles²²² : la personne peut être inculpée et libérée sous conditions, placée sous surveillance électronique, ou encore mise en détention préventive. Aujourd'hui, en Belgique, environ un tiers des personnes incarcérées sont des prévenus²²³. Deux facteurs expliquent largement ce phénomène de surpopulation : l'usage fréquent de la détention préventive et la durée parfois très longue de celle-ci. Pourtant, différentes réformes ont été adoptées pour tenter d'en limiter le recours²²⁴.

La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive a établi un cadre procédural strict pour l'arrestation judiciaire, en consacrant notamment les droits de la personne entendue et en affirmant le caractère exceptionnel de la détention préventive²²⁵. Toutefois, dans la pratique, cette mesure censée être exceptionnelle s'est banalisée.

Pour justifier une inculpation assortie d'une privation de liberté, le juge d'instruction doit motiver sa décision. Lorsque l'infraction encourt moins de 15 ans d'emprisonnement²²⁶, l'inculpation n'est possible qu'en présence de « raisons sérieuses » de culpabilité et d'un risque spécifique : récidive, collusion, disparitions de preuves ou fuite²²⁷. Si les faits sont passibles de plus de 15 ans de prison, la

²¹⁹ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une..., op.cit.*, p.1

²²⁰ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une..., Ibidem*, pp.2-3.

²²¹ B.DEJEMPEPE, « La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive », *J.T.*, n°5562, 20 octobre 1990, p.601.

²²² Ch.GUILLAIN, « Les mesures alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe », *Les alternatives à la détention en Belgique*, Bruxelles, Anthémis, 8 mai 2017, p.69

²²³ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité..., op.cit.*, p.16.

²²⁴ M.-A.BEERNAERT, M.GIACOMETTI et D.VANDERMEERSCH, « La détention préventive », *Droit de la procédure pénale (éd.2025)*, La Charte, 15 janvier 2025, p.1181.

²²⁵ M.-A.BEERNAERT, M.GIACOMETTI et D.VANDERMEERSCH, *ibidem*, p.1199.

²²⁶ M.-A.BEERNAERT, M.GIACOMETTI et D.VANDERMEERSCH, *ibidem*, p.1192.

²²⁷ Loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, *M.B.*, 1^{er} décembre 1990, art.16 §1, al2.

loi exige que la détention soit justifiée par l'« absolue nécessité pour la sécurité publique ». Malgré ces exigences, le caractère large des critères facilite leur invocation.

La loi du 27 décembre 2012 est venue compléter ce dispositif en permettant au juge d'instruction d'ordonner, en lieu et place d'une incarcération, un placement sous surveillance électronique²²⁸. Le législateur entendait ainsi promouvoir des alternatives à l'emprisonnement dans le cadre de la détention préventive.

Ensuite, le chapitre 3 de la loi du 21 décembre 2017 a relevé d'un à trois ans le seuil de peine encourue nécessaire pour pouvoir procéder à l'arrestation immédiate d'une personne²²⁹. En augmentant ce seuil, le législateur a voulu réduire le nombre de situations dans lesquelles cette mesure peut être appliquée.

Au-delà du recours à la détention préventive, sa durée constitue un problème majeur. Aucune limite absolue n'étant fixée par la loi, certaines personnes y restent de très longs mois, voire davantage. La CEDH a d'ailleurs condamné la Belgique pour des durées excessives. Après l'inculpation, la chambre du conseil doit réexaminer la décision dans les cinq jours et décider si la privation de liberté demeure justifiée ou s'il y a lieu d'y mettre fin, éventuellement en substituant une mesure moins restrictive²³⁰. Son ordonnance de maintien est valable un mois, renouvelable sans limitation²³¹. La seule contrainte est le respect du délai raisonnable, qui n'est que rarement considéré comme dépassé²³².

Depuis la loi du 31 juillet 2023, ce contrôle est prévu chaque mois jusqu'à la troisième comparution, puis tous les deux mois à partir de la quatrième, afin d'augmenter les occasions de réévaluer la nécessité de la détention préventive²³³.

Malgré ces ajustements législatifs, la Belgique demeure le pays européen où le recours à la détention préventive est l'un des plus élevés, ce qui contribue fortement à l'engorgement des établissements.

²²⁸ Loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 10 février 2013, art. 2.

²²⁹ Loi du 21 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue d'instaurer une période de sûreté et modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive en ce qui concerne l'arrestation immédiate, *M.B.*, 21 janvier 2018, art. 7 et s. ; C. PHILIPS, « Détention préventive : du neuf en matière d'arrestation immédiate et de mesure de sûreté », *Bulletin de la procédure et des voies d'exécution*, n°602, 28 février 2018, p.15.

²³⁰ Loi du 20 juillet 1990 précitée, art. 21 §1, al 1.

²³¹ Loi du 20 juillet 1990 précitée, art. 21 §6.

²³² B. DEJEMEPPE, *op.cit.*, p.603.

²³³ Loi du 31 juillet 2023 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV, *M.B.*, 9 août 2023.

v) Nouveau Code pénal

Depuis le 8 avril 2024, le Moniteur belge a publié le nouveau Code pénal, dont l'entrée en vigueur est fixée au 8 avril 2026²³⁴. Il élargit l'arsenal pénal en prévoyant de nouvelles mesures, telles que le traitement sous privation de liberté et le suivi prolongé. Le code réaffirme que l'emprisonnement doit rester la solution ultime lors d'une condamnation. Par ailleurs, il instaure une nouvelle échelle de peines principales réparties en huit niveaux, les peines correctionnelles étant classées aux niveaux 1 à 6, le niveau 1 excluant tout emprisonnement et les peines criminelles étant classées aux niveaux 7 et 8.

Ce nouveau Code se présente comme plus moderne tout en introduisant un durcissement sur certains aspects²³⁵ : une approche plus répressive est adoptée à l'égard de certaines infractions telles que la criminalité organisée ou encore le blanchiment aggravé. Ce texte introduit également plusieurs alourdissements de peines pour les infractions liées aux violences intrafamiliales, au terrorisme et aux crimes sexuels graves²³⁶.

Bien que ce code ne soit pas encore applicable, sa publication mérite d'être signalée. Il faudra toutefois attendre son entrée en vigueur pour évaluer son impact potentiel sur la surpopulation.

Sous-section 2.2 : Les tentatives mises en œuvre par voie administrative

Le 7 juillet 2025, le CCSP a communiqué les statistiques carcérales, révélant la présence de 13.001 détenus dans l'ensemble des établissements ne disposant que de 11.040 places. Si ces chiffres illustrent déjà une situation critique, la réalité vécue dans les prisons belges l'est encore davantage. En pratique, diverses mesures ont été mises en place ces dernières années pour tenter de réduire la surpopulation, souvent de manière improvisée et parfois en contournant partiellement les cadres légaux établis, soulignant la précarité structurelle du système pénitentiaire.

i) Les changements d'approche concernant l'exécution des peines courtes

La prison n'est pas considérée comme la solution optimale à la criminalité, en raison de ses effets délétères sur le condamné et sur son avenir²³⁷. C'est dans cette perspective que les différents

²³⁴ F.DESSY, « Réforme du droit pénal : entre modernisation, durcissement et inquiétudes persistantes », disponible <https://avocat-namur-dessy.be>, le 4 juin 2025 ; SPF JUSTICE, « Réforme du Code pénal », disponible sur <https://justice.belgium.be>, 2024.

²³⁵ F.DESSY, *op.cit.*

²³⁶ SPF JUSTICE, « Réforme du Code... », *op.cit.*

²³⁷ Ces peines courtes sont définies comme celles dont le total à exécuter est inférieur à trois ans. (BANNISTER, « Implementation of short prison sentences : a curse or a blessing ? », disponible sur <https://www.bannister.be>).

gouvernements ont tenté d'éviter, lors des dernières années, au travers de circulaires ministérielles mises en œuvre par l'administration pénitentiaire l'incarcération pour les peines courtes²³⁸. Depuis plusieurs années, lorsque la partie exécutoire de la peine était inférieure à six mois, celle-ci n'était pas exécutée en prison²³⁹.

Afin de favoriser une exécution alternative²⁴⁰, une circulaire ministérielle de 2013 a instauré le port du bracelet électronique à domicile pour les condamnés à des peines n'excédant pas trois ans, sous réserve du respect de certaines conditions²⁴¹. Cette modalité pouvait être révoquée en cas de manquement aux obligations imposées. En 2015, une nouvelle circulaire a introduit la possibilité de bénéficier d'une libération provisoire pour ce type de peine, également soumise au respect de conditions strictes et réfragables en cas de violation²⁴². Ces mesures étaient mises en œuvre par l'administration pénitentiaire et s'inscrivaient dans une volonté claire des gouvernements de ne pas surcharger des prisons déjà fortement occupées²⁴³.

Malgré ces efforts, la surpopulation carcérale n'a pas diminué de manière significative. Après une légère réduction initiale, le taux de surpopulation a augmenté en 2019²⁴⁴. Ces pratiques ont également alimenté un sentiment d'impunité parmi la population, notamment chez les primo-délinquants, qui pouvaient estimer que certaines infractions ne conduiraient pas à une incarcération²⁴⁵. Pour contrer cette perception, les juges ont, dans certains cas, prononcé des peines plus lourdes afin de dépasser le seuil des trois ans, rendant les condamnés inéligibles aux mesures alternatives²⁴⁶.

²³⁸ J.-M.HAUSMAN, D.VANDERMEERSCH et T.MOREAU, *op.cit.*, 645.

²³⁹ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV, exposé des motifs, *Doc.*, 2022-2023, n°3436/001, p.25.

²⁴⁰ Circulaire ministérielle n° ET/SE-2 de l'Autorité fédérale du 17 juillet 2013 relative à 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, disponible sur <https://justice.belgium.be> ; O.NEDERLANDT, « Condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans, que va-t-il m'arriver », disponible sur <https://justice.belgium.be>, le 3 janvier 2016.

²⁴¹ Circulaire ministérielle n°ET/SE-2 précitée ; T.BAYET, « La surveillance électronique : de nouvelles perspectives ? », *Le Pli juridique*, 2015/32, 30 juin 2015, p.21.

²⁴² Circulaire ministérielle n°1817 de l'Autorité fédérale du 15 juillet 2015 relative à la libération provisoire des condamnés subissant une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans, disponible sur <https://justice.belgium.be> ; M.-A.BEERNAERT, « Le nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans : retour sur une réforme délicate », *Le Pli juridique*, 2024/67, avril 2024, p.42.

²⁴³ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *L'exécution des peines d'emprisonnement de deux ans ou moins : avantage de détentions dans des conditions inacceptables à partir du 1er septembre 2023*, Bruxelles, 31 août 2023, p.1.

²⁴⁴ À noter que les taux de surpopulation carcérale ont diminué en 2020 et 2021 avant d'augmenter considérablement en 2022. Cette diminution s'explique par les mesures sanitaires mises en place en raison de la Covid-19.

²⁴⁵ A.HOVINE, « Les condamnés à un emprisonnement de moins de trois ans ne passent provisoirement plus par la case prison », disponible sur <https://www.lalibre.be>, le 12 mars 2025.

²⁴⁶ M.-A.BEERNAERT, J.-F.FUNCK et O.NEDERLANDT, *op.cit.*

Ce contexte a coïncidé avec l'entrée en vigueur progressive de la dernière partie de la loi du 17 mai 2006²⁴⁷. Cette disposition visait à encadrer l'exécution des peines courtes et à répondre aux débats entre professionnels des secteurs judiciaire et pénitentiaire²⁴⁸. Le ministre de l'époque, Vincent Van Quickenborne, entendait, avec le Gouvernement Vivaldi, garantir l'exécution de toutes les peines, estimant que cela renforcerait l'effet dissuasif de la sanction, réduirait le sentiment d'impunité et, à terme, contribuerait à diminuer la surpopulation carcérale.

À partir du 1^{er} septembre 2022, les peines dont la partie exécutoire se situe entre deux et trois ans doivent être purgées en prison²⁴⁹. Depuis le 1^{er} septembre 2023, ce régime s'est également appliqué aux peines de six mois à deux ans, tandis que celles inférieures à six mois ne seront soumises au nouveau régime qu'à partir du 1^{er} juin 2030²⁵⁰. L'entrée en vigueur de ces dispositions a été repoussée plusieurs fois, à douze reprises pour certaines mesures, afin de limiter l'impact immédiat sur la surpopulation carcérale et de ne pas surcharger le tribunal de l'application des peines²⁵¹.

Cependant, cette exécution automatique n'a temporairement plus été appliquée. Le 16 novembre 2024, le SPF Justice a suspendu l'exécution de peines d'emprisonnement de moins de cinq ans, via une circulaire ministérielle²⁵², affectant notamment les personnes condamnées pour des infractions de roulage ou relevant du droit pénal financier²⁵³. Cette suspension résultait du fait que les billets d'écrou n'étaient temporairement plus envoyés pour ces peines, empêchant ainsi l'exécution immédiate de celles-ci²⁵⁴. Ces individus n'ont donc pas été tenus de se présenter immédiatement en prison²⁵⁵. En février 2025²⁵⁶, la ministre de la Justice a limité cette suspension aux peines inférieures ou égales à trois ans²⁵⁷. Cette mesure, initialement temporaire, a été prolongée à plusieurs reprises et est restée en

²⁴⁷ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité...*, *op.cit.*, p.10.

²⁴⁸ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement de trois ans ou moins à l'attention du Parlement fédéral*, communiqué, 17 mai 2022, pp.1-2.

²⁴⁹ M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « De uitvoering van gevangenisstraffen tot drie jaar: Hervormen in tijden van gevangenisoverbevolking? », *Fatik*, Vol.42, n°187, p.3.

²⁵⁰ Projet de loi portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons, analyse des articles, *Doc.*, 2024-2025, 0927/001, p.14.

²⁵¹ V.LAFARQUE, « Les dispositions relatives à l'exécution des courtes peines privatives de liberté à nouveau reportées ! », *Bulletin Juridique § Social*, 2022/693, 13 juin 2022, p.15.

²⁵² X. VAN DER SMISSEN, « Faut-il se présenter à la prison malgré la suspension des peines ? », disponible sur <https://www.avocat-xavier-vandersmissen.be>, le 13 décembre 2024.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ RTL INFO, « Décision assez surprenante : faute de place, le parquet de Liège n'envoie plus de détenus en prison », disponible sur <https://www.rtl.be>, le 20 novembre 2024.

²⁵⁵ S. ROELS, « Mesure temporaire : suspension de l'exécution des peines de moins de 5 ans », disponible sur <https://www.mosea.be>, le 12 décembre 2024.

²⁵⁶ M.-A.BEERNAERT et O.NEDERLANDT, « Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ? », *J.T.*, n°7039, 18 octobre 2025, p.570.

²⁵⁷ AVOCATS.BE, « Prolongation de la suspension de l'exécution des peines de 0 à 3 ans jusqu'au 6 juin 2025 inclus »,

vigueur jusqu'au 6 juin 2025²⁵⁸. En conséquence, un certain nombre de condamnés sont toujours en attente d'exécution de leur peine²⁵⁹. Selon les dernières données communiquées par la CCSP le 18 juin 2025, 3.345 personnes se trouvaient encore dans cette situation²⁶⁰.

ii) Les congés pénitentiaires prolongés

Un autre mécanisme mis en œuvre pour gérer la surpopulation carcérale est l'utilisation des congés pénitentiaires prolongés (ci-après « CPP »). Selon la loi du 17 mai 2006, le congé pénitentiaire classique permet au détenu de quitter l'établissement trois fois trente-six heures par trimestre, sous réserve de conditions spécifiques et d'exclusions prévues par la loi²⁶¹. Toutefois, dans la pratique, ce dispositif a été largement détourné de son cadre légal. Le CPP a été mis en œuvre à différents moments critiques, en particulier en 2017-2018 pour répondre à la surpopulation carcérale, en mars 2020 pour des motifs sanitaires²⁶², puis de nouveau le 6 mars 2024²⁶³.

Depuis cette date, certains détenus bénéficient de CPP leur permettant de quitter l'établissement pendant une durée d'un mois renouvelable²⁶⁴, sans nécessairement en faire la demande, l'administration pénitentiaire pouvant les octroyer d'initiative²⁶⁵. Ces CPP s'éloignent du dispositif initial prévu par la loi de 2006. Selon les données du CCSP du 7 juillet 2025, 676 détenus bénéficiaient de CPP à cette date²⁶⁶. Ce mécanisme a été rendu possible par une note émanant de la DG EPI²⁶⁷.

disponible sur <https://latribune.avocats.be>, avril 2025.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une...*, *op.cit*, p.1.

²⁶¹ Loi du 17 mai 2006 précitée, art.6§1 ; CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *Avis 1 : Surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2024, p.13.

²⁶² 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, *M.B.*, 9 avril 2020 ; O.NEDERLANDT et D.PACI, « La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées », *J.T.*, n°6814, 9 mai 2020.

²⁶³ DIRECTION GÉNÉRALE EPI, « Congé pénitentiaire prolongé surpopulation », disponible sur <https://www.prisonlitigation.org>, le 6 mars 2024.

²⁶⁴ M.-L.MATHOT, « Surpopulation carcérale : les congés pénitentiaires prolongés sont-ils la solution ? », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 15 février 2025 ; CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, « Les prisons craquent sous... », *op.cit*, p.1.

²⁶⁵ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité...*, *op.cit*, p.13.

²⁶⁶ M.-L.MATHOT, *op.cit* ; CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une...*, *op.cit*, p.1.

²⁶⁷ Projet de loi portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons, exposé des motifs, *Doc.*, 2024-2025, 0927/001, p.5.

L'analyse des chiffres actuels de surpopulation carcérale ne doit donc pas se limiter au nombre de personnes effectivement incarcérées par rapport à la capacité officielle des établissements. Depuis plusieurs années, la surpopulation a été « canalisée » par divers mécanismes pratiques afin de ne pas dépasser certains seuils critiques. Ces mesures n'ont pas réduit la surpopulation mais ont permis de la stabiliser à un niveau gérable. Si nous prenions en compte l'ensemble des détenus bénéficiant de mesures telles que les CPP ou de suspensions temporaires de peine, les chiffres de surpopulation seraient encore plus alarmants. Cette gestion pragmatique, bien qu'efficace à court terme, souligne l'urgence d'une réforme structurelle pérenne du système pénitentiaire belge.

Section 4 : Evaluation critique : pourquoi ces mesures n'ont-elles pas suffi ?

Malgré les nombreuses réformes et initiatives entreprises au fil des années, la réalité démontre que les résultats obtenus restent en deçà des attentes. Certes, ces mesures ont, potentiellement, permis d'éviter une aggravation encore plus dramatique de la situation. Cependant, elles n'ont pas suffi à enrayer durablement le phénomène. La surpopulation carcérale demeure un problème systémique et les condamnations répétées de l'Etat belge témoignent de l'inefficacité des solutions mises en œuvre jusqu'à présent.

