

1. La diminution de la criminalité versus l'augmentation de la criminalisation

*« Dans les années 1990, les chiffres de la police américaine font état d'une baisse remarquable de la criminalité, tant pour les crimes contre les biens que pour les crimes violents. C'est une surprise, car beaucoup avaient prédit une tendance à la hausse. Le phénomène est baptisé crime drop. Rapidement, il s'avère qu'il n'est pas propre aux États-Unis : le phénomène se manifeste également dans de nombreux pays (occidentaux) mais avec des différences régionales. Il y a, par exemples, des différences temporelles. En Europe occidentale, la diminution ne commencera que deux ou trois ans plus tard par rapport aux États-Unis. En Europe de l'Est, certaines tendances s'amorceront encore plus tard. Mais il y a aussi des différences substantielles. Par exemple, le crime drop en Europe concerne principalement les crimes contre les biens et moins les crimes violents, sauf les homicides qui, eux, suivent la tendance à la baisse également observée aux États-Unis »<sup>1</sup>*

Force est de constater que malgré une baisse des chiffres de la criminalité, les services de probation n'ont jamais eu autant de dossiers à traiter. Si on prend un peu de recul grâce aux statistiques produites annuellement par le Conseil de l'Europe, on constate que la Belgique se singularise dans l'usage qu'elle fait des peines privatives et restrictives de liberté.

En moyenne, en juin 2025, il y avait près de 13.000 détenus en population journalière (pour une capacité de 11.000 places) contre près de 70 000 suivis (de la médiation à l'exécution des peines) en cours en maisons de justice et au sein des centres de surveillance électronique au niveau national<sup>2</sup>.

Chaque acteur de la chaîne pénale est donc confronté au problème de la "surpopulation".

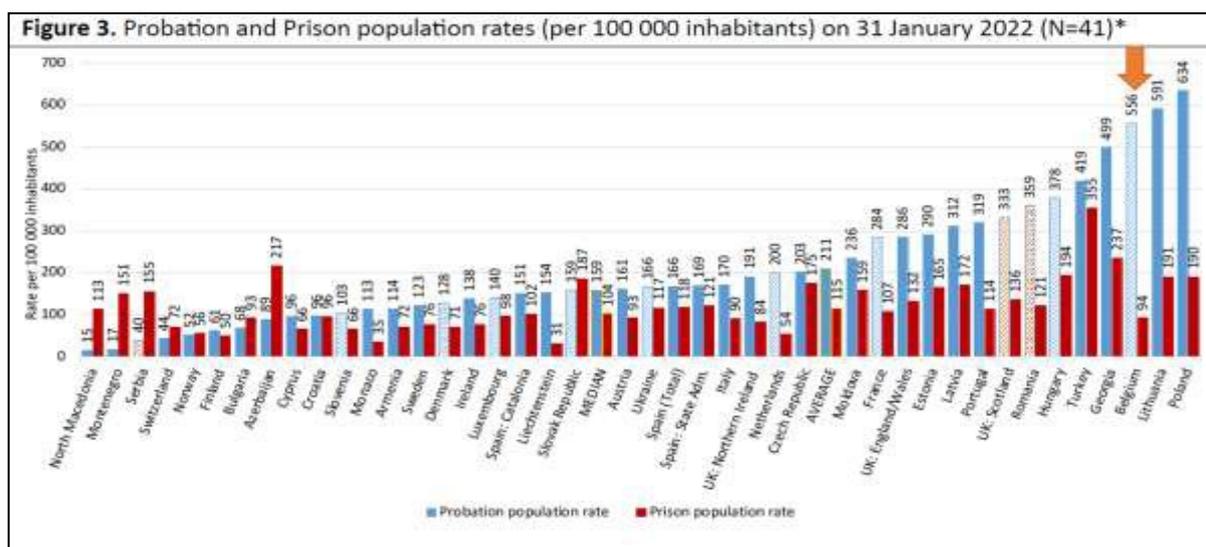
Nous devons nous interroger réellement sur la place de la peine de prison comme *ultimum remedium* dans la pratique tout comme sur l'impérieuse nécessité de reconnaître la pénibilité des peines restrictives de liberté. Ces peines dites alternatives ne sont pas suffisamment reconnues comme pénibles et la Belgique est clairement dans le peloton de tête de l'extension du filet pénal (net-widening). Le terme « alternative » est d'ailleurs remplacé dans le nouveau code pénal par « peines restrictives de liberté ». Etant donné qu'on assiste à la fois à une inflation pénale et à une saturation de toute la chaîne pénale, il est devenu urgent de traiter les questions de la capacité d'exécution au travers notamment de la mise en place de mécanismes de priorisation ou de quotas tant pour les prisons que pour la probation.

