

Les prisons craquent de toutes leurs jointures

Eric Maes

Barstende muren. Overbevolkte gevangnissen : omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen [Fissuration des murs. Surpeuplement des prisons : ampleur, causes et solutions possibles]. Ainsi s'intitulait un livre sorti au début des années 1990 (Beyens, Snacken & Eliaerts, 1993). Déjà bien avant, Tony Peters (1980) écrivait un éditorial pour la revue criminologique flamande *Panopticon* au titre idoine : « De gevangnissen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet » [Les prisons sont excessivement pleines parce que les sanctions alternatives ne fonctionnent pas]. Plus récemment : « Nooit eerder zoveel volk in Belgische gevangnissen » [Dans le passé, jamais autant de gens dans les prisons belges] (*De Morgen*, 28 avril 2011), « Gevangenisbevolking in België op recordhoogte » [Chiffre record de la population carcérale en Belgique] (*De Standaard*, 15 avril 2014), « Overbevolking gevangnissen bijna nergens groter dan in België » [La surpopulation dans les prisons n'est presque nulle part plus grande qu'en Belgique] (*Het Belang van Limburg*, 11 février 2015). Voilà des années que la problématique de la surpopulation dans nos prisons, ou mieux encore, l'« inflation pénitentiaire », tient les académiques, les décideurs politiques, et peu à peu aussi les médias et l'opinion publique, sur la brèche.

En 2003, il y a un peu plus de dix ans, le cap de 9 000 détenus¹ sur une base journalière était franchi, alors qu'on le considérait comme inaccessible. En même temps, on spéculait déjà publiquement sur le moment où serait dépassée la barrière symbolique des 10 000 (Bas, 2003). Bien vite advint ce qui était tant redouté. Par après, les « records de hauteur » pénitentiaires furent battus

maintes fois : de plus de 10 000 détenus, on évolua vers plus de 11 000 en 2011, et en 2013, le point culminant des 12 000 fut même frôlé. Cette année-là, 11 465 personnes étaient détenues en moyenne par jour dans nos prisons, sans tenir compte de celles qui étaient sous surveillance électronique [Direction générale des établissements pénitentiaires (DGEPI), 2014, p. 70]. Proportionnellement à la population, cela fait 104,3 détenus par 100 000 habitants.

¹ Abstraction faite de l'emprisonnement massif dans le cadre de la politique de répression dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale.

Avec un tel score, la Belgique se situe dans la large moyenne européenne. Les chiffres récemment publiés dans le cadre des statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE I) montrent, que le 1^{er} septembre 2013, on dénombrait 99,9 détenus pour 100 000 habitants² (Aebi et Delgrande, 2014, p. 61). Certes, ce chiffre est inférieur à la moyenne européenne (131,7) et à la médiane respective (120,2), et il est vrai qu'il y a des situations bien plus graves dans d'autres pays d'Europe : la Fédération de Russie est de loin en tête du classement (465,8 par 100 000 habitants), suivie par la Lituanie (317,6), les autres États baltes et la Pologne, chacun avec un taux de détention de plus de 200 détenus. Par contre, d'autres États membres de l'UE affichent des taux de détention significativement plus bas. On pense d'abord aux pays scandinaves, comme la Finlande (55,0) et la Norvège (72,2). Mais surprise, à l'exception de la France (102,6), nos voisins, les Pays-Bas (61,6) et l'Allemagne (75,8) font aussi partie du club restreint des pays qui recourent de manière plus parcimonieuse à la (peine de) prison.

D'aucuns estiment à première vue peut-être que la perspective qui se dégage de cette comparaison européenne n'est pas trop catastrophique. Néanmoins, il y a lieu de faire certaines remarques. En effet, malgré l'extension de capacité continue, via de nouvelles constructions (cf. Masterplan 2008-2012-2016) et même moyennant la location (temporaire) de locaux à l'étranger (Tilburg), notre pays campe sur un problème de surpopulation chronique des prisons.