Au 2 octobre 2025, la population pénitentiaire atteignait un niveau record de 13.156 détenus pour environ 11.000 places disponibles, plaçant une nouvelle fois la Belgique en situation de surcapacité chronique²⁶⁸. Ce constat n'est malheureusement pas récent : la tendance à la hausse est constante depuis plusieurs décennies. En 1993, on comptait un peu moins de 7.500 détenus contre plus de 12.500 en 2024 soit une augmentation d'environ 66% en trente ans²⁶⁹.

L'inflation carcérale observée depuis plusieurs décennies est un phénomène indéniable mais elle ne résulte pas forcément d'une augmentation de la criminalité²⁷⁰. En réalité, cette hausse s'explique, entre autres, par un recours accru à la détention préventive et par l'allongement de sa durée, deux tendances contraires à l'esprit de la loi du 20 juin 1990 relative à la détention préventive ainsi que les modifications législatives adoptées par la suite.

²⁶⁸ M.MENTEN, *op.cit.*

²⁶⁹ CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *op.cit.*, p.2.

²⁷⁰ *Ibidem.*

Une autre politique publique dont les résultats se sont révélés ambivalents est celle des Masterplans carcéraux. Ces programmes visaient à accroître les capacités d'accueil et à moderniser les infrastructures.

En pratique, les effets ont été inverses : entre 2008 et 2024, la capacité pénitentiaire est passée d'environ 8.400 à plus de 11.000 places, soit une augmentation de plus de 2.600 places mais la surpopulation n'a pas nécessairement diminué²⁷¹. Au contraire, l'élargissement du parc carcéral a favorisé une hausse du taux d'incarcération. Autrement dit, plus il y a eu de places, plus on les a remplies : un phénomène bien connu, appelé « effet d'appel d'air »²⁷².

Ainsi, les Masterplans ont certes amélioré certaines conditions matérielles mais ils ont aussi entretenu la logique d'enfermement plutôt que de la corriger.

De même, l'essor des peines alternatives n'a pas engendré la diminution escomptée. Bien qu'elles aient été pensées comme des instruments de désengorgement, elles ont souvent été appliquées à des personnes qui, auparavant, n'auraient pas été incarcérées, aboutissant ainsi à un élargissement du champ pénal plutôt qu'à une réelle réduction du recours à la prison²⁷³. Leur impact reste par ailleurs limité : certaines infractions en sont exclues et le non-respect des obligations imposées au condamné entraîne un retour en détention, maintenant une pression constante sur les établissements pénitentiaires.

Enfin, la responsabilité politique dans cette inflation carcérale ne peut être ignorée²⁷⁴. Sous la pression d'une opinion publique en quête de sécurité, les gouvernements successifs ont adopté des politiques pénales de plus en plus répressives²⁷⁵, souvent motivée par un souci d'affichage politique. Cela a eu pour effet d'augmenter la durée moyenne des peines exécutées tout en saturant davantage les établissements.

Malgré les réformes entreprises, les prisons restent surchargées et les condamnations s'accumulent, ce qui souligne l'urgence de réguler les flux carcéraux. Il apparaît nécessaire de s'inspirer de mécanismes mis en place dans d'autres pays pour mieux gérer la population détenue et assurer des conditions de détention dignes.

²⁷¹ CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *ibidem*, p.6.

²⁷² J.BEAUVOIS, « Surpopulation carcérale : ''Je ne tire plus la sonnette d'alarme, je crie au secours'', lance le directeur de la prison de Mons », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 10 décembre 2025.

²⁷³ J.BOLSENS, « De la prison aux peines alternatives : Quel changement ? », disponible sur <https://edl.laicite.be>, le 10 juin 2022.

²⁷⁴ A.BRUERS, G.MONNAT et D.VERHEYEN, *op.cit.*

²⁷⁵ S.POUCKET, « La prison n'est jamais liée aux taux de délinquance : pourquoi enfermons-nous toujours plus ? », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 23 novembre 2024.

Partie 2 : Le numerus clausus carcéral : analyse comparative avec les pratiques françaises et norvégiennes

Chapitre 1 : Le modèle français : un numerus clausus implicite à travers la régulation du flux sortant

La France est confrontée à une crise carcérale majeure, caractérisée par une surpopulation structurelle. Cette situation entraîne des conditions de détention dégradées, régulièrement condamnées tant par les juridictions nationales qu'européennes²⁷⁶. Dans ce contexte, l'instauration d'un mécanisme de régulation de la population pénale, destiné à prévenir le dépassement des capacités d'accueil et à préserver les droits fondamentaux des personnes détenues, fait l'objet de débats récurrents. Malgré l'émergence d'un consensus croissant et plusieurs initiatives législatives, aucun dispositif obligatoire n'a encore été mis en œuvre, à la différence de pays tels que la Norvège qui ont adopté des stratégies de limitation de la population carcérale.

Section 1 : Etat des lieux de la situation carcérale en France

Sous-section 1.1 : Une situation carcérale critique

La France traverse une crise carcérale d'une gravité exceptionnelle, se distinguant négativement au sein de l'Europe. La population carcérale française a augmenté de quasiment 15.000 détenus entre 2020 et 2022²⁷⁷. Au 1^{er} octobre 2025, on dénombrait 84.862 détenus pour 62.501 places soit une densité de 135,8%, révélatrice d'un déséquilibre structurel persistant²⁷⁸. Cette surpopulation touche particulièrement les maisons d'arrêt, où se concentrent prévenus et condamnés à de courtes peines, avec des taux pouvant dépasser 180% dans certaines juridictions²⁷⁹.

Malgré la succession de politiques destinées à endiguer cette saturation, telles que la construction de nouveaux établissements, les aménagements de peines ou encore des réformes procédurales, la population carcérale continue de croître. L'objectif gouvernemental de 75.000 places opérationnelles d'ici 2027 apparaît déjà dépassé. En effet, dès avril 2024, le nombre de détenus excédait déjà 77.000²⁸⁰.

²⁷⁶ D.ROETS, « Les conditions de détention en France dans le collimateur de la Cour européenne des droits de l'homme : coup de tonnerre ou coup d'épée dans l'eau ? », *Rev.trim.D.H.*, 2020/123, 1^{er} juin 2020, p.729.

²⁷⁷ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, « En finir avec la surpopulation carcérale », *Commission libertés et droits de l'homme*, 1^{er} décembre 2022, p.1.

²⁷⁸ LE MONDE, « Prisons : la surpopulation carcérale continue d'augmenter avec 84 862 détenus au 1^{er} octobre », disponible sur <https://www.lemonde.fr>, le 1^{er} novembre 2025.

²⁷⁹ OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS- SECTION FRANÇAISE, « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », communiqué de presse, 18 octobre 2022.

²⁸⁰ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme contraignant de régulation*

Sans mécanisme de régulation contraignant, la France reste ainsi dans une tension constante entre sécurité publique et respect des droits fondamentaux, régulièrement rappelés par les juridictions internes et la CEDH.

Le cas de la maison d'arrêt de Bordeaux - Gradignan illustre la situation critique du système. En mai 2023, son taux d'occupation a atteint 236% au point de contraindre l'établissement à refuser de nouveaux entrants²⁸¹. Plus largement, cette situation met en lumière l'incapacité de l'administration pénitentiaire à garantir l'encellulement individuel²⁸², principe fondateur du droit pénitentiaire affirmé dès 1875²⁸³. Ainsi, la France se trouve en situation de non-conformité tant par rapport aux standards européens qu'à ses propres normes en matière de dignité des personnes détenues, révélant les limites d'un modèle incapable d'éradiquer durablement la surpopulation carcérale.

Sous-section 1.2 : Des conditions de détention indignes

Bien que la dignité humaine soit garantie par les engagements internationaux de la France et par le droit français, elle demeure aujourd'hui gravement mise à mal dans les établissements pénitentiaires²⁸⁴. De nombreux rapports institutionnels et associatifs montrent une dégradation préoccupante de ces conditions. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (ci-après « CNCDH ») a notamment dénoncé une « inversion de la hiérarchie des normes », les impératifs sécuritaires primant trop souvent sur les exigences constitutionnelles et conventionnelles en matière de droits humains²⁸⁵.

Les constats formulés rejoignent ceux observés en Belgique : surpopulation des cellules, manque d'hygiène et ventilation insuffisante. L'accès aux activités et aux visites familiales reste, lui, restreint, en raison du sous-effectif chronique du personnel²⁸⁶.

carcérale, A-2024-4, Avis du 23 mai 2024, p.7.

²⁸¹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, n°1539, 19 juillet 2023, p.82.

²⁸² CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale », dossier de presse, 21 mars 2018, p.2

²⁸³ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVES DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en détention*, A-2022-5, Avis du 24 mars 2022, p.13.

²⁸⁴ FRANCE DIPLOMATIE, « La France et la Cour européenne des droits de l'Homme », disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr>, octobre 2022.

²⁸⁵ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVES DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur l'effectivité...*, *op.cit*, p.11.

²⁸⁶ A.FERRAGNE, « La surpopulation carcérale en France », *Surpopulation carcérale : Avons-nous encore les clés en main ?*, CCSP, 24 novembre 2023, p.153.

La situation sanitaire illustre tout particulièrement les limites du système actuel²⁸⁷. Le manque de professionnels de santé et la dégradation des infrastructures entraînent une prise en charge médicale insuffisante. Dans plusieurs établissements, les retards ou l'impossibilité d'obtenir une consultation portent atteinte au droit à la santé.

Ainsi, la France ne parvient plus à assurer des conditions de détention conformes à la dignité humaine, révélant des défaillances structurelles persistantes en matière de respect des droits fondamentaux des personnes détenues.

Sous-section 1.3 : Des condamnations européennes ainsi que des préoccupations nationales

Les insuffisances structurelles du système carcéral français ont donné lieu à de multiples condamnations européennes. La CEDH a en effet jugé à plusieurs reprises que les conditions de détention en France, directement liées à la surpopulation et à des carences organisationnelles, constituaient des traitements contraires à l'article 3 de la Convention.

Dans l'arrêt *Canali* en 2013²⁸⁸, la Cour a relevé la gravité de la promiscuité et des atteintes à l'hygiène à la maison d'arrêt de Nancy, considérant qu'elles portaient atteinte à la dignité du détenu²⁸⁹. Elle a toutefois précisé que la cohabitation de deux personnes dans une cellule exiguë n'est pas systématiquement contraire à l'article 3, sauf lorsque l'espace personnel devient trop restreint, que le détenu reste enfermé de longues heures et qu'il partage des sanitaires dépourvus d'intimité²⁹⁰.

L'arrêt *Yengo* en 2015 a confirmé ces constats, témoignant de la persistance de pratiques incompatibles avec les exigences conventionnelles²⁹¹. Le véritable tournant jurisprudentiel a néanmoins été opéré avec l'arrêt de Grande Chambre *J.M.B* en 2020, qui établit explicitement le caractère systémique de la surpopulation et son lien direct avec les violations des articles 3 et 13²⁹². La Cour y invite les autorités françaises à adopter des mesures structurelles, dont des mécanismes de prévention et de régulation de la population pénale.

²⁸⁷ A.-S. LASSERRE, « Près de 2 500 détenus dorment sur un matelas posé à même le sol... nouveau record de surpopulation dans les prisons françaises », disponible sur <https://www.ladepeche.fr>, le 31 juillet 2023.

²⁸⁸ Cour eur.D.H., arrêt *Canali c. France*, 27 juillet 2013.

²⁸⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information...*, *op.cit.*, p.79.

²⁹⁰ Cour eur.D.H., arrêt *Canali c. France*, 27 juillet 2013, §50.

²⁹¹ Cour eur.D.H., arrêt *Yengo c. France*, 21 août 2015.

²⁹² Cour eur.D.H., arrêt *J.M.B. et autres c. France*, 30 mai 2020 ; CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *op.cit.*, p.2.

Les inquiétudes exprimées par la CEDH sont également relayées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (ci-après « CGLPL »), qui, dans ses rapports successifs de 2012, 2018 et 2023²⁹³, a insisté sur la nécessité impérieuse de mettre en place une politique de régulation carcérale²⁹⁴. Selon lui, la seule augmentation du nombre de places ne saurait pallier les causes profondes de la surpopulation, rendant indispensable une réflexion de fond sur le recours même à l’incarcération²⁹⁵.

Sous-section 1.4 : Tentatives françaises de désengorgement

Malgré ces mises en garde répétées, la réponse de l’Etat a principalement porté sur l’accroissement de la capacité carcérale, à travers des programmes ambitieux de construction et de rénovation. Inspirée du modèle belge, cette politique vise avant tout à désaturer les établissements les plus touchés par la surpopulation²⁹⁶. Toutefois, un tel choix stratégique a engendré un effet paradoxal : loin de juguler durablement le phénomène, il a contribué à renforcer le recours à l’incarcération comme réponse pénale, illustrant la théorie du « filet carcéral » selon laquelle l’augmentation des capacités conduit mécaniquement à leur remplissage intégral²⁹⁷.

Ce constat révèle, une fois encore, que les seules solutions infrastructurelles ne permettent pas de remédier à une crise dont les racines demeurent profondément structurelles.

Certes, le gouvernement français a entrepris certaines réformes destinées à agir sur la pression carcérale. Il a développé des alternatives à l’incarcération, des programmes immobiliers ainsi que des modifications législatives successives²⁹⁸. Ces dispositifs n’ont cependant pas permis d’inverser la tendance²⁹⁹. Les peines alternatives, en particulier, apparaissent moins comme des substituts à l’enfermement que comme des réponses complémentaires venant étendre l’arsenal répressif³⁰⁰.

Parallèlement, la politique pénale s’est progressivement inscrite dans une logique plus répressive³⁰¹. L’extension du recours à la détention provisoire, fréquemment justifiée par la lutte contre l’insécurité,

²⁹³ Cour eur.D.H., arrêt *J.M.B. et autres c. France*, 30 mai 2020, §§ 221 et 302.

²⁹⁴ A.FERRAGNE, *op.cit.*, p.149.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ F. DE BRUYN, « Inflation carcérale, durcir les peines, remplir les prisons », *Cahier d’études pénitentiaires et criminologiques*, n°65, août 2024, p.16.

²⁹⁷ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L’HOMME, *Avis sur l’effectivité...*, *op.cit.*, p.14 ; CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, « En finir avec... », *op.cit.*, p.5.

²⁹⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d’information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, n°652, 2012-2013, p.4.

²⁹⁹ F. DE BRUYN, *op.cit.*, p.24.

³⁰⁰ CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *op.cit.*, p.9.

³⁰¹ Proposition de loi visant à l’instauration d’un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation

témoigne de la persistance d'une culture judiciaire où l'emprisonnement demeure perçu comme la sanction la plus efficace et socialement acceptable³⁰². Cette évolution contribue directement à l'alourdissement de la population carcérale et participe à la banalisation de l'incarcération.

L'ensemble de ces éléments met en lumière les limites des politiques de désengorgement menées jusqu'à présent. Il souligne surtout l'urgence, pour les autorités françaises, de s'engager dans une réforme structurelle fondée sur une véritable régulation carcérale.

Sous-section 1.5 : Les rapports du CPT

Le CPT a réalisé de nombreuses visites en France, au sein d'établissements de nature et de taille variées. Les rapports successifs qu'il a publiés offrent ainsi une lecture globale et évolutive de la situation carcérale française. Depuis la première visite effectuée en 1991 jusqu'à la plus récente conduite en octobre 2025, le CPT a mené neuf visites périodiques et neuf ad hoc, témoignant de l'attention soutenue portée à l'état des prisons françaises³⁰³.

Parmi ces constats, le rapport de 2019, particulièrement alarmant, met en lumière une surpopulation chronique atteignant dans certaines maisons d'arrêt des niveaux critiques : jusqu'à trois personnes peuvent être détenues dans une cellule de moins de 9m²³⁰⁴, situation relevée de manière récurrente par le Comité depuis 1991³⁰⁵. Cette densité carcérale excessive contraste toutefois avec une sous-occupation observée dans d'autres établissements, révélant un déséquilibre dans la répartition des personnes détenues. Le CPT rappelle à cet égard l'obligation de garantir à chaque détenu un couchage individuel et un espace personnel minimal de 4m². Il préconise, pour y parvenir, une réduction de l'incarcération via un recours accru aux aménagements de peine et aux mesures alternatives³⁰⁶.

pénitentiaire, exposé des motifs, *Assemblée nationale*, 2024-2025, n°431, p.4. ; F. DE BRUYN, *op.cit*, p.13.

³⁰² CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, « En finir avec... », *op.cit* », p.3.

³⁰³ CONSEIL DE L'EUROPE, « Le CPT et la France », disponible sur <https://www.coe.int>, 2025.

³⁰⁴ CPT, *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le CPT du 4 au 18 décembre 2019*, 24 juin 2021, CPT/Inf (2021)15, p.31 ; O.DUBOIS, « Derrière les barreaux : la dure réalité des conditions d'incarcération en France », disponible sur <https://www.fopenitentiaire.fr>, 1^{er} juillet 2024.

³⁰⁵ CPT, *Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le CPT du 27 octobre au 8 novembre 1991*, 19 janvier 1993, CPT/Inf(93)2, Partie 1.

³⁰⁶ P. DUFOURQ, « Retour sur le rapport du comité anti-torture du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en France », disponible sur <https://www.dalloz-actualite.fr>, 9 juillet 2021.

Le rapport souligne en outre la fréquence préoccupante des violences, qu'elles soient entre détenus ou imputables à des agents pénitentiaires³⁰⁷. Les conditions matérielles sont également pointées du doigt : inégalitaires et souvent dégradées, en particulier dans les quartiers disciplinaires et d'isolement où les atteintes à la dignité se trouvent exacerbées. À cela s'ajoutent des carences persistantes dans l'accès aux soins, notamment pour les personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques graves, ainsi qu'une inflation sécuritaire venant rigidifier le quotidien carcéral sans pour autant améliorer la sécurité réelle des établissements³⁰⁸.

Dans cette perspective, le CPT plaide pour une approche plus équilibrée, fondée sur la sécurité dynamique et le respect effectif des droits fondamentaux, afin d'assurer simultanément des conditions de détention dignes et un environnement plus pacifié.

Enfin, en 2024, une visite a été effectuée afin d'examiner les conditions de détention et le traitement réservé aux personnes privées de liberté dans les établissements pénitentiaires³⁰⁹. Le rapport relatif à cette visite n'a pas encore été publié à ce jour.

Section 2 : Les propositions françaises pour la régulation carcérale

Sous-section 2.1 : Accord presque unanime sur la nécessité d'instaurer un mécanisme de régulation carcérale

Un large consensus semble aujourd'hui se dessiner parmi les acteurs institutionnels et professionnels quant à la nécessité d'instaurer un mécanisme de régulation carcérale contraignant, afin d'adapter la population aux capacités réelles d'accueil des établissements. Recommandée par la CEDH comme moyen efficace de lutte contre la surpopulation³¹⁰, cette réforme est également soutenue par de nombreuses institutions nationales, syndicats de magistrats et d'avocats, directeurs d'établissements, procureurs et Comité des Etats généraux de la Justice³¹¹.

