

# Politique pénale et d'exécution des peines

**APERÇU & DÉVELOPPEMENT**

<b>Introduction</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>I. L'instruction en matière pénale – la détention préventive</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>1. Situation</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>II. L'exercice de l'action publique par le Ministère public</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>1. Traitement des infractions par le Ministère public</b> . . . . .	<b>14</b>
1.1. Règlement amiable et médiation pénale . . . . .	14
<b>2. Réquisitoire des peines par le Ministère public.</b> . . . . .	<b>15</b>
2.1. Instauration de directives en matière de poursuites pénales ? . . . . .	15
<b>III. Fixation de la peine</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>1. L'arsenal des peines.</b> . . . . .	<b>17</b>
1.1. Un éventail de peines étendu et obscur . . . . .	17
<b>2. Calcul de la peine</b> . . . . .	<b>18</b>
2.1. Vers un régime légal de calcul de la peine . . . . .	18
<b>IV. Exécution de la peine</b> . . . . .	<b>21</b>
<b>1. La peine privative de liberté</b> . . . . .	<b>21</b>
1.1. Surpopulation – esquisse générale chiffrée de la situation . . . . .	21
1.2. La population générale en détention . . . . .	22
a) <i>Condamnés à titre définitif</i> . . . . .	22
b) <i>Inculpés en détention préventive</i> . . . . .	22
c) <i>Internés.</i> . . . . .	22
1.3. Groupes particuliers au sein de la population en détention . . . . .	24
a) <i>Etrangers.</i> . . . . .	24
b) <i>Mineurs dans les établissements pénitentiaires.</i> . . . . .	25
c) <i>Délinquants sexuels</i> . . . . .	26
d) <i>Toxicomanes dans les établissements pénitentiaires.</i> . . . . .	29
1.4. L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans . . . . .	31
1.5. Déroulement de la détention et des soins . . . . .	33
a) <i>Déroulement de la détention.</i> . . . . .	33
b) <i>Déroulement des soins pour les internés</i> . . . . .	33
c) <i>Une offre des Communautés.</i> . . . . .	35
<b>Aide et assistance aux détenus</b> . . . . .	<b>35</b>
<b>Offre préventive et curative pour les détenus à problèmes</b>	
<b>psychiques.</b> . . . . .	<b>35</b>
<b>Accords de coopération entre la Justice,</b>	
<b>les Communautés et Régions</b> . . . . .	<b>36</b>
d) <i>Propositions</i> . . . . .	37

<b>2. Peines pécuniaires</b>	<b>37</b>
2.1. Rationaliser les procédures existantes	39
2.1.1. Perception Immédiate (PI)	39
2.1.2. Le règlement amiable (RA)	39
2.1.3. Amende	42
2.2. Digitaliser et centraliser	43
<b>3. Mesures et peines restrictives de liberté</b>	<b>43</b>
3.1. Généralités	43
3.2. Probation (sursis et suspension)	43
3.3. Peine de travail	46
3.4. Mesures d'enseignement	49
3.5. Surveillance électronique	50
<b>V. Une approche intégrale et coordonnée</b>	<b>53</b>
1. Une exécution de la peine qui correspond à une fixation cohérente de la peine	53
2. Vers de nouvelles étapes dans la collaboration entre la Justice, les Communautés et d'autres départements	54
2.1. Une exécution de la peine de qualité n'est pas la mission de la Justice seule	54
2.2. Une collaboration aisée en guise de défi stratégique important	55
2.3. Vers une offre d'aide et d'assistance qui est aussi adaptée à l'évolution des peines et mesures restrictives de liberté	56
2.4. Vers une concertation fondamentale entre les différentes autorités	57
3. Position de la victime dans l'exécution de la peine	58
3.1. Généralités	58
3.2. Les différentes qualités de la victime	58
3.3. Transparence pour le tribunal quant au statut de la victime	60
3.4. Transparence pour la victime	60
3.5. La victime dans la phase d'exécution de la peine	60
4. Médiation (réparatrice)	63



## INTRODUCTION

La présentation de la «note d'orientation Politique pénale et exécution des peines» en Commission de la Justice de la Chambre des représentants le 19 juin 1996 plaçait l'exécution des peines dans les starting-blocks légaux. Les années écoulées ont incontestablement vu de forts investissements dans la normalisation légale du secteur pénitentiaire.

- La loi de base du 12 janvier 2005 est la base du statut juridique du détenu «intra muros» (statut juridique interne).
- Cette loi a été complétée en 2006 par le régime légal du statut juridique *externe* du détenu (modalités d'exécution des peines et droits de la victime).
- En 2007 ont alors suivi les lois relatives à l'internement des personnes atteintes de troubles mentaux et concernant la mise à disposition du tribunal de l'application des peines.

La note «politique pénale et d'exécution des peines – aperçu & développement» des années 2009-2010 donne un aperçu général de la situation actuelle dans le domaine des politiques pénales et d'exécution des peines, indique un nombre de points névralgiques et donne l'impulsion pour les actions à venir. Ce bilan est nécessaire afin d'obtenir une vision structurée des évolutions des problèmes dans le secteur. Il démontre que dans certains domaines des recherches plus avancées sont nécessaires; en même temps il est évident que pour un nombre de facettes, l'action immédiate est possible, qu'elle soit de nature législative ou non.

Depuis la mise au point de la Note d'orientation «Politique pénale et exécution des peines» (1996), plusieurs fortes évolutions sont perceptibles:

### > **Attention particulière pour la victime**

Notre pays remplit un rôle moteur pour ce qui concerne l'implication de la victime dans la procédure pénale. Depuis les années nonante ont été approuvées une série de modifications législatives qui visent un meilleur accueil et une meilleure protection des victimes d'infractions.

En 1998, la victime qui s'est constituée partie civile a obtenu les mêmes droits que le suspect inculpé (ainsi la victime peut consulter le dossier répressif, demander la levée de certaines mesures et des devoirs d'instruction supplémentaires).

En outre a aussi été créée la qualité de «personne lésée» qui permet, sans se constituer partie civile, de tout de même être informé du déroulement ultérieur du dossier (classement sans suite, mise à l'instruction judiciaire, fixation d'un jour d'audience) ou d'ajouter des documents au dossier.

La victime est également une personne à ne pas négliger dans la phase d'exécution de la peine. Par la loi du 17 mai 2006, on a visé à donner autant que possible aux victimes la chance d'être concernées dans le cadre de l'exécution de la peine.

Enfin, chaque victime qui est impliquée dans une procédure judiciaire peut, depuis 2006, faire appel à la possibilité de la médiation, soit directe, soit indirecte entre la victime et l'auteur.

Ce mouvement qui s'est engagé depuis une dizaine d'année autour de la problématique de la victime doit être poursuivi.

### > **Nouveaux phénomènes de société**

Entre 1996 et 2009, de nouveaux comportements comme le phénomène du harcèlement ont été criminalisés, et d'autres ont été sortis de la sphère du droit pénal (décriminalisés).

Depuis 2004, il y a une notable évolution par laquelle l'incrimination et l'intervention répressive sont attribuées à des autorités administratives et donc plus au juge pénal. C'est précisément parce que certaines infractions n'étaient jamais ou rarement poursuivies par les parquets, mais créaient néanmoins des nuisances de manière telle qu'une réaction sociale était tout de même souhaitable, que ces contraventions ont été sorties de la sphère du droit pénal.

Depuis la loi du 17 juin 2004 (la loi dite loi S.A.C.), plusieurs infractions du Code pénal sont désormais sanctionnées par des «sanctions administratives communales» et ne peuvent plus être poursuivies que si les communes ont elles-mêmes incriminé ces contraventions dans leurs règlements communaux.

Cette constatation nécessite une plus ample réflexion sur les comportements qui doivent être sanctionnés soit administrativement, soit pénalement.

### > **Une application plus large des peines et mesures alternatives**

Depuis les années soixante, des peines et mesures alternatives peuvent être infligées dans notre pays.

La loi du 29 juin 1964 relative à la suspension, au sursis et à la probation instaure la condition probatoire tendant à la réinsertion dans la société. Dans le Plan de Pentecôte du gouvernement fédéral du 5 juin 1991 et dans l'accord de gouvernement du 6 mars 1992 qui a suivi, a été posée la base de développement ultérieur des peines actuelles «alternatives» aux peines privatives de liberté. En 1994, a suivi l'instauration des travaux d'intérêt général, de la formation et de la médiation en matière pénale. En 2002, la peine de travail devient une peine autonome.

L'expression générique «peines et mesures alternatives» recouvre un contenu peu clair. Il semble nécessaire de mettre un peu d'ordre dans l'arsenal des peines que l'on désigne comme «alternatives» aux peines privatives de liberté. Cette remise en ordre clarifie aussi le rôle que remplit la Justice et ce que l'on peut attendre des tiers, spécialement des Communautés et des Régions, lors de l'exécution tant de la peine privative de liberté que des peines et mesures restrictives de liberté. Ces peines et mesures sont désignées plus loin dans la note par «peines et mesures restrictives de liberté».

## > L'internationalisation de la société

Les évolutions en matière de fixation de la peine et d'exécution de la peine se produisent dans une importante mesure dans un contexte (territorial) plus vaste. La politique pénale et d'exécution de la peine devient une politique pénale et d'exécution de la peine à dimension européenne qui doit aussi être mise en œuvre dans notre propre législation nationale<sup>1</sup>.

\* \* \*

La note est un incitant pour l'élaboration d'un ensemble de sanctions pénales et d'une politique de fixation de la peine transparente.

Comment le droit pénal du futur se profile-t-il alors ?

La relation entre exécution de la peine et fixation de la peine s'est affaiblie au cours des années. La Justice doit s'interroger sur ce point. Le grand mouvement qui s'est emparé du secteur pénitentiaire au cours de la dernière décennie s'est peu penché sur la connexion avec la phase de la fixation de la peine. Le lien entre l'action publique et le traitement des infractions par le Ministère public, la fixation de la peine par le juge et l'exécution de la peine mérite davantage d'attention.

1. *Voir entre autres*: Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, *P.B. L* 327/27 du 5 décembre 2008; Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil du 23 octobre 2009 concernant l'application, entre les Etats membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire, *P.B. L* 294/20 du 11 novembre 2009; Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, *P.B. L* 337/102 du 16 décembre 2008.





# I

## **L’instruction en matière pénale – la détention préventive**

---

### **1. SITUATION**

La détention préventive est la privation de liberté d’un suspect dans le cadre d’une instruction en matière pénale. La détention préventive est en effet une privation de liberté au niveau de l’enquête préliminaire en matière pénale et non pas dans la phase d’exécution de la peine. Le problème est à nouveau brièvement abordé lors de la discussion de la population carcérale.

Le législateur a voulu limiter au strict minimum nécessaire les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa liberté dans la phase d’instruction pénale. Ainsi un mandat d’arrêt ne peut être décerné par le juge d’instruction que si la privation de liberté est d’une absolue nécessité (pour des raisons qui tiennent à la sécurité publique).

Jusqu’en 1990, la loi ne prévoyait aucune alternative à la détention préventive. Le juge d’instruction pouvait soit arrêter le suspect, soit le mettre en liberté. La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive a donné au juge d’instruction la possibilité de laisser en liberté des personnes, moyennant le respect de conditions imposées («liberté sous conditions», L.S.C.).

2. *Infra* p. 22.

3. Voir W. DE PAUW, *Migranten in de balans*, Bruxelles, ASP NV Academic & Scientific Publishers, 2000, 208 p.

4. Décision cadre 2009/829/J8Z du Conseil du 23 octobre 2009, p 3, L 294/20 du 11 novembre 2009

Une deuxième alternative à la détention préventive est la mise en liberté moyennant le paiement d'une somme d'argent. Le montant de la caution est fixé par le juge.

---

#### PROPOSITION

Malgré les alternatives dont dispose actuellement le juge d'instruction, les inculpés représentent un groupe important de la population en détention.<sup>2</sup> A ce jour, les informations sur la politique des poursuites et d'arrestation des magistrats du parquet et du juge d'instruction font défaut pour ce qui concerne la détention préventive.

– Un élargissement de l'application de la mise en liberté sous conditions offre sans aucun doute des possibilités. Le juge d'instruction définit lui-même les conditions, étant entendu qu'elles doivent porter sur les raisons pour lesquelles il ordonne ou maintient la détention préventive (risque de récidive, risque de fuite, risque de collusion ou de faire disparaître des preuves).