Malgré tous les discours où la peine de prison est invariablement envisagée comme « ultime remède » au fil des législatures, la population carcérale a presque continuellement augmenté pendant les dernières décennies, à un tel point qu'on peut parler d'une véritable « explosion » du recours à la peine de prison comme moyen de répression privilégié.

Et, malgré les multiples interventions (légales et réglementaires) prises pour freiner l'afflux ou favoriser la sortie de la prison, les « alternatives » ne satisfont visiblement toujours pas.

Problématique de la surpopulation

De la moyenne au top européen

La population carcérale en Belgique continue à surpasser amplement la capacité de nos établissements pénitentiaires. D'après les chiffres (indicatifs) les plus récents de la DGEPI, la moyenne de la population journalière dans les institutions pour adultes, abstraction faite de la surveillance électronique, s'élevait à 11 578 détenus pour (les neuf premiers mois de) l'année 2014. La capacité étant étendue à 9 931 places (DGEPI, 2015, p. 47), cela signifie un niveau général d'encombrement de 16,6 %. La baisse du niveau de suroccupation par rapport à 2013 (24,1 % à ce moment, DGEPI, 2014, p. 66) est principalement explicable par l'extension notable de capacité (+ 548 ; capacité en 2013 : 9 384) qui s'est produite entretemps. Le niveau de surpopulation est et reste toutefois très élevé dans les grandes maisons d'arrêt, à savoir les prisons de Forest (48,3 %), Anvers (50,6 %) et Lantin (38,6 %). Selon les normes européennes, la Belgique reste certainement dans le peloton de tête quant au niveau d'occupation pénitentiaire. SPACE I mentionne pour notre pays une densité carcérale (nombre de détenus pour 100 places) de 132,2 (Aebi et Delgrande, 15 décembre 2014, p. 42 ; situation au 1^{er} septembre 2013). Il faut dire que ce chiffre inclut les détenus sous

² Il s'agit ici de chiffres ajustés : seules sont recensées les catégories de détenus qui sont comparables entre les différents pays. En ce qui concerne la Belgique, SPACE I n'inclut pas (p. 43-45, 61) : les détenus placés dans des institutions pour mineurs, les étrangers illégaux détenus pour des raisons administratives, les internés enfermés dans des établissements psychiatriques en dehors des institutions pénales (Paifve), et les détenus sous surveillance électronique.

surveillance électronique dans la population carcérale. Néanmoins, même après correction (comptabilisation spécifique de la population réellement incarcérée en rapport avec les estimations chiffrées de la capacité), on arrive quand même à 122,1 (11153/9113 ; Aebi et Delgrande, 15 décembre 2014, p. 53 et 61).

Naturellement, cette situation est préoccupante. D'un point de vue strictement normatif, la problématique de la surpopulation n'a sans doute pas particulièrement donné lieu à la moindre atténuation du régime pénitentiaire interne. Les dispositions de la loi de principes offrent, du moins en théorie, de larges possibilités pour un accomplissement fructueux de la détention, aussi bien en ce qui concerne les contacts avec le monde extérieur que sur le plan de la formation, de l'éducation, de la mise au travail. Cependant, pour arriver à appliquer concrètement ces normes, il est indispensable qu'on dispose d'une structure des prisons de nature à répondre de façon satisfaisante aux besoins du moment. Dans la pratique, la surpopulation existante, souvent présente dans des bâtiments qui sont les témoins muets de l'opération de rénovation pénitentiaire de grande envergure que notre pays a connue au XIX^e siècle, donne lieu à de nombreux effets négatifs : une dégradation de l'atmosphère du milieu de vie et l'émergence d'un ensemble de problèmes, non seulement concernant la sécurité, la classification, l'hygiène et le confort, mais aussi par rapport au travail, à l'approvisionnement alimentaire, aux visites, (plus d'informations à ce sujet dans Beyens, Snacken et Eliaerts, 1993).