La CNCDH préconise d'agir prioritairement sur le flux sortant, notamment par le développement des aménagements de peine et des dispositifs de libération anticipée³¹². Cette approche a toutefois suscité

³⁰⁷ CPT, *Rapport au Gouvernement de la République Française relatif à la visite effectuée par le CPT du 4 au 18 décembre 2019*, 24 juin 2021, CPT/Inf (2021) 14, p.5.

³⁰⁸ CONTRÔLE GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales*, 14 septembre 2023, p.1.

³⁰⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, « Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) effectue une visite en France », disponible sur <https://www.coe.int/fr>, le 8 octobre 2024.

³¹⁰ CONTRÔLE GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis 25 juillet 2023...*, *op.cit*, p.3.

³¹¹ VIE PUBLIQUE, « Prisons : la CNCDH favorable à un dispositif contraignant de régulation carcérale », disponible sur <https://www.vie-publique.fr>, 7 juin 2024.

³¹² COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVES DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur l'effectivité...*, *op.cit*, p.30.

des réticences gouvernementales, l'ancien ministre de la Justice Éric Dupont-Moretti estimant que « la société française n'était pas prête à ce que l'on libère 13.000 détenus »³¹³.

Malgré ces réticences, plusieurs initiatives législatives témoignent d'une volonté croissante d'inscrire la régulation carcérale dans le droit positif. Une opposition politique persistante et une opinion publique jugée défavorable à l'idée d'un désengorgement fondé sur la libération anticipée freinent toutefois cette dynamique. Le gouvernement souligne par ailleurs les risques supposés d'un tel mécanisme sur la récidive, l'indépendance judiciaire et le principe de l'égalité entre détenus³¹⁴.

Sous-section 2.2 : Les propositions de loi déposées par le Sénat et l'Assemblée nationale.

La proposition de loi n°1460 a été déposée à l'Assemblée nationale le 4 juillet 2023³¹⁵, tandis qu'une autre proposition, n°862, a été enregistrée au Sénat le 18 juillet 2025³¹⁶.

Celle de l'Assemblée a été portée par plusieurs députés affiliés au parti de gauche La France insoumise-Nouveau Front populaire. Elle commence par dresser un constat de la situation carcérale en France, souligne l'urgence d'instaurer un mécanisme de régulation de la population pénitentiaire et dénonce les conditions de détention indignes.

L'article 1^{er} établit un seuil critique d'occupation pour chaque établissement et met en place un mécanisme de régulation carcérale, offrant aux juges et procureurs la possibilité de recourir à des alternatives à l'incarcération pour les personnes condamnées ou en détention provisoire. L'article 2 consacre le principe de l'encellulement individuel et prohibe toute mesure indigne, telle que l'usage de matelas au sol. Enfin, l'article 3 prévoit la remise d'un rapport analysant le recours à la détention et les ajustements budgétaires nécessaires pour une politique pénale et carcérale plus équilibrée. Plus récemment, une nouvelle proposition de loi, enregistrée le 15 octobre 2024, a confirmé les orientations déjà portées par la première initiative³¹⁷.

³¹³ B.MONNERY, « Surpopulation carcérale : les enjeux d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale », *AJ Pénal*, Paris, 2023, p.6.

³¹⁴ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.14.

³¹⁵ Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, exposé des motifs, *Assemblée nationale*, 2022-2023, n°1460.

³¹⁶ Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme contraignant de régulation carcérale, exposé des motifs, *Sénat*, 2024-2025, n°862.

³¹⁷ Proposition de loi..., *op.cit.*, n°431.

La proposition déposée au Sénat, à l'initiative du groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain³¹⁸, adopte globalement la même structure que celle de l'Assemblée³¹⁹. Elle dresse un constat plus actualisé. La proposition a pour objectif d'instaurer un mécanisme de régulation carcérale visant à ne pas dépasser la capacité réelle des prisons et à déclencher automatiquement des mesures d'aménagement ou de libération pour les peines courtes ou les reliquats de peines inférieurs à deux ans. L'objectif est de concilier l'exécution des peines, le respect de la dignité des détenus et l'efficacité de la sanction pénale, constituant un premier pas vers un système pénal plus soutenable.

Il reste à observer si ces propositions se concrétiseront en une loi effective. Tout projet ou proposition de loi est en effet examiné successivement par l'Assemblée nationale puis le Sénat et ne devient définitif que lorsqu'il est adopté en termes identiques par les deux chambres³²⁰. Cette procédure, dite « navette », consiste en un va-et-vient du texte entre les assemblées jusqu'à la résolution de toutes les divergences, chaque passage devant une assemblée constituant une lecture.

Sous-section 2.3 : Le mécanisme proposé

La réflexion sur la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation carcérale a dans un premier temps porté sur l'approche la plus adaptée pour faire face à la surpopulation. Trois orientations principales ont été envisagées, chacune reposant sur une logique distincte.

La première, dite du « stop-écrou », consisterait à suspendre temporairement les incarcérations dès qu'un établissement atteint sa capacité maximale³²¹. Ce gel des nouvelles arrivées agirait sur le flux entrant, empêchant toute aggravation du phénomène.

La deuxième hypothèse propose la création d'un dispositif d'indemnisation des détenus incarcérés dans des conditions indignes, afin d'exercer une pression financière sur l'Etat³²². Elle ne constituerait toutefois pas un instrument de régulation immédiate, car elle n'affecte ni les entrées ni les durées de détention.

³¹⁸ SÉNAT, « Groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain », disponible sur <https://www.senat.fr>.

³¹⁹ Proposition de loi..., *op.cit.*, n°862.

³²⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, « Fiche n°46 : la procédure législative », disponible sur <https://www.assemblee-nationale.fr>, mai 2025.

³²¹ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme de régulation carcérale ?*, 12 et 13 décembre 2024, p. 15.

³²² *Ibidem*.

La troisième option, dite de « la procédure balai »³²³, la plus consensuelle aujourd'hui, viserait à réguler le flux sortant en favorisant la libération anticipée ou l'aménagement de peine, instaurant ainsi un *numerus clausus* implicite entre le nombre de détenus et la capacité réelle d'accueil³²⁴.

Un accord se dégage sur la nécessité d'un seuil critique de surpopulation déclenchant automatiquement la régulation, notamment la libération du premier détenu éligible. Si certains souhaitent le fixer à 100% de la capacité³²⁵, la majorité préconise un seuil préventif entre 90 et 95%, permettant ainsi d'anticiper les nouvelles arrivées³²⁶. Ce seuil serait apprécié par établissement, échelle jugée la plus pertinente pour une gestion fine et réactive³²⁷.

La mise en œuvre du dispositif se ferait en deux temps : une phase transitoire, destinée à résorber la surpopulation existante, et une phase pérenne, visant à maintenir durablement l'équilibre³²⁸.

La première viserait un retour à 100% de densité carcérale en trois ans selon deux options³²⁹ : une application immédiate du seuil, impliquant des libérations massives, ou plus réalistement, un abaissement dégressif annuel à 115%, 110% et enfin 100%³³⁰. Cette approche progressive, soutenue par l'Assemblée nationale depuis 2023, permettrait d'éviter les déséquilibres opérationnels³³¹.

Pour atteindre ces objectifs, il conviendrait de mobiliser et d'adapter les dispositifs existants³³².

Les aménagements de peine constituent l'un des principaux leviers pour réduire la surpopulation carcérale³³³. Le droit français prévoit déjà plusieurs dispositifs : la semi-liberté, le placement à l'extérieur, la détention à domicile sous surveillance électronique et la libération conditionnelle³³⁴. Selon l'article 707 du Code de procédure pénale, toute personne incarcérée doit pouvoir bénéficier,

³²³ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, p.16.

³²⁴ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.52.

³²⁵ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, pp.17-18.

³²⁶ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *ibidem*, p.18.

³²⁷ J.-M. SAUVE, *Rapport du comité des Etats généraux de la justice : Rendre justice aux citoyens*, avril 2022, p.205.

³²⁸ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, p.17.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ OBSERVATOIRE DES DISPARITÉS DANS LA JUSTICE PÉNALE, « La surpopulation carcérale : un problème ancien, des solutions urgentes », disponible sur <https://observatoire-disparites-justice-penale.fr>, 2025.

³³¹ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.52.

³³² Proposition de loi..., analyse des articles, *op.cit.*, n°1460, p.6. ; M.AUBLANC, « Justice : Pourquoi le principe de la régulation carcérale ne prend pas dans les prisons », disponible sur <https://www.20minutes.fr>, le 3 juin 2022.

³³³ VIE PUBLIQUE, *op.cit.*

³³⁴ M.AUBLANC, *op.cit.*

« chaque fois que cela est possible », d'un retour progressif à la liberté, en tenant compte notamment du taux d'occupation de l'établissement³³⁵.

La libération conditionnelle peut être accordée à un détenu ayant purgé au moins la moitié de sa peine et démontré des efforts de réinsertion³³⁶.

Quant aux autres mesures, semi-liberté, placement à l'extérieur ou surveillance électronique, elles sont possibles pour les peines inférieures ou égales à deux ans³³⁷. Ces dispositifs, bien que conçus à l'origine pour favoriser la réinsertion, pourraient être mobilisés de façon ciblée afin de désengorger les établissements les plus saturés, sous le contrôle du juge de l'application des peines.

La conversion de peine complète ce dispositif : elle permet de transformer une peine de prison ferme de six mois ou moins, en une mesure alternative telle qu'un travail d'intérêt général, une amende, une surveillance électronique ou un sursis probatoire renforcé³³⁸.

Plusieurs dispositifs juridiques permettent déjà la libération anticipée des détenus et pourraient être mobilisés plus efficacement pour réduire la surpopulation. Leur application nécessiterait toutefois un assouplissement temporaire des critères³³⁹ et une simplification des procédures³⁴⁰. À titre exceptionnel, certains avis de la commission d'application des peines pourraient même être suspendus, comme lors de la crise sanitaire de 2020, afin de répondre à l'urgence³⁴¹.

Ces mesures nécessiteraient toutefois des garanties strictes pour préserver la sécurité publique³⁴² : exclusion de certains profils, suivi renforcé par le service pénitentiaire d'insertion et de probation et communication claire envers la société civile pour ne pas donner l'impression de libérations automatiques. La détention provisoire pourrait également être réévaluée et considérée comme un levier de désengorgement supplémentaire par la CNCDH³⁴³.

Dans la phase pérenne, un seuil d'alerte fixé entre 90 et 95% permettrait d'agir avant la saturation. Dès que ce seuil serait atteint, les acteurs compétents détermineraient les détenus éligibles à une sortie anticipée, garantissant ainsi un équilibre durable³⁴⁴. Chaque établissement réserverait en outre une part

³³⁵ C.proc.pén., art. 707.

³³⁶ C.proc.pén., art. 729, 1° à 5°.

³³⁷ C.proc.pén., art. 723-1.

³³⁸ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.18.

³³⁹ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, p.18

³⁴⁰ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *ibidem*, pp.10-11.

³⁴¹ J.-M. SAUVE, *op.cit.*, p.205 ; COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.13.

³⁴² B.MONNERY, *op.cit.*, p.4.

³⁴³ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.20.

³⁴⁴ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.22.

de ses places pour accueillir les nouveaux écrous³⁴⁵. Les libérations devraient intervenir dans un délai réglementé de 10 à 15 jours, assurant la régularité et la prévisibilité du mécanisme³⁴⁶.

Sous-section 2.4 : Les différents acteurs indispensables à la mise en œuvre du mécanisme

La mise en œuvre effective du mécanisme de régulation carcérale implique l'intervention de multiples acteurs dont la coopération sera essentielle, même si ses modalités pourront être ajustées en fonction de l'expérience pratique³⁴⁷.

Comme évoqué précédemment, il est préférable de fixer le seuil de densité carcérale au sein de chaque établissement³⁴⁸. Dans ce cadre, la surveillance du dépassement de ce seuil pourrait être assurée par des comités locaux, chargés de lancer l'alerte lorsque le taux critique est atteint afin d'informer rapidement l'ensemble des acteurs concernés³⁴⁹.

Suite à cette alerte, la Commission de l'application des peines entrerait en action³⁵⁰. Cette commission comprend notamment le procureur de la République, le chef d'établissement pénitentiaire, un représentant du service pénitentiaire d'insertion et de probation ainsi qu'un représentant du corps de commandement ou du personnel de surveillance³⁵¹.

La commission aurait pour rôle d'établir une liste de détenus susceptibles de bénéficier d'une libération anticipée, dans le cadre du mécanisme de régulation. Chaque candidat serait évalué pour vérifier qu'il satisfait aux conditions prévues par les dispositifs juridiques existants (réduction de peine, aménagement, conversion, libération conditionnelle, etc). En principe, la commission émet un avis consultatif. Cependant, afin d'accélérer et simplifier la procédure, comme ce fut le cas lors de la crise sanitaire de 2020, cette étape pourrait être suspendue temporairement³⁵².

La liste ainsi établie serait ensuite transmise au juge de l'application des peines, qui déciderait de l'octroi concret du mécanisme à chaque personne détenue³⁵³. La décision rendue pourrait faire l'objet

³⁴⁵ Assemblée nationale, Rapport d'information sur les moyens..., *op.cit*, p.133.

³⁴⁶ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit*, p.18.

³⁴⁷ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit*, p.18.

³⁴⁸ J.-M. SAUVE, *op.cit*, p.205.

³⁴⁹ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit*, p.4.

³⁵⁰ Proposition de loi..., *op.cit*, n°1460, art L.213-10, al 2.

³⁵¹ C.proc.pén., art.712-4-1.

³⁵² J.-M. SAUVE, *op.cit*, p.205

³⁵³ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit*, p.18.

d'un recours, tandis que le Ministère public disposerait d'un droit d'appel suspensif dans un délai de 24 heures avec une procédure d'examen accélérée devant la Chambre de l'application des peines³⁵⁴.

Un comité de suivi post-libération devrait être intégré au dispositif afin d'assurer un accompagnement des personnes libérées et de vérifier leur réinsertion effective dans la société. Au-delà de ce suivi, ce comité aurait également pour mission de rédiger un rapport annuel destiné au Parlement, proposant des mesures visant à optimiser et accélérer l'atteinte des objectifs³⁵⁵.

Un élément clé du succès du mécanisme, à savoir l'anticipation, mérite une attention particulière³⁵⁶. Selon un rapport de 2024, chaque déclenchement du seuil critique doit être planifié suffisamment en amont pour permettre aux détenus de bénéficier d'un accompagnement adapté par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, tant sur le plan psychologique qu'organisationnel³⁵⁷. Les recherches menées dans ce domaine montrent que des libérations « sèches », non préparées, peuvent être contre-productives, créant un sentiment d'impunité et exposant les sortants à une situation de précarité extrême. À l'inverse, des sorties préparées et anticipées réduisent le risque de récidive et maximisent les effets positifs du mécanisme de régulation³⁵⁸.

Section 3 : Les enjeux et difficultés d'un tel mécanisme

Sous-section 3.1 : Des réticences face à ce mécanisme

L'instauration d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale se heurte à des réserves émises par la société française³⁵⁹. La libération anticipée de détenus, même encadrée, suscite des inquiétudes en matière de sécurité publique et de perception de l'impunité, qui se traduisent par une pression sur les décideurs politiques³⁶⁰. Le gouvernement, soucieux de l'opinion publique, manifeste lui-même des réserves à l'égard d'un mécanisme jugé trop permissif, symbolisant un relâchement des contraintes pénales³⁶¹.

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit*, p.8.

³⁵⁶ B.MONNERY, *op.cit*, p.7.

³⁵⁷ J.-M. SAUVE, *op.cit*, p.208.

³⁵⁸ B.MONNERY, *op.cit*, p.7 ; COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit*, p.15.

³⁵⁹ B.MONNERY, *op.cit*, pp.6-7.

³⁶⁰ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit*, p.4.

³⁶¹ *Ibidem*.

Ces craintes pèsent sur la volonté politique d'adopter des mesures contraignantes et expliquent en partie le caractère encore incertain et progressif des initiatives législatives visant à encadrer la régulation carcérale.

Sous-section 3.2 : Les exigences et limites institutionnelles d'un mécanisme de régulation carcérale encore incertain

Au-delà des réticences politiques et sociales, la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale soulève également des difficultés techniques et organisationnelles. Les acteurs institutionnels ne s'accordent pas toujours sur les modalités précises de déclenchement du seuil critique ou sur la méthode de calcul du taux d'occupation. Ces divergences témoignent du caractère expérimental du projet et de l'incertitude quant à ses résultats concrets³⁶².

L'exemple récent de la maison d'arrêt de Grenoble-Varces, où la surpopulation a atteint près de 180% de la capacité prévue, illustre parfaitement les risques d'une régulation non contraignante ou mal coordonnée³⁶³. La situation étant devenue extrêmement critique, la directrice du centre pénitentiaire a pris l'initiative de mettre en place une régulation locale de la surpopulation³⁶⁴. Cette démarche a reposé sur une coopération étroite entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire, accompagnée de mesures concrètes destinées à mieux gérer le taux d'occupation. Toutefois, ce dispositif dépendait largement de la bonne volonté et de la présence des acteurs locaux, ce qui en limitait la durabilité.

Cet exemple met en lumière l'importance de transformer ces initiatives ponctuelles en mécanismes juridiquement contraignants et pérennes, afin d'assurer une gestion du flux carcéral efficace, uniforme et durable à l'échelle nationale³⁶⁵.

La régulation carcérale constitue un dispositif extrêmement technique, qui requiert la prise en compte simultanée de nombreux paramètres : suivi individuel des détenus, coordination entre juges et administration pénitentiaire, adaptation des procédures existantes, planification des seuils critiques et respect des délais réglementaires. Une mise en œuvre précipitée ou partielle pourrait non seulement diminuer l'efficacité du mécanisme mais aussi générer des situations d'injustice ou de désorganisation dans les établissements³⁶⁶.

³⁶² P.MISSOFFE, « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », disponible sur <https://oip.org>, le 18 octobre 2022.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ M.AUBLANC, *op.cit*.

³⁶⁵ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, « En finir avec ... », *op.cit*, pp.5-7.

³⁶⁶ P.MISSOFFE, *op.cit*.

Sous-section 3.3 : Le principe d'égalité entre les détenus

Le principe d'égalité, inscrit dès l'article 1^{er} de la Constitution française, constitue un fondement essentiel de l'ordre constitutionnel³⁶⁷. Toutefois, son caractère constitutionnel n'implique pas une application rigide : il peut y être dérogé lorsque la différence repose sur un critère raisonnable et pertinent au regard de l'objectif poursuivi. Le Conseil constitutionnel le rappelle régulièrement : « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »³⁶⁸.

Dans le cadre du débat relatif au mécanisme français de régulation carcérale, le principe d'égalité a été invoqué pour critiquer le dispositif³⁶⁹. Il convient toutefois de préciser plusieurs éléments. Bien que l'égalité entre détenus soit déjà recherchée autant que possible, une part inévitable de subjectivité existe malgré tout dans les décisions judiciaires. En effet, malgré le principe d'impartialité, deux juges peuvent aboutir à des peines ou modalités différentes. Cette subjectivité reste toutefois encadrée, puisque les décisions doivent être objectivées et motivées³⁷⁰.

