

Conseil Pénitentiaire

Avis 4 - Surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale reste catastrophique : il est impératif de mettre en place d'autres mesures d'urgence plus efficaces

Avis rendu en Conseil le 4/12/2025

Préambule

En décembre 2024, le Conseil pénitentiaire rendait son premier avis, consacré déjà à la question de la surpopulation carcérale et à ses conséquences dévastatrices pour les détenus, le personnel pénitentiaire et l'ensemble de la société. Diverses causes structurelles y étaient mises en lumière et le Conseil pénitentiaire plaidait pour l'instauration rapide d'un mécanisme de régulation carcérale, garantissant le respect de la dignité humaine et des engagements internationaux de la Belgique. Le Conseil se disait prêt à réfléchir à l'opérationnalisation pratique d'un tel mécanisme si le ministre de la Justice lui en donnait mandat, mais cette proposition est, à ce jour, restée sans suite.

Un an plus tard, la situation s'est encore considérablement dégradée. Nous sommes passés de 12.596 détenus au 1^{er} janvier 2025 (14,3% de surpopulation) à 13.537 détenus au 1^{er} décembre 2025 (22% de surpopulation), soit une augmentation de près de 950 détenus et de plus 8 points de pourcentage du taux de surpopulation en moins d'un an.

La loi d'urgence du 18 juillet 2025¹ ambitionnait de s'attaquer à cette surpopulation galopante au travers d'un certain nombre de mesures : le Code pénal fut modifié de manière à y inscrire les objectifs de la peine et une obligation de motivation renforcée pour le juge qui recourt à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois ans ; une procédure d'urgence devant le juge de l'application des peines fut mise en place pour une durée de cinq ans, censée conduire à des libérations plus nombreuses et

¹ 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, *Mon. b.*, 4 août 2025.

rapides ; et une mesure de libération anticipée à partir de six mois avant la fin de la peine fut (ré-)instaurée², applicable en principe jusqu'en décembre 2026.

Censée apporter un soulagement immédiat au système pénitentiaire belge, cette loi d'urgence n'a manifestement pas produit les effets escomptés. Depuis son entrée en vigueur, les taux de surpopulation n'ont cessé de progresser, passant ainsi de 16,6 % au 15 août 2025 à 22% au 1^{er} décembre 2025. Ces chiffres démontrent que la loi d'urgence n'a pas seulement échoué à réduire la surpopulation : elle n'a même pas permis de la stabiliser, puisque la situation continue de se détériorer à un rythme sans précédent. En l'espace de quelques mois, nous sommes ainsi passés d'une crise à une véritable catastrophe humanitaire.

Le Conseil pénitentiaire avait décidé d'initiative, fin septembre 2025, de procéder à une première évaluation de la mise en œuvre de la loi du 18 juillet 2025. Le présent avis rendra brièvement compte de celle-ci (I) avant de préconiser l'adoption de mesures radicales et immédiates pour ramener la population carcérale à un niveau humainement et juridiquement acceptable (II).

1. Une première évaluation de la mise en œuvre de la loi du 18 juillet 2025

Pour se faire une idée de l'impact de la loi d'urgence du 18 juillet 2025 et des difficultés ou résistances que sa mise en œuvre pose en pratique, le Conseil pénitentiaire a procédé à une série d'auditions entre octobre et novembre 2025. Dans un premier temps (13 et 15 octobre 2025), il a entendu les acteurs qui sont en première ligne pour mettre en œuvre cette loi, à savoir les directeurs d'établissements, les parquets spécialisés et les JAP. Dans un second temps (13 novembre 2025), ce sont les Communautés qui ont été entendues (maisons de justice et centres de surveillance électronique) quant à l'impact de la réforme sur leurs conditions de travail.

Ces auditions ont permis de recueillir un retour d'expérience précieux et de faire émerger un certain nombre de constats :

1. Les acteurs entendus n'ont pas encore pu percevoir un quelconque impact de la révision de l'article 7 du Code pénal³ sur le type de peines prononcées. Les

² La modalité de libération anticipée six mois avant la fin de la peine n'était en effet pas une nouveauté en droit belge : elle a d'abord fait son apparition dans le contexte de la crise Covid, avant d'être réactivée pendant un an par la loi du 30 juillet 2022 dite « MSS II », en réaction – déjà – à la surpopulation carcérale.