---

<sup>1</sup> BURSSENS, DIETER (2023). TENDANCES DE LA CRIMINALITÉ. LE CRIME DROP AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EN BELGIQUE, RAPPORT DE RECHERCHE 57B, BRUXELLES : INCC.

<sup>2</sup> Ces données qui avaient été transmises dans le cadre de SPACEII datent du 31 janvier 2024 mais force est de constater, que d'années en années, ce nombre ne fait qu'augmenter

Le tableau ci-dessous<sup>3</sup> montre le taux de personnes détenues (en rouge) et en probation (en bleu) pour 100.000 habitants. Si au 31 janvier 2022, le taux de personnes incarcérées en Belgique est un peu en deçà de la médiane et de la moyenne des pays du Conseil de l'Europe, le taux de mandats en probation est lui 3,5 fois supérieur à la médiane européenne et plus de 2 fois supérieur à celui de la moyenne européenne. Sur le plan méthodologique, il importe toutefois de clarifier un point pour la Belgique à savoir que la comptabilisation est effectuée au départ du nombre de mandats traités et non au départ du nombre de personnes justiciables concernées. Cependant, malgré cette nuance à prendre en compte, la place de la Belgique au regard des autres pays reste particulièrement interpellante.

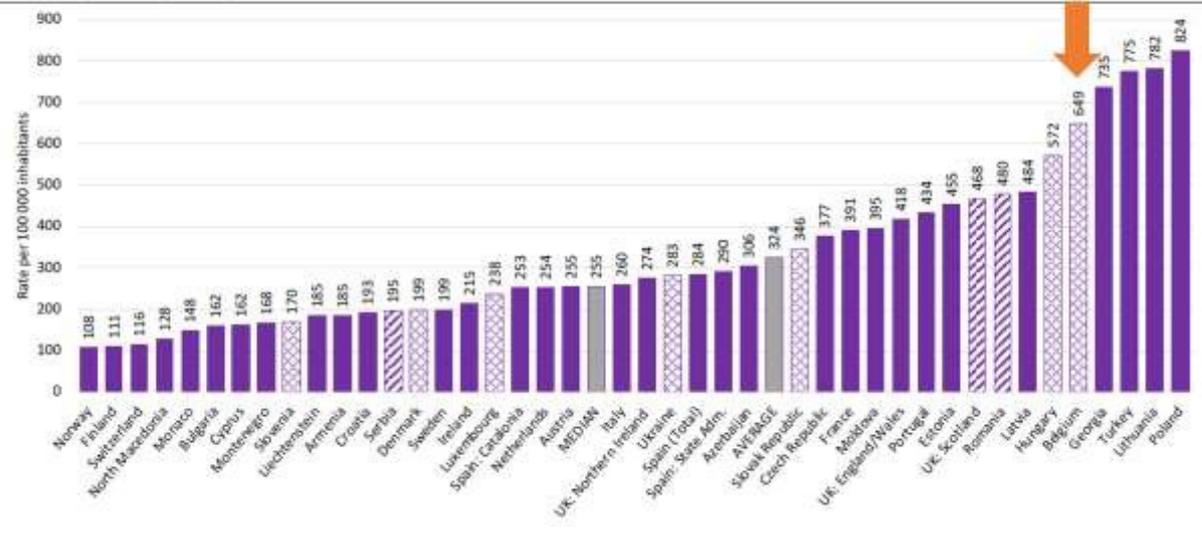


Selon Alexia Jonckheere (INCC)<sup>4</sup> « une analyse des mandats en cours au sein des Maisons de justice le 1er janvier 2020 témoigne tout d’abord du volume de la population alors sous contrôle judiciaire : il y avait plus de 52.000 personnes impliquées dans au moins un mandat de guidance, de suivi d’une peine de travail ou de médiation-mesures (en 2024, il y en avait près de 70 000) 92% de cette population ne faisait alors l’objet que d’une peine ou mesure, soit la toute grande majorité ». Cela signifie cependant que presque 10 % des justiciables cumulent plusieurs peines ou mesures. Il est arrivé qu’un justiciable cumule 11 peines de travail ! Quel est le sens de la peine dans un tel contexte ?

<sup>3</sup> AEBI. M. F., COCCO.E & HASHIMOTO. Y. Z. (2023). *Probation and Prisons in Europe 2022 : Key Findings of the SPACE reports. Series UNILCRIM 2023/3*. Council of Europe and University of Lausanne. <https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>

<sup>4</sup> A. JONCKHEERE « Les chiffres de l’activité en maison de justice. Un regard à travers SIPAR, le système informatique parajudiciaire » *Justice & Communauté : Au cœur de la relation*. Actes du colloque, 30-31 mai 2022, pp 161-176.

**Figure 5.** Estimated correctional population rate (inmates + probationers) per 100 000 inhabitants on 31 January 2022 (N=41)\*



Afin d'avoir une vue d'ensemble des peines privatives et restrictives de liberté mises à exécution, le tableau ci-dessus est très pertinent : la Belgique a un taux de population pénale 2,5 fois supérieur à la médiane européenne et 2 fois supérieur à la moyenne européenne.