De plus, le mécanisme de régulation prévoit précisément l'utilisation de critères objectifs pour limiter les différences de traitement : durée de peine restante, comportement en détention, participation au parcours de réinsertion, degré d'avancement dans celui-ci, etc...³⁷¹. Ces critères permettent d'assurer une cohérence entre les dossiers et de rapprocher autant que possible des situations comparables.

Par ailleurs, une différence de traitement entre détenus peut parfaitement être acceptable lorsqu'elle se justifie par un motif d'intérêt général. Or, la situation exceptionnelle de surpopulation carcérale et les atteintes graves qu'elles entraînent pour les droits fondamentaux et la sécurité, constituent indéniablement un objectif d'intérêt général susceptible de justifier des traitements différents.

Même si des inquiétudes existent quant au respect du principe d'égalité, rien n'indique que celui-ci serait nécessairement violé par l'application du mécanisme proposé. Et si une différence de traitement

³⁶⁷ Constitution du 4 octobre 1958, art.1^{er}.

³⁶⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Commentaire de la décision 2023-1067 QPC », disponible sur <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr>, 2023 ; COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur un mécanisme...*, *op.cit.*, p.16.

³⁶⁹ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur un mécanisme...*, *ibidem*, p.14.

³⁷⁰ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *op.cit.*

³⁷¹ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, p.13.

devait effectivement apparaître, elle pourrait être considérée comme constitutionnellement admissible dès lors qu'elle s'inscrit dans une démarche de lutte contre une situation critique et porteuse de risques systémiques.

Sous-section 3.4 : Le principe de la séparation des pouvoirs et l'indépendance du juge

La séparation des pouvoirs, consacrée depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, constitue un principe fondamental de l'Etat français³⁷². De celui-ci découle l'indépendance du juge, qui doit pouvoir exercer pleinement son pouvoir décisionnel.

Lors de l'élaboration du mécanisme, s'est posée la question fondamentale de l'organe appelé à statuer sur les libérations anticipées. Si l'implication de la Direction pénitentiaire a été jugée nécessaire pour identifier les candidats potentiels, il était essentiel que cela ne compromette pas le pouvoir décisionnel du juge³⁷³.

Le mécanisme retenu établit un équilibre clair : l'administration pénitentiaire participe à la sélection des détenus éligibles mais la décision finale revient toujours au JAP. Ainsi, le juge conserve son libre arbitre et son indépendance, tandis que l'administration apporte des informations et une expertise pratique³⁷⁴.

Ce double niveau décisionnel permet de garantir que le mécanisme respecte à la fois les prérogatives légales de chacun et les objectifs d'efficacité de la régulation carcérale.

³⁷² Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1798, art.16.

³⁷³ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur un mécanisme...*, op.cit, p.14.

³⁷⁴ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur un mécanisme...*, ibidem, p.16.

Chapitre 2 : Le modèle norvégien : un *numerus clausus* implicite à travers la régulation du flux entrant

Section 1 : Etat des lieux de la situation carcérale en Norvège

La situation norvégienne contraste avec celles de la Belgique et de la France, caractérisées par une surpopulation carcérale endémique. Son système pénitentiaire constitue un environnement d'étude pertinent pour analyser les effets positifs d'une politique de régulation de la population détenue. Depuis plusieurs décennies, la Norvège a en effet instauré un mécanisme implicite permettant d'ajuster le nombre de personnes incarcérées aux capacités réelles de ses établissements, garantissant un taux d'occupation durablement faible.

Toutefois, au-delà de ces performances quantitatives, il importe de s'interroger sur la réalité du quotidien carcéral afin de vérifier si ces données reflètent pleinement les conditions de détention et le fonctionnement concret du système pénitentiaire norvégien.

Section 1.1 : La situation en chiffres

La Norvège présente en 2024 une situation carcérale particulièrement maîtrisée, avec un taux de densité pénitentiaire faible de 83,1%³⁷⁵ et sans condamnation de la CEDH relative aux conditions de détention ou à la surpopulation³⁷⁶. Ce résultat repose notamment sur un mécanisme implicite de régulation de la population carcérale, garantissant l'adéquation entre le nombre de personnes incarcérées et les capacités disponibles.

Sur le plan qualitatif, elle se distingue également par l'un des taux de récidive les plus faibles au monde, proche de 20%³⁷⁷, illustrant l'efficacité d'une politique pénale orientée vers la réinsertion plutôt que la répression. La privation de liberté n'intervient qu'en dernier recours, les peines prononcées étant modérées : l'emprisonnement à perpétuité est exceptionnel³⁷⁸, la durée maximale de peine s'élève à 21 ans et la majorité des condamnations se situe entre un et trois ans pour une durée effective moyenne de huit mois³⁷⁹.

³⁷⁵ PRISON INSIDER, « Norvège : panorama », disponible sur <https://www.prison-insider.com>, 2025.

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ B.HUMPHREYS, « The nordic carceral system : examining scandinavian penal exceptionnalisme », *Nordic Review of International Studies*, 2/2023, p.77.

³⁷⁸ V.L.SHAMMAS, « Prisons of labor : social democracy and the triple transformation of the politics of punishment in Norway 1900-2014 », *Scandinavian penal history, culture and prison practice*, avril 2017, p.6.

³⁷⁹ V.L.SHAMMAS, *ibidem*, p.7.

Cette modération punitive, associée à un système pénitentiaire humaniste, contribue à la stabilité et à la performance du modèle norvégien en matière de respect des droits fondamentaux et de prévention de la récidive.

Section 1.2 : L'exceptionnalisme norvégien

L'exceptionnalisme norvégien s'inscrit dans un modèle « scandinave » caractérisé par une conception humaniste de la peine³⁸⁰. Deux principes caractérisent le système pénitentiaire norvégien³⁸¹ : celui de la normalité et l'objectif de réinsertion sociale.

Le principe de normalité implique que la vie en détention doit se rapprocher autant que possible de la vie en société³⁸². Il vise à préserver les repères sociaux des détenus et à faciliter leur retour à la vie civile, en partant du postulat selon lequel un traitement respectueux favorise l'adoption ultérieure de comportements conformes aux normes sociales³⁸³.

Indissociablement lié à cette normalité³⁸⁴, l'objectif de réinsertion guide l'ensemble des politiques pénitentiaires³⁸⁵. Il se traduit notamment par l'encellulement individuel, garantissant dignité³⁸⁶, intimité et prévention de la surpopulation³⁸⁷. La privation de liberté constitue l'unique peine : aucune souffrance supplémentaire ne doit être infligée.

Cette approche propose également une offre variée d'activités éducatives, professionnelles, sportives et culturelles³⁸⁸, conçues comme outils majeurs de reconstruction personnelle et de prévention de la récidive.

La réussite de ce modèle repose néanmoins sur un équilibre structurel exigeant qui inclut un faible nombre de détenus, des établissements adaptés et un effectif suffisant. À cette fin, la Norvège maintient volontairement un taux d'occupation maîtrisé.

³⁸⁰ B.HUMPHREYS, *op.cit.*, p.72.

³⁸¹ E.ANDVIG, S.KOFFELD-HAMIDANE, L.HANSON AUSLAND et B.KARLSSON, « Inmates'perceptions and experiences of how the were prepared for release from a Norwegian open prison », *Nordic Journal of criminology*, Vol 22, n°2, 4 mars 2020, p. 205.

³⁸² V.L.SHAMMAS, *op.cit.*, p.7

³⁸³ Ch.TONSETH et R.BERGLSAND, « Prison education in Norway : the importance for work and life after release », *Cogent Education*, 17 juin 2019, p.2.

³⁸⁴ Le principe de normalité n'est pas exclusif à la Norvège. La Belgique cherche à l'appliquer autant que possible, bien que son importance y soit moindre qu'en Norvège.

³⁸⁵ E.ANDVIG, S.KOFFELD-HAMIDANE, L.HANSON AUSLAND et B.KARLSSON, *op.cit.*, p.205.

³⁸⁶ H.GIERTSEN, « Prison ideas and architecture 1850-today : relevance to Norwegian prisoners and prison policy », *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, n°1/2021, pp.162-163.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ PRISON INSIDER, *op.cit.*

Section 1.3 : Les différents types d'établissements.

Le modèle norvégien de réinsertion s'appuie sur une organisation carcérale structurée autour d'une gradation des niveaux de sécurité, permettant d'adapter le parcours d'exécution de la peine au profil et à l'évolution de chaque détenu. Le principe fondamental est celui de proportionnalité de la sécurité³⁸⁹ : la personne incarcérée doit être placée dans l'établissement offrant le niveau de contrainte le plus faible compatible avec sa situation. Cette logique vise à éviter les restrictions inutiles et à favoriser une responsabilisation progressive³⁹⁰.

Dans un premier temps, les détenus sont généralement placés en établissements à sécurité élevée, qui combinent protection de la société et respect de la dignité humaine³⁹¹. La prison de Halden illustre cette approche : infrastructures modernes, cellules individuelles, accès à l'éducation, au travail et aux activités collectives, le tout axé sur l'humain et la réinsertion³⁹². Lorsque le détenu montre des progrès significatifs, le transfert peut être envisagé vers une prison ouverte à sécurité réduite³⁹³. L'exemple de Bastøy, île prison fonctionnant comme une communauté autonome³⁹⁴, montre l'importance accordée à la responsabilisation par le travail, l'autonomie et la vie en collectivité³⁹⁵, avec des résultats probants notamment en matière de faible récidive, qui est d'environ 16%³⁹⁶. Ainsi, la complémentarité des infrastructures pénitentiaires et la mobilité entre elles constituent l'un des fondements de la réussite du modèle norvégien : la réhabilitation y apparaît non pas comme un objectif secondaire mais comme le cœur même de la peine, conciliant sécurité publique et respect de la dignité humaine.

Section 1.4 : Les rapports du CPT

Le CPT effectue régulièrement des visites en Norvège afin d'évaluer le respect des droits fondamentaux des détenus. Les dernières missions, menées en 2018 puis en 2024, dressent un bilan largement positif du système pénitentiaire norvégien³⁹⁷.

³⁸⁹ PRISON INSIDER, « Norvège : gérer l'incertitude », disponible sur <https://www.prison-insider.com>, 29 avril 2021.

³⁹⁰ C.CHAZALLET, « Norvège : le chemin du retour », disponible sur <https://www.prison-insider.com>, 21 septembre 2023.

³⁹¹ LIFE IN NORWAY, « Les prisons en Norvège : à l'intérieur d'une prison norvégienne », disponible sur <https://www.lifeinnorway.net>, le 9 avril 2022.

³⁹² *Ibidem*.

³⁹³ A.JACQUELIN, « Comment sortir le système pénitentiaire français de la crise ? Les exemples néerlandais et norvégien », disponible sur <https://www.ifrap.org>, 3 octobre 2025.

³⁹⁴ LIFE IN NORWAY, *op.cit.*

³⁹⁵ B.HUMPHREYS, *op.cit.*, p. 76.

³⁹⁶ J.KUROSKI, « Pourquoi la prison la plus confortable du monde est aussi l'une des plus efficaces », disponible sur <https://allthatsinteresting.com>, le 18 mai 2017.

³⁹⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, « Le CPT et la Norvège », disponible sur <https://www.coe.int>, 2025.

En 2018, le CPT a salué la pleine coopération des autorités, l'excellence générale des conditions matérielles de détention, marquées par le haut niveau de respect de la dignité humaine ainsi que l'absence d'allégations de mauvais traitements³⁹⁸. Toutefois, le Comité a mis en lumière deux problématiques sensibles : le recours fréquent à l'isolement, parfois imposé entre 22 et 23 heures par jour sans justification juridique suffisante³⁹⁹ et les défaillances dans la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux graves nécessitant un accompagnement thérapeutique adapté⁴⁰⁰.

La visite de 2024 a confirmé ces constats positifs, en soulignant à nouveau la qualité des infrastructures et le comportement exemplaire du personnel⁴⁰¹. Néanmoins, les difficultés déjà identifiées en matière d'isolement ont persisté⁴⁰². De plus, le CPT a mis en évidence une nouvelle fragilité : la pénurie d'effectifs pénitentiaires liée à des restrictions budgétaires, source de surcharge de travail malgré le professionnalisme et l'engagement des agents⁴⁰³.

Bien que des faiblesses relatives à la gestion de l'isolement et aux ressources humaines aient été relevées, les deux rapports réaffirment la position de la Norvège comme l'un des systèmes pénitentiaires les plus respectueux des droits humains en Europe.

Section 2 : Le mécanisme de régulation carcérale norvégien mis en place

Les taux d'occupation carcérale observés en Norvège sont particulièrement remarquables, comparés à ceux relevés en Belgique et en France. À cette différence statistique s'ajoute un autre élément notable : l'absence de condamnation de la Norvège par les instances européennes en raison de conditions de détention indignes. Cependant, cette apparente exemplarité ne doit pas masquer une réalité plus nuancée. Si la Norvège parvient à maintenir un taux d'occupation inférieur à 100%, c'est grâce à la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation spécifique, sans lequel la situation pourrait rapidement se dégrader. Autrement dit, le faible taux de densité carcérale est en partie artificiel car il résulte d'une politique volontaire de contrôle des entrées en détention.

Le dispositif en question est connu sous plusieurs appellations : *the call-up system*, *the waiting list* ou encore *the prison queue*⁴⁰⁴. Ces différents termes désignent un même principe : lorsqu'une personne

³⁹⁸ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT from 28 may to 5 june 2018*, 17 january 2019, CPT/Inf(2019)1, p.4.

³⁹⁹ CPT, *Report... from 28 may to 5 june 2018*, pp.5-6.

⁴⁰⁰ CPT, *Report... from 28 may to 5 june 2018*, p.7.

⁴⁰¹ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT from 21 to 31 may 2024*, 21 janvier 2025, CPT/Inf(2025)03, p.27.

⁴⁰² CPT, *Report...from 21 to 31 may 2024*, pp.62-63.

⁴⁰³ CPT, *Report...from 21 to 31 may 2024*, p.42.

⁴⁰⁴ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, « It's like a sentence before the sentence : exploring the pains and possibilities of waiting for imprisonment », *Brit.J.criminol.*, (2020)60, 8 juillet 2019, p.363.

est condamnée à une peine d'emprisonnement ferme et qu'aucune place n'est disponible dans un établissement pénitentiaire, elle n'est pas incarcérée immédiatement mais placée sur une liste d'attente. Elle sera ensuite convoquée dès qu'une place se libérera⁴⁰⁵.

Ce système, d'une grande simplicité opérationnelle, permet d'éviter la surpopulation tout en assurant le bon fonctionnement des missions pénitentiaires. En limitant le nombre de personnes effectivement détenues, les autorités norvégiennes peuvent garantir des conditions de vie dignes, un accompagnement individualisé et du personnel pénitentiaire en suffisance. Ce choix de prioriser la qualité de la détention sur la quantité de détenus incarcérés simultanément s'inscrit dans la philosophie générale du système norvégien : une peine d'incarcération n'a de sens que si elle favorise la réinsertion et réduit durablement le risque de récidive⁴⁰⁶.

Le fonctionnement du mécanisme norvégien de liste d'attente carcérale repose sur des modalités assez simples à mettre en œuvre.

Dans un premier temps, la personne condamnée doit avoir fait l'objet d'un jugement définitif et exécutoire transmis à l'administration pénitentiaire norvégienne⁴⁰⁷. À compter de cette notification, un délai de soixante jours commence à courir : durant cette période, l'administration tente d'organiser l'entrée en détention du condamné⁴⁰⁸.

Si, à l'expiration de ce délai, aucune place n'est vacante dans les établissements pénitentiaires, la personne est alors inscrite sur la liste d'attente nationale. Elle sera appelée à exécuter sa peine dès qu'une place se libérera dans une prison adaptée à son profil⁴⁰⁹.

La convocation est adressée par le service pénitentiaire compétent, précisant la date et le lieu de présentation du condamné à l'établissement⁴¹⁰. Par souci d'organisation et de préparation psychologique, cette convocation doit être communiquée au moins trois semaines à l'avance⁴¹¹. Si le condamné ne se présente pas spontanément, les autorités policières sont habilitées à procéder à son arrestation et à assurer son transfert vers la prison désignée⁴¹². Certaines catégories de condamnés

⁴⁰⁵ FFP, « Outside the prison walls : a handbook for family and friends », disponible sur <https://ffp.no>, janvier 2009, p.28.

⁴⁰⁶ E.ANDVIG, S.KOFFELD-HAMIDANE, L.HANSON AUSLAND et B.KARLSSON, *op.cit*, p.205.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p.15.

⁴⁰⁸ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit*, p.365.

⁴⁰⁹ NORWEGIAN GOVERNMENT, *Response of the Norwegian Government to the report of the CPT on its visit to Norway from 18 to 27 May 2011*, 25 juillet 2012, CPT/Inf(2012)20, p.13

⁴¹⁰ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit*, p.365.

⁴¹¹ FFP, *op.cit*, p.15.

⁴¹² J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit*, p.365.

peuvent bénéficier d'un traitement prioritaire sur la liste d'attente, notamment les auteurs d'infractions sexuelles, les individus appartenant à des organisations criminelles⁴¹³.

Ce mécanisme présente deux avantages majeurs. D'une part, il assure des conditions de détention dignes en évitant toute surpopulation. D'autre part, il offre au condamné une période de préparation avant l'incarcération, lui permettant de régler des aspects personnels, familiaux ou professionnels⁴¹⁴. Le système prévoit en outre la possibilité de reporter l'exécution de la peine pour motifs exceptionnels, tels qu'une grossesse, une maladie grave ou des impératifs familiaux⁴¹⁵.

L'origine de ce dispositif reste difficile à situer dans le temps. Les premiers signes de son existence remontent aux années 1980, avant d'atteindre un sommet historique en 1990, lorsque près de 6.900 peines demeuraient inexécutées⁴¹⁶.

Si ce système a initialement été perçu comme une solution pragmatique à la surpopulation carcérale, son image s'est progressivement dégradée à partir du milieu des années 2 000⁴¹⁷, certains y voyant une cause de dysfonctionnement dans la mise en œuvre des peines privatives de liberté. La mise en attente de personnes condamnées avant leur incarcération a été perçue par une partie de la classe politique et de l'opinion publique comme une atteinte à l'effectivité de la justice pénale⁴¹⁸. À la suite de ces critiques, plusieurs gouvernements se sont engagés à réduire et même à supprimer la liste d'attente⁴¹⁹.

Dans un premier temps, le gouvernement social-démocrate a amorcé une série de réformes destinées à limiter la file d'attente, notamment par le développement de mesures et peines alternatives à l'incarcération⁴²⁰. Toutefois, c'est sous l'impulsion des partis conservateur et progressiste, arrivés au pouvoir par la suite, que la réduction s'est accélérée de manière significative⁴²¹. En octobre 2013⁴²², la liste comptait encore 1.200 condamnés en attente d'exécution de peine, tandis qu'au début de

⁴¹³ DET KONGELEGE FINANSDEPARTEMENT, « Prop. 1 S-Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettet 2022 », disponible sur <https://www.regjeringen.no>, octobre 2021.