³ Rappelons que la loi du 18 juillet 2025 a modifié l'article 7 du Code pénal actuel pour y insérer certaines parties de l'article 27 du Code pénal de 2024, non encore en vigueur. Désormais, le nouvel article 7 du Code pénal énumère

Communautés, en particulier, n'ont pas (encore) noté d'augmentation dans le nombre de peines de surveillance électronique, de travail ou de probation prononcées. Le Conseil constate, plus globalement, qu'aucune donnée n'est actuellement disponible pour mesurer et suivre adéquatement les pratiques en matière de prononcé des peines. Il recommande de prévoir un système permettant d'enregistrer, d'analyser et d'évaluer la détermination des peines, et en particulier le recours à l'emprisonnement ainsi que le quantum des peines prononcées. Plus généralement, le Conseil regrette que la loi d'urgence ne comporte que relativement peu de mesures susceptibles d'avoir un impact sur le flux d'entrée dans les prisons. Il estime que, même à court terme, des interventions dans la législation et la pratique relatives à la détermination de la peine pourraient et devraient occuper une place beaucoup plus importante dans l'arsenal de mesures visant à réduire la surpopulation carcérale, et ce tant en ce qui concerne le choix de la peine que la détermination du niveau de la sanction.

2. La procédure d'urgence devant le JAP génère pas mal de frustration dans le chef des acteurs qui se sentent contraints de travailler « à l'aveugle », sans disposer d'informations suffisantes sur les perspectives de réinsertion des détenus concernés (plus de rapports SPS, pratiquement plus de possibilités de solliciter des informations complémentaires ou de demander des enquêtes sociales, ...). Les juges de l'application des peines regrettent en particulier ne plus pouvoir tenir d'audiences, ce qui les prive d'un outil essentiel à l'exercice de leur mission : l'audience permet non seulement au juge d'apprécier la personnalité du condamné et sa capacité à respecter les conditions qui pourraient assortir l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine, mais elle constitue également un moment crucial dans le processus de responsabilisation du détenu.
3. L'obligation, pour les directeurs, de rendre désormais un avis d'office deux mois avant que les condamnés ne se trouvent dans les conditions de temps pour

ainsi les objectifs que les juges doivent poursuivre lors du prononcé de la peine. Il les invite également à rechercher une juste proportionnalité entre l'infraction et la sanction et à tenir compte des effets secondaires indésirables des peines envisagées. En revanche, l'alinéa 4 de l'article 27 du Code pénal 2024, qui souligne expressément que l'emprisonnement constitue un « ultime recours », n'a pas été intégré dans l'article 7 du Code pénal en vigueur, et ce malgré la recommandation explicite formulée par le Conseil pénitentiaire dans son avis du 23 avril 2025 (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 220). Depuis sa modification par la loi du 18 juillet 2025, l'article 7 du Code pénal impose en outre aux juges :

- pour les faits punissables d'un emprisonnement de six mois maximum, de prononcer une peine de surveillance électronique, de travail ou de probation autonome en lieu et place de l'emprisonnement effectif ;
- et, pour les faits punissables d'un emprisonnement de six mois à trois ans, de motiver les raisons pour lesquelles l'objectif de la peine ne peut être atteint par l'une de ces sanctions alternatives lorsqu'une peine privative de liberté est prononcée. Sur ce dernier point, il convient de rappeler que le champ d'application retenu lors du vote de la loi du 18 juillet 2025 est plus étroit que celui de l'alinéa 5 de l'article 27 du Code pénal 2024 qui, en cas d'admission de circonstances atténuantes, s'applique en réalité aux infractions punissables de peines allant jusqu'au niveau 6 (soit une peine d'emprisonnement de plus de quinze ans à vingt ans maximum). Le Conseil pénitentiaire regrette que sa recommandation visant à aligner le régime adopté sur celui de l'article 27 du Code pénal 2024 (avis du 23 avril 2025, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2024-2025, n° 56-0927/001, p. 221) n'ait pas été suivie d'effet.

bénéficier d'une libération conditionnelle ou d'une mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire⁴ apparaît contre-productive. D'après les acteurs entendus, elle contribue à engorger les JAP de dossiers qui n'ont guère de chance d'aboutir (lorsque l'avis de la direction est défavorable et que le condamné n'est pas demandeur de la mesure, en particulier s'il s'agit d'une mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire). L'engorgement qui en résulte est d'autant plus critique qu'il faudra recommencer au plus tard deux mois après la décision de refus du JAP⁵, même si rien n'a changé dans l'intervalle.