Ce constat est très interpellant. La Belgique est très éloignée de pays connus pour leurs bonnes pratiques, à savoir la Norvège, la Finlande ou la Suisse. Les Pays-Bas qui sont plus proches de nous ont une réalité très contrastée (et nettement plus enviable) par rapport à la nôtre qui est plus proche de celle de la Turquie ou de la Hongrie ou d'autres pays à la droite du tableau.

Croire que l'impunité règne en Belgique est très questionnable. Si on ajoute à cela toutes les sanctions administratives (communales, provinciales, régionales...), il s'avère que le système est réellement très contrôlant et... saturé.

Il ressort des éléments abordés ci-dessus que malgré la mise en œuvre des peines privatives de liberté au niveau fédéral et des peines restrictives de liberté au niveau communautaire, le problème du net-widening de l'inflation pénale (soit des peines de plus en plus nombreuses, lourdes et longues) sont des problématiques partagées à la fois par les services pénitentiaires et les services de probation

## 2. Une politique pénale toujours plus répressive

L'augmentation du nombre de détenus et de probationnaires s'explique aussi par une politique plus répressive.

Au niveau des prisons par exemple, la surpopulation en Belgique s'est aggravée suite à une décision politique de mettre en application une législation plus contraignante relative à l'application des peines de prison de 3 ans ou moins qui auparavant été gérées de manière plus automatisée par l'administration pénitentiaire.

La surpopulation s'explique aussi par la saturation des services de santé mentale. Des personnes avec des problèmes psychiatriques ou d'assuétudes sont donc placées en prison, à défaut d'avoir une place ailleurs.

Au niveau des services de probation, nous constatons une augmentation exponentielle des dossiers concernant les faits de roulage. En 2023, les dossiers « roulage » représentait un peu plus de la moitié (56%) de l'ensemble des nouveaux dossiers de suivi/guidance confiés aux Maisons de justice francophones. Dans le cadre des mesures de suspension/sursis probatoire et des peines de travail, les dossiers de roulage représentent respectivement 59% et 61% du total des nouveaux dossiers réceptionnés. A noter que les données européennes issues de SPACE 2 sont en outre révélatrices de l'impact des infractions de roulage sur les pratiques des services de probation belges. En effet, en 2022, le pourcentage des dossiers de « probationnaires » (stock) concernés par une mesure alternative pour des infractions de roulage est 37.2 alors que la médiane européenne est à 10.9<sup>5</sup>.