⁴¹⁴ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit.*, p.367.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

⁴¹⁶ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *ibidem*, p.365.

⁴¹⁷ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *ibidem*, pp.365-366.

⁴¹⁸ DAGSAVISEN, « La file d'attente pour les prisons continue de s'allonger », disponible sur <https://www.dagsavisen.no>, le 16 mars 2023.

⁴¹⁹ A.LIEBLING, B.JOHNSON, B.E.SCHMIDT et autres, « Where two exceptional prison cultures meet : negotiating order in a transnational prison », *Brit. J. Criminol.*, n°61, 14 août 2020, pp.54-55.

⁴²⁰ BYMOSS, « Nokkeltall fra Kriminalomsorgen-april 2024 », disponible sur <https://bymoss.no>, 17 mai 2024.

⁴²¹ COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en vertu du Pacte : Norvège*, CCPR/C/NOR/6, 25 novembre 2009, pp.32-33.

⁴²² NORWAY.NW, « La liste d'attente de la prison a pratiquement disparu », disponible sur <https://www.norway.nw>.

l'année 2023, ce nombre était redescendu à 101 personnes seulement⁴²³. Cette diminution résulte principalement d'une évolution législative ayant renforcé la logique selon laquelle la détention constitue une sanction de dernier recours. L'accroissement des peines de substitution, telles que la surveillance électronique, les travaux d'intérêt général ou la probation renforcée, a contribué à désengorger les établissements pénitentiaires⁴²⁴.

Parallèlement, la Norvège a conclu en 2015 un accord de coopération inédit avec les Pays-Bas afin d'augmenter temporairement sa capacité d'accueil carcérale⁴²⁵. Cet accord, d'une durée initiale de trois ans, prévoyait la location d'environ 300 places de détention dans une prison néerlandaise, pour un montant annuel avoisinant 25 millions d'euros⁴²⁶. Les détenus norvégiens y purgeaient leur peine sous juridiction norvégienne, conformément à la législation de leur pays mais sous la garde du personnel pénitentiaire néerlandais, le directeur de l'établissement demeurant, quant à lui, un fonctionnaire norvégien⁴²⁷. Une clause essentielle stipulait qu'aucun détenu norvégien ne pouvait être libéré sur le sol néerlandais, garantissant ainsi la souveraineté nationale sur les décisions d'exécution des peines⁴²⁸. Cet accord a permis à la Norvège de stabiliser durablement son système pénitentiaire, d'éviter une nouvelle surpopulation et de réduire la liste d'attente à son niveau le plus bas jamais enregistré⁴²⁹.

Section 3 : Les difficultés et critiques d'un tel mécanisme

Sous-section 3.1 : Les critiques émises par la société et le monde politique

Aux yeux d'une partie de la société norvégienne, la mise en place d'une telle liste porte atteinte à la fonction préventive de la sanction pénale⁴³⁰. En effet, bien que le jugement soit définitif, la personne condamnée demeure en liberté durant la période précédant son incarcération. Cette situation alimente les craintes d'une potentielle récidive et donne l'impression que la peine prononcée n'a pas d'effet immédiat. Cette perception négative n'est pas sans conséquence : elle tend à éroder la confiance de la

⁴²³ DAGSAVISEN, *op.cit.*

⁴²⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *op.cit.*, pp.31-32.

⁴²⁵ RTL INFO, « Pays-Bas : la Norvège prend possession d'une prison », disponible sur <https://www.rtl.be>, 2 septembre 2015 ; A.LIEBLING, B.JOHNSON, B.E.SCHMIDT et autres, *op.cit.*, p.43.

⁴²⁶ NORWAY.NW, « La liste d'attente de la prison a pratiquement disparu », disponible sur <https://www.norway.nw>; L.K.MINKE et A.-S.VANHOUCHE, « Renting cells abroad : Understanding contemporary policy responses to prison overcrowding », *Nordic Journal of Criminology*, Vol.24, n°2023, p.2.

⁴²⁷ BBC, « Norway to export inmates to Dutch jails to cut queues », disponible sur <https://www.bbc.com>, 9 septembre 2014.

⁴²⁸ *Ibidem.*

⁴²⁹ *Ibidem.*

⁴³⁰ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit.*, p.366.

population envers la justice pénale. En différant l'emprisonnement, la file d'attente affaiblit l'effet dissuasif et symbolique de la sanction. Le fait que certaines personnes condamnées ou en attente de jugement puissent commettre de nouvelles infractions durant cette période accentue encore ce sentiment d'injustice et d'inefficacité⁴³¹.

Face à cette inquiétude croissante, plusieurs formations politiques ont réagi, notamment le Parti du progrès, qui a instrumentalisé la file d'attente comme symbole d'une justice jugée trop clémentine et inefficace. Ce discours a contribué à nourrir un débat public autour du laxisme supposé du système judiciaire norvégien et a précipité l'adoption de réformes destinées à réduire, voire supprimer, le recours à ce mécanisme.

Sous-section 3.2 : Les critiques émises par les personnes condamnées

Les personnes condamnées doivent donc patienter avant d'intégrer effectivement l'établissement pénitentiaire en vue de commencer l'exécution de leur peine⁴³². Bien qu'un délai de 60 jours soit prévu, il est fréquent que ce laps de temps soit largement dépassé dans la pratique. Les individus peuvent alors rester plusieurs semaines, voire plusieurs mois dans une situation d'attente avant de recevoir leur convocation et d'être incarcérés.

Bien que ce mécanisme présente des avantages en termes d'organisation et de gestion de la population carcérale, il devient problématique lorsque le délai d'attente dépasse largement les 60 jours prévus. Cette période prolongée est souvent perçue comme une punition en elle-même⁴³³, affectant non seulement les personnes condamnées mais également leurs proches. De nombreux témoignages attestent que vivre sous l'incertitude de la date d'entrée en détention perturbe la vie professionnelle, familiale et sociale des personnes concernées⁴³⁴.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² A.AUSTIN, « Corps étrangers et files d'attentes : l'évolution des priorités dans le système correctionnel norvégien », disponible sur <https://andrewaustin.blog>, avril 2019.

⁴³³ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit*, pp.365-366.

⁴³⁴ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *ibidem*, pp.373-374.

Partie 3 : Vers une régulation carcérale belge fondée sur les modèles français et norvégien ?

Les derniers chiffres de la population carcérale en Belgique sont préoccupants : début décembre, 13.537 personnes étaient incarcérées pour seulement 11.098 places disponibles⁴³⁵. De plus, ces données chiffrées ne prennent pas en compte les détenus en congé pénitentiaire ainsi que les personnes en attente d'exécution de leur peine. En comptabilisant toutes ces catégories, les chiffres se rapprocheraient plutôt de 17.000 détenus que des 13.000 plus fréquemment publiés⁴³⁶. Le système pénitentiaire belge se trouve ainsi au bord de l'implosion.

Pour y remédier, il est nécessaire d'agir sur deux axes : réduire sans délai la pression qui s'exerce sur les établissements pénitentiaires et instaurer un mécanisme permettant de réguler durablement la population carcérale.

Chapitre 1 : La nécessité d'agir urgemment sur la surpopulation

Une intervention urgente s'avère nécessaire et pourrait se dérouler dans le cadre d'une phase transitoire, à l'instar de la proposition française. Cette phase viserait à réduire de manière significative la pression exercée sur les établissements pénitentiaires et à ramener le taux d'occupation en dessous de 100%. Plusieurs solutions ont déjà été envisagées à cet effet, tandis que d'autres restent encore à proposer.

Section 1 : Les enjeux de la phase transitoire

Le point de départ de cette phase transitoire réside dans la détermination d'une capacité carcérale maximale inscrite légalement. Cette idée, défendue notamment par les autorités françaises et le CCSP⁴³⁷, consiste à inscrire dans la loi la capacité d'accueil propre à chaque établissement, plutôt qu'une moyenne nationale, afin de mieux refléter la réalité de chacun.

Cette capacité servirait de référence pour définir un taux d'occupation de 100%, constituant un objectif intermédiaire, et garantirait le respect du principe de l'encellulement individuel ainsi que l'interdiction des matelas au sol, lesquels devraient également être consacrés dans la loi⁴³⁸.

⁴³⁵ DIRECTION GÉNÉRALE EPI, « Données sur la surpopulation – 1^{er} décembre 2025 », données internes, 2025.

⁴³⁶ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une..., op.cit.*, p.1.

⁴³⁷ P.LEFRANC et H.CLAUS, « Carte blanche : ancrer la capacité carcérale dans la loi », disponible sur <https://ccsp.belgium.be>, 22 octobre 2025.

⁴³⁸ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative..., op.cit.*, pp.5-6.

Cette première étape viserait à ramener progressivement la population pénitentiaire au taux d'occupation recherché de 100%. Il est préférable d'avancer par paliers dégressifs afin de favoriser l'acceptation sociale. Fixer directement un objectif de 100% d'occupation à court terme impliquerait d'accorder des modalités d'exécution de peine à un très grand nombre de personnes détenues. Ce serait une mesure qui risquerait d'être difficilement acceptée par la société. Cette phase transitoire, fixée à trois ans par la proposition française, aurait donc pour finalité de résorber la surpopulation existante avant d'assurer, lors de la phase pérenne, une régulation durable.

Pour y parvenir, il conviendrait d'agir principalement sur le flux sortant⁴³⁹, c'est-à-dire sur les détenus déjà incarcérés, en mobilisant des outils juridiques existants mais en adaptant leur application à la surpopulation. Plusieurs pistes peuvent être envisagées dans le contexte belge afin de diminuer le taux d'occupation carcérale à 100%.

Section 2 : Le transfèrement des détenus de nationalité étrangère

En Belgique, un nombre important de détenus est constitué de personnes étrangères, dont certaines ne disposent pas de droit de séjour dans le pays⁴⁴⁰. Le transfert de ces condamnés vers leurs pays d'origine est encadré par la Convention de 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées⁴⁴¹, ainsi que par son Protocole additionnel⁴⁴².

Selon l'administration pénitentiaire, les détenus sans droit de séjour représenteraient environ 30% de la population carcérale⁴⁴³. Bien que le transfert soit légalement envisageable, sa mise en œuvre repose généralement sur l'accord préalable de l'Etat destinataire. Cette condition limite fortement le nombre de transferts effectivement réalisés, malgré l'existence d'ententes européennes facilitant cette procédure⁴⁴⁴. Même sans tenir compte de cette exigence, un autre problème demeure : 42% de ces détenus étrangers se trouvent en détention préventive et ne sont donc pas éligibles à un transfèrement⁴⁴⁵.

Cette hypothèse peut être envisagée lorsqu'elle est possible mais ne constitue néanmoins pas une piste

⁴³⁹ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative...*, *op.cit.*, p.3.

⁴⁴⁰ CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *op.cit.*, p.11.

⁴⁴¹ Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Strasbourg le 21 mars 1983, approuvée par la loi du 19 juin 1990, *M.B.*, 21 septembre 2017 ; B.ZAMMITO et S.NEUVEU, « Le transfert interétatique de détenu : la procédure et ses enjeux », *Rev.Dr.Pen.Crim.*, 2012/02, 1^{er} février 2012, p.126.

⁴⁴² Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Strasbourg le 18 décembre 1987, approuvée par la loi du 26 avril 2005, *M.B.*, 24 juin 2005 ; B.ZAMMITO et S.NEUVEU, *ibidem*, p.126.

⁴⁴³ CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *op.cit.*, p.11.

⁴⁴⁴ CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *ibidem*, p.11 ; B.ZAMMITO et S.NEUVEU, *op.cit.*, p.126.

⁴⁴⁵ P.HENSMANS, « La Belgique face à la crise carcérale : quand les prisons explosent et les droits fondamentaux s'effritent », disponible sur <https://klm.be>, le 27 juin 2025.

de solution suffisamment efficace pour diminuer la pression qui pèse sur les établissements pénitentiaires.

Section 3 : La grâce collective

Afin de réduire la pression sur l'ensemble du système pénitentiaire belge, le Collège des procureurs généraux a suggéré le recours à une grâce collective⁴⁴⁶. Celle-ci se définit « comme une remise totale ou partielle de la peine, accordée par le Roi ou le gouvernement, pour un jugement ou un arrêt de condamnation définitif »⁴⁴⁷. Elle permettrait de répondre de manière immédiate à la surpopulation carcérale croissante.

Ce mécanisme ne peut toutefois s'appliquer à tous les détenus : un système d'exclusion est nécessaire pour garantir la sécurité publique⁴⁴⁸. Cependant, pour des raisons d'acceptation sociale, la mise en œuvre d'une telle grâce fait régulièrement l'objet de débats et de contestations.

Section 4 : L'adoption de la loi d'urgence du 18 juillet 2025

Dès décembre 2024, le Conseil pénitentiaire recommandait la mise en place d'un mécanisme de régulation urgent pour lutter contre la surpopulation carcérale⁴⁴⁹. La Commission Dupont avait déjà envisagé un tel mécanisme, avant que l'article correspondant ne soit supprimé par un amendement du gouvernement de l'époque⁴⁵⁰. Bien qu'un tel mécanisme n'ait pas encore été adopté par le législateur belge, une loi d'urgence a été adoptée afin de répondre rapidement à la situation carcérale belge.

Comme expliqué précédemment, la loi s'articule autour de trois volets essentiels⁴⁵¹ : la mise en place d'une procédure accélérée devant le JAP, l'instauration de la libération anticipée dite « surpopulation » et, enfin, l'inscription dans le Code pénal du principe selon lequel la peine d'emprisonnement constitue un ultime recours⁴⁵².

Cette nouvelle législation a d'ores et déjà produit certains effets. Elle a permis la libération anticipée de plus de 600 condamnés, l'aménagement de peine pour près de 600 autres et la mise en interruption

⁴⁴⁶ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative...*, *op.cit.*, p.2.

⁴⁴⁷ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Des prisons au bord de l'asphyxie : pour une grâce collective*, Bruxelles, 6 novembre 2025, p. 1.

⁴⁴⁸ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Des prisons au bord...*, *ibidem*, p.2.

⁴⁴⁹ CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *op.cit.*, p.15

⁴⁵⁰ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative...*, *op.cit.*, pp.6-7.

⁴⁵¹ Loi du 18 juillet 2025 portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside, *M.B.*, 4 août 2025.

⁴⁵² C.PHILIPS, « Surpopulation carcérale : un... », *op.cit.*, p.1.

de peine d'environ 800 personnes en attente d'une décision judiciaire⁴⁵³. Cependant, la fin des mesures d'urgences antérieures et le recours excessif à la détention préventive ont rapidement limité l'impact réel de cette réforme⁴⁵⁴. Même si certaines libérations ont eu lieu, cette loi reste largement insuffisante. Le 15 août 2025, date de son entrée en vigueur, les prisons belges accueillaient 12.872 détenus pour 11.040 places, soit un taux de surpopulation de 16.6%. Quatre mois plus tard, ce taux atteint à nouveau un record préoccupant : 13.537 personnes sont détenues pour seulement 11.098 places, soit 22% de surpopulation. Ainsi, si cette loi permet des libérations supplémentaires, ses effets restent trop limités pour réduire de manière urgente la surpopulation.

Section 5 : Une procédure accélérée pour le Tribunal de l'application des peines, similaire à celle du JAP

Comme indiqué ci-dessus, les effets de la loi d'urgence se sont révélés insuffisants. Pour obtenir des résultats réellement significatifs, il serait nécessaire d'étendre certaines mesures urgentes aux peines supérieures à trois ans. Cela impliquerait d'intégrer dans le processus le tribunal de l'application des peines (ci-après « TAP »), compétent pour ces peines⁴⁵⁵.

Il serait envisageable de permettre au TAP de statuer selon une procédure accélérée, similaire à celle appliquée temporairement pour le JAP, pour les condamnations allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Ce seuil, déjà utilisé pour les suspensions de l'envoi des billets d'écrou, offrirait la possibilité d'appliquer les mesures urgentes à un nombre plus large de personnes détenues. La procédure ordinaire du TAP pour les peines supérieures à cinq ans serait maintenue. Cette approche permettrait de traiter les dossiers plus rapidement, tout en excluant les condamnés présentant un risque élevé pour la sécurité publique.

Comme proposé par les auteurs français, une période transitoire de trois ans pourrait être retenue⁴⁵⁶. Durant ce laps de temps, les procédures devant le JAP et le TAP seraient accélérées et facilitées afin d'augmenter le flux sortant et de réduire encore plus efficacement la population carcérale. Ce dispositif éviterait que les efforts réalisés soient absorbés et annulés par la résorption de la liste d'attente, comme c'est le cas dans le cadre de la loi d'urgence.

⁴⁵³ Chambre des représentants, Compte rendu intégral de la Commission de la Justice, session 2025-2026, CRIV 56 COM 222, le 21 octobre 2025, p.63.

⁴⁵⁴ *Ibidem*.

⁴⁵⁵ DIRECTION GÉNÉRALE EPI, « Loi relative au statut juridique externe- note explicative sur la procédure d'octroi des modalités d'exécution des peines par le juge de l'application des peines (JAP) et le tribunal de l'application des peines (TAP) », Lettre collective n°161, disponible sur <https://justice.belgium.be>, 1^{er} septembre 2023, p.54.

⁴⁵⁶ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme..., op.cit*, p.17.

La proposition des directeurs de prison, consistant à libérer deux détenus pour chaque nouvel entrant tant que persiste la surpopulation, illustre l'urgence de la situation⁴⁵⁷. Si cette mesure peut sembler radicale, elle traduit la nécessité d'une intervention rapide et efficace. Une procédure accélérée devant le JAP et le TAP apporterait une réponse plus structurée, permettant de réduire le nombre de détenus tout en garantissant un encadrement légal et judiciaire, ce qui ne serait pas le cas si les directeurs de prison régulaient par eux-mêmes.

Section 6 : La liste d'attente norvégienne

En complément du mécanisme français, centré sur le flux sortant, le système norvégien offre une perspective utile pour maîtriser le flux entrant. Ce système repose sur une liste d'attente légale pour l'exécution des peines, permettant de différer certaines incarcérations lorsque la capacité maximale est atteinte.

Par le passé, la Belgique a suspendu l'envoi des billets d'écrou pour les peines inférieures à cinq ans, puis à trois ans⁴⁵⁸. Cette mesure ne reposait pas sur le profil du détenu ni sur une décision individuelle, elle se fondait néanmoins sur la durée de la peine. Une liste informelle des personnes en attente de leur billet s'est constituée mais elle n'était ni organisée ni pensée comme la liste d'attente norvégienne. Contrairement à ce dispositif, le mécanisme norvégien prend en compte le profil du détenu et le type d'établissement où il sera incarcéré, et s'applique de manière ciblée⁴⁵⁹. Il serait pertinent de transposer la pratique norvégienne tout en la conformant au principe de légalité, en l'inscrivant dans une loi précisant clairement ses modalités de mise en œuvre.