4. Le délai d'avis imposé aux magistrats du parquet est manifestement trop court pour permettre une analyse sérieuse des dossiers. Le fait que le délai qui leur est assigné ait été réduit de 10 à 5 jours est d'autant plus difficile à comprendre et justifier que cette réduction ne garantit nullement que la procédure aboutisse plus vite, puisque les délais donnés au directeur pour rendre son avis (un mois à dater de la demande) et au JAP pour prononcer son jugement (un mois à dater de la réception du dossier du directeur) sont restés inchangés.
5. La procédure d'urgence devant le JAP étant, *a priori*, appelée à s'appliquer durant cinq ans, il conviendrait, si elle est maintenue, de la repenser sur ces points et de poursuivre le travail d'évaluation entrepris pour y apporter les ajustements nécessaires.

Mais la principale faiblesse de la loi du 18 juillet 2025 demeure, à l'évidence, son incapacité à contenir ou même simplement ralentir la hausse continue de la surpopulation carcérale, ce qui était pourtant l'objectif poursuivi. Même s'il s'explique pour partie par les mesures ayant accompagné l'entrée en vigueur de la loi (en particulier la fin progressive des congés pénitentiaires prolongés et la remise en exécution échelonnée des peines pour lesquelles les écrous avaient été provisoirement suspendus⁶), cet échec impose l'adoption de nouvelles mesures plus radicales.

2. Nécessité de mesures radicales et urgentes

Face à l'ampleur de la catastrophe carcérale à laquelle la Belgique est désormais confrontée, le Conseil pénitentiaire estime qu'il est impératif d'agir sans délai par des mesures capables de réduire rapidement et drastiquement la surpopulation actuelle. L'objectif ne saurait se limiter à faire disparaître les matelas au sol sur lesquels dorment actuellement près de 700 détenus (*grondslapers*) – situation certes particulièrement

⁴ Nouvel article 98/15 de la loi relative au statut juridique externe.

⁵ Nouvel article 98/25 de la loi relative au statut juridique externe.

⁶ Sur ces mesures et leur disparition programmée, voy. 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.*, 2025 pp. 569 et s., spéc. pp. 570 et 576.

indigne mais qui ne représente que la partie la plus visible du problème. Il s'agit de ramener la population carcérale à un niveau compatible avec le respect de la dignité humaine et des normes internationales, ce qui supposerait de résorber l'ensemble de la surpopulation actuelle.

Le Conseil pénitentiaire tient par ailleurs à souligner que les mesures d'urgence préconisées ci-après ne dispensent aucunement de la nécessité d'adopter des solutions structurelles à moyen et long terme, si l'on veut éviter de nouvelles catastrophes à l'avenir.

Comme nous l'avions déjà rappelé dans notre premier avis, une politique sérieuse de lutte contre la surpopulation carcérale doit s'attaquer aux causes profondes du phénomène : recours massif à la détention préventive, inflation carcérale, manque de places dans des lieux de soins adaptés à certains profils spécifiques, absence de mécanisme pérenne de régulation, ...

À cet égard, les pistes mentionnées dans notre premier avis conservent toute leur pertinence et mériteraient d'être étudiées de manière approfondie. Cependant, l'urgence de la situation actuelle ne permet pas d'attendre la mise en œuvre de ces réformes structurelles. Des mesures immédiates s'imposent pour ramener rapidement la population carcérale à un niveau acceptable, conforme tant aux normes internationales qu'à notre propre législation interne (en particulier, à l'article 5, § 1^{er} de loi de principes). Par ailleurs, l'ancienneté de la situation de surpopulation est telle que le Conseil ne voit pas ce qui pourrait justifier des délais supplémentaires. Le Conseil pénitentiaire soutient ou préconise dès lors l'adoption immédiate des mesures suivantes :

2.1 Élargissement du mécanisme de libération anticipée de six à douze mois avant la fin de peine

Conformément au nouvel article 98/28 inséré dans la loi relative au statut juridique externe par la loi du 18 juillet 2025, les directeurs d'établissement pénitentiaire peuvent accorder une libération anticipée aux condamnés auxquels il ne reste que maximum six mois de peine à purger, pour autant qu'ils disposent d'une adresse d'accueil et ne présentent pas de risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique des tiers. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2025, un peu plus de 1.000 condamnés ont déjà bénéficié de cette mesure (une grosse moitié alors qu'ils étaient encore en détention, les autres alors qu'ils étaient déjà sous surveillance électronique ou qu'ils bénéficiaient encore des congés pénitentiaires prolongés).