De par la nature des conditions imposées, les étrangers<sup>3</sup>, toxicomanes et aussi les Belges qui n'ont pas de domicile fixe semblent toutefois souvent devoir être exclus de la liberté sous conditions. Par conséquent, ces catégories, entre autres, restent incarcérées dans les établissements pénitentiaires.

– Les conditions imposées dans le cadre de cette forme de mise en liberté ne peuvent être appliquées au-delà des limites des Etats membres parce que ceux-ci ne reconnaissent pas les décisions judiciaires étrangères. De ce fait, un inculpé étranger se trouve dans une position plus vulnérable qu'une personne qui habite ou réside dans l'Etat membre où il séjourne en détention préventive. Cette situation conduit entre autres à ce que, parmi les inculpés qui sont incarcérés dans un établissement pénitentiaire, se trouvent bon nombre d'étrangers sans droit de séjour.

Le 23 octobre 2009, le Conseil d'Europe a approuvé une décision cadre sur l'application, entre les états membres de l'Union européenne, d'un principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière de mesures de surveillance comme alternative à la détention préventive. Cette décision prévoit la possibilité qu'une personne reste dans un état membre, mais qu'elle soit poursuivie pénalement, en attendant que son procès soit surveillé par les autorités de l'état membre où elle réside. Les états membres doivent prendre les mesures nécessaires pour répondre aux dispositions de la décision cadre<sup>4</sup> d'ici le 1<sup>er</sup> décembre 2012.

– En janvier 2010, l'INCC a remis au ministre de la Justice, un rapport final sur les possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive. Le rapport ne contient pas

de décisions univoques pour introduire immédiatement la surveillance électronique dans la phase de l'enquête préliminaire dans les affaires criminelles. L'étude indique, entre autres, le coût, les objections juridiques et pratiques lors de l'introduction de la surveillance électronique dans la phase de détention préventive; elle pose également des questions quant à l'effet réel sur la population des accusés dans les institutions pénitentiaires.

Le rapport d'instruction doit former la base pour une concertation ultérieure avec les différents acteurs. Dans la situation actuelle, l'élargissement de la surveillance électronique dans la phase de l'exécution de la peine constitue une priorité absolue.

---



# II

## **L'exercice de l'action publique par le Ministère public**

---

La quantité et le type de peines à exécuter sont fixés par le Ministère public qui requiert la peine, et par le juge qui fixe la peine. En faisant usage de l'arsenal des peines que le législateur met à sa disposition, le Ministère public et le juge déterminent l'afflux dans les prisons.

Le Ministère public dispose de possibilités de traitement extrajudiciaires qui ont pour conséquence une extinction de l'action publique.

Une attention accrue a été consacrée au cours des années écoulées à la réforme de l'exécution de la peine et à l'instauration d'un contrôle judiciaire sur l'exécution de la peine au prix d'une attention à la fixation de la peine en elle-même qui détermine pourtant aussi l'afflux dans une mesure importante.

Il faut généralement constater que dans la phase de fixation de la peine, le législateur a donné au juge une large liberté de choix pour ce qui concerne la répression concrète. Les mécanismes de traitement dont dispose le Ministère public ne sont pas davantage orientés dans une certaine direction – bien entendu les directives du Collège de Procureurs généraux et les circulaires ministérielles doivent être respectées.

## 1. TRAITEMENT DES INFRACTIONS PAR LE MINISTÈRE PUBLIC

### 1.1. Règlement amiable et médiation pénale

Le Ministère public dispose de possibilités de traitement qui ont pour conséquence une extinction de l'action publique et par lesquelles une affaire n'est donc plus déférée devant le juge pénal.

- Le **règlement amiable** ou l'extinction de l'action publique par le versement d'une somme d'argent (article 216*bis*, §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa C.I.cr.) est un régime qui peut exclusivement être proposé par le Ministère public tant que l'action publique n'a pas été intentée auprès du juge d'instruction ou le juge pénal.
- Le procureur du Roi peut également convoquer l'inculpé pour une **médiation pénale**. Celle-ci n'est possible que pour autant que l'action publique n'a pas encore été intentée. La procédure de médiation pénale donne au Ministère public, la possibilité de convenir avec l'auteur d'une infraction de certaines conditions (réparation du dommage, traitement médical, formation ou travaux d'intérêt général). Le respect de ces conditions conduit à l'extinction de l'action publique.

Il ressort des préparations parlementaires que par la médiation pénale, le législateur a tenté à simplifier et à accélérer la réaction sociale à une infraction, à remédier aux situations conflictuelles, et à remplacer les peines classiques (qui sont infligées par le juge pénal) par une forme d'avertissement avec préservation des intérêts de la victime. Les dispositions de la circulaire collective n° COL 8/99 du 30 avril 1999 du Collège des Procureurs généraux auprès des cours d'appel s'appliquent depuis le 17 mai 1999. Par celles-ci, la recherche d'une application plus uniforme de la logique réparatrice devient prioritaire, ce qui implique des dossiers avec une victime identifiée.

---

#### PROPOSITIONS

Les mécanismes généraux de traitement du Ministère public (règlement amiable et médiation pénale) sont précieux du point de vue de la réintégration. Pour cette raison, il est intéressant d'encourager ces formes de règlement des conflits, non seulement en y apportant autant que possible d'uniformité, mais aussi en réfléchissant à une éventuelle extension des possibilités d'application.

- Un avant-projet de loi est en préparation par lequel le **règlement amiable** peut également être proposé lorsque l'action publique a déjà été intentée: au cours de la phase d'instruction judiciaire et pendant le traitement de la cause devant la chambre du conseil, le tribunal correctionnel ou la cour d'appel.

L'extension des mécanismes généraux de traitement du Ministère public limite l'afflux dans les prisons et contribue à la résolution des conflits en dehors de la procédure classique de droit pénal.

- La peine classique de privation de liberté évoluerait alors vers le «ultimum remedium».
- La médiation pénale sera revue d'une part en vue du développement d'une pratique cohérente de médiation et d'autre part dans le cadre de l'implémentation nationale des projets pilote «proefzorg».

Par la loi du 22 février 2005, une offre générale de **médiation entre la victime et l'auteur** pendant chaque phase de la procédure pénale et pendant l'exécution de la peine est prévue, à l'exception de la médiation pénale au niveau du parquet, concervant ainsi le cadre légal existant (art. 216ter du Code d'instruction criminelle). Le terme «médiation pénale» donne lieu à confusion, encore plus que par le passé, et ne couvre pas la portée du mécanisme qui est prévu dans cet article.

Une distinction plus claire entre règlement du dommage entre auteur et victime, mesures centrées sur l'auteur et médiation entre auteur et victime est donc nécessaire.

Une implémentation nationale des différents projets pilote<sup>5</sup> requiert que ces projets soient encadrés légalement au lieu de continuer à travailler au système informel de la probation prétorienne.

Elle nécessite d'ailleurs, qu'une procédure soit prévue par laquelle le Ministère public pourra proposer des mesures centrées sur l'auteur, même si aucune victime n'est connue ou impliquée.

Si lors de ces délits une victime est quand même connue ou impliquée, un règlement du dommage rapide et adéquat doit être prévu. L'option de renvoi à un service de médiation reconnu par la Justice doit également être stimulé lorsque les parties, outre le règlement du dommage, nécessitent une médiation suivant les principes et objectifs repris dans la loi (confidentialité, volontariat, neutralité, objectif de communication et de pacification,...).

Enfin, par analogie avec les mesures au niveau de la fixation de la peine, une attention particulière doit aussi aller à la connexion avec l'offre régulière de travaux et d'aide d'intérêt général.

5. Pilotproject 'proefzorg (Gent) met evaluatie B. DE RUYVER, C. COLMAN e.a., Een brug tussen justitie en drugshulpverlening. Een evaluatie van het proefzorgproject, Antwerpen, Maklu, 2008, 199 p. En project 'Conseiller stratégique drogue' (Liège).

6. Voir aussi COUNCIL OF EUROPE, Recommendation n° R (92)17 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Consistency in Sentencing, [www.coe.int](http://www.coe.int).

L'article 216<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle doit donc être modifié en concertation avec le Collège des Procureurs généraux, et plus précisément avec le Réseau d'expertise médiation pénale. Consécutivement, la circulaire commune en matière de médiation pénale du Collège des Procureurs généraux doit être adaptée.

---

## **2. RÉQUISITOIRE DES PEINES PAR LE MINISTÈRE PUBLIC**

### **2.1. Instauration de directives en matière de poursuites pénales ?**

La question de savoir si le Ministère public ne pourrait pas, lors de la réquisition d'une peine, invoquer des directives relatives à l'action publique, de sorte que puisse exister une politique uniforme de l'action publique. Il faut examiner si l'introduction de directives relatives à l'action publique peut ou non contribuer à l'élaboration d'une rationalisation de la politique des poursuites.

---

#### **PROPOSITIONS**

L'introduction de directives relatives à l'action publique pour le Ministère public peut être un important instrument pour acquérir de la clarté sur le cours de l'exécution de la peine (quelles peines doivent être requises, pour quelles infractions, et comment ces peines peuvent-elles alors être exécutées?) et ces directives ont en outre un effet uniforme<sup>6</sup>.

Vu la nature et les caractéristiques particulières de ces directives, il est recommandé que le Collège des Procureurs généraux examine les directives qui peuvent s'appliquer.

---



# III

## Fixation de la peine

---

Les possibilités de décision du juge deviennent toujours plus vastes. L'offre n'est plus restreinte à deux peines classiques – la peine d'emprisonnement et l'amende – mais s'enrichit au cours des ans par des peines restrictives de liberté qui ne visent pas tant la répression, mais servent des objectifs de la peine plus constructifs, comme la réintégration et la réparation.

La croissance constante et l'amplification de l'arsenal des peines mènent à un ensemble de peines peu transparent et cohérent. Le problème d'une direction et d'une réflexion à propos du droit pénal devient de plus en plus urgent.

La fixation de la peine n'est pas un moment isolé dans l'ensemble de la procédure pénale. Plus la fixation de la peine sera transparente et simple, plus l'exécution de la peine pourra elle aussi être transparente et simple.

### 1. L'ARSENAL DES PEINES

#### 1.1. Un éventail de peines étendu et obscur

Une analyse de la fixation de la peine par le juge démarre évidemment de l'arsenal des peines existant proposé par le législateur.

Pour obtenir une bonne image de l'arsenal des peines actuellement en vigueur, il faut se référer non seulement à l'article 7 du Code pénal, mais aussi à d'autres dispositions de celui-ci ainsi qu'à la législation spéciale.

Le mode de classement des peines est particulièrement vaste. L'éventail des peines est tout aussi vaste et a perdu de sa cohérence au fil des années.

La question se pose dès lors de savoir si l'arsenal des peines ne devrait pas être réduit et rendu plus cohérent.

Les rapports finals de la Commission «Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus» sous la direction du Professeur Lieven Dupont, et de la Commission «Tribunaux de l'application des peines, statut juridique externe des détenus et fixation de la peine», sous la direction du Président émérite de la Cour de cassation, Denis Holsters, peuvent constituer un point de départ pour une réflexion plus avant sur la fixation de la peine et pour l'individualisation de la peine selon la personne du condamné. En renvoyant au nouveau Code pénal social, la réflexion sur la fixation de la peine exige une discussion et une révision fondamentales, tant en ce qui concerne l'arsenal des peines existant que l'exercice concret de l'action publique.

---

#### PROPOSITION

Comme déjà écrit dans l'introduction, une réflexion sur l'avenir de notre droit pénal est nécessaire. Quels sont les objectifs sociaux que vise le droit pénal à la lumière des développements se produisant dans le domaine de la nature et de l'ampleur de la criminalité? La réponse à la question du sens des peines et de celle des comportements qui doivent être pénalement sanctionnés requiert une vision claire des phénomènes de criminalité qui se présentent aujourd'hui.

C'est le travail d'une commission multidisciplinaire.

Cette commission examinera comment sera constituée la fixation de la peine pour que l'exécution de la peine puisse trouver à se connecter à la nouvelle fixation de la peine. La commission se servira des rapports et études que le Professeur Lieven Dupont et la sous-commission «Holsters» ont déjà préparés.

---

## 2. CALCUL DE LA PEINE

### 2.1. Vers un régime légal de calcul de la peine

Réfléchir à la fixation de la peine et à la connexion avec la phase d'exécution de la peine lors de la fixation de celle-ci implique aussi qu'il faut avoir réfléchi à un régime légal de calcul de la peine.