Elle permettrait de suspendre l'exécution de certaines peines, durant la phase transitoire, laissant le temps à la surpopulation de se résorber grâce aux instruments de régulation, à savoir la loi d'urgence et la procédure accélérée du TAP. Ces mesures combinées offriraient une réponse rapide et simultanée, évitant d'aggraver la saturation des établissements.

⁴⁵⁷ M.MENTEN, *op.cit.*

⁴⁵⁸ X. VAN DER SMISSEN, *op.cit.*

⁴⁵⁹ J.LAURSEN, K.MJALAND et B.CREWE, *op.cit.*, p.365; DET KONGELEGE FINANSDEPARTEMENT, *op.cit.*

Chapitre 2 : La nécessité d'une régulation à long terme

Les mesures urgentes évoquées précédemment n'ont pas pour objectif de résoudre durablement la surpopulation carcérale. Elles visent avant tout à soulager la pression exercée sur les établissements, les détenus et le personnel pénitentiaire, tout en cherchant à atteindre un taux d'occupation de 100%. Mais la loi d'urgence, ils ne doivent pas détourner l'attention du législateur de l'enjeu central⁴⁶⁰ : la nécessité de mettre en place un mécanisme de régulation carcérale.

Le CCSP a mis en évidence que la situation dans laquelle la Belgique se trouve n'est évidemment pas une fatalité mais qu'elle résulte de choix⁴⁶¹. Ceux-ci ont été posés par le passé afin d'agir sur la surpopulation mais ils se sont révélés insuffisants et/ou inadéquats. Il convient donc d'en poser d'autres afin d'aligner la situation carcérale sur les normes internationales et nationales.

Un dispositif de régulation à long terme doit permettre le respect des principes fondamentaux du système pénitentiaire, notamment la dignité humaine, le droit à la réinsertion et le principe de l'encellulement individuel. L'expérience des systèmes français et norvégien pourrait servir de modèle pour introduire en Belgique un dispositif de régulation efficace, garantissant le respect de la capacité carcérale de manière pérenne.

Section 1 : Inspiration du mécanisme français

La proposition française s'articule autour de deux axes complémentaires : une phase transitoire, déjà présentée, et une phase pérenne, faisant l'objet de cette section. Grâce à la phase transitoire, la capacité carcérale maximale par établissement devrait être déjà ancrée dans une loi. Elle se révélerait à nouveau utile lors de la phase pérenne, notamment pour la mise en place du seuil d'alerte.

Une fois le taux d'occupation réduit à 100%, idéalement moins, grâce à la phase transitoire, il est essentiel de le maintenir. Pour garantir la durabilité de cette situation, il est proposé, par les auteurs français, d'instaurer un seuil d'alerte fixé à 90% de la capacité, déclenchant automatiquement une procédure de régulation⁴⁶².

Le mécanisme français apparaît comme une solution potentiellement transposable en Belgique.

⁴⁶⁰ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une..., op.cit*, pp.2-3.

⁴⁶¹ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel 2024, op.cit*, p.30.

⁴⁶² CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative..., op.cit*, p.8.

Toutefois, malgré les similitudes entre les deux Etats, des divergences imposent d'adapter le dispositif en tenant compte des structures belges existantes.

Les fonctions du JAP et du TAP sont similaires dans les deux pays mais leur différenciation repose en Belgique sur la durée de la peine, alors qu'en France c'est plutôt la gravité de l'infraction qui sert de critère⁴⁶³.

Par ailleurs, trois acteurs du mécanisme français n'existent pas en tant que tels en Belgique : le comité pénitentiaire, la commission de l'application des peines (ci-après « CAP ») et le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Il serait donc nécessaire de créer et/ou d'identifier des équivalents pour rendre la transposition possible.

Un comité pénitentiaire pourrait être mis en place dans chaque établissement. Il serait composé du directeur et de représentants du personnel pénitentiaire, acteurs de premier plan. Ce comité aurait, entre autres, pour rôle de déclencher l'alerte lorsque le taux d'occupation atteint 90%⁴⁶⁴.

Une fois ce pourcentage atteint, le comité informerait la CAP. Bien qu'elle n'existe pas actuellement en Belgique, elle pourrait être constituée de manière quadripartite⁴⁶⁵ : le JAP, un représentant du Parquet, le directeur de l'établissement pénitentiaire accompagné du service psychosocial et enfin, un représentant des maisons de Justice.

Le JAP composerait cette commission, en qualité d'autorité compétente pour rendre la décision finale. Idéalement, le TAP n'interviendrait pas et ne composerait pas la CAP car si la régulation et l'anticipation sont correctement réalisées, la commission pourrait se concentrer uniquement sur les courtes peines sans mobiliser le TAP.

La présence du Parquet est essentielle pour défendre les intérêts de la société, tout autant que celle du directeur de l'établissement pour apporter la connaissance du terrain⁴⁶⁶.

Le service psychosocial, composé de psychologues et d'assistants sociaux, préparerait les détenus à leur réinsertion et pourrait rendre compte de l'avancement de chacun. Cela constituerait un élément objectif à prendre en compte pour l'octroi d'aménagements de peine⁴⁶⁷.

Les assistants de justice jouent un rôle central dans le suivi post-carcéral. Ils réalisent des enquêtes

⁴⁶³ N.DELLES, « Tribunal de l'application des peines : tout savoir en 5 min », disponible sur <https://beaubourg-avocats.fr>, le 10 mars 2021.

⁴⁶⁴ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, op.cit, p.4.

⁴⁶⁵ CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative...*, op.cit, p.8.

⁴⁶⁶ MINISTÈRE PUBLIC, « A propos du ministère public », disponible sur <https://www.om-mp.be>.

⁴⁶⁷ SPF JUSTICE, « Accompagnement psychologique et psychiatrique », disponible sur <https://justice.belgium.be>.

sociales transmises au pouvoir judiciaire et accompagnent les détenus lors de l'exécution de leur peine⁴⁶⁸. Comme ils sont rattachés à l'arrondissement judiciaire du domicile du détenu⁴⁶⁹, la CAP pourrait s'organiser pour que les assistants territorialement compétents réalisent les investigations sur les détenus relevant de leur arrondissement et transmettent ensuite les informations à la commission. Cela éviterait qu'un représentant de chaque arrondissement soit présent pour l'élaboration de la liste. Une fois la personne libérée, ce serait également l'assistant territorialement compétent qui assurerait le suivi et accompagnerait le détenu dans le respect des conditions de sa réinsertion.

Ils établiraient ensemble une liste de détenus éligibles à une libération anticipée ou à un aménagement de peine, sur base de critères objectifs et transparents : le temps restant à purger, le comportement en détention, la participation à des activités ou à un parcours de réinsertion et l'évaluation du risque de récidive⁴⁷⁰.

Il serait également judicieux de lister préalablement les détenus susceptibles d'en bénéficier. Cela permettrait d'anticiper les hausses de taux d'occupation, de préparer ces détenus à leur réinsertion et de réduire ainsi les risques de récidive.

Le JAP resterait seul compétent pour prononcer les décisions de libération, conformément au principe de séparation des pouvoirs.

L'efficacité du mécanisme repose sur un accompagnement de la personne après sa sortie⁴⁷¹. Les assistants de justice assureraient le suivi social et judiciaire des détenus libérés, tandis que le centre de surveillance électronique contrôlerait le respect des obligations imposées⁴⁷². Le succès du mécanisme suppose un renforcement des ressources humaines et budgétaires.

Un tel dispositif, inscrit dans la loi, permettrait de réguler durablement la population carcérale belge, tout en respectant les principes fondamentaux : légalité, dignité, égalité et séparation des pouvoirs.

Section 2 : Inspiration du mécanisme norvégien

Sitôt la situation stabilisée, la liste d'attente carcérale pourrait continuer à jouer un rôle ponctuel et complémentaire lors de la phase pérenne. Dans l'hypothèse où le taux de 90% d'occupation serait atteint, le comité pénitentiaire signalerait la situation à la CAP, chargée d'examiner les aménagements de peine possibles. Durant le court laps de temps nécessaire à cette concertation, il serait envisageable

⁴⁶⁸ TRAJEKTOIRE, « Assistant/Assistante de justice : le guide complet du métier en Belgique », disponible sur <https://www.trajektoire.be>, le 10 janvier 2025.

⁴⁶⁹ MAISONS DE JUSTICE, « Où trouver une MJ ? », disponible sur <https://www.maisonsdejustice.be>.

⁴⁷⁰ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, p.13.

⁴⁷¹ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *ibidem*, p.9.

⁴⁷² MAISONS DE JUSTICE, « Centre de surveillance... », *op.cit.*

de placer temporairement en attente les nouvelles incarcérations, afin de ne pas dépasser la capacité maximale.

Cette régulation combinée des flux entrant et sortant permettrait de maintenir plus efficacement la densité carcérale autour du seuil de 100%. De surcroît, si la CAP anticipait les situations de saturation en élaborant une liste préétablie de détenus éligibles à des aménagements de peine, le recours à la liste d'attente deviendrait marginal, voire inutile. L'anticipation est donc la clé d'un processus fluide et rapide. Enfin, la mise en œuvre d'un tel dispositif serait, contrairement à la régulation du flux sortant, peu coûteuse, puisqu'elle ne nécessiterait pas de nouveaux recrutements.

Chapitre 3 : Comment pallier les difficultés évoquées pour chaque mécanisme respectif ?

Cette conjugaison des flux entrant et sortant apparaît comme une solution envisageable pour réguler durablement la surpopulation carcérale en Belgique. Toutefois, la mise en œuvre simultanée de ces deux mécanismes soulève plusieurs difficultés qu'il convient d'examiner attentivement.

Chaque dispositif comporte ses propres limites, comme évoqué précédemment. À cela s'ajoute un risque de désapprobation sociétale⁴⁷³. Une partie de la population considère encore la prison comme la réponse pénale par excellence et se sent davantage en sécurité lorsque les personnes condamnées sont emprisonnées⁴⁷⁴.

Le mécanisme français, en anticipant la sortie de certains détenus, pourrait susciter des craintes. Il est donc essentiel de préciser que ces mesures ne s'appliqueraient pas à n'importe quel détenu et reposeraient sur des critères de sélection stricts. Un contrôle de la situation et des risques serait assuré, d'abord par le JAP ou le TAP, lors de la phase transitoire puis par la CAP lors de la phase pérenne. La communication autour du dispositif est dès lors cruciale pour favoriser son acceptation sociale et garantir son effectivité⁴⁷⁵. De surcroît, l'inspiration norvégienne ne vise pas à éviter la prison mais bien à en différer l'entrée.

Sur le plan juridique, des principes fondamentaux doivent être conciliés : l'égalité entre les détenus et la séparation des pouvoirs⁴⁷⁶. Le mécanisme français, tel que proposé, rencontrerait ces difficultés,

⁴⁷³ B.MONNERY, *op.cit.*, p.7 ; COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.15.

⁴⁷⁴ A.BRUERS, G.MONNAT et D.VERHEYEN, *op.cit.*

⁴⁷⁵ CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme...*, *op.cit.*, p.5.

⁴⁷⁶ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis pour un mécanisme...*, *op.cit.*, p.14.

tout comme son éventuelle transposition en Belgique. Quant à l'inspiration norvégienne, elle n'interférerait pas avec le pouvoir du juge, entendu que celui-ci prononcerait la peine comme prévu par la loi ; seule l'exécution de la peine via l'incarcération est différée. Une priorisation des condamnés devrait être instaurée pour garantir la sécurité publique. Elle constituerait certes une différence de traitement mais elle reposerait sur une justification objective, à savoir assurer la sécurité publique. Cette différence de traitement serait proportionnelle à l'objectif poursuivi⁴⁷⁷.

La question des listes d'attente, problématique en Norvège, devrait être moins préoccupante avec le modèle belge, du moins à long terme. Durant la phase transitoire, un temps d'attente pourrait subsister mais il serait atténué par la mise en œuvre simultanée d'un mécanisme de régulation du flux sortant. Une fois la phase pérenne atteinte et le taux d'occupation stabilisé en-dessous des 100%, cette liste ne constituerait qu'un dispositif de dernier recours destiné à prévenir la réapparition de la surpopulation. Son utilisation pourrait même devenir exceptionnelle si la CAP parvenait à anticiper correctement les flux entrants.

Enfin, la transposition du modèle français implique un investissement humain et financier supplémentaire. Bien que le dispositif reposerait largement sur des procédures existantes, il nécessiterait le recrutement d'agents, notamment au sein des maisons de Justice, pour la participation à la CAP et le suivi des personnes placées sous modalité. Le recrutement de nouveaux JAP serait nécessaire afin de garantir des prises de décisions rapides. Cet effort budgétaire doit toutefois être relativisé. La détention coûte plus cher que les aménagements de peine, notamment la surveillance électronique. De plus, un taux d'occupation stabilisé sous les 100%, idéalement autour des 90%, permettrait d'allouer un budget identique pour un nombre réduit de détenus. Par ailleurs, l'avantage d'un tel mécanisme éviterait les condamnations de l'Etat au paiement d'astreintes pour conditions de détention indignes même si l'Etat belge s'acquitte rarement de celles-ci.

La combinaison d'un mécanisme inspiré des modèles français et norvégien constituerait une solution crédible pour reprendre le contrôle de la surpopulation carcérale belge. Certes, sa mise en œuvre demanderait des adaptations juridiques, humaines et financières mais les effets positifs attendus justifieraient les investissements nécessaires.

⁴⁷⁷ R.VANDERBECK et N.BERNARD, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », *Les principes généraux de droit privé*, Bruxelles, Anthémis, 13 mars 2023, pp.402-403.

Conclusion

À la lecture de ce mémoire, il apparaît clairement que la Belgique se trouve depuis plusieurs années dans une situation carcérale critique, qui ne tend pas à s'améliorer. Les taux officiels d'occupation sont préoccupants. La réalité, incluant les personnes en attente d'exécution de leur peine et en congé pénitentiaire prolongé, l'est davantage. Les condamnations européennes et nationales, ainsi que de nombreux rapports européens, soulignent l'urgence d'agir.

L'Etat belge a mis en œuvre des mesures portant sur différents axes afin de pallier cette problématique : l'agrandissement et la rénovation du parc carcéral, le développement de peines alternatives et d'aménagements de peine, des initiatives visant à réduire le recours à la détention préventive, la suspension temporaire de l'exécution des peines ainsi que des congés pénitentiaires prolongés. Ces dernières n'ont, toutefois, pas suffi à endiguer la surpopulation.

Face à cette impasse, deux modèles étrangers se sont révélés particulièrement pertinents à analyser. La France, confrontée à des difficultés similaires à celles rencontrées en Belgique, propose un mécanisme en deux phases destiné à fluidifier le flux sortant des détenus. La Norvège, qui présente des taux d'occupation nettement plus faibles, agit quant à elle sur le flux entrant au moyen d'une liste d'attente, offrant un dispositif assez simple à mettre en œuvre.

La transposition de ces deux mécanismes en Belgique serait envisageable. La proposition française est structurée en deux phases, une transitoire et ensuite une pérenne. La transposition du modèle norvégien pourrait enrichir principalement la première phase.

Concernant la phase transitoire, la loi d'urgence adoptée en juillet dernier représente une première avancée. Néanmoins, ses effets se sont révélés insuffisants pour réduire significativement la surpopulation. Cette efficacité limitée s'explique notamment par l'accumulation des peines désormais appelées à être exécutées et par les nouvelles condamnations prononcées entre-temps.

Il serait donc nécessaire de compléter ce dispositif en permettant au TAP d'appliquer la procédure accélérée actuellement applicable au JAP. Celle-ci, limitée aux peines ne dépassant pas cinq ans d'emprisonnement pour des raisons de sécurité publique, permettrait de traiter un plus grand nombre d'aménagements dans un délai réduit. Elle contribuerait ainsi à augmenter rapidement le flux sortant et à ramener le taux d'occupation carcérale autour de 100%, objectif de la phase transitoire.

Le modèle norvégien pourrait également jouer un rôle déterminant à ce stade. La mise en place d'une liste d'attente, encadrée par une loi, permettrait de suspendre temporairement l'exécution des nouvelles peines prononcées afin d'éviter une surcharge des établissements pénitentiaires. Parallèlement, les procédures accélérées du TAP et du JAP favoriseraient les sorties et réduiraient les délais d'attente avant l'exécution effective.

La phase pérenne, également inspirée du modèle français, viserait ensuite à maintenir un taux d'occupation inférieur à 100%. Entendu que certains organes prévus dans la proposition n'existent pas en Belgique, à savoir le comité pénitentiaire, la Commission de l'application des peines ou encore le SPIP, des adaptations seraient donc indispensables pour assurer une transposition cohérente. Il conviendrait d'identifier, en Belgique, des intervenants présentant des fonctions similaires, tels que les assistants de justice, qui pourraient voir leurs missions adaptées, tout en créant, au besoin, de nouveaux organes comme la CAP ou le comité pénitentiaire. La CAP quadripartite jouerait un rôle central dans l'interaction entre les acteurs essentiels au bon fonctionnement de la régulation. Si cette phase pérenne est correctement appliquée et que la CAP anticipe efficacement les futures entrées en prison, le recours à la liste d'attente resterait marginal durant cette seconde phase.

Plusieurs éléments méritent une attention particulière. La mise en œuvre simultanée de ces régulations nécessiterait des moyens budgétaires et humains supplémentaires, principalement pour le modèle français. Le recrutement d'agents serait indispensable, en particulier lors de la phase pérenne.

Ensuite, une coordination étroite entre les quatre protagonistes composant la CAP serait également indispensable pour échanger les informations nécessaires au JAP afin de statuer efficacement et rapidement. Enfin, la réussite du dispositif reposerait également sur une bonne compréhension et une acceptation de celui-ci par la société. Il est essentiel de rassurer la population en précisant que seules des décisions basées sur des critères objectifs seraient prises et que certaines catégories de détenus resteraient exclues de ces mesures.

Le mécanisme proposé permettrait de garantir le respect de plusieurs principes et droits fondamentaux. De surcroît, il permettrait non seulement de mettre fin aux conditions de détention indignes liées à la surpopulation carcérale, mais également de prévenir leur réapparition. Il est primordial de rompre le cercle vicieux dans lequel l'Etat belge se trouve depuis plusieurs années. Ce dispositif pourrait constituer une solution efficace pour y parvenir.

Bibliographie

1. Législation

Droit international

Art.3, Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.

Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Strasbourg le 21 mars 1983, approuvée par la loi du 19 juin 1990, *M.B.*, 21 septembre 2017.

Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Strasbourg le 18 décembre 1987, approuvée par la loi du 26 avril 2005, *M.B.*, 24 juin 2005.

Art.4, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice, le 26 octobre 2012, *J.O.U.E.*, 2012.

Soft law

Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, juin 2006, Règle 19.3.

Conseil de l'Europe, *Recommandation Res DH (2022)145 du Comité des Ministres sur le Groupe Vasilescu c. Belgique*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 10 juin 2022.

Comité des ministres, Décision *Vasilescu c Belgique*, 5 décembre 2024, 1514/H46-12.

Droit belge

Art. 1412bis du C. Jud.