L'inflation pénale est très spectaculaire. On punit énormément aujourd'hui, beaucoup plus qu'avant et on ajoute des motifs de criminalisation, sans en retirer :

#### 2.1 Exemple du nouveau Code pénal dont l'entrée en vigueur est prévue le 8 avril 2026.

Si le nouveau Code pénal limite les possibilités de condamner à une peine de prison (en supprimant notamment les peines de 6 mois ou moins) et favorise le recours aux peines restrictives de liberté, il crée également de nouvelles peines à savoir le traitement sous privation de liberté <sup>6</sup>et le suivi prolongé<sup>7</sup>.

#### 2.2 Accord du Gouvernement fédéral du 31/1/2025

Quelque soit le pays, force est de constater que certaines politiques de droite ont inévitablement un impact sur le net widening.

À titre d'exemple, quelques mesures envisagées par le Gouvernement belge :

- Adaptation des conditions de temps pour la date d'admissibilité à la libération conditionnelle des personnes en détention à 3/5 (au lieu de 1/3), à 3/4 pour les récidivistes et 4/5 pour les peines criminelles ;

---

<sup>5</sup> M.F. Aebi, Y.Z. Hashimoto, *SPACE II-2022, Persons under the supervision of probation agencies*, Strasbourg, 22 December 2022, pp. 97-98.

<sup>6</sup> Peine privative de liberté infligée au condamné qui est jugé responsable mais dont la responsabilité est atténuée en raison d'un trouble mental ou qui est atteint d'une pathologie en lien causal avec la commission de l'infraction (durée de la peine de 6 mois à 20 ans mais dans un établissement qui n'est pas une prison)

<sup>7</sup> Peine accessoire (qui remplace l'actuelle mise à disposition du TAP) qui consiste en l'obligation pour le condamné de respecter des conditions après l'extinction de la peine principale.

- Augmentation de la capacité carcérale pour lutter contre la surpopulation<sup>8</sup> ;
- Extension de la peine du suivi prolongé à des nouvelles catégories de condamnés ;
- Possibilité de placer un dispositif électronique de contrôle d'alcool et de drogues pour mieux contrôler les interdictions de consommation;
- Criminalisation de l'évasion de prison et du sabotage du matériel de surveillance électronique.

### 3. L'exemple de la détention préventive

En Belgique, près d'un tiers des personnes incarcérées sont en détention préventive, c'est-à-dire qu'ils sont en attente d'un procès concernant les faits dont ils sont suspectés.

La détention préventive ne diminue pas. C'est également le cas pour les alternatives à la détention préventive qui augmentent ou restent stables alors que les détentions préventives sous SE ne font qu'augmenter.

#### *Flux DPSE et ADP en communauté française*

Année	2020	2021	2022	2023	2024
DPSE	872	1191	1260	1431	1795
ADP	2970	2994	3254	3481	3457

- Constat en lien avec la recherche de l'INCC (DETOUR "Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio », 1/11/2017 – 2 nd Belgian National Report on Expert Interviews) :
  - ➔ Quand elles sont octroyées, les mesures alternatives à la détention préventive sont rarement accordées d'emblée, mais sont précédées par une période de détention effective.
  - ➔ On assiste à l'apparition d'une forme de progressivité : d'abord une détention préventive, ensuite une détention préventive sous surveillance électronique, ensuite une libération sous conditions, enfin une libération sans conditions. Cette progressivité prolonge la durée de la surveillance judiciaire<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Or on sait que l'augmentation de la capacité n'a pas d'impact puisque dès que des places se libèrent, elles se remplissent puisque « le robinet n'arrête pas de couler »

<sup>9</sup> Par ailleurs la durée des ADP n'arrête pas d'augmenter puisque la loi sur la détention préventive a été modifiée en 2024 : La loi du 18 janvier 2024 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III publiée au moniteur belge le 26 janvier 2024 a modifié l'article 36 §2 de la loi sur la détention préventive en prévoyant que lorsque la chambre du conseil maintient les conditions de la libération sous conditions lorsqu'elle renvoie vers le tribunal correctionnel, la mesure court jusqu'à ce qu'une décision sur le fond ayant acquis l'autorité de la chose jugée est prise ou qu'une décision d'une date antérieure mettant fin aux poursuites intervient.