La surpopulation carcérale n'est de toute façon pas un phénomène récent. Cette problématique avait déjà retenu l'attention du politique au cours des premières décennies après l'indépendance de la Belgique (cf. Maes, 2009, p. 861-877). À l'époque, il était même question d'une capacité de détention plus grande

qu'actuellement, même si on s'en rapproche (10 093 places en 1852 ; Maes, 2009, p. 866). Mais, à la différence d'aujourd'hui, l'arsenal des peines et les modalités d'exécution des peines étaient plus restreints, la peine de prison étant conçue comme une alternative humaine à la barbarie des châtiments corporels et à la peine de mort (les taux de détention parlent d'eux-mêmes : 126,7 en 1831, 171,4 en 1840 ; Maes, 2009, p. 866).

Une coïncidence prête en tout cas matière à réflexion : à l'heure actuelle, l'idée selon laquelle la prison serait l'ultime recours adéquat se répand assez commodément et rapidement, tandis qu'en même temps le nombre de places d'enfermement s'accroît d'une façon inédite depuis longtemps. Un remarquable paradoxe... À partir de là, on ne peut que rester dans l'expectative : à terme, la nouvelle prison de Haren remplacera-t-elle la vieille infrastructure périmée ou se glissera-t-elle plutôt dans une politique purement expansionniste ?

Édouard Ducpétiaux, premier inspecteur général des prisons belges et principal moteur du mouvement de réforme du système pénitentiaire dans notre pays au XIX^e siècle, l'avait bien vite compris. Pour la réalisation de l'œuvre de sa vie — une application correcte et efficace de l'isolement cellulaire —, il était absolument nécessaire qu'il existe un équilibre entre population carcérale et capacité des infrastructures. Ce n'est pas sans raison qu'une circulaire ministérielle du 6 mai 1854 stipule que « [...] dans les prisons cellulaires où le nombre des prisonniers est strictement circonscrit par celui des cellules qui leur sont affectées, il est indispensable de maintenir le rapport entre les deux chiffres ».

Aujourd'hui, la question cruciale est : les responsables politiques entendent-ils vraiment limiter le nombre de détenus de façon drastique, au besoin par des mesures « fermes » ou bien persiste-

ra-t-on dans la dérive d'une extension débridée de capacité sans perspective de retour en arrière ? Quelle capacité viser en termes de grandeur, quelles limites poser quant à la façon de l'utiliser ? Ces questions sont matière à discussion. Procéder en augmentant la capacité à l'aveuglette — sans mesures d'accompagnement pour stopper l'affluence des détenus —, c'est en tout cas non seulement peu salubre, mais aussi dangereux... et, dans une moindre mesure, pas pour le bien-être du portemonnaie.

Certains redoutent que l'augmentation de capacité produise un effet d'« amorce » tel qu'on assisterait en définitive à l'enfermement de plus en plus de gens. Puisqu'il y aura, en tout cas temporairement, suffisamment de places, ce qui risque de lever toute inhibition (cf. Beyens, Snacken et Eliaerts, 1993, p. 216-218). À l'opposé, ailleurs, aux Pays-Bas à partir des années 1980, sous la pression d'une population carcérale en croissance, on a estimé devoir s'engager massivement dans la construction de nouvelles prisons, jusqu'à tripler le nombre de places disponibles (de 4 400 places en 1983 à 15 800 en 2004 ; van der Heide, Wartna et Blom, 2005, p. 173-174). Aujourd'hui, la baisse du nombre de détenus amène les autorités à y fermer les établissements les uns après les autres. Dommage d'avoir investi autant d'argent... ? Ou peut-être pas, étant donné qu'ils peuvent maintenant conclure des contrats lucratifs avec la Belgique, et entretemps aussi avec la Norvège ?

Croissance de la population carcérale

Trop peu de capacité ou trop de détenus ?