Le calcul de la peine est toujours jusqu'à présent un élément de la gestion

administrative de la détention par les établissements pénitentiaires. Ce calcul comprend le calcul de la date d'expiration des peines (la fin de peine) et de la date d'admissibilité de certaines formes de modalités d'exécution de la peine (comme la libération conditionnelle).

Un débat analogue est nécessaire au sujet de la constatation de l'état de récidive.

La décision du juge pénal n'exprime pas toujours incontestablement le fait qu'un condamné se trouve ou non en état de récidive et, s'il est condamné pour plusieurs faits, pour quelle infraction puisque c'est précisément le juge qui définit qu'il y a état de récidive.

Dans le domaine du calcul de la peine, une mission est réservée au Ministère public. Ce dernier doit veiller au calcul des peines, par exemple, en cas de révocation d'une modalité d'exécution de la peine. Il revient au Ministère public de surveiller et de calculer la peine dite restante, de sorte que la durée de la peine qui doit encore être exécutée soit uniformément définie.

---

#### PROPOSITION

Le problème du calcul de la peine est l'objet du débat au sujet de la fixation de la peine et doit aussi être pris en considération par la future commission d'évaluation de la fixation de la peine.

De toute évidence, la direction générale des établissements pénitentiaires sera impliquée dans ces travaux.

---



# IV

7. Ministre de la Justice,  
*Strafbeeld en gevangenisbeeld -*  
*Oriëntatienota* 1996, 5. [Politique  
pénale et politique pénitentiaire  
– Note d’orientation]

8. Exclusivement les centres fer-  
més pour mineurs à Everberg,  
Tongres et Saint-Hubert.

## Exécution de la peine

---

Trois catégories de peines sont distinguées dans la présente note: la peine privative de liberté, les sanctions pécuniaires et enfin les peines et mesures restrictives de liberté.

### 1. LA PEINE PRIVATIVE DE LIBERTÉ

Les institutions pénitentiaires belges souffrent aujourd’hui plus que jamais de la surpopulation. Une esquisse chiffrée de la situation établit la carte de l’ampleur de la surpopulation et explique les groupes qui sont représentés au sein de la population carcérale. Les points chauds sont chaque fois expliqués par des chiffres et des propositions sont formulées pour y remédier.

#### 1.1. Surpopulation – esquisse générale chiffrée de la situation

Le 12 avril 1996, il y avait 7.782 détenus dans les prisons<sup>7</sup>.

La population moyenne en 2007 s’élevait à 9.870 détenus.

Le 14 juillet 2007, on a même noté une population journalière de 10.200 détenus.

Après cette date, la population journalière a continué à varier entre les 9.000 à 9.500 détenus. Depuis janvier 2009, elle augmente constamment avec un pic absolu le 15 juin 2009 lorsque la population journalière de 10.519 détenus a été recensée dans nos établissements pénitentiaires.

La capacité carcérale disponible a évolué de 6.642 places en 1996 à 8 529 places début 2010<sup>8</sup>. En 1996 cela signifiait «*qu’il manquait environ 1.000 places pour pouvoir loger toute la population carcérale de manière sûre et conforme à la dignité humaine*». Le ratio de surpopulation s’élevait le 8 juin 2009 à 24%,

9. M.F. AEBI et NATALIA DELGRANDE, University of Lausanne, Switzerland. *Council of Europe Annual Penal Statistics, Survey 2007*, 24 mars 2009.

10. *Voir aussi* 2. Het vooronderzoek in strafzaken – de voorlopige hechtenis. [L'enquête préliminaire en matière pénale – la détention préventive] Il s'agit donc de personnes qui ne sont pas encore condamnées à titre définitif.

11. Le rapport de synthèse du Groupe de travail psychiatrie légale circuit des soins de mai 2005 (sur commande du conseil des ministres du 20 juillet 2004) indiquait qu'au 15 septembre 2004 3.306 personnes étaient internées en Belgique (sur la base des données des commissions de défense sociale et des services psychosociaux des prisons). Suivant les chiffres donnés par les commissions de protection de la société du 15 juillet 2009, il y a actuellement au total 3.956 internés. Ceci signifie une augmentation de 650 internés en 5 ans.

12. La population journalière moyenne des internés dans les prisons s'élevait en 2008 à 1.013. Source Rapport d'activité DG EPI 2008.

soit 25% dans les sections masculines et 5% dans les féminines. Dans certaines prisons, la surpopulation atteint des pics de plus de 60%, et dans une même 111% (Jamioulx).

Le rapport du 24 mars 2009 du Conseil de l'Europe<sup>9</sup> indique qu'entre 2000 et 2007, les établissements de pays tels que la Belgique (12,2%) ont connu un accroissement considérable de leur population: Luxembourg (71,4%), Espagne (29%), Pays-Bas (25,6%), Finlande (32,3%), Autriche (30,4%), France (24,7%), Norvège (20,1%), Angleterre et Pays de Galles (18,9%) et Suède (16%). D'autres pays ont toutefois enregistré une baisse: Estonie (-19%), Lettonie (-19,1%), Lituanie (-8,6%), République tchèque (-15,6%), Roumanie (-36,4%), République slovaque (-49,1%), Italie (-15,4%), Suisse (-15,2%). Exception faite de l'Italie et de la Suisse, il s'agit de pays qui connaissent un niveau d'enfermement beaucoup plus élevé que la Belgique.

## 1.2. La population générale en détention

Trois grands groupes de détenus se distinguent au sein de la population pénitentiaire: les condamnés (à titre définitif), les inculpés et les internés.

### *a) Condamnés à titre définitif*

Le groupe des condamnés à titre définitif (en ordre principal des condamnés à une longue peine de prison de plus de cinq ans, en ce comprises les peines d'emprisonnement subsidiaires) croît toujours plus et semble être responsable dans une importante mesure de l'augmentation de la population carcérale totale. Ainsi le nombre de condamnés à titre définitif a doublé de 2.500 détenus en 1980 à environ 4.900 détenus en 2005. Le 16 juin 2009 ont été recensés 5.511 condamnés dans toutes les prisons.

### *b) Inculpés en détention préventive*<sup>10</sup>

Les inculpés ont évolué d'une moyenne de 1.438 personnes en 1980 à 2.516 en 1995 et le 1<sup>er</sup> mars 2005, ce groupe s'élevait à 3.550 personnes; il a ensuite continué à s'accroître jusqu'à 3.841 inculpés le 16 juin 2009, et entre temps, il a diminué jusqu'à 3.468 personnes le 19 janvier 2010.

### *c) Internés*

Les internés forment la troisième plus grande catégorie de détenus. Il y avait environ 4.000 personnes internées en Belgique en juin 2009<sup>11</sup>. Environ 70% de ce groupe sont libres à l'essai ou placés dans une institution sur la base de l'article 14 de la loi de défense sociale, 26% d'entre eux séjournent dans une institution pénitentiaire et d'autres sont signalés.

Environ mille internés<sup>12</sup> (10% de la population carcérale) séjournent dans une institution pénitentiaire. La population des internés en fin d'année dans les prisons a évolué de 790 internés en 1992 à 1.094 internés en 2009.

Au cours des six années écoulées, le nombre d'internés dans les établissements pénitentiaires a augmenté de 50 personnes par an.

En 2009, 548 internés ont été accompagnés par une maison de justice en qualité de libérés à l'essai.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, on comptait 2.070 mandats en cours<sup>13</sup>.

L'article 2 de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental définit l'internement comme une mesure de sûreté destinée à la fois à protéger la société et à faire en sorte que soient dispensés à l'interné les soins requis par son état en vue de sa réinsertion dans la société. Les internés n'appartiennent pas à une catégorie carcérale classique. Ce sont des personnes souffrant de graves problèmes psychiques qui nécessitent un traitement adéquat. Un traitement adapté aux internés est d'ailleurs la meilleure prévention de la rechute.

Le manque permanent de capacités d'accueil dans le circuit psychiatrique externe conduit à l'admission des internés dans les établissements pénitentiaires, même si l'internement n'est pas une peine d'emprisonnement mais une mesure de sûreté. En dépit des circuits alternatifs (unités légales etc.<sup>14</sup>) qui existent actuellement pour les internés, il y a une augmentation significative du nombre des internés dans les établissements pénitentiaires.

Malgré la constitution d'équipes de soins dans les établissements pénitentiaires, les internés restent, dans une mesure importante, privés des soins thérapeutiques qui doivent contribuer à une réintégration fructueuse dans la vie sociale.

En raison de la problématique de la surpopulation, la détention a en outre un effet contre-productif sur le processus de traitement des internés.

---

#### PROPOSITIONS

Il y a aujourd'hui environ 989 places subsidiées dans le circuit de soins externe. Sur la base du Masterplan pour les internés en Flandre qui a été approuvé par le conseil des ministres du 6 février 2006, cette capacité augmentera encore jusqu'à 1.069 en 2010.

Dans le Masterplan 2008-2013 pour une infrastructure pénitentiaire dans des conditions humaines, il a été précisé que deux centres de psychiatrie légale (CPL) seront constitués pour 2013<sup>15</sup>. Ces centres (à Gand et à Anvers) ne sont pas des institutions pénitentiaires, mais des institutions psychiatriques (des hôpitaux sécurisés) ou comme dans les hôpitaux psychiatriques classiques, réguliers, des soins et un accompagnement spécialisés sont proposés aux personnes atteintes d'un trouble mental.

La conséquence logique de cette situation est que l'INAMI prend en charge les frais de traitement et de soins. Les frais supplémentaires de sécurisation sont pris en charge par le budget de la Justice.

13. Les chiffres pour 2009 et 2010 sont des chiffres provisoires. Il pourrait y avoir des modifications au système d'enregistrement des maisons de justice d'ici fin mars 2010.

14. Le nombre de places disponibles pour les internés dans le circuit de soins externe s'élève actuellement à ce qui suit: 402 places high security dans les instituts de défense sociale de Tournai et de Mons; 138 places low security dans quelques dizaines d'institutions avec lesquelles a été conclue une convention sur la base de l'article 56, §3 de la loi INAMI; 419 places pour internés à risque moyen et faible dans les institutions de Rekem, Bierbeek, Zelzate, Bruxelles (Titeca), Anvers (Hotel MIN), Tournai; 30 places dans trois institutions en Flandre pour les internés frappés d'un handicap mental qui sont subsidiées par la Communauté flamande; 75 places pour le traitement résidentiel des délinquants sexuels (32 lits T, 28 logement protégé et 15 PVT) à St-Amandus Beernem, St-Lucia Saint-Nicolas, Ziekeren à Saint-Trond, et CHR Les Marronniers à Tournai (conventions B4 conclues en 2009 avec le SPF Santé publique).

15. Approuvé par le conseil des ministres du 19 décembre 2008.

16. Définition donnée par la DG EPI: Low risk: un interné avec un faible profil de risque qui ne requiert pas de mesures de sécurité particulières du point de vue de la sécurité externe; Medium risk: un interné avec un profil de risque moyen qui requiert des mesures de sécurité modérées du point de vue de la sécurité externe; High risk: un interné avec un profil de risque élevé qui requiert des mesures de sécurité particulières du point de vue de la sécurité externe.

Le nouveau CPL à construire à Gand disposera de 272 lits et le centre à construire à Anvers comptera un contingent de 120 à 180 lits.

De cette manière est créée une capacité supplémentaire pour les patients à risque élevé et moyen<sup>16</sup>.

Pour 2013, les internés qui séjournent actuellement dans des institutions pénitentiaires belges devront obtenir une place dans le circuit légal externe, ou régulier des soins.

Ceci ne signifie pas que les départements psychiatriques des prisons pourront être fermés. Il restera en effet une catégorie résiduaire concernée par ces sections: les personnes mises en observation, les inculpés souffrant d'un trouble mental et les internés qui font à nouveau l'objet d'un internement et qui attendent l'audience de la commission de défense sociale.

Le concept de circuit des soins suppose que les phases de traitement qui se suivent correspondent aux besoins du patient et forment également une trajectoire de soins continue.

Le circuit légal des soins psychiatriques fait intégralement partie des soins de santé mentale, mais requiert une expertise particulière qui n'est pas toujours présente dans le circuit régulier des soins psychiatriques.

La loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> février 2012. Avant même que cette loi n'entre en vigueur, elle fait dès à présent l'objet d'une évaluation approfondie. Les avis de la magistrature, du monde académique et de l'administration, entre autres, sont recueillis en vue d'une éventuelle adaptation de la loi avant son entrée en vigueur.

### **1.3. Groupes particuliers au sein de la population en détention**

#### *a) Etrangers*

Les institutions pénitentiaires connaissent une grande population de détenus de nationalité étrangère. En 2008, La population moyenne non belge dans les prisons se composait de 4.196 détenus, soit 42% de la population carcérale.

Au sein de la catégorie d'étrangers dans les prisons, trois groupes se distinguent traditionnellement:

- Des étrangers sans permis de séjour (ayant commis un délit ou qui sont retenus administrativement);
- Des étrangers des pays voisins;
- La deuxième et troisième génération d'étrangers sans nationalité belge.



---

## PROPOSITION

Il est constant que la forte présence des étrangers dans les établissements pénitentiaires cause de nombreux problèmes dans les établissements pénitentiaires<sup>17</sup>.

Le problème de la présence des étrangers dans les institutions pénitentiaires belges n'est pas l'affaire de la seule Justice. Pour cette raison, le Ministre de la Justice s'entretiendra avec le Ministre et le secrétaire d'État compétents pour la politique de migration et d'asile, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Affaires Étrangères pour faire l'inventaire des problèmes.

Les possibilités offertes par les traités internationaux devront également être abordées sur la plate-forme de concertation de ces ministres.

Le transfert d'étrangers ne se déroule pas toujours sans problèmes (juridiques). Ainsi, le 12 février 2009, la Belgique a ratifié le protocole complémentaire à la convention entre la Belgique et le Maroc, par lequel les transferts forcés deviennent possibles. La procédure de ratification est encore en cours au Maroc et par conséquent le transfert de jeunes détenus marocains est difficile. Le transfert vers le Maroc reste également difficile en raison du traité entre la Belgique et le Maroc du 7 juillet 1987 requérant la permission de l'intéressé, empêchant ainsi les transferts forcés.

---

### *b) Mineurs dans les établissements pénitentiaires*

L'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait a été abrogé à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>18</sup>. Conformément à l'article 53, le juge de la jeunesse pouvait mettre un auteur mineur en prison pendant une durée de 15 jours maximum dans l'attente d'une institution appropriée pour le mineur concerné.

Pour combler la lacune qui est apparue du fait de l'abrogation de l'article 53, l'établissement fermé «De Grubbe» a été institué à Everberg par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2002. Les enfants mineurs âgés de plus de 14 ans qui ont commis un fait qualifié infraction réprimé par des peines d'au moins cinq ans d'emprisonnement et pour lesquels il n'y a pas de place appropriée dans une institution des Communautés, peuvent être enfermés à Everberg.

L'accord de coopération du 30 avril 2002 entre l'Etat fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif au centre fermé pour le placement provisoire des mineurs précise le partage des compétences de l'Autorité fédérale et des Communautés.

La compétence partagée pour ce qui concerne l'institution d'Everberg entre l'Autorité fédérale et les trois Communautés conduit en pratique à

17. S. SNACKEN (directeur de thèse), J. KEULEN et L. WINCKELMANS, *Buitenlanders in de Belgische gevangenis. Knelpunten en mogelijke oplossingen (rapport d'étude: 1<sup>er</sup> novembre 2003 – 31 janvier 2004)*, Bruxelles, VUB, 2004, 102 p.

18. Article 2 de la loi du 4 mai 1999 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (M.B. 2 juin 1999).

des conceptions divergentes avec des conséquences dans le domaine du fonctionnement concret et opérationnel de l'établissement d'Everberg.

La capacité disponible de l'établissement d'Everberg se compose de 50 places (24 places pour les jeunes néerlandophones, 24 pour les jeunes francophones et 2 places pour les mineurs germanophones).

Aujourd'hui, les auteurs mineurs pour lesquels il y a eu un dessaisissement sont toujours enfermés dans les établissements pénitentiaires. Le 26 mai 2009, leur nombre total s'élevait à 32 mineurs. Leur âge varie de 16 à 17 ans.

---

#### PROPOSITION

La capacité d'accueil des mineurs délinquants sera augmentée dans le futur de 50 à 350 places. L'institution de Tongres disposera de 34 places (néerlandophones) au cours de l'année 2010 et une institution de Saint Hubert disposera de 50 places (francophones) à la fin de 2010. La capacité de l'institution d'Everberg sera augmentée à 126 places (néerlandophones) à la fin de 2012. Enfin, la nouvelle institution d'Achène proposera 120 places (francophones) pour l'année 2012.

Il faut examiner à terme avec les Communautés si ces institutions fermées ne peuvent pas être considérées comme des institutions d'aide à la jeunesse et, par conséquent, être placées entièrement sous le pouvoir des Communautés.

---

#### *c) Délinquants sexuels*

Environ 17% de tous les inculpés, condamnés et internés ensemble, sont enfermés en raison d'une infraction sexuelle. Le nombre de délinquants sexuels dans les prisons (toutes sortes de qualifications d'infractions sexuelles confondues, en ce compris la prostitution) s'élevait à un total de 1.713 au 1<sup>er</sup> juin 2009, dont 299 inculpés, 1.061 condamnés et 333 internés.

Au sein du groupe des *internés* qui sont enfermés dans un établissement pénitentiaire, 344 personnes souffrent d'un trouble sexuel, soit 36% de cette population partielle dont 144, soit 15%, montrent un comportement sexuel déviant en guise de diagnostic principal<sup>19</sup>. Les établissements pénitentiaires ne disposent pas des programmes de traitements ou des thérapies adaptés pour ce groupe cible spécifique.

Le passage vers des établissements résidentiels spécialisés du groupe des inculpés, condamnés et internés qui sont enfermés dans un établissement pénitentiaire en raison d'une infraction sexuelle a généralement lieu de manière déficiente. En raison du manque de place ou d'un manque de

disponibilité d'accueil, ce groupe arrive difficilement dans des institutions de soins externes. Les besoins d'accueil et d'accompagnement ne se situent toutefois pas tellement au niveau des centres ambulatoires, mais bien au niveau des centres résidentiels.

19. Matériel chiffré de la DG EPI de juin 2008.

Conformément à l'article 5, §1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup> et II, 2<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés sont compétentes pour la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, pour la politique de la santé sociale et pour la politique d'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale.

Le 8 octobre 1998, l'Etat fédéral a conclu un accord de collaboration avec la Communauté flamande au sujet de l'accompagnement et du traitement des auteurs d'abus sexuels. À la même date, l'Etat fédéral a également conclu un accord de collaboration du même nom avec la Région wallonne. Le 13 avril 1999 a suivi alors un accord de collaboration avec la Commission communautaire commune et la Commission communautaire francophone, approuvé par la Région de Bruxelles-Capitale en date du 20 juillet 2000.

L'un des grands problèmes est le séjour généralement long des délinquants sexuels dans un établissement pénitentiaire qui n'est pas une institution thérapeutique. Ces détenus ne peuvent recevoir de traitement que dans la phase d'une libération conditionnelle. Il y a toutefois un groupe de délinquants sexuels de plus en plus grand qui n'introduit aucune demande de libération conditionnelle et qui, par conséquent, ne bénéficie d'aucun accompagnement ou traitement.

---

#### PROPOSITIONS

Les dispositions légales qui se trouvaient à l'époque à la base de l'élaboration des accords de coopération ont été modifiées entre-temps. À présent, la libération conditionnelle est actuellement régie par la loi du 17 mai 2006, et les dossiers des commissions de défense sociale seront bientôt repris par les tribunaux de l'application de la peine sur la base de la loi du 21 avril 2007. Les accords de collaboration ont été conclus voici dix ans et doivent faire l'objet d'une évaluation et d'une adaptation.

Ainsi jusqu'à présent, les traitements résidentiels ne relèvent toujours pas du champ d'application des accords de collaboration. Les accords de collaboration règlent exclusivement la collaboration avec les centres ambulants et non pas avec les centres résidentiels.

Jusqu'en 2009, il y avait en Flandre trois hôpitaux qui ont constitué avec des moyens propres, voici dix ans, un département pour le traitement résidentiel des délinquants sexuels. Il s'agit de l'hôpital psychiatrique St.-

20. Il s'agit des contrats appelés B4 qui sont subsidiés par l'INAMI.

Amandus à Beernem (13 lits), du centre psychiatrique Ziekeren à Saint-Trond (13 lits), et de l'hôpital psychiatrique Sint-Lucia à Saint-Nicolas (20 lits). Du côté wallon, l'institut de défense sociale de Tournai - Les Marronniers – dispose également d'un département pour les délinquants sexuels (40 lits). Jusqu'à présent, ces initiatives résidentielles n'ont pas été subsidiées pour l'encadrement supplémentaire qui a été prévu pour le traitement des délinquants sexuels.

Depuis le début de 2009, les lits d'hôpitaux existants sont progressivement élevés au rang d'unités de soins intensifs, de maisons de soins psychiatriques (MSP) et de logements protégés pour le groupe cible des délinquants sexuels, en collaboration avec le Ministre de la Santé publique. Cette revalorisation vise une accession plus rapide des délinquants sexuels à des centres résidentiels spécialisés. En 2009 ont été conclus des contrats<sup>20</sup> entre ces quatre institutions et le Ministre de la Santé publique pour un total de 75 places pour le groupe cible (32 en traitement intensif, 15 MSP et 28 places en logement protégé).

À partir de 2012, les nouveaux centres psychiatriques légaux de Gand et Anvers disposeront également d'un département spécial pour les internés atteints d'un trouble sexuel.

Afin de garantir la transition au travers du circuit des soins, il convient de recommander de prévoir une capacité résidentielle supplémentaire pour 45 patients dans une maison de repos psychiatrique et pour 45 patients en logement protégé pour les personnes ne disposant pas de toutes leurs facultés intellectuelles, un sous-groupe substantiel au sein du groupe des délinquants sexuels.

Les accords de collaboration doivent en outre être adaptés à l'évolution de la législation et à la pratique de la problématique des auteurs d'infractions de nature sexuelle.

Les accords de collaboration entre l'Etat fédéral et les Communautés disposent que le Ministre de la Justice peut constituer des «équipes psychosociales spécialisées» dans les prisons. Ces équipes sont des équipes multidisciplinaires spécialisées dans la problématique des auteurs d'abus sexuels et qui travaillent au sein des établissements pénitentiaires et des instituts de défense sociale. En cas d'infractions aux mœurs sur des mineurs, ces équipes rédigent un avis spécialisé lors de l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine. Dans la pratique, l'avis est également entendu en cas d'infractions aux mœurs sur des majeurs. Les équipes psychosociales spécialisées préparent la libération d'une manière professionnelle.

Depuis le début de 2009, toutes les prisons disposent d'une équipe psychosociale spécialisée compétente pour rédiger les avis requis.

A améliorer sont :

- La concertation entre les centres de soutien<sup>21</sup>, les équipes de traitements spécialisées et les trois comités d'accompagnement des accords de collaboration au niveau national. Les autres partenaires, comme les maisons de justice, les services psychosociaux des prisons et les tribunaux de l'application des peines doivent être plus activement impliqués dans la concertation.
- L'information des magistrats sur les dispositions des accords de collaboration et des missions des centres de soutien.
- La collecte des données par les différents acteurs des accords de collaboration et leur évaluation scientifique doivent être élargis pour améliorer l'image du phénomène.

Actuellement, le Service de la Politique criminelle organise une enquête d'évaluation au sujet des accords de collaboration à propos de l'accompagnement et du traitement des délinquants sexuels. Ce Service achèvera son rapport à la fin du mois d'août 2010.

Enfin, il faut référer vers un «Centre Pénitentiaire de Recherche et d'Observation Clinique» (PROC) établi en 1999. Sous la pression de la surpopulation et en raison du manque de capacité, ce centre n'a pas encore été concrètement réalisé. Le site prévu initialement à Berkendael a entre temps été désigné comme prison de femmes.

Une solution alternative serait que ce PROC soit hébergé dans un des CPL. D'autres solutions alternatives doivent également être envisagées.

Le PROC a comme objectif d'effectuer des expertises et des recherches cliniques auprès des personnes présentant des problèmes en matière de diagnostic, pronostic, risque de récidive et traitement, tout en tenant compte de la nature des faits qui leur sont reprochés, en particulier l'abus sexuel, et d'effectuer des recherches scientifiques à l'appui de la politique pénitentiaire.