- ➔ Une mesure de libération sous conditions dure en moyenne plus longtemps qu'une détention préventive. Et n'est pourtant pas décomptée dans le calcul de la peine qui sera éventuellement prononcée
- ➔ Les conditions sont en général les mêmes que celles qui sont imposées après jugement, dans le cadre de la peine ou des modalités d'exécution de la peine (mesure probatoire, libération conditionnelle, surveillance électronique, etc). Or la mesure avant jugement ne peut être une « peine anticipée »,
- ➔ On observe un détournement des objectifs et donc de la légitimité de la mesure. Par exemple, si le justiciable respecte ses conditions et que l'autorité en fait une évaluation positive, elle tend à prolonger la période de liberté sous conditions au nom du bien du justiciable (par exemple pour prolonger une injonction thérapeutique), alors que les conditions d'un mandat d'arrêt ne sont plus réunies, Dans ce même ordre d'idées, on peut se demander si un même raisonnement ne vaut pas pour le prononcé du jugement sur le fond : si les conditions en mesure alternative à la détention préventive ont été respectées, le juge ne sera-t-il pas plus enclin à prononcer un sursis probatoire (avec les mêmes conditions) qu'un sursis simple, par exemple ?

Pour orienter au mieux les États membres dans leur gestion de la détention préventive (appelée plus généralement « détention provisoire »), la Commission Européenne a pris une recommandation spécifique le 8 décembre 2022 qui permettrait, si elle était appliquée, de fortement diminuer le risque de net widening :

#### Principes de base de cette recommandation

- Les États membres ne devraient imposer la détention provisoire que lorsque cela est strictement nécessaire et à titre de mesure de dernier ressort, en tenant dûment compte des circonstances propres à chaque cas particulier. À cette fin, les États membres devraient, lorsque cela est possible, recourir à des mesures alternatives.
- Les États membres sont encouragés à imposer la détention provisoire uniquement pour les infractions passibles d'une peine privative de liberté minimale d'un an.
- Les États membres devraient veiller à ce que toute décision prise par une autorité judiciaire d'imposer une détention provisoire, de prolonger une détention provisoire ou d'imposer des mesures alternatives soit dûment motivée et justifiée et se réfère à la situation spécifique du suspect ou de la personne poursuivie pour justifier sa détention.
- Les États membres devraient veiller à ce que le bien-fondé des motifs pour lesquels un suspect ou une personne poursuivie est placé en détention provisoire fasse l'objet d'un réexamen périodique par une autorité judiciaire. Dès que les motifs de détention de la personne cessent d'exister, les États membres devraient s'assurer que le suspect ou la personne poursuivie est libéré sans retard injustifié. Les États

membres devraient, en principe, limiter l'intervalle entre les réexamens afin qu'il ne dépasse pas un mois, sauf dans les cas où le suspect ou la personne poursuivie dispose du droit de présenter, à tout moment, une demande de remise en liberté et de recevoir une décision concernant cette demande sans retard injustifié.

- Les États membres devraient s'assurer que la durée de la détention provisoire n'excède pas celle de la peine susceptible d'être prononcée pour l'infraction en question, et n'est pas disproportionnée par rapport à cette peine. Les États membres devraient veiller à ce que la durée de la détention provisoire imposée ne porte pas atteinte au droit d'une personne détenue d'être jugée dans un délai raisonnable. Les États membres devraient examiner en priorité les affaires dans lesquelles une personne fait l'objet d'une détention provisoire.
- Les États membres devraient déduire toute période passée de détention provisoire avant la condamnation, y compris lorsqu'elle est exécutée dans le cadre de mesures alternatives, de la durée de toute peine d'emprisonnement prononcée par la suite.