Quoi qu'il en soit de la discussion au sujet des besoins en capacité, ce que Tony Peters n'aurait sans doute jamais pu prévoir en 1980, c'est qu'à ce moment-là nous n'en étions qu'au point de départ d'un véritable boom de détenus. Pendant les trente-cinq dernières années, la

population carcérale a plus que doublé : on dénombre près de 11 600 détenus en 2014 (cf. *supra*) contre « à peine » 5 667 en 1980 (Maes, 2010, p. 49). C'est surtout depuis le début des années 1990, assez significativement juste après la nouvelle loi sur la détention préventive, que la population carcérale fait un gigantesque bond. Et cette augmentation se vérifie pour chaque catégorie de détenus (en l'analysant à partir de la nature des titres de détention).

En 2014, plus de 1 000 internés psychiatriques vivent dans des établissements pénitentiaires dans lesquels ils sont en plus souvent privés des soins adéquats. Le nombre de personnes en détention préventive (population journalière moyenne, en incluant ceux qui font l'objet d'une condamnation non définitive) a augmenté, de près de 1 500 détenus en 1980 à un peu plus de 3 600 en 2014. Et on assiste à une évolution similaire pour les condamnés définitifs : de quelque 2 500 à environ 6 800 en 2014 (Maes, 2010, p. 52-53 ; DGEPI, 2015, p. 50).

La croissance de la catégorie des condamnés à des peines de longue durée a été particulièrement forte au cours des années (Maes, 2010, p. 55-56 ; ici également, la position adoptée par la Belgique fait exception par rapport aux pays voisins³). Plusieurs explications peuvent être avancées, comme la dualisation croissante de la politique criminelle : d'un côté, de nouvelles incriminations, le rehaussement des peines prescrites, des peines effectivement prononcées de plus longue durée pour certains types

3| Parmi la population des condamnés (détenus sous surveillance électronique inclus ; situation au 1^{er} septembre 2012), on trouve un total de 20,6 % condamnés à des peines de moins de trois ans. Les détenus condamnés à des peines de trois à moins de cinq ans représentent 26,3 %, tandis que les condamnés à un total de cinq ans ou plus constituent la plus grande part (53,0 %). Ce tableau contraste fortement avec la situation en France et aux Pays-Bas, où les pourcentages des détenus condamnés à des peines de moins de trois ans représentent respectivement 63,0 % et 72,4 % (Aebi et Delgrande, 29 avril 2014, p. 98-99).

de délinquants (par exemple infractions liées aux stupéfiants, délits sexuels) ; de l'autre, des mesures ou peines alternatives pour les auteurs d'infractions qui sont perçues comme de gravité moindre. En outre, il arrive que ceux qui prononcent des peines ou déterminent des mesures adoptent un comportement « compensatoire » : recours inadéquat à la détention préventive ou imposition de sanctions plus sévères en vue d'éviter la non-exécution de courtes peines de prison ou de peines subsidiaires à l'amende, la conversion quasi automatique de la peine de prison en surveillance électronique, et l'octroi soi-disant généreux de la libération provisoire — au tiers de la peine (Jonckheere et Maes, 2012).

Tandis que ceux qui encourent de « courtes » peines (jusqu'à trois ans) bénéficient ainsi d'un régime d'exécution de peines particulièrement favorable, une libération anticipée est bien plus difficile à obtenir chez certaines catégories de condamnés, pour lesquels la « fin de peine » comme modalité de sortie de la prison est à la hausse, qu'il s'agisse ou non d'un choix « conscient » (Maes et Tange, 2014).

Succès grandissant des alternatives, mais sans effet

Timidité des tentatives, besoin de radicalité

La problématique de la surpopulation carcérale est à la traîne depuis des décennies. Elle a contribué à ce que bon nombre de nouvelles règles soient inventées, avant tout en ce qui concerne l'exécution des peines (situation juridique externe). Il s'agissait d'avoir (à nouveau) prise à l'entrée comme à la sortie du flux pénitentiaire.