C.pén.

Loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.*, 17 juillet 1964.

Loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, *M.B.*, 1^{er} décembre 1990.

Loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, *M.B.*, 7 mai 2002.

Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

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.

Loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 10 février 2013.

Loi du 7 février 2014 instaurant la surveillance électronique comme peine autonome, *M.B.*, 28 février 2014.

Loi du 10 avril 2014 insérant la probation comme peine autonome dans le Code pénal, et modifiant le Code d'instruction criminelle, et la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.*, 19 juin 2014.

Loi du 21 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue d'instaurer une période de sûreté et modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive en ce qui concerne l'arrestation immédiate, *M.B.*, 21 janvier 2018.

Loi du 31 juillet 2023 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV, *M.B.*, 9 août 2023.

Loi du 18 juillet 2025 portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance au lieu où la victime réside, *M.B.*, 4 août 2025.

Arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41, §2, et 134 §2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M. B.*, 14 février 2019.

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, *M.B.*, 9 avril 2020.

Droit français

Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1798, art.16.

Const.

C.proc.pén.

Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, exposé des motifs, *Assemblée nationale*, 2022-2023, n°1460.

Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme contraignant de régulation carcérale, exposé des motifs, *Sénat*, 2024-2025, n°862.

Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, exposé des motifs, *Assemblée nationale*, 2024-2025, n°431.

Divers

Circulaire ministérielle n° ET/SE-2 de l'Autorité fédérale du 17 juillet 2013 relative à 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, disponible sur <https://justice.belgium.be>.

Circulaire ministérielle n°1817 de l'Autorité fédérale du 15 juillet 2015 relative à la libération provisoire des condamnés subissant une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans, disponible sur <https://justice.belgium.be>

Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV, exposé des motifs, *Doc.*, 2022-2023, n°3436/001.

Projet de loi portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons, exposé des motifs, *Doc.*, 2024-2025, 0927/001.

Projet de loi portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons, analyse des articles, *Doc.*, 2024-2025, 0927/001.

Chambre des représentants, Compte rendu intégral de la Commission de la Justice, session 2024-2025, CRIV 56 COM 099, le 12 mars 2025.

Chambre des représentants, Compte rendu intégral de la Commission de la Justice, session 2025-2026, CRIV 56 COM 222, le 21 octobre 2025.

Réponse donnée à la question de M.Dillen du 1^{er} août 2023 n°2027, *Q.R.*, Ch., séance du 29 septembre 2023, n°55-120.

2. Doctrine

2.1 Ouvrages

BEERNAERT M.-A. et TULKENS F. *Manuel de droit pénitentiaire*, 4^{ème} éd., Bruxelles, Anthémis, 14 juillet 2023.

BEERNAERT M.-A., VANDERMEERSCH V. et GIACOMETTI M., *Droit de la procédure pénale*, éd. 2025, Bruxelles, 2025.

2.2 Articles de périodique

ANDVIG E., KOFFELD-HAMIDANE S., HANSON AUSLAND L. et KARLSSON B., « Inmates' perceptions

and experiences of how they were prepared for release from a Norwegian open prison », *Nordic Journal of criminology*, Vol 22, n°2, 4 mars 2020.

BALLON V., « La surpopulation carcérale : la faute de personne ? Quand l'attentisme condamne les détenus à survivre dans des conditions inhumaines », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 98, 2016/3.

BAYET T., « La surveillance électronique : de nouvelles perspectives ? », *Le Pli juridique*, 2015/32, 30 juin 2015.

BEERNAERT M.-A., « Le nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté ne dépassant pas trois ans : retour sur une réforme délicate », *Le Pli juridique*, 2024/67, avril 2024.

BEERNAERT M.-A. et NEDERLANDT O., « Nouveaux changements dans l'exécution des peines privatives de liberté en raison de la surpopulation carcérale : l'illusion de la réforme ? », *J.T.*, n°7039, 18 octobre 2025.

BEERNAERT M.-A. et NEDERLANDT O., « De uitvoering van gevangenisstraffen tot drie jaar: Hervormen in tijden van gevangenisoverbevolking? », *Fatik*, Vol.42, n°187, p.3.

BEERNAERT M.-A. et NEDERLANDT O., « L'État belge condamné à agir pour réduire la surpopulation carcérale », *J.L.M.B.*, n°13, 2024.

CHARLES R., « La loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation », *Annales de droit et de sciences politiques*, Tome XXIV, n°4, 1964.

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, « En finir avec la surpopulation carcérale », *Commission libertés et droits de l'homme*, 1^{er} décembre 2022.

DE BRUYN F., « Inflation carcérale, durcir les peines, remplir les prisons », *Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°65, août 2024.

DEJEMEPPE B., « La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive », *J.T.*, n°5562, 20 octobre 1990.

GIERTSEN H., « Prison ideas and architecture 1850-today : relevance to Norwegian prisoners and prison policy », *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, n°1/2021.

GUILLAIN Ch., « La peine de travail, peine autonome ? – Analyse de la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police », *J.T.*, 2002.

HERVIEU N., « Droit des détenus (Art. 3 CEDH) : une condamnation européenne des conditions carcérales en France à conjuguer à tous les temps », *Actualités Droits-Libertés*, Paris, 29 avril 2013.

HUMPHREYS B., « The nordic carceral system : examining scandinavian penal exceptionalism », *Nordic Review of International Studies*, 2/2023.

LAFARQUE V., « Les dispositions relatives à l'exécution des courtes peines privatives de liberté à nouveau reportées ! », *Bulletin Juridique & Social*, 2022/693, 13 juin 2022.

LARRALDE J.-M., « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux prisons 2016-2017 », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 16 novembre 2018.

LAURSEN J., MJALAND K. et CREWE B., « It's like a sentence before the sentence : exploring the pains and possibilities of waiting for imprisonment », *Brit.J.criminol.*, (2020)60, 8 juillet 2019.

LIEBLING A., JOHNSEN B., SCHMIDT B.E. et autres, « Where two excetionnal prison cultures meet : negotiating order in a transnational prison », *Brit. J. Criminol.*, n°61, 14 août 2020.

LOMBAERD B., « Peine privative de liberté et modalités d'aménagements : quelles conditions imposer aux condamnés d'infractions routières ? Focus sur la surveillance électronique », *Circulation, Responsabilité et Assurances*, 2025/4.

MONNERY B., « Surpopulation carcérale : les enjeux d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale », *A.J. Pénal*, Paris, 2023.

NEDERLANDt O. et PACI D., « La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées », *J.T.*, n°6814, 9 mai 2020.

PHILIPS C., « Détention préventive : du neuf en matière d'arrestation immédiate et de mesure de sûreté », *Bulletin de la procédure et des voies d'exécution*, n°602, 28 février 2018.

PHILIPS C., « Surpopulation carcérale : un plan d'urgence ... 'temporaire' ? », *Bulletin Juridique & Social*, 2025/736, septembre 2025.

PHILIPS C., « Surpopulation carcérale : une loi 'd'urgence' pour gérer la crise », *Bulletin Juridique & Social*, 2025/NEWS- 8, 5 août 2025.

POTTIER P., « Repenser la peine de prison après la loi du 24 novembre 2009 », *Pouvoir*, 2010/4, n°135.

RIZCALLAH C., « Arrêt Dorobantu : mandat d'arrêt européen et exigences minimales relatives aux conditions de détention », *J.D.E.*, 2020.

ROETS D., « Les conditions de détention en France dans le collimateur de la Cour européenne des droits de l'homme : coup de tonnerre ou coup d'épée dans l'eau ? », *Rev.trim.D.H.*, 2020/123, 1^{er} juin 2020.

SLINGENEYER T., « Il était une fois la libération conditionnelle et le parquet...une histoire belge pas très drôle », *Archives de politique criminelle*, n°35, 2013/1.

TONSETH CH. et BERGLSAND R., « Prison education in Norway : the importance for work and life after release », *Cogent Education*, 17 juin 2019.

ZAMMITO B. et NEUVEU S., « Le transfert interétatique de détenu : la procédure et ses enjeux », *Rev.Dr.Pen.Crim.*, 2012/02, 1^{er} février 2012.

2.3 Contribution à un ouvrage collectif

BEERNAERT M.-A., GIACOMETTI M. et VANDERMEERSCH D., « La détention préventive », *Droit de la procédure pénale* (éd.2025), La Charte, 15 janvier 2025.

BERBUTO S. et NÈVE M., « La justice s'arrête-t-elle encore aujourd'hui aux portes du pénitencier », *Actualités en droit pénitentiaire*, Bruxelles, Anthémis, 14 juin 2019.

BEYENS K. et ROOSEN M., « La surveillance électronique en Belgique : autre chose qu'un simple dispositif pénal en plus... », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, Anthémis, 8 mai 2017.

CARTUYVELS Y., « Les peines alternatives au stade sentenciel en Belgique : alternatives, mais à quoi ? », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, La Charte, 2017.

CARTUYVELS Y., GUILLAIN ch., SLINGENEYER T., « Introduction : les alternatives à l'emprisonnement en Belgique », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, La Charte, 2017.

FERRAGNE A., « La surpopulation carcérale en France », *Surpopulation carcérale : Avons-nous encore les clés en main ?*, CCSP, 24 novembre 2023.

GIACOMETTI M. et GUILLAIN CH., « Les peines de surveillance électronique et de probation autonome, nouvelles peines "alternatives" à l'emprisonnement », *Actualités de droit pénal*, Bruxelles, Anthémis, 26 mars 2015.

GUILLAIN CH., « Les mesures alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe », *Les alternatives à la détention en Belgique*, Bruxelles, Anthémis, 8 mai 2017.

HAUSMAN J.-M., VANDERMEERSCH D. et MOREAU T. « Les modalités d'exécution des peines privatives de liberté », *Eléments de droit pénal*, Bruxelles, La Charte, 15 septembre 2024.

LOMBARDI STOCCHETTI M., « Les alternatives à la détention dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, La Charte, 2017.

MAYER G., « Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une occasion pour le trousseau de clés », *Surpopulation carcérale : Avons-nous encore les clés en main ?*, CCSP, 24 novembre 2023.

MINKE L.K. et VANHOUCHE A.-S., « Renting cells abroad : Understanding contemporary policy responses to prison overcrowding », *Nordic Journal of Criminology*, Vol.24, n°2023.

NEDERLANDT O., « Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés », *Surpopulation carcérale : Avons-nous encore les clés en main ?*, CCSP, 24 novembre 2023.

SHAMMAS V.L., « Prisons of labor : social democracy and the triple transformation of the politics of punishment in Norway 1900-2014 », *Scandinavian penal history, culture and prison practice*, avril 2017.

VANDERBECK R. et BERNARD N., « Le principe d'égalité et de non-discrimination », *Les principes généraux de droit privé*, Bruxelles, Anthémis, 13 mars 2023.

2.4 Sites internet

ASSEMBLÉE NATIONALE, « Fiche n°46 : la procédure législative », disponible sur <https://www.assemblee-nationale.fr>, mai 2025.

AUSTIN A., « Corps étrangers et files d'attentes : l'évolution des priorités dans le système correctionnel norvégien », disponible sur <https://andrewaustin.blog>, avril 2019.

AVOCATS.BE, « Prolongation de la suspension de l'exécution des peines de 0 à 3 ans jusqu'au 6 juin 2025 inclus », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, avril 2025.

BANNISTER, « Implementation of short prison sentences : a curse or a blessing ? », disponible sur <https://www.bannister.be>.

BBC, « Norway to export inmates to Dutch jails to cut queues », disponible sur <https://www.bbc.com>, 9 septembre 2014.

BEERNAERT M.-A., FUNCK J.-F. et NEDERLANDT O., « Condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans, que va-t-il m'arriver ? (bis) », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 11 octobre 2022.

BOLSENS J., « De la prison aux peines alternatives : Quel changement ? », disponible sur <https://edl.laicite.be>, le 10 juin 2022.

BUYLE J.-P., « Prison de Lantin : la double faute de l'état est reconnue par la justice », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, 2020.

BYMOSS, « Nokkeltall fra Kriminalomsorgen-april 2024 », disponible sur <https://bymoss.no>, 17 mai 2024.

CHAZALLET C., « Norvège : le chemin du retour », disponible sur <https://www.prison-insider.com>, 21 septembre 2023.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Commentaire de la décision 2023-1067 QPC », disponible sur <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr>, 2023.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Décisions adoptées par le Comité des ministres : compilation 2014-2018 »,

disponible sur <https://rm.coe.int>.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) effectue une visite en France », disponible sur <https://www.coe.int/fr>, le 8 octobre 2024.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Le Comité contre la torture du Conseil de l'Europe (CPT) effectue une visite périodique en Belgique », disponible sur <https://www.coe.int>, le 28 mai 2025.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Le CPT et la Belgique », disponible sur <https://www.coe.int>.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Le CPT et la France », disponible sur <https://www.coe.int>.

CONSEIL DE L'EUROPE, « Le CPT et la Norvège », disponible sur <https://www.coe.int>.

CRISCENZO P., « Code judiciaire : les conditions d'une saisie immobilière », disponible sur <https://www.actualitesdroitbelge.be>, le 29 janvier 2015.

DAGSAVISEN, « La file d'attente pour les prisons continue de s'allonger », disponible sur <https://www.dagsavisen.no>, le 16 mars 2023.

DE BÉCO R., « La peine de travail : quand, pour qui et pourquoi ? », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 19 avril 2016.

DELLES N., « Tribunal de l'application des peines : tout savoir en 5 min », disponible sur <https://beaubourg-avocats.fr>, le 10 mars 2021.

DESSY F., « Réforme du droit pénal : entre modernisation, durcissement et inquiétudes persistantes », disponible <https://avocat-namur-dessy.be>, le 4 juin 2025

DET KONGELEG FINANSDEPARTEMENT, « Prop. 1 S-Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettet 2022 », disponible sur <https://www.regjeringen.no>, octobre 2021.

DIRECTION GÉNÉRALE EPI, « Congé pénitentiaire prolongé surpopulation », disponible sur <https://www.prisonlitigation.org>, le 6 mars 2024.

DIRECTION GÉNÉRALE EPI, « Données sur la surpopulation – 1^{er} décembre 2025 », données internes, 2025.

DIRECTION GÉNÉRALE EPI, « Loi relative au statut juridique externe- note explicative sur la procédure d'octroi des modalités d'exécution des peines par le juge de l'application des peines (JAP) et le tribunal de l'application des peines (TAP) », Lettre collective n°161, disponible sur <https://justice.belgium.be>, 1^{er} septembre 2023.

DUBOIS O., « Derrière les barreaux : la dure réalité des conditions d'incarcération en France », disponible sur <https://www.fopenitentiaire.fr>, 1^{er} juillet 2024.

DUFOURQ P., « Retour sur le rapport du comité anti-torture du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en France », disponible sur <https://www.dalloz-actualite.fr>, 9 juillet 2021.

EVARD L., « Surpopulation carcérale : les jugements se suivent et se ressemblent », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, 2023.

EVARD L., « Surpopulation carcérale : un dernier arrêt qui clôt une série de condamnations cinglantes et un appel inédit au gouvernement pour lequel nous comptons sur votre soutien », disponible sur <https://avocats.be>, avril 2025.

FFP, « Outside the prison walls : a handbook for family and friends », disponible sur <https://ffp.no>, janvier 2009.

FRANCE DIPLOMATIE, « La France et la Cour européenne des droits de l'Homme », disponible sur <https://www.diplomatie.gouv.fr>, octobre 2022.

HENSMANS P., « La crise de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique : un échec systématique des droits humains », disponible sur <https://k1m.be>, le 4 avril 2025.

HOFFMANN C., « La libération conditionnelle devant le tribunal de l'application des peines : un droit sous haute surveillance », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 7 juin 2011.

JACQUELIN A., « Comment sortir le système pénitentiaire français de la crise ? Les exemples néerlandais et norvégien », disponible sur <https://www.ifrap.org>, 3 octobre 2025.

JEUNEJEAN TH., « La probation : d'une mesure à une peine de probation », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 8 novembre 2019.

KUROSKI J., « Pourquoi la prison la plus confortable du monde est aussi l'une des plus efficaces », disponible sur <https://allthatsinteresting.com>, le 18 mai 2017.

LEFRANC P. et CLAUS H., « Carte blanche : ancrer la capacité carcérale dans la loi », disponible sur <https://ccsp.belgium.be>, 22 octobre 2025.

LEMMENS L. et MORAIAS B., « Les cellules de prison trop petites appartiendront au passé au plus tard en 2039 », disponible sur <https://polinfo.kluwer.be>, le 15 février 2019.

LIFE IN NORWAY, « Les prisons en Norvège : à l'intérieur d'une prison norvégienne », disponible sur <https://www.lifeinnorway.net>, le 9 avril 2022.

MAISONS DE JUSTICE, « Centre de surveillance électronique », disponible sur <https://www.maisonsdejustice.be>.

MAISONS DE JUSTICE, « Où trouver une MJ ? », disponible sur <https://www.maisonsdejustice.be>.

MARCHANDISE T., « Les ''maisons de détention'' et les ''maisons de transition'' : un autre système pénitentiaire est-il possible ? », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 4 octobre 2019.

MINE B. et ROBERT L., « Les permissions de sortie et les congés pénitentiaires : éclairage sur un processus décisionnel méconnu », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, le 4 juin 2013.

MINISTÈRE PUBLIC, « A propos du ministère public », disponible sur <https://www.om-mp.be>.

MISSOFFE P., « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », disponible sur <https://oip.org>, le 18 octobre 2022.

NEDERLANDT O., « Condamné à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à trois ans, que va-

t-il m'arriver », disponible sur <https://justice.belgium.be>, le 3 janvier 2016.

NEDERLANDT O., « Deux décisions de justice déclarent l'Etat belge responsable de la surpopulation carcérale », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 18 février 2019.

NORWAY.NW, « La liste d'attente de la prison a pratiquement disparu », disponible sur <https://www.norway.mw>.

OBSERVATOIRE DES DISPARITÉS DANS LA JUSTICE PÉNALE, « La surpopulation carcérale : un problème ancien, des solutions urgentes », disponible sur <https://observatoire-disparites-justice-penale.fr>, 2025.

PESESSE, J.-C. « Avocats.be fait saisir la prison de Forest face à la surpopulation et l'inertie de l'Etat », disponible sur <https://bx1.be>, le 28 mai 2024.

PRISON INSIDER, « Norvège : gérer l'incertitude », disponible sur <https://www.prison-insider.com>, 29 avril 2021.

PRISON INSIDER, « Norvège : panorama », disponible sur <https://www.prison-insider.com>, 2025.

ROELS S., « Mesure temporaire : suspension de l'exécution des peines de moins de 5 ans », disponible sur <https://www.mosea.be>, le 12 décembre 2024.

SCULIER P., « L'Etat de droit, Encore et toujours : Le mot du Président d'Avocats.be », disponible sur <https://latribune.avocats.be>, 6 février 2014.

SÉNAT, « Groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain », disponible sur <https://www.senat.fr>.