La proposition récemment formulée par la ministre de la Justice d'étendre le mécanisme de libération anticipée aux condamnés se trouvant à douze mois de la fin de leur peine constitue une mesure qui devrait avoir un effet immédiat sur la

population carcérale en permettant la libération d'un nombre plus important encore de condamnés approchant de leur date de libération définitive.

Il ne s'agit, certes, pas d'une solution parfaite, notamment parce qu'elle conduit à des sorties sèches, sans encadrement ni prise en charge par un assistant de justice, et qu'elle exclut certaines catégories de condamnés⁷ (qui subissent pourtant, comme tous les autres, les effets délétères de la surpopulation actuelle), mais elle présente l'avantage majeur de pouvoir être mise en œuvre rapidement, sans procédure lourde ni délais d'attente, et elle mérite d'être soutenue à ce titre.

2.2 Le recours à la grâce royale collective

Toute condamnation pénale prononcée par une juridiction belge peut faire l'objet d'un recours en grâce, conformément à l'article 110 de la Constitution. Octroyée par arrêté royal, la grâce consiste en la remise ou la réduction des peines définitives. Le mode d'exécution de la peine peut également faire partie d'une décision de grâce

Par le passé, l'usage existait de prendre des arrêtés royaux de grâce collective à l'occasion de certains événements importants de la vie de la Nation. Cette pratique n'a toutefois plus cours depuis plusieurs années, le dernier arrêté royal de grâce collective remontant à 1993.

Le contexte d'urgence actuelle justifierait pleinement qu'il y soit à nouveau recouru. La mesure permettrait en effet d'apporter à la surpopulation actuelle une solution non seulement rapide mais également souple et flexible, puisque la grâce collective peut être modalisée par catégorie de condamnés⁸.

2.3 Instauration d'un mécanisme de réduction de peine automatique pour surpopulation

Une troisième voie d'action possible, dont le Conseil pénitentiaire recommande l'instauration serait la création d'un mécanisme de réduction de peine automatique, destiné à compenser les périodes de détention subies dans des conditions de surpopulation contraires aux normes internationales.

⁷ Sont actuellement exclus du mécanisme de la libération anticipée, les condamnés qui subissent une ou plusieurs peines privatives de liberté dont le total s'élève à plus de dix ans, ceux qui subissent une peine pour des infractions terroristes ou pour des faits de mœurs, ceux qui font l'objet d'une condamnation avec une mise à la disposition du tribunal de l'application des peines, et ceux qui sont suivis par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (art. 98/28, § 2, de la loi relative au statut juridique externe).

⁸ On pourrait imaginer, par exemple, que la mesure de grâce consiste en une réduction de peine pour certaines catégories de condamnés, et en une commutation de peine pour d'autres.

Un point fondamental mérite d'être rappelé à cet effet : aucun juge n'a jamais condamné un prévenu à subir une détention en établissement surpeuplé⁹. Lorsque les cours et tribunaux prononcent des peines privatives de liberté, le droit belge présuppose que celles-ci seront subies dans des conditions conformes aux standards internationaux en matière de dignité humaine. La surpopulation empêche le respect de cette exigence : les détenus subissent des conditions de détention inhumaines qui ne correspondent pas à ce que le droit prévoit et qui ajoutent à la peine prononcée une souffrance qui ne devrait pas pouvoir en faire partie.

Dans cette perspective, une réduction de peine destinée à compenser les périodes de détention subies dans des conditions inhumaines ne constitue pas un « cadeau » fait aux détenus, mais une forme de réparation pour une souffrance supplémentaire qui n'était pas incluse dans la peine prononcée.

Le Conseil pénitentiaire préconise dès lors que toute journée de détention effectuée dans un établissement surpeuplé donne lieu à une réduction de peine proportionnelle, en fonction du niveau de surpopulation. Les taux appliqués pourraient être les suivants :

- Surpopulation entre 100% et 110% : 1 jour de réduction pour 10 jours de détention ;
- Surpopulation entre 110% et 120% : 1 jour de réduction pour 5 jours de détention ;
- Surpopulation supérieure à 120% : 1 jour de réduction pour 2 jours de détention.