En même temps, à d'autres phases de la justice pénale, précédant celles de l'exécution des peines, le législateur a introduit diverses modalités de traitement « alternatives » et de nouvelles sanctions dont il estimait qu'elles pourraient restreindre le

flux à l'entrée des prisons. Elles visaient notamment l'élargissement de la portée de la transaction (en 1984 et plus récemment 2011), l'introduction de la médiation pénale (1994), la révision des critères d'application de la détention préventive et l'insertion de la liberté et de la libération sous conditions comme alternative à cette dernière (1990), l'application de la peine de travail comme peine autonome (2002), de la détention sous surveillance électronique comme nouvelle modalité d'exécution de la détention préventive (2012), de la surveillance électronique comme peine autonome (2014) et de la probation, également comme peine autonome (2014)⁴.

Certaines de ces alternatives apparaissent particulièrement populaires. Par exemple, le nombre de nouveaux mandats de guidance suivis par les maisons de la justice dans le cadre de la liberté/libération sous conditions (comme alternative à la détention préventive) est passé de 609 en 1995 à 4 850 en 2013. Il en va de même pour la peine de travail autonome : de presque 4 600 mandats en 2003, on est passé à 9 902 en 2013, et même à plus de 10 000 mandats à un moment donné. Entretemps, la surveillance électronique comme modalité d'exécution de la peine de prison prenait son envol : 1 807 détenus étaient placés sous surveillance électronique le 1^{er} mars 2014⁵ (dont un certain nombre limité dans le cadre de la détention préventive).

À première vue, il paraît curieux que cet ensemble de mesures fasse peu avancer les choses, et que la tendance à la croissance de la population carcérale ne puisse guère être inversée ; tout au plus une certaine stabilisation semble-t-elle intervenir ces derniers temps. Il n'y a pourtant pas de quoi s'étonner.

4 | Le 29 juin 2015, le Conseil des ministres a décidé que les lois concernant la surveillance électronique et la probation comme peine autonome entrèrent en application le 1^{er} mai 2016, <http://bit.ly/1Kti5dL>.

5 | <http://bit.ly/1Jeu52>.

Bibliographie

Aebi M.F. et Delgrande N., *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations, Survey 2012*, Strasbourg, Council of Europe, 29 avril 2014; *Idem SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations, Survey 2013*, Strasbourg, Council of Europe, 15 décembre 2014.

Bas R. (2003), « 10 000 ? », *Fatik, Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, n° 97, 3-4.

Beyens K., Snacken S. et Eliaerts C. (1993), *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Kluwer.

Direction générale des établissements pénitentiaires, *Rapports annuels 2013 et 2014*, SPF Justice, 2014 et 2015.

Ducpétiaux É. (1865), *Réforme des prisons, Système cellulaire*, Denaux.

Dupont L. (1998), « Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van Vrijheidsstraffen », *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Dupont L. (dir.), Universitaire Pers Leuven, 17-229.

Jonckheere A. et Maes E. (2012), « Le trop-plein de détenus », *Politique, revue de débats*, n° 77, « Des prisons au bout du rouleau. L'enfermement, miroir de la justice ? », 28-29, <http://bit.ly/1MvML2D>.

Kommer M. (1995), « Tering en nering. Naïeve gedachten over het capaciteitsprobleem », *Justitiële verkenningen*, n° 6, 17-34.

Pour ne mentionner qu'une raison parmi d'autres, il n'est pas exclu, il est même probable que, dans de nombreux cas, les nouvelles modalités de traitement et d'exécution n'interviennent pas comme substitut à une peine de prison, mais soient appliquées dans des situations où auparavant, soit aucune réaction aurait été envisagée, soit une autre sanction ou mesure moins drastique aurait été infligée (c'est le phénomène d'*élargissement* et de *renforcement* du filet pénal).

De plus, quelles que soient les bonnes intentions sous-jacentes à la conception et à la mise en œuvre des interventions légales, on cherche et trouve toujours dans la pratique des échappatoires pour « assouvir la faim de punir » et contrecarrer les intentions initiales du législateur.

À moins que... le législateur ne choisisse des solutions « radicales » ?