SPF JUSTICE, « Accompagnement psychologique et psychiatrique », disponible sur <https://justice.belgium.be>.

SPF Justice, « Condamné à une peine de prison entre 2 et 3 ans : brochure d'information sur l'exécution de votre peine », disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be>, 2022.

SPF JUSTICE, « Haren Prison-Village pénitentiaire », disponible sur <https://www.regiedesbatiments.be>, 24 janvier 2024.

SPF JUSTICE, « Maisons de détention », disponible sur <https://www.regiedesbatiments.be>, 2025.

SPF JUSTICE, « Maisons de transition », disponible sur <https://justice.belgium.be>, 2024.

SPF JUSTICE, « Masterplan 2008-2012-2016 pour une infrastructure pénitentiaire dans des conditions humaines », disponible sur <https://justice.belgium.be>, 23 mars 2011.

SPF JUSTICE, « Masterplan : détention et internement dans des conditions humaines », disponible sur <https://www.regiedesbatiments.be>, 2025.

SPF JUSTICE, « Plus d'infos sur la prison de Mons », disponible sur <https://www.justice.belgium.be>.

SPF JUSTICE, « Prisons belges », disponible sur <https://justice.belgium.be>.

SPF JUSTICE, « Réforme du Code pénal », disponible sur <https://justice.belgium.be>, 2024.

TRAJEKTOIRE, « Assistant/Assistante de justice : le guide complet du métier en Belgique », disponible sur <https://www.trajektoire.be>, le 10 janvier 2025.

VAN DER SMISSEN X., « Faut-il se présenter à la prison malgré la suspension des peines ? », disponible sur <https://www.avocat-xavier-vandersmissen.be>, le 13 décembre 2024.

VIE PUBLIQUE, « Prisons : la CNCDH favorable à un dispositif contraignant de régulation carcérale », disponible sur <https://www.vie-publique.fr>, 7 juin 2024.

VOGELAERE I., « Le placement en maison de transition : une nouvelle forme de détention », disponible sur <https://polinfo.kluwer.be>, le 7 août 2018.

2.5 Articles de presse et communiqués de presse

AUBLANC M., « Justice : Pourquoi le principe de la régulation carcérale ne prend pas dans les prisons », disponible sur <https://www.20minutes.fr>, le 3 juin 2022.

AVOCATS.BE, « L'Etat belge une fois de plus condamné pour la surpopulation dans les prisons », communiqué de presse, 2 décembre 2022.

AVOCATS.BE, « Saisie de la prison de Forest », communiqué de presse, 28 mai 2024.

AVOCATS.BE, « Surpopulation carcérale : Avocats.be appelle à l'action », communiqué de presse, 1^{er} mars 2024.

AVOCATS.BE, « Valilescu c. Belgique », communication, disponible sur <https://avocats.be>, 1^{er} juin 2022.

BEAUVOIS J., « Surpopulation carcérale : "Je ne tire plus la sonnette d'alarme, je crie au secours", lance le directeur de la prison de Mons », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 10 décembre 2025.

BERBUTO S. et BOSQUET D., « Surpopulation carcérale : un enjeu de justice et de dignité », dossier de presse, 2024.

BRICHARD D., « En visite à la prison de Haren, les bâtonnières de Bruxelles dénoncent le manque de moyen et de personnel », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 10 décembre 2025.

BRUERS A., MONNAT G. et VERHEYEN D., « La prison permet-elle de lutter contre la récidive ? », disponible sur <https://www.rtb.be>, le 20 avril 2025.

BUSSOLI C., « Immersion dans une cellule surpeuplée de la prison de Nivelles, où "le manque d'intimité est difficile à vivre" », disponible sur <https://www.lesoir.be>, le 7 décembre 2025.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE ET INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, « Surpopulation et conditions de détention inacceptables : le Conseil de l'Europe renouvelle son appel à une action urgente », communiqué de presse, 9 décembre 2024.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, « Les prisons craquent sous la surpopulation », communiqué de presse, le 18 avril 2025.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, « Surpopulation carcérale et service minimum : la Belgique, mauvaise élève selon le dernier rapport du CPT », communiqué de presse, 30 novembre 2022.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Avis du Conseil central de surveillance pénitentiaire relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement de trois ans ou moins à l'attention du Parlement fédéral*, communiqué, 17 mai 2022.

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale », dossier de presse, 21 mars 2018.

COUR DES COMPTES, « Nouvelles prisons en partenariat public-privé : vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM », communiqué de presse, 22 juin 2023.

DE BROUCKÈRE T., « Une maison de détention ouvrira ses portes à Tournai en 2027 », disponible sur <https://www.rtbef.be>, le 5 décembre 2025.

GERMAIN G., « Les manquements aux droits humains pleuvent dans les prisons saturées », disponible sur <https://www.amnesty.be>, le 2 septembre 2024.

GREFFIER DE LA CEDH, « La Cour recommande à la Belgique d'envisager l'adoption de mesures générales afin de garantir aux détenus des conditions de détentions adéquates », communiqué de presse, 25 novembre 2014.

HENSMANS P., « La Belgique face à la crise carcérale : quand les prisons explosent et les droits fondamentaux s'effritent », disponible sur <https://k1m.be>, le 27 juin 2025.

HOVINE A., « Les condamnés à un emprisonnement de moins de trois ans ne passent provisoirement plus par la case prison », disponible sur <https://www.lalibre.be>, le 12 mars 2025.

JORIS M., « Surpopulation carcérale : le vote de la loi d'urgence par la Chambre va-t-elle soulager les prisons qui débordent ? », disponible sur <https://www.rtbef.be>, le 17 juillet 2025.

LA LIBRE, « La grève de 48 heures dans la prison de Haren a débuté », disponible sur <https://www.lalibre.be>, le 21 août 2025.

LA LIBRE, « Surpopulation carcérale : l'Etat est condamné pour la surpopulation persistante à la prison de Mons », disponible sur <https://www.lalibre.be>, 3 avril 2025.

LA LIBRE, « Trente détenus supplémentaires dorment sur le sol dans les prisons belges en une semaine », disponible sur <https://www.lalibre.be>, le 26 août 2025.

LASSERRE A.-S., « Près de 2 500 détenus dorment sur un matelas posé à même le sol... nouveau record de surpopulation dans les prisons françaises », disponible sur <https://www.ladepeche.fr>, le 31 juillet 2023.

LE MONDE, « Prisons : la surpopulation carcérale continue d'augmenter avec 84 862 détenus au 1^{er} octobre », disponible sur <https://www.lemonde.fr>, le 1^{er} novembre 2025.

LE SOIR, « La prison de Haren en grève contre la surpopulation carcérale », disponible sur <https://www.lesoir.be>, le 14 novembre 2025.

LEMAIRE A., « Moins de détenus à la prison d'Arlon grâce à un arrêté de police », disponible sur <https://www.rtbfb.be>, le 3 septembre 2025.

MATHOT M.-L., « Surpopulation carcérale : les congés pénitentiaires prolongés sont-ils la solution ? », disponible sur <https://www.rtbfb.be>, le 15 février 2025.

MENTEN M., « Le témoignage poignant des directeurs de prisons surpeuplées : l'insécurité entre nos murs sera la vôtre dans quelques mois », disponible sur <https://www.rtl.be>, 2 octobre 2025.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION BELGE, « Parc Carcéral et conditions matérielles », communiqué de presse, s.d.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS- SECTION FRANÇAISE, « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », communiqué de presse, 18 octobre 2022.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme », communiqué de presse, 19 mai 2017.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « La prison de Saint-Gilles au bord de l'explosion », communiqué de presse, 10 octobre 2018.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, « Les maisons de transition : entre zone de non-droit et renforcement du complexe carcéro-industriel », communiqué de presse, 14 février 2020.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS-SECTION BELGE, « L'Etat belge responsable de la surpopulation carcérale », communiqué de presse, 17 janvier 2019.

POUCET S., « La prison n'est jamais liée aux taux de délinquance : pourquoi enfermons-nous toujours plus ? », disponible sur <https://www.rtbfb.be>, le 23 novembre 2024.

RTL INFO, « Décision assez surprenante : faute de place, le parquet de Liège n'envoie plus de détenus en prison », disponible sur <https://www.rtl.be>, le 20 novembre 2024.

RTL INFO, « La ministre de la Justice, Annelies Verlinden, va créer plus de 2 000 places dans les prisons belges d'ici 2030 ; voici comment », disponible sur <https://www.rtl.be>, 1^{er} août 2025.

RTL INFO, « Pays-Bas : la Norvège prend possession d'une prison », disponible sur <https://www.rtl.be>, 2 septembre 2015.

RTL INFO, « Prisons belges saturées : Annelies Verlinden reconnaît la gravité de la situation, "trouver rapidement un accord sur les mesures à prendre" », disponible sur <https://www.rtl.be>, le 8 décembre 2025.

SCHAAL B., « Le Conseil d'Etat donne raison à la Ville de Huy qui réclame des travaux urgents pour

sa prison », disponible sur <https://www.rtbfb.be>, le 27 septembre 2024.

STROOBANTS J.-P., « En Belgique, la surpopulation carcérale mobilise magistrats et personnel pénitentiaire », disponible sur <https://www.lemonde.fr>, le 22 novembre 2025.

SUDINFO, « Prison de St-Gilles : le bourgmestre Charles Picqué a pris un arrêté pour limiter la population carcérale », disponible sur <https://www.sudinfo.be>, le 23 novembre 2021.

SUDINFO, « Un arrêté pour limiter la population carcérale à la prison de Saint-Gilles », disponible sur <https://www.sudinfo.be>, le 23 novembre 2021.

VANDEURZEN J., « Masterplan 2008-2012 pour une infrastructure carcérale plus humaine », communiqué de presse, le 28 décembre 2008.

VERLINDEN A., « Le parlement approuve la loi d'urgence de la ministre Verlinden : ''La lutte contre la surpopulation carcérale est une responsabilité collective '' », communiqué de presse, 18 juillet 2025.

2.6 Rapports et guides

2.6.1 Rapports et guides internationaux

AEBI M.-F. et COCCO E., *Prison Populations SPACE I – 2024*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 décembre 2024.

AEBI M.-F. et COCCO E., *Prisons and Prisoners in Europe 2024 : Key Findings of the SPACE I survey*, Conseil de l'Europe, Strasbourg et Lausanne, 16 juillet 2025.

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en vertu du Pacte : Norvège*, CCPR/C/NOR/6, 25 novembre 2009.

COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS, *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 décembre 2015.

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Livre blanc sur le surpeuplement carcéral*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 30 juin 2016.

CPT, *34^{ème} rapport général du CPT*, CPT/Inf (2024), avril 2025.

CPT, *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 décembre 2015.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, 14 octobre 1994, CPT/Inf (94)15.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009, 23 juillet 2010*, CPT/Inf (2010) 24.

CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 24 septembre au 4 octobre 2013, 31 mars 2016*, CPT/Inf (2016) 13.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 27 mars au 6 avril 2017, 8 mars 2018*, CPT/Inf (2018) 8.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 2 au 9 novembre 2021, 29 novembre 2022*, CPT/Inf(2022) 22.

CPT, *Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le CPT du 27 octobre au 8 novembre 1991, 19 janvier 1993*, CPT/Inf(93)2, Partie 1.

CPT, *Rapport au Gouvernement de la République Française relatif à la visite effectuée par le CPT du 4 au 18 décembre 2019, 24 juin 2021*, CPT/Inf (2021) 15.

CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT from 28 may to 5 june 2018, 17 january 2019*, CPT/Inf(2019)1.

CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT from 21 to 31 may 2024, 21 janvier 2025*, CPT/Inf(2025)03.

OFFICE DES NATIONS-UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale*, Nations-Unies, Vienne, mai 2016.

2.6.2 Rapports et guides nationaux.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale*, n°1539, 19 juillet 2023.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, n°652, 2012-2013.

COMMISSION DE SURVEILLANCE, *Lantin : Rapport annuel 2023*, 2023.

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CNCDH), *Avis pour un mécanisme contraignant de régulation carcérale*, A-2024-4, Avis du 23 mai 2024.

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVES DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en détention*, A-2022-5, Avis du 24 mars 2022.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE ET INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS, *Communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sujet de l'exécution de l'arrêt Vasilescu c Belgique*, 2024.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Des prisons au bord de l'asphyxie : pour une grâce collective*, Bruxelles, 6 novembre 2025.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *L'exécution des peines d'emprisonnement de deux ans ou moins : davantage de détentions dans des conditions inacceptables à partir du 1er septembre 2023*, Bruxelles, 31 août 2023.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel 2024*, Bruxelles, 2024.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une loi d'urgence pour les prisons à l'urgence d'une réflexion au sujet de l'emprisonnement*, Bruxelles, 7 juillet 2025.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Surpopulation carcérale : d'une loi d'urgence pour les prisons à l'urgence d'une réflexion au sujet de l'emprisonnement*, Bruxelles, 17 juillet 2025.

CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE, *Une indispensable initiative en matière de régulation carcérale*, avis adopté par le Conseil central, 10 février 2025.

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Rapport : Quel mécanisme de régulation carcérale ?*, 12 et 13 décembre 2024.

CONSEIL PÉNITENTIAIRE, *Avis 1 : Surpopulation carcérale*, Bruxelles, décembre 2024.

CONTRÔLE GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales*, 14 septembre 2023.

NORWEGIAN GOVERNMENT, *Response of the Norwegian Government to the report of the CPT on its visit to Norway from 18 to 27 May 2011*, 25 juillet 2012, CPT/Inf(2012)20.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION BELGE, *Pour le droit à la dignité des personnes détenues*, 2016.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS-SECTION BELGE, *Notice 2008 de l'état du système carcéral belge*, 8 octobre 2018.

SAUVE J.-M., *Rapport du comité des Etats généraux de la justice : Rendre justice aux citoyens*, avril 2022.

3. Jurisprudence

3.1 Cour européenne des droits de l'homme

Cour eur. D.H., arrêt *Sulejmanovic c. Italie*, 16 juin 2009.

Cour eur.D.H., arrêt *Orcheowsky et Norbert Sikorsky c Pologne*, 22 janvier 2010.

Cour eur.D.H., arrêt *Canali c. France*, 27 juillet 2013.

Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.

Cour eur.D.H., arrêt *Yengo c France*, 21 août 2015.

Cour. eur. D. H. (gde. ch.), arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016.

Cour. eur. D. H., arrêt *Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 mai 2017.

Cour eur.D.H.,arrêt *J.M.B. et autres c. France*, 30 mai 2020.

Cour eur. D. H., arrêt *Pîrjoleanu c. Belgique*, 16 mars 2021.

3.2 Cour de justice de l'Union européenne

C.J. (gd ch.), arrêt *Dorobantu*, 15 octobre 2019, C-128/18, EU :C :2019 :857.

3.3 Belge

Cour d'Appel de Liège (12^e ch. A), 20 octobre 2020, *J.L.M.B.*, 2021/4.

Cour d'Appel de Liège (12^e ch.), 12 décembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/13.

Cour d'Appel de Bruxelles (1^{er} ch. civ.), 18 février 2025, *J.L.M.B.*, 2025/1389.

Cour d'appel de Mons (2^{ème} ch.), 27 mars 2025, *J.L.M.B.*, 2025/1090.

Civ. Liège (4^e ch.), 9 octobre 2018, *J.L.M.B.*, 2018/40.

Civ. fr. Bruxelles (4^e ch.), 9 janvier 2019, *J.L.M.B.*, 2019/9.

Civ. Liège, div. Liège, (4^e ch.), 28 novembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023/2.

Civ. Mons (2^{ème} ch.), 22 juin 2023, *J.L.M.B.*, 23/5515.

Civ. fr. Bruxelles, 18 juin 2025, *J.L.M.B.*, 2025/40.

C.E. (15^e ch.), 20 septembre 2024, n°260.719, Etat belge, *J.L.M.B.*, 2025.

C.E. (15^e ch.), 12 décembre 2024, n° 261.725, Etat belge, *J.L.M.B.*, 2025.

Table des matières

Introduction	6
Partie I : La surpopulation carcérale en Belgique : état des lieux et échecs des différentes politiques.....	8
Chapitre 1 : La notion de surpopulation carcérale	8
Section 1 : A quoi renvoie cette notion de place disponible ?	8
Section 2 : Les exigences minimales européennes et nationales en matière d'espace	9
Chapitre 2 : Les condamnations de l'Etat belge : un signal d'alarme juridique	12
Section 1 : Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme	12
Section 2 : Les arrêts et décisions rendus par les Cours et tribunaux belges	14
Section 3 : Les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants	17
Section 4 : Les arrêtés pris par des bourgmestres au niveau local.....	20
Chapitre 3 : Répercussions de la détention inhumaine et dégradante sur les personnes détenues et les agents pénitentiaires	21
Section 1 : Répercussions de la détention inhumaine sur les personnes détenues	21
Section 2 : Répercussions sur les agents pénitentiaires	22
Section 3 : Ces répercussions instaurent un cercle vicieux.....	23
Chapitre 4 : Les tentatives belges de désengorgement carcéral	24
Section 1 : Les tentatives infrastructurelles	24
Section 2 : Les tentatives de gestion de la surpopulation carcérale	26
Section 4 : Evaluation critique : pourquoi ces mesures n'ont-elles pas suffi ?	40
Partie 2 : Le numerus clausus carcéral : analyse comparative avec les pratiques françaises et norvégiennes	42
Chapitre 1 : Le modèle français : un numerus clausus implicite à travers la régulation du flux sortant	42
Section 1 : Etat des lieux de la situation carcérale en France	42
Section 2 : Les propositions françaises pour la régulation carcérale.....	47
Section 3 : Les enjeux et difficultés d'un tel mécanisme	53
Chapitre 2 : Le modèle norvégien : un numerus clausus implicite à travers la régulation du flux entrant	57
Section 1 : Etat des lieux de la situation carcérale en Norvège	57
Section 2 : Le mécanisme de régulation carcérale norvégien mis en place.....	60
Section 3 : Les difficultés et critiques d'un tel mécanisme	63
Partie 3 : Vers une régulation carcérale belge fondée sur les modèles français et norvégien ?	65
Chapitre 1 : La nécessité d'agir urgemment sur la surpopulation	65
Section 1 : Les enjeux de la phase transitoire	65
Section 2 : Le transfèrement des détenus de nationalité étrangère	66
Section 3 : La grâce collective	67
Section 4 : L'adoption de la loi d'urgence du 18 juillet 2025.....	67
Section 5 : Une procédure accélérée pour le Tribunal de l'application des peines, similaire à celle du JAP	68

<i>Section 6 : La liste d'attente norvégienne</i>	<i>69</i>
<i>Chapitre 2 : La nécessité d'une régulation à long terme</i>	<i>70</i>
<i>Section 1 : Inspiration du mécanisme français</i>	<i>70</i>
<i>Section 2 : Inspiration du mécanisme norvégien.....</i>	<i>72</i>
<i>Chapitre 3 : Comment pallier les difficultés évoquées pour chaque mécanisme respectif ?</i>	<i>73</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>77</i>