#### *d) Toxicomanes dans les établissements pénitentiaires*

En 2008, le Service soins de santé des prisons s'est penché, en collaboration avec l'ASBL Modus Vivendi<sup>22</sup>, sur la question de la toxicomanie dans les prisons belges. L'étude indique que le nombre de détenus qui déclarent avoir déjà consommé de la drogue a augmenté: de 60,0% en 2006, ce pourcentage est passé à 65,5% en 2008.

L'usage de drogues pendant la détention s'accroît également. En 2006, 29,5% avouaient consommer des drogues en prison, contre 36,1% en 2008. La détention semble aussi encourager la consommation de drogues intra muros. L'étude révèle ainsi que les détenus se droguent pour tuer le temps et pour oublier la réalité<sup>23</sup>.

21. Il s'agit des centres suivants: Centre légal universitaire (CLU), Centre d'appui bruxellois (CAB) et Unité de Psychopathologie Légale (UPPL).

22. S. TODTS, Ph. GILBERT, S. VAN MALDEREN, C. VAN HUYCK, V. SALIEZ, et M. HOGGE, *Druggebruik in Belgische gevangnissen – Monitoring van gezondheidsrisico's*, Bruxelles, 2008. L'ASBL Modus Vivendi est une organisation qui propose de l'aide aux toxicomanes et entreprend des actions en vue de réduire les risques qui accompagnent la consommation de drogues. Modus Vivendi informe les détenus concernant les risques liés à la consommation de drogues dans les établissements pénitentiaires à Bruxelles et en Wallonie.

23. T. DAEMS, P. PLETINCX e.a. (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 148.

24. Circulaire n° COL 1/2009 du Collège des Procureurs généraux aux cours d'appel, relative à la politique des poursuites en matière d'infraction à la législation sur les drogues qui sont commises à l'entrée des et au sein des établissements pénitentiaires, et la circulaire ministérielle n° 1806 du 6 février 2009 relative à la concertation avec le Ministère public en cas d'infractions à la législation en matière de produits stupéfiants au sein des prisons.

L'étude fait apparaître que 89% des détenus affirmant avoir déjà consommé des drogues, consomment en premier lieu du cannabis, 65,4% de la cocaïne ou du crack, 43,8% du speed ou des amphétamines et 42,6% de l'héroïne.

La consommation de drogue intra muros a laissé au cours des années écoulées des traces (négatives) dans la vie quotidienne au sein des établissements pénitentiaires. Tant la manière dont l'établissement pénitentiaire fonctionne quotidiennement que les relations entre les détenus et le personnel sont fortement marquées par cette problématique. Elle mine sensiblement le climat carcéral et conduit à des situations intenable (commerce, violence, extorsion), même pour les détenus qui n'en consomment pas.

---

## PROPOSITIONS

La concertation entre le Collège des Procureurs généraux et la direction générale des établissements pénitentiaires (Groupe de pilotage central drogues et les coordinateurs «drogues») a conduit à la circulaire n° COL 1/2009 du 15 janvier 2009 et la circulaire ministérielle n° 1806 du 6 février 2009<sup>24</sup> qui élaborent des directives uniformes en vue d'une lutte efficace contre les produits stupéfiants dans les établissements pénitentiaires.

Ces circulaires tendent vers une politique uniforme de poursuite et de recherche des infractions à la législation sur les drogues au sein des établissements pénitentiaires. La concertation entre le parquet, la police locale et la direction de l'établissement pénitentiaire n'est qu'une des facettes d'une approche disciplinaire de cette problématique intra muros. La consommation de drogue n'est pas tolérée à l'intérieur des murs de la prison. L'utilisation de produits stupéfiants exige à tout le moins une intervention réactive.

La section sans drogue à l'établissement pénitentiaire de Bruges a ouvert ses portes le 22 novembre dernier. La section de Verviers a été revivifiée par l'engagement d'un coordinateur drogue et de deux éducateurs. Enfin, le fructueux projet B-Leave à la prison de Ruiselede a été étendu à une communauté thérapeutique à part entière. Une offre d'activités orientées vers la prévention ou la (pré)thérapie existe au sein de la communauté thérapeutique.

La problématique de la drogue en prison exige aussi une connaissance plus étendue de la problématique dans le chef du personnel de l'établissement pénitentiaire.

Les formations continues pour le personnel au sujet des drogues doivent augmenter cette connaissance.

Le projet *Centraal Aanmeldingspunt* (CAP) est étendu à tous les établissements pénitentiaires. L'expérience enseigne que ce système donne lieu à une orientation efficace vers le secteur de l'assistance. Le projet apporte de la transparence dans les possibilités de traiter les problèmes de drogue extra muros pour les détenus qui préparent leur libération.

Enfin, une attention particulière doit être consacrée aux patients dits à double diagnostic chez lesquels on a constaté tant un trouble mental qu'un problème d'assuétude. Ce groupe de détenus devient toujours plus important et peut difficilement s'inscrire dans les circuits réguliers. En collaboration avec le Ministre de la Santé publique, on plaide ardemment pour des unités supplémentaires de double diagnostic. L'*assessment-instrument* existant concernant la problématique du double diagnostic, développé par l'université de Gand dans le cadre de l'étude «consommation de drogue et psychopathologie dans les prisons», sur commande du SPP Politique scientifique, sera optimisé<sup>25</sup>.

25. J. DE WILDE, V. SOYEZ, S. VANDEVELDE, E. BROECKAERT, T. VANDER BEKEN, R. GUILLAUME, E. DUMORTIER, Y. CAELS, *Druggebruik en psychopathologie in gevangnissen: een exploratieve studie tot methodieontwikkeling*, Gent, Academia Press, 2007, p. 199.

#### 1.4. L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans

L'exécution des condamnations à une peine d'emprisonnement de trois ans ou moins se déroule actuellement entièrement selon les dispositions de la circulaire ministérielle n° 1771 du 17 janvier 2005 sur la libération provisoire. L'application de cette circulaire conduit en pratique à ce que de nombreuses courtes peines d'emprisonnement ne sont pas toujours immédiatement ou entièrement mises à exécution par le Ministère public.

La circulaire précise dans les grandes lignes que :

- > les condamnés à des peines allant jusqu'à six mois sont *immédiatement mis en liberté*. En pratique, cela signifie que ces peines ne sont pas exécutées à moins que les peines jusqu'à six mois ne doivent être cumulées avec d'autres condamnations, de sorte que le total de la peine excède les six mois. La peine d'emprisonnement subsidiaire aux peines de travail est toutefois exécutée suivant le schéma suivant:
  - condamnations jusqu'à quatre mois: après quinze jours de détention;
  - condamnations de plus de quatre mois: jusqu'à sept mois après un mois de détention;
  
- > Les condamnés à des peines dont le total n'excède pas les trois ans sont *mis d'office en liberté* (sauf quelques catégories d'exception), après écoulement des délais fixés suivants:
  - plus de six mois jusqu'à sept mois: après un mois de détention;
  - plus de sept mois jusqu'à huit mois: après deux mois de détention;
  - plus de huit mois jusqu'à un an: après trois mois;
  - plus d'un an jusqu'à trois ans après un tiers de la peine.

Des conditions peuvent également être imposées dans le cadre de ces libérations.

Si les conditions imposées ne sont pas respectées ou si de nouveaux faits punissables sont commis, la libération provisoire peut être révoquée.

Le 2 juin 2009, 772 personnes étaient enfermées dans un établissement pénitentiaire en vue de l'exécution d'une peine de prison de trois ans ou moins.

La loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des condamnés à une peine privative de liberté régit l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins. Le chapitre I<sup>er</sup> de cette loi fixe les règles de la détention limitée, de la surveillance électronique et de la libération conditionnelle pour les condamnés à une peine privative de liberté de trois ans ou moins. Le pouvoir d'octroyer ces modalités d'exécution de la peine est conféré au juge unique de l'exécution de la peine. Conformément à l'article 5 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (II), la date extrême d'entrée en vigueur de ces dispositions est le 1<sup>er</sup> septembre 2012.

Si le juge unique de l'exécution de la peine est compétent pour l'exécution de ces peines privatives de liberté, des délais de traitement qui risquent de durer plus longtemps que la durée de la peine finalement infligée doivent également être respectés pour les condamnés à de courtes peines. L'expérience de l'exécution des peines au-delà de trois ans montre que la procédure est lourde et requiert énormément de temps et de travail. Une simple entrée en vigueur de la procédure qui est décrite dans la loi du 17 mai 2006 pour l'exécution des peines de trois ans ou moins conduirait à un moindre flux de sortie et donc à une aggravation de la surpopulation sans qu'existe une véritable nécessité à cet effet.

---

#### PROPOSITION

Les tribunaux d'exécution des peines et la surveillance électronique comme modalités d'exécution des peines requièrent de plus en plus de maturité. Il semble indiqué de préparer une nouvelle circulaire en vue d'obtenir une meilleure application des moyens disponibles et d'éliminer le sentiment d'impunité. Cette circulaire serait basée sur les points suivants :

- Chaque peine prononcée doit avoir une suite
- Le Ministère public définit les modalités relatives à l'exécution de la peine imposée et concerte avec la direction générale des institutions pénitentiaires sur les directives politiques.
- L'exécution effective de la peine se fait soit, dans une institution pénitentiaire, soit à l'extérieur de l'institution pénitentiaire sous forme



d'une surveillance électronique qui peut être diversifiée: avec ou sans accompagnement ou sous forme d'une assignation électronique à résidence<sup>26</sup>.

26. L'assignation électronique à résidence a un caractère fortement restrictif de liberté et est exécuté sans programme sur le contenu.

Le traitement complet de la mise en exécution des courtes peines de prison par un juge d'exécution des peines siégeant seul, ne semble pas être réaliste à l'heure actuelle. Le juge d'exécution des peines siégeant seul doit devenir l'instance d'appel contre les décisions du Ministère public relatives à la mise en exécution des peines de moins de trois ans.

---

## 1.5. Déroulement de la détention et des soins

### *a) Déroulement de la détention*

La notion de «planification de la détention» est légalement inscrite aux articles 35 à 40 de la loi de principes du 12 janvier 2005 qui définit le statut juridique interne des détenus. Dans le cadre de la planification de la détention est élaboré un parcours *individuel* de détention qui tient compte des possibilités offertes par l'établissement pénitentiaire d'une part, et par les Communautés (aide sociale) d'autre part.

Le plan de détention *individuel* contient une esquisse du parcours de détention et des activités axées sur la limitation du dommage, la réinsertion et la réparation, comme :

- le travail disponible dans le cadre de l'exécution de la peine
- l'enseignement, la formation, les activités de formation ou de recyclage
- l'encadrement psychosocial, les programmes de traitement médical ou psychologique.

Les autres règles concernant les personnes ou services qui sont chargés de la rédaction, de l'adaptation et du suivi du plan de détention individuel doivent être fixées par arrêté royal. La pratique permet déjà de conclure que des instances d'aide disparates sont abritées par l'un ou l'autre établissement pénitentiaire.

Nombre de ces services relèvent de la responsabilité des Communautés, comme l'offre dans le domaine du sport, de la formation et de l'enseignement, du développement socioculturel, des bibliothèques, de l'aide en matière de drogue, de la recherche d'un lieu de travail et du suivi d'une formation professionnelle, des relations affectives avec la famille, des équipes de soins et des soins de santé mentale, des programmes de soins pour les personnes souffrant d'une affection psychiatrique et pour les auteurs d'infractions sexuelles, du soin aux personnes frappées d'un handicap mental, et des soins à la jeunesse.

27. Des études sont actuellement en cours, cf. S. VERLINDEN, B. MAES et J. GOETHALS, *Personen met een verstandelijke handicap onderhevig aan een interneringsmaatregel*, Leuven, février 2009 in Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *SWVG-Rapport 04*, n° 2009/01. Voir aussi, S. SNACKEN et H. TOURNEL, *Vorming, opleiding en arbeidstoeleiding in zeven Vlaamse gevangenissen*, Bruxelles, Fondation roi Baudoin et VUB, mai 2009.

Des efforts sont faits par la Justice pour développer l'exercice des pouvoirs communautaires dans les établissements pénitentiaires et la collaboration entre Justice et Communautés<sup>27</sup>.

### **b) Déroulement des soins pour les internés**

Une attention particulière s'attache à ce groupe d'internés qui représente tout de même une partie considérable de la population en détention (10%). Trois autorités ont une responsabilité cruciale envers ce groupe de détenus: la Justice, la Santé publique et les Communautés.