Vers des « critères d'incarcération » et une capacité maximale ?

Des interventions qui, d'emblée, excluent complètement dans certains cas l'application de la peine de prison et de la détention préventive, allant de pair avec une limitation de la capacité utilisable des infrastructures carcérales.

Des « recettes » dans ce sens ont déjà été élaborées dans le cadre des travaux préparatoires qui ont conduit à la loi de principes. La Proeve van voorontwerp van beginselenwet... [Essai d'avant-projet de loi de principes] n'introduisait pas seulement le principe de « éénmanscel » [la cellule privative], mais aussi celui de l'établissement d'une capacité pénitentiaire maximale (Dupont, 1998). Ducpétiaux (1865, p. 11-12), à vrai dire dans un autre contexte historique, n'était déjà pas défavorable à une telle idée, au contraire. En cas de dépassement de cette capacité maximale, soit le ministre de la Justice pourrait procéder à la libération provisoire (« voorlopige invrijheidstelling met het oog op sanering van overbevolking van

de strafinrichtingen » ; mise en liberté provisoire en vue de la remédiation à la surpopulation des institutions pénitentiaires ; cf. art. 170 « Proeve van... »), soit le ministère public pourrait décider de ne pas exécuter la sanction (cf. art. 14 « Proeve van... », voir aussi la proposition de loi de principes⁶). Le Collège des procureurs généraux aurait pour fonction d'élaborer des critères de décision concrets à cet effet⁷. En fin de compte, ni la cellule privative ni la capacité maximale n'ont été ratifiés par une majorité parlementaire, principalement pour des motifs budgétaires et sécuritaires.

Plus ou moins de détenus, plus ou moins de capacité, tout est possible. Mais en 1995, dans une contribution intitulée *Tering en nering. Naïeve gedachten over het capaciteitsprobleem* [Vivre selon ses moyens. Pensées naïves sur le problème de capacité], le sociologue hollandais Max Kommer (1995, p.32) mettait déjà en lumière qu'il s'agit ici avant tout d'une « kwestie van willen, een morele keuze » [une question de volonté, un choix moral].

Le tout est de savoir si la maximisation de la capacité, une solution qui a été considérée comme inacceptable au moment du débat parlementaire sur la loi de principes, apparaîtra quand même à terme comme une option qu'on ne peut s'acharner à éluder. En effet, « wat baten kaars en bril als den uil niet zien wil... » [Il n'y a pas de pire aveugle, que celui qui ne veut pas voir].

L'auteur tient à remercier Paul Gérardin pour la traduction vers le français du texte original néerlandais et Benjamin Mine pour sa relecture attentive.

6 | Article 15 de la proposition de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus (Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, 1365/001, err. Doc. Parl., Chambre, 2000-2001, 1365/002) qui prévoit aussi des modalités différentes d'exécution.

7 | Les situations dans lesquelles la prison resterait « een niet te vermijden antwoord » [une réponse inévitable] ont par exemple déjà été signalées (prudemment) dans l'exposé de motifs de la « Proeve van... » (Dupont, 1998, p. 125-126).

Maes E. (2009), *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Maklu.

Maes E. (2010), « Evoluties in punitiviteit: lessen uit de justitiële statistieken », *Hoe punitief is België?*, Aertsen I., Beyens K., Daems T. et Maes E. (dir.), Maklu, 43-83.

Maes E. et Tange C., « Langgestrafte vero (2014) oordeelden in de SURB-wachtkamer voor voorwaardelijke invrijheidstelling. "En attendant Godot?" », *Exit gevangenis? Werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Beyens K., Daems T. et Maes E. (dir.), Maklu, 97-131.

Peters T. (1980), « De gevangenen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet », *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, n° 4, 265-270.

van der Heide W., Wartna B. et Blom M. (2005), « Tenuitvoerlegging van sancties », *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004, Ontwikkelingen en samenhangen* (Onderzoek en beleid n° 237), Eggen Th. et van der Heide W. (dir.), WODC, 173-209.