#### 4. Quel public-cible ?

Face à l'augmentation constante du nombre de personnes judiciairisées, la question qui se pose est de savoir à quoi consacrer nos moyens qui sont par définition limités. Il est important que, structurellement, tout en gardant un certain niveau de qualité, les prises en charge puissent être davantage différenciées.

La priorisation face au flux de mandats est une question quotidienne. Cette question en amène une autre qui renvoie à la capacité de prise en charge tant au sein des prisons que des services de probation

Exemples :

- Comme mentionné précédemment, le contentieux qui a le plus augmenté au niveau des mandats que les services de probation reçoivent est celui des faits de roulage. On peut se poser la question de la valeur ajoutée de l'intervention d'un service de probation pour une grande partie de ces dossiers, lorsque le justiciable ne présente pas de problématique particulière ou de difficultés de réinsertion.
- Au niveau des établissements pénitentiaires, on constate que près de 38% de la population pénitentiaire belge n'a pas de droit de séjour, que cette catégorie de détenus reste plus longtemps en détention et a beaucoup moins de chance de bénéficier d'une modalité d'exécution de la peine. Il est donc nécessaire de mettre en place des mécanismes de prise en charge de ces justiciables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la prison afin qu'ils puissent être dans les conditions leur permettant d'obtenir une libération anticipée.

- De manière globale, les exigences posées par les autorités décisionnelles pour permettre à un justiciable de sortir de prison sont beaucoup trop élevées : comment trouver un emploi ou un logement sans avoir une date de sortie clairement définie ? Il y a un décalage entre la réalité de la sortie et les attentes de autorités.
- Comment préparer un plan de reclassement dans un contexte où les conditions de détention sont catastrophiques, les besoins de base des détenus ne pouvant pas être assurés et sans que les services d'aide puissent effectuer correctement leur travail ?

#### 5. Construire le futur plutôt que figer le passé

Le jugement pénal sanctionne, via la condamnation, un comportement passé (ritualisation importante). En théorie, les peines et mesures exécutées dans la communauté devraient viser à soutenir l'inclusion sociale dans une perspective d'avenir et de non-récidive mais en pratique on assiste à une extension du filet pénal.

Importances de mettre en place des balises « Droits humains » (recommandations du Conseil de l'Europe) et de se recentrer, dans l'exécution, sur l'objectif premier des peines et mesures

#### 6. Une intervention orientée vers l'avenir

Exemple belge- les interventions de l'AGMJ qui :

- Placent le justiciable au centre (vision globale) des interventions des services dans le cadre d'une approche intersectorielle
- Sont individualisées
- Visent à apporter une réponse adaptée à la situation rencontrée
- Se basent sur une méthodologie spécifique : Qualité de la relation professionnelle/ Principes de base/Approche systémique qui ne fige pas une personne dans un comportement/une étiquette et la considère comme ayant ou pouvant acquérir la capacité de changer
- Mise en place des conditions favorables à l'expression d'une demande de changement (processus de désistance)
- Identification des leviers de changement (entre autres la justice restauratrice)
- Soutiennent le développement du capital humain et social

#### 7. La justice restauratrice et la désistance comme leviers de changement

Le Code de la justice communautaire qui définit l'action des services de probation en Belgique francophone assoit le principe de s'inscrire dans une approche de justice

restauration. Cette approche permet d'ouvrir des perspectives de reconstruction du lien social autres que celles apportées par le système pénal.

La justice restauratrice ne doit plus être perçue uniquement comme une orientation possible vers un service spécialisé mais bien comme une responsabilité transversale des services (probation et service d'aide partenaires)

Création d'une plateforme « Justice restauratrice » qui regroupe des services opérationnels et des services partenaires

Réflexion en cours sur la manière dont la justice restauratrice peut influencer le positionnement des services de probation dans leur travail avec les auteurs tout au long de la guidance sous contrainte (place de la victime, prise en compte des besoins de l'auteur, de la victime, des proches de l'auteur et de la victime, de la société, etc.) ainsi qu'avec les victimes.