- *La Justice* est responsable de la phase judiciaire de l'internement et du suivi juridique du parcours d'internement depuis des annexes psychiatriques des prisons, les unités psychosociales et les équipes de soins des prisons et le tribunal de l'application des peines (actuellement toujours les Commissions de défense sociale). La Justice fixe également les normes de sécurité auxquelles doivent répondre les institutions pour les internés.
- *La Santé publique* est compétente pour le traitement et les soins résidentiels. Concrètement, elle répond de l'agrément et du subventionnement des places (lits) pour les internés dans les hôpitaux psychiatriques, les centres psychiatriques légaux, les maisons de repos psychiatriques et les centres de logements protégés. L'offre actuelle des centres psychiatriques légaux reste insuffisante pour accueillir tous les internés.
- Les *Communautés* s'occupent, via les centres de soins de santé mentale, des soins ambulatoires. Pendant la phase de détention, ces centres offrent, en collaboration avec les équipes de soins des prisons, des programmes de soins adaptés et suffisants. Ces programmes concernent les soins tant pour les internés que pour les détenus ayant une problématique psychiatrique. Des services et des centres spécialisés s'occupent d'une offre de soins adaptés à des groupes cible spécifiques comme les handicapés mentaux et les auteurs d'abus sexuels. En outre, la collaboration existe déjà depuis la prison avec les services «d'outreaching» des centres psychiatriques dans l'intention de préparer aussi bien que possible le passage de la prison vers une institution externe.

La circulaire n° 1800 du 7 juin 2007 du Ministre de la Justice a institué des *équipes de soins* pour les internés dans les sections psychiatriques des prisons et dans les départements / institutions de défense sociale. Ces équipes sont composées d'un psychiatre, d'un psychologue, d'un assistant social, d'un ergothérapeute, d'un infirmier psychiatrique, d'un kinésithérapeute et d'un éducateur. Les équipes sont assistées par des agents pénitentiaires qui ont été sélectionnés en concertation avec la direction et le psychiatre et qui bénéficient d'une formation spéciale pour cette mission. La pratique montre que malgré la présence des équipes de soins dans les établissements, les internés restent privés de soins thérapeutiques dont ils ont besoin.

### *c) Une offre des Communautés*

#### **Aide et assistance aux détenus**

L'article 5, §1<sup>er</sup>, II, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réforme des institutions du 8 août 1980 a conféré aux Communautés la compétence de l'aide sociale aux détenus et aux justiciables en vue de favoriser leur réinsertion. Les Communautés sont censées garantir aux détenus la possibilité de pouvoir continuer à exercer leurs droits de citoyen, même s'ils ont été privés de leur liberté.

On constate généralement que l'offre d'aide et d'assistance aux détenus que dispensent les Communautés et Régions montre de grandes différences.

La *Communauté flamande* a fait elle-même le pas vers les établissements pénitentiaires et a pris l'initiative de rendre l'offre personnelle d'aide et d'assistance accessible et disponible aussi pour les détenus. Le 3 juillet 2000, elle a rédigé un Plan stratégique d'aide et d'assistance aux détenus.

Dans tous les établissements pénitentiaires est désigné un cadre fonctionnel de la communauté flamande qui s'occupe de la coordination de l'aide et de l'assistance organisée par l'autorité flamande dans les établissements pénitentiaires. Au sein de chaque établissement pénitentiaire travaillent aussi un ou plusieurs soutiens organisationnels et accompagnateurs de parcours désignés par les centres locaux d'aide sociale générale. L'aide et l'assistance dans les établissements pénitentiaires sont dès lors bien encadrées en Flandre.

Dans les établissements pénitentiaires *francophones*, l'offre d'activités d'aide et d'assistance est fournie par des organisations agréées qui sont subsidiées par les autorités régionales (une ou deux ASBL par arrondissement judiciaire). Du côté francophone n'existe toutefois aucune assise structurelle ni aucun encadrement d'agents régionaux comme c'est le cas en Flandre. En 2007, plusieurs ASBL ont cherché à s'affilier à «l'A.S.B.L. Coordination des associations actives en prison – C.A.A.P.», qui a pris en charge la coordination de l'offre de formation aux détenus. La même fonction coordinatrice est également proposée par la «Fédération des services d'aide sociale aux justiciables».

#### **Offre préventive et curative pour les détenus à problèmes psychiques**

Depuis 2008, 16 collaborateurs de la *Communauté flamande* s'occupent, au sein des centres de soins de santé mentale, d'une offre curative et préventive d'activité pour le groupe cible particulier des détenus à problèmes psychiques. Ces collaborateurs travaillent étroitement avec les équipes de soins psychiatriques qui sont actives dans les sections psychiatriques des prisons.

Dans les *établissements pénitentiaires francophones*, l'offre n'est pas accessible à tous les détenus. Ainsi les détenus handicapés mentaux ne peuvent pas avoir recours à l'offre d'aide et d'assistance fournie par les ASBL.

***Accords de coopération entre la Justice,  
les Communautés et Régions***

Pour la *Flandre*, l'Accord de coopération du 28 février 1994, modifié le 7 juillet 1998, entre l'Etat et la Communauté flamande relative à l'aide sociale dispensée aux détenus en vue de leur intégration sociale a été ratifié par décret du 11 mai 1999. Les compétences de la Communauté flamande en matière d'aide sociale et d'assistance sont traduites dans des actions concrètes dans le Plan stratégique d'aide et d'assistance aux détenus du 3 juillet 2000.

Le dernier rapport de suivi et d'évaluation date du 10 juillet 2008. Le budget que le gouvernement flamand réserve à ces missions s'élevait à environ 14 millions d'euros en 2009.

Pour ce qui concerne la Communauté *française*, c'est le décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale qui s'applique. L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2001 qui exécute ce décret maintient la compétence exclusive de la Communauté française en matière d'aide sociale et psychosociale *aux détenus* qui la demandent ou qui l'acceptent, ainsi qu'à leurs proches. Le décret de la Région wallonne du 18 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux justiciables en vue de leur réinsertion sociale et l'arrêté du gouvernement wallon du 20 décembre 2001 confient cette aide sociale à la Région wallonne. Depuis 2001, seule la Communauté française est donc compétente pour les personnes qui subissent effectivement une peine d'emprisonnement, et la Région wallonne est compétente pour les *personnes dans toutes les autres situations* comme les inculpés, les condamnés qui ne sont pas privés de leur liberté et les victimes. Il n'existe toutefois aucun accord formel de coopération entre la Communauté française et l'Etat fédéral. Toutefois, la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont signé le 23 janvier 2009 un accord de coopération réciproque en vue de la coordination des interventions relatives au milieu carcéral.

Le 8 octobre 1998, l'Etat fédéral a conclu un accord de coopération avec la Communauté flamande pour l'encadrement et le traitement des auteurs d'abus sexuels. A la même date, l'Etat fédéral a aussi conclu un accord de coopération du même nom avec la Région wallonne. Le 13 avril 1999 a alors suivi un accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française pour l'encadrement et le traitement des auteurs d'abus sexuels. L'accord de coopération du 13 avril 1999 a été approuvé le 20 juillet 2000 par la Région de Bruxelles-Capitale.

Des accords de coopération font défaut pour d'autres groupes cible comme en matière de traitement et d'encadrement des internés.

L'encadrement disparate des services et projets qui sont proposés dans un établissement pénitentiaire, soit par la Justice elle-même, soit en coopération avec les Communautés et Régions, soit de manière autonome par les Communautés elles-mêmes, complique l'élaboration d'un parcours de détention uniforme.

---

### PROPOSITIONS

Pour réaliser une coopération et une harmonisation efficace et effective entre les domaines politique des Communautés d'une part et ceux de l'Autorité fédérale d'autre part, il est nécessaire de mettre sur pied une conférence interministérielle «exécution de la peine». Les Ministres de la Justice, de la Santé publique et les Ministres compétents pour le Bien-être, la Jeunesse, la Santé, le Sport, la Culture de la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Région wallonne sont les autorités qui devront prendre part à cette conférence.

La concertation sera menée au sein de la CIM 17 (conférence interministérielle politique de sécurité et de défense) et doit exprimer trois lignes de force:

- atteindre une offre suffisante et qualitative de sorte que tous les détenus obtiennent des chances égales de réhabilitation et de réinsertion;
- développer et mettre en œuvre des modèles de coopération de sorte que les Communautés soient impliquées et intégrées dans les prisons en vue d'une aide et d'une assistance aussi efficace et effective que possible;
- rechercher une base pour exécuter tous les engagements et les plans d'action de la politique d'aide et d'assistance.

---

## 2. PEINES PÉCUNIAIRES

En fonction du délit, trois peines pécuniaires se distinguent dans des affaires criminelles: la perception immédiate (PI) (uniquement pour circulation), l'annulation d'une procédure pénale contre paiement d'une somme d'argent (VSBG ou également règlement amiable) (circulation et correctionnel) et l'amande (circulation et correctionnel).

Le recouvrement du paiement de ces trois peines pécuniaires est régi de trois façons:

- La demande de paiement de la perception immédiate (PI) et le recouvrement lui-même se déroule par le biais de SPEOS NV, une filiale de LA POSTE SA, après que les services de police aient transmis à cette firme, les données connues de l'infraction et son auteur présumé.
- Le règlement amiable (RA) est envoyé et perçu par le percepteur des amendes pénales, sur proposition du Ministère public, après quoi le paiement ou le non-paiement est signalé par ce percepteur au Ministère public.
- L'amende est envoyée, avec les autres montants perceptibles, comme les dépens, et perçue par le percepteur des amendes pénales et ce au nom du procureur du Roi.

Dans le domaine du recouvrement du paiement de ces peines pécuniaires, il existe différents problèmes:

- Il y a peu de transparence dans le mode de recouvrement, les ratios de paiement et l'affectation des montants perçus (dépens, contributions, amendes).
- La communication entre les différents acteurs se déroule difficilement. Il n'est pas encore question d'un transfert de données complet organisé et digital. Par conséquent, il devient difficile, et dans certains cas même impossible, de tenir compte de la récidive ou des peines alternatives.
- En ce qui concerne le recouvrement du RA et de l'amende, la Justice est entièrement dépendante des Finances.
- Le recouvrement de la PI se déroule de manière satisfaisante mais requiert le déploiement d'un grand nombre de moyens personnels et matériels en cas de non-paiement.

---

## PROPOSITIONS

L'amélioration des sanctions pécuniaires doit se baser sur trois principes:

- Les procédures mêmes des PI, RA et des amendes doivent être rationalisées là où il est possible (rationaliser).
- Le transfert des données entre les différents acteurs doit être organisé d'une façon systématique, automatisée et digitale (digitaliser).
- Les données doivent être consultables dans un fichier central (centraliser).

Dans la réalisation de ces principes, il faut tenir compte des facteurs suivants:

- Pour la rationalisation des processus et l'organisation du transfert des données il y a une indépendance des autres acteurs comme les services de la police et le SPF Finances.

- Pour la mise en oeuvre des flux de données et la centralisation des données il y a une indépendance de l'avancement dans le domaine de l'ICT.
- 

## **2.1. Rationaliser les procédures existantes**

### **2.1.1. Perception Immédiate (PI)**

Dans le cas de la perception immédiate (PI) quatre acteurs sont actifs: la police, le parquet, La Poste avec sa filiale SPEOS et le percepteur des amendes pénales.

Dans la pratique, la perception immédiate se déroule comme suit.

La police constate de l'infraction et informe le contrevenant sur:

- La possibilité de régler l'infraction moyennant le paiement d'une perception immédiate: soit le paiement est effectué immédiatement, soit à un moment ultérieur par virement (= règle);
- Que le parquet peut encore s'opposer au règlement par le biais d'une perception immédiate.

Après 14 jours, la police transmet une copie du procès-verbal au contrevenant avec un formulaire de griefs. En même temps, La Poste (SPEOS) reçoit de la police les données dont elle a besoin pour envoyer une demande de paiement au contrevenant.

La Poste (SPEOS) envoie une demande de paiement au contrevenant, éventuellement suivie d'un rappel.

Après le 62<sup>ème</sup> jour, La Poste (SPEOS) communique à la police si le paiement a été effectué ou non. Les montants perçus arrivent auprès du percepteur des amendes pénales.