La réduction serait appliquée automatiquement, sans nécessiter de demande individuelle ni d'examen au cas par cas. L'administration pénitentiaire - qui dispose déjà des chiffres de surpopulation pénitentiaire journalière pour chaque établissement¹⁰ - calculerait la réduction applicable à chaque détenu.

Ce type de mécanisme n'est pas sans précédent en droit comparé européen, puisque l'Italie et la Roumanie ont toutes deux instauré un tel système suite à des arrêts pilotes de la Cour européenne des droits de l'homme (l'arrêt *Torreggiani et autres c. Italie* du 8 janvier 2013 et l'arrêt *Rezmives et autres c. Roumanie* du 25 avril 2017).

⁹ Les juridictions de l'ordre judiciaire ont, tout au contraire, condamné à plusieurs reprises l'Etat belge pour la surpopulation caractérisant ses établissements pénitentiaires, en particulier ceux de Lantin (arrêt de la Cour d'appel de Liège du 12 décembre 2023), Haren et Saint-Gilles (arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 18 février 2025) et Mons (arrêt de la Cour d'appel de Mons du 27 mars 2025).

¹⁰ Ces chiffres sont établis sur la base d'une capacité déterminée par l'administration elle-même. Même si, comme le Conseil pénitentiaire l'a souligné dans son premier avis, celle-ci ne respecte pas systématiquement les standards internationaux tels qu'ils résultent des normes du CPT ou de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne, il s'agit de la seule base de calcul disponible à court terme et c'est donc avec celle-ci qu'il faudra travailler dans l'urgence (ce qui ne dispense évidemment pas de faire de calculer et d'acter dans un texte réglementaire, dès que possible, la capacité des établissements sur la base de critères objectifs, en fonction du nombre de mètres carrés disponibles par détenu).

L'article 35ter de la loi pénitentiaire italienne prévoit ainsi qu'un détenu ayant subi des conditions contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme pendant au moins 15 jours peut obtenir une réduction de peine d'un jour pour chaque dix jours subis dans ces conditions. Quant au législateur roumain, il a adopté le 18 juillet 2017 une loi 169/2017 portant modification de la loi 254/2013 relative à l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté, de manière à prévoir également une compensation sous la forme d'une réduction de peine pour les détenus incarcérés dans de mauvaises conditions. Cette loi de 2017 prévoyait plus précisément que, pour chaque période de trente jours de peine purgée dans de mauvaises conditions de détention, six jours étaient déduits de la durée totale de la peine.

La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs expressément reconnu, dans ses décisions *Stella et autres c. Italie* du 16 septembre 2014 et *Dirjan et Stefan c. Roumanie* du 15 avril 2020, que de telles réductions de peine constituent « un redressement adéquat en cas de mauvaises conditions matérielles de détention » qui présentent, en outre, « l'avantage indéniable de contribuer à résoudre le problème du surpeuplement en accélérant la sortie de prison des personnes détenues ».

L'avantage d'un tel mécanisme est, en outre, qu'il ne se traduit pas nécessairement par des libérations anticipées débouchant sur des sorties sèches, sans encadrement des condamnés, mais qu'il permet surtout que l'ensemble des condamnés atteigne plus rapidement la date d'admissibilité à des modalités d'exécution hors les murs, comme la surveillance électronique ou la libération conditionnelle.

Conclusion

En dépit de l'entrée en vigueur de la loi d'urgence du 18 juillet 2025, la surpopulation carcérale a continué d'augmenter à un rythme toujours plus soutenu, conduisant aujourd'hui à une véritable catastrophe humanitaire, qui justifie l'adoption de mesures urgentes et radicales.

L'élargissement de la libération anticipée de six à douze mois avant la fin de la peine, le recours à la grâce royale collective ou l'instauration d'un mécanisme de réduction de peine automatique pour surpopulation constituent des leviers puissants qui devraient permettre de réduire rapidement et significativement la pression carcérale.

Le Conseil pénitentiaire recommande l'adoption sans délai de ces mesures d'urgence, sachant que chaque jour qui passe aggrave la situation et augmente le risque d'incidents majeurs. Le Conseil recommande ainsi, à court terme, non seulement de mettre en œuvre des mesures visant à accroître la sortie des détenus, mais aussi de prendre des mesures pour limiter l'entrée des détenus dans les établissements pénitentiaires.