## 8. En conclusion

- Diminuer l'inflation pénale et la possibilité de recourir à une peine de prison pour les infractions les plus graves

Il faudrait dès lors agir directement sur le quantum des peines pour avoir un véritable impact sur la surpopulation carcérale. En effet, agir directement sur l'exécution des peines n'a pas l'impact escompté car les juges de fond en tiennent compte dans leur sentencing.

Or, on constate que les réformes du système pénal belge vont dans le sens d'une plus grande sévérité, plus grande intensité ou durée : « C'est toujours plus de la même chose ».

Il est important d'avoir un débat serein autour de la place de la peine dans notre système pénal en promouvant une approche globale, comme l'a fait la Finlande il y a 60 ans.

L'approche consiste à décriminaliser certains comportements (par exemple la consommation de drogue, etc.) en sortant certaines infractions du Code pénal, de les déjudiciariser et d'avoir une réponse autre (sociale, administrative qui ne passe pas par le système pénal). Dans cette approche, lorsqu'il y a détention, celle-ci doit constituer un temps utile en vue de la sortie. Le détenu est considéré comme un client qui a droit à un certain niveau de prestation (dont l'Etat est responsable) et la sortie est l'objectif qui est investi dès le premier jour de l'incarcération.

Cette vision globale est nécessaire pour sortir de la fragmentation et de la dispersion à laquelle nous assistons et qui impacte l'efficacité de l'ensemble de la chaîne pénale et partant, la valeur ajoutée pour l'ensemble de la société.

Comme l'avait indiqué Fergus McNeill, le système pénal est un peu comme un gardien de but. Si la pression est trop forte, il ne peut pas faire face et être efficace. La prévention doit être

davantage investie. Pénaliser le social<sup>10</sup> n'a pas de sens d'autant que nous savons que sans justice sociale, il n'y a pas de justice.

- **Importance des concertations avec le monde judiciaire**

Il y a une responsabilité collective de tous les acteurs de la chaîne pénale mais les exécutants (prisons et services de probation) sont les mieux placés pour relayer les difficultés des justiciables et ont le devoir de le faire. Les acteurs du monde judiciaire doivent s'ouvrir au dialogue en vue de participer à une analyse globale et structurelle du système d'exécution de la justice pénale. Encore trop souvent, chaque juge prend ses décisions sans avoir connaissance des réalités institutionnelles existantes et des problèmes d'exécution des services pénitentiaires et de probation.

- **Ne pas tout analyser sous l'angle des faits divers**

Un réel travail pédagogique doit être accompli à l'égard du grand public et des médias afin de faire comprendre la nature et l'objectif des peines restrictives de liberté. Des situations individuelles exceptionnelles conduisent souvent à des lois plus répressives encore.

- **Soutenir l'inclusion sociale tout en respectant la sécurité publique**

Tout en étant conscient des limites dans lesquelles nous intervenons, notre responsabilité de service public est de consolider la confiance des citoyens en nos institutions. Nous incarnons, chacun, dans chacune des fonctions que nous exerçons, ce contact avec les institutions de l'Etat. L'expérience nous apprend que nous touchons des publics parfois très éloignés des institutions. Nous avons cette responsabilité, dans la manière dont nous exerçons nos fonctions, de fournir une offre de service qui vise à permettre d'accéder aux services de l'Etat et faire société. A cet égard, nous devons être respectueux des droits humains en étant très vigilant sur les questions d'éthique et de déontologie qui restent sans cesse ouvertes et doivent interroger nos pratiques.

Il faut également que la société soit beaucoup plus inclusive car il y a encore trop d'obstacle à la réinsertion : le casier judiciaire, les problèmes de dettes, l'augmentation de la précarité, l'augmentation des listes d'attente dans les services sociaux et de soins, la difficulté de trouver des lieux de prestation au sein de la société civile susceptible d'accueillir des justiciables condamnés à une peine de travail....

---

<sup>10</sup> Lire à ce sujet : MARY, P. (2003). *Insécurité et pénalisation du social*. In *Quartier libre*, Volume 67. Labor.