En cas de non-paiement, il y a un transfert limité de données de la police vers le parquet local, où les données arrivent dans un tampon. Le procès-verbal original est transmis par la poste ou par porteur. Dès réception du procès-verbal, le parquet local établira un dossier en prenant les données reçues par voie digitale du tampon et en le complétant avec les données du procès-verbal.

Cette procédure de PI présente les désavantages suivants:

- Lors de l'imposition de la perception immédiate, la police tiendra seulement compte des conditions auxquelles l'infraction doit répondre afin

28. Article 65§3 du Code de la Route prévoit en l'exception pour le contrevenant étranger: s'il ne paie pas immédiatement la somme proposée, son véhicule sera confisqué à ses risques et dépens.

de pouvoir appliquer la procédure. Il n'est pas tenu compte de l'antécédent pénal du contrevenant.

- Les 62 premiers jours après l'infraction, le parquet local n'a aucune connaissance de l'infraction et ne peut donc pas tenir compte de celle-ci dans sa politique.
- Après 62 jours, le parquet local n'a en principe connaissance que des perceptions immédiates non payées. Les perceptions immédiates payées ne sont pas enregistrées auprès du parquet et ainsi, il est impossible d'établir une vision générale du contrevenant.
- En raison des données limitées que La Poste (SPEOS) reçoit de la police, certains paiements ne sont pas liés à l'infraction commise, avec les conséquences que cela représente.
- Dans la procédure existante, le contrevenant reçoit au moins deux envois, notamment un de la police (copie PV avec formulaire de griefs) et un de La Poste (demande de paiement). En sachant que chaque année, plus de trois millions de perceptions immédiates sont établies, il y a une importante économie à réaliser en remplaçant les deux envois par un seul.
- Le paiement de la perception immédiate repose entièrement sur la volonté du contrevenant<sup>28</sup>. Si le contrevenant ne paie pas, le parquet devra entreprendre des actions.

---

#### PROPOSITIONS

- Les données de toutes les infractions (PV ou données limitées) doivent immédiatement (le jour de l'infraction ou brièvement après) être automatisées et transférées par voie digitale au parquet (local ou central).
- Le parquet (local ou central) doit pouvoir décider de manière automatisée si le contrevenant répond aux conditions pour régler l'infraction par une perception immédiate. À cet effet, il peut être tenu compte de l'antécédent pénal du contrevenant. Le règlement sans plus par une perception immédiate peut être envisagé pour certaines infractions légères.
- La signalisation d'une infraction et la demande de paiement doivent être transmises au contrevenant par un seul envoi. Ainsi, plus de 3 millions d'envois seront économisés par an.

Si l'on veut augmenter l'efficacité de la perception immédiate, il faut oser réfléchir au renforcement du système. C'est possible en attribuant sous des conditions strictes, un titre exécutoire à la perception immédiate. Ce sera bénéfique non seulement pour l'efficacité, mais également pour les tribunaux de la police (et dans les degrés d'appel des tribunaux correctionnels). Pour ces cas où le parquet et le contrevenant s'accordent sur le règlement par le biais d'une perception immédiate, il n'y aurait plus aucune possibi-



lité de recours vis-à-vis du juge. Actuellement, les perceptions immédiates non payées sont suivies d'un règlement amiable émanant du parquet. Les règlements amiables non payés représentent une charge de travail d'environ 25% pour les tribunaux de la police.

Chaque acteur pourrait se replier sur sa tâche principale de la manière suivante:

- Pour la police: constatation des infractions
- Pour la parquet: poursuite / exécution de la procédure pénale
- Pour le percepteur: destinataire et gestionnaire des perceptions non fiscales
- Pour La Poste: envois postaux et éventuellement l'impression de pièces
- Pour le juge: régler les infraction sérieuses et/ou contestées

---

### **2.1.2. Le règlement amiable (RA)**

Tant pour des affaires de circulation que pour des affaires correctionnelles, le parquet peut proposer un règlement amiable.

Si ce règlement amiable n'est pas suivi d'un paiement, un rappel est envoyé et enfin une marge à la police avec requête d'interroger l'intéressé et de remettre le formulaire de virement.

Dans les affaires correctionnelles le non paiement du règlement amiable est souvent suivi d'un à deux rappels.

L'initiative pour proposer un règlement amiable émane du parquet. Par contre, le paiement est transmis au percepteur des amendes pénales. Ce dernier informe le parquet sur la situation du paiement.

En règle générale, en cas de non paiement (complet), le parquet a recourt à l'assignation.

La manière actuelle d'offrir le règlement amiable présente des désavantages:

- Pour les informations sur le paiement, le parquet dépend du percepteur des amendes pénales. Dans la pratique, il n'est pas toujours clair pour le percepteur ce à quoi le paiement doit être imputé: la somme pécuniaire, les dépens ou l'éventuelle confiscation.
- Tout comme lors de la perception immédiate, tout se base sur la volonté. Si le règlement amiable n'est pas payé, le prévenu doit être assigné devant un tribunal pour recevoir un titre exécutoire et ce alors qu'en réalité toutes les propositions ne sont pas contestées sur le fond.
- Le SPF Finance travaille avec 10 directions régionales qui ne correspondent pas à la structure judiciaire.

---

## PROPOSITIONS

Un flux de données automatisé et digital entre le parquet et le percepteur et vice versa doit être organisé.

Ici également, l'efficacité du règlement amiable peut être amélioré en y accordant, sous des conditions strictes, un titre exécutoire. Comme pour les perceptions immédiates, ceci épargnerait les tribunaux, pour qu'ils puissent ainsi se concentrer sur des infractions plus graves de et/ou contestées.

---

### 2.1.3. Amende

Le recouvrement de l'amende pénale (ainsi que les dépens et autres frais) s'effectue au nom du procureur du Roi par le percepteur des amendes pénales.

En cas de non paiement, le parquet a la possibilité d'imposer peine alternative (e.a. peine de prison et déchéance du droit de conduire).

La perception des l'amendes pénales présente également quelques problèmes.

- Le parquet est entièrement dépendant du percepteur et ne peut donner des instructions contraignantes au percepteur en ce qui concerne la mise en œuvre.
  - Un échange plus rapide des données est indispensable pour que tant le percepteur que le parquet puissent effectuer leur mission.
  - Dans la pratique, il n'est pas toujours clair pour le percepteur ce à quoi le paiement doit être imputé: la somme pécuniaire prononcée, les dépens ou l'éventuelle confiscation.
  - Le SPF Finance travaille avec 10 directions régionales qui ne correspondent pas à la structure judiciaire.
- 

## PROPOSITIONS

Des accords clairs doivent être établis entre les parquets d'une part et les percepteurs des amendes pénales d'autre part, sur la manière dont l'amende pécuniaire doit être perçue et le cas échéant la manière dont la peine alternative doit être mise en oeuvre. L'échange rapide (digital) des données y joue un rôle essentiel.

Dans le prolongement de ceci, il faut réfléchir à la répartition des tâches entre les parquets (locaux ou centraux) d'une part et les percepteurs des

amendes pénales d'autre part. Confier le recouvrement aux parquets (locaux et centraux), alors que les percepteurs des amendes pénales ne seraient plus que destinataire et gestionnaire des montants perçus, pourrait être une option.

29. *Voir aussi*: III. Fixation de la peine.

Sans aucun doute, cela nécessite une concertation avec le SPF Finances.

---

## **2.2. Digitaliser et centraliser**

L'informatisation des tribunaux et parquets de la police est une priorité générale après la réalisation de l'informatisation des tribunaux de la paix.

La nécessité des flux de données digitalisés et centralisés ressort de ce qui précède.

En y ajoutant la direction centrale, il serait possible d'arriver à une exécution des peines uniforme, harmonieuse, mais également consistante et réfléchie par rapport aux sanctions pécuniaires. Considérant le rôle spécifique que joue le parquet dans l'ensemble, il semble logique qu'il y soit étroitement impliqué.

L'aspect de cette direction centrale dépendra des options qui seront prises. La question se pose inévitablement de savoir quel sera le rapport entre cette direction centrale et l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation. Cet organe du Ministère public a également reçu un rôle spécifique relatif à certains aspects patrimoniaux de la procédure pénale de la peine. Le positionnement de cette direction centrale dans le cadre de la réforme du paysage judiciaire, doit également faire l'objet d'une réflexion.

## **3. MESURES ET PEINES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ**

### **3.1. Généralités**

La Note d'orientation «Politique pénale et Politique pénitentiaire» de 1996 plaidait résolument pour la poursuite de l'extension du système des «mesures et peines alternatives». Le juge dispose actuellement d'une gamme étendue de possibilités ou de modalités de répression qui restreignent la liberté plutôt que de priver de liberté. L'éventail s'est entre-temps même tellement étendu que les rapports mutuels doivent être d'urgence examinés à la loupe<sup>29</sup>.

30. Voir aussi : les Belges et la Justice en 2007, résultats du deuxième baromètre de la justice. Conseil Supérieur de la Justice. Malgré une baisse par rapport au baromètre de 2002, il ressort du questionnaire de 2007 qu'il y a toujours une grande base pour les mesures et les peines restrictives de liberté (67%). Voir aussi : The Burden of Crime in the EU, research report: a comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005, 86-97, [http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS\\_The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf](http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS_The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf); Voir aussi, Jan VAN DIJK, John VAN KESTEREN, Paul SMIT, *Criminal Victimization in International Perspective key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, [http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/ICVS2004\\_05.pdf](http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/ICVS2004_05.pdf).

La notion de «peines et mesures alternatives» ne couvre plus le contenu. On compte également parmi ces peines et mesures les peines autonomes, comme la peine de travail – une peine qui n'est absolument plus une peine «alternative». On a choisi pour cette raison l'expression «peines et mesures restrictives de liberté» contre la «peine privative de liberté».

La peine d'emprisonnement demeure, malgré la possibilité d'infliger des mesures et peines restrictives de liberté, en place centrale dans notre régime pénal. Ceci se trouve pourtant en contraste éclatant avec la large base qui semble exister dans l'opinion publique pour ces autres formes de sanction et de résolution des conflits<sup>30</sup>.

Il faut investir dans la sensibilisation au moyen de la dispense d'informations, d'études scientifiques, de nouveaux liens de collaboration et du lancement d'un large débat social sur le rôle et l'implication de la société lors de la répression et de l'exécution de la peine. Dans le même temps, l'exécution de ces peines et mesures restrictives de liberté doit être optimisée en vue du maintien et du renforcement de la crédibilité de ces sanctions. Les listes d'attente, le contrôle et la surveillance, des soins de qualité, le passage vers l'offre d'aide et d'assistance en font partie.

### 3.2. Probation (sursis et suspension)

Le juge peut décider de *suspendre* sa décision d'infliger une peine ou de *différer* entièrement ou partiellement l'exécution d'une peine prononcée. On parle de probation lorsque des conditions fixées par le juge sont liées au sursis ou à la suspension.

Un encadrement social par un assistant de justice est toujours couplé à une mesure de probation, avec pour objectif d'éviter la récidive.

Sur la base de l'article 20 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les services de police ont également un rôle en matière de contrôle des condamnés à une suspension probatoire ou à un sursis probatoire.

Le système du sursis probatoire et de la suspension probatoire existe depuis 45 ans. Dans cette période, une énorme expertise a été construite et le système a subi plusieurs modifications.

En l'an 2010 existe un certain nombre de défis qui doivent être rencontrés.

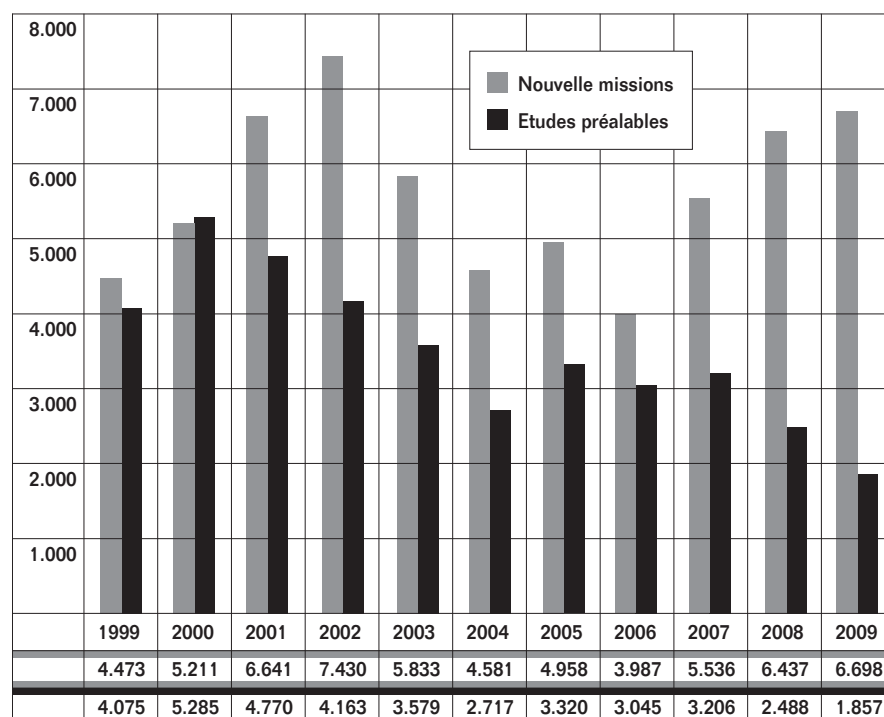
---

#### PROPOSITIONS

- Une commission de probation a été instaurée auprès de chaque tribunal de première instance. Ces commissions font face à divers points difficiles dans le domaine du statut (juridictions administratives qui siègent

sur une base non permanente), de la composition (magistrat président, avocat et fonctionnaire), fonctionnement (grandes différences dans le domaine de la méthodologie de l'audience, de la politique des chances ou de la suspension) et des compétences (pas de compétence propre de révocation ou d'aggravation de la mesure). Une solution fondamentale à cet égard est le transfert des compétences des commissions de probation aux tribunaux de l'application des peines. De ce fait, cette forme d'exécution de la peine reçoit aussi la mesure nécessaire de transparence, d'uniformité, de sécurité juridique et d'égalité juridique. Une étude approfondie doit mener à des recommandations concrètes au sujet de ce transfert et des conséquences budgétaires (personnel et moyens).

- Les chiffres de la direction générale des maisons de justice indiquent qu'au cours des dernières années, l'application des mesures de probation a de nouveau fortement augmenté<sup>31</sup>.



On constatait auparavant une tendance à la baisse en raison de la disparition de la prestation de services comme condition de probation<sup>32</sup>. Malgré le nombre croissant de dossiers qui sont transmis aux maisons de justice, la part des condamnations probatoires demeure plutôt faible par rapport à l'ensemble des condamnations correctionnelles<sup>33</sup>.

A l'exemple de l'évaluation effectuée après 30 ans de probation<sup>34</sup>, une évaluation aura lieu à l'occasion des 45 ans de la probation – évaluation qui devra donner une vision de l'efficacité du cadre légal, de l'application du sursis, de la suspension et de la probation dans la pratique, et des points difficiles.

31. Le chiffre pour 2009 est un chiffre provisoire. D'ici fin mars 2010, le système d'enregistrement des maisons de justice pourrait être adapté.

32. A la suite de la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et en matière de police, il n'était plus possible d'imposer la prestation de services à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004 du fait de l'AR du 18 juin 2003 (M.B. 17 juillet 2003).

33. Voir SPF Justice, Statistiques annuelles des cours et tribunaux, Tribunal de première instance, Greffe correctionnel, données 2008.

34. Voir 30 ans de probation, évaluation et perspectives, Ministère de la Justice 1994.

- On constate que l'exécution des mesures de probation se déroule difficilement dans certains domaines. Une mesure de probation est adaptée par excellence à l'approche d'une problématique sous-jacente grâce à un encadrement social par un assistant de justice et grâce à l'imposition de conditions spécifiques. L'exécution concrète des conditions imposées, de l'offre présente au sein des secteurs de l'aide et de l'assistance. C'est à nouveau la relation entre la Justice et les autres autorités, comme les Communautés, les Régions et la Santé publique, qui est en jeu.

La politique que mène la Justice dans le domaine de la probation a également un impact sur le fonctionnement des secteurs de l'aide et de l'assistance. En pratique, le contexte judiciaire complique souvent le passage à l'offre régulière d'aide et d'assistance. Des défis classiques comme le volontariat, la rédaction des rapports et le traitement de la (du manque de) motivation subsistent auprès de ce groupe cible.

Pour offrir une solution aux problèmes signalés, cette matière fera également partie de l'accord de coopération qui sera conclu entre l'Etat et les Communautés et Régions.

- Une constatation récente est que s'opère en pratique une distinction entre ce que l'on appelle les conditions d'interdiction et les conditions d'encadrement. Les conditions d'interdiction (par exemple, une interdiction de contact ou de fréquenter un certain environnement) sont principalement contrôlées par les services de police. Les conditions d'encadrement (par exemple, le suivi d'un traitement thérapeutique, la recherche active d'un emploi, etc.) sont suivies par les assistants de justice. Les deux formes de suivi et de contrôle doivent se dérouler d'une manière complémentaire avec le maintien des compétences et de la méthodologie des services respectifs.

Pour régler et clarifier le tout, des accords doivent être pris au sein du réseau d'expertise exécution de la peine du Collège des Procureurs généraux.

### **3.3. Peine de travail**

La peine de travail est une peine axée sur la communauté. Cette dernière est exécutée dans la société libre qui est représentée par les organisations prévues dans la loi, soit les services publics, des ASBL ou des fondations dont l'objet est social, scientifique ou culturel. Ceci signifie aussi que ces organisations (lire: les lieux de prestations) sont devenues un partenaire crucial lors de l'exécution de cette peine, même si ces organisations ont fondamentalement une autre finalité que la Justice.

La nécessaire coopération avec de telles organisations est à la fois la force mais aussi la faiblesse du système. Les peines exécutées dans la société présentent incontestablement de grands avantages dans le domaine de

l'individualisation, de la normalisation, de la socialisation et de la responsabilisation. Dans le même temps, ce système place également la Justice dans une position de dépendance, étant donné qu'elle ne gère pas elle-même cette forme d'exécution de la peine (contrairement, par exemple, à la peine d'emprisonnement).

Au cours des années, quatre formes de coopération entre la Justice et ses lieux de prestations se sont développées. La Justice coopère, dans le cadre de l'exécution, avec :

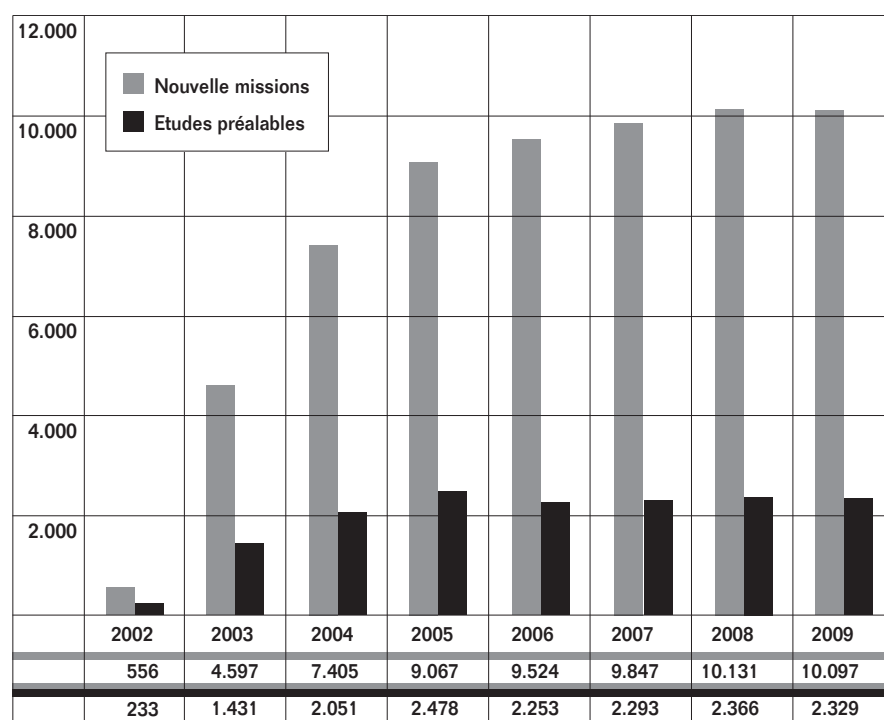
- soit un lieu de prestations bénévole,
- soit un service subsidié qui s'occupe à son tour de rechercher un lieu de prestations adapté (ce que l'on appelle les «services de dispatching»),
- soit avec un lieu de prestations subsidié (ce que l'on appelle les «ateliers»),
- soit avec des lieux de prestations (bénévoles) avec lesquels ont été conclus des accords de coopération spécifique (comme avec le SPF Intérieur et le Ministère de la Défense).

Des formes mixtes sont en outre également possibles, comme des services de dispatching qui proposent également un atelier subsidié.<sup>35</sup>

Tout ceci conduit à un paysage complexe et inefficace. Une situation dès lors problématique du fait, entre autres, que le nombre de peines de travail continue à augmenter annuellement. Depuis son entrée en vigueur comme peine autonome en 2002, la peine de travail a connu une énorme progression quantitative. Le nombre de nouveaux dossiers dans les maisons de justice est passé de 556 en 2002 à 10.131 en 2008. Le chiffre provisoire pour 2009 s'élève à 10.097<sup>36</sup>.

35. Pour un aperçu global: voir Heidi LUYPAERT, Kristel BEYENS, Clémence FRANCOISE, Dan KAMINSKI, *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, Bruxelles, VUBpress, 2007, 289.

36. Le chiffre pour 2009 est un chiffre provisoire. Les maisons de justice peuvent encore introduire des adaptations dans le système d'enregistrement jusque fin mars 2010.



37. Sur demande du département de la Justice et sur commande du SPP Politique scientifique, une étude scientifique a été effectuée à cet égard par la KU Leuven et l'Université de Liège sur la manière dont un condamné à une peine de travail fait l'expérience de sa peine. Cette étude va jusqu'à la fin de 2009. Voir [www.belspo.be](http://www.belspo.be)

Outre ce défi quantitatif, les acteurs concernés signalent également la présence de certaines problématiques au sein du groupe cible, qui concerne entre autres l'absence de conditions à propos des antécédents judiciaires ou de la nature de l'infraction (à l'exception de quelques infractions plus graves)<sup>37</sup>.

Cette problématique conduit à nouveau à la constatation de la nécessité d'un débat fondamental sur l'arsenal des peines. En tenant compte de la limite sociale supérieure de capacité pour l'exécution des peines de travail, un débat fondamental doit être mené au niveau du droit pénal. La première question est notamment de savoir pour quelle sorte d'infraction la peine de travail est la peine la mieux adaptée.

---

## PROPOSITIONS

- Les missions des assistants de justice et des services d'encadrement subventionnés doivent faire l'objet d'une meilleure harmonisation.
- En vue d'une exécution de la peine crédible et effective, l'offre de lieux de prestations doit être encore élargie et diversifiée au moyen des initiatives suivantes :

Outre le suivi opérationnel des dossiers, les missions structurelles dans le cadre de la prospection, de la concertation, des contrôles de qualité et de la sensibilisation doivent être développées. Dans ce sens, la mission du coordinateur des mesures alternatives de la maison de justice doit être réévaluée et réformée ;

Les subventions doivent être employées de manière plus efficace et plus ciblée, de manière telle que puissent être soutenus davantage d'ateliers pouvant offrir un encadrement pour les groupes cible les plus difficiles qui sont condamnés à une peine de travail. La subvention thématique doit être transformée en un financement plus structurel. Des critères qualitatifs et quantitatifs transparents devront y être liés. Les lieux de prestations doivent être considérés comme des partenaires à part entière dans cette forme d'exécution de la peine. Et donc, il faut prévoir un soutien suffisant pour ces partenaires en vue d'un encadrement qualitatif. D'autre part, il faut aussi que des garanties de qualité minimale puissent être exigées, qui correspondent aux nécessités et aux besoins de la Justice. Les deux aspects doivent être concrètement élaborés en concertation avec tous les lieux de prestations (actuels et futurs) dans des conventions standards.



Outre la recherche locale de lieux de prestations supplémentaires appropriés, des initiatives allant au-delà du niveau de l'arrondissement doivent également être développées. Il est souhaitable d'optimiser et éventuellement d'étendre les accords de coopération existants (Défense et Intérieur) ou des circulaires (comme la Région wallonne). La coopération avec les provinces, des associations dépassant le niveau de l'arrondissement et les villes doit également continuer à être explorée ;

Un inventaire structurel des lieux de prestations existants et potentiels doit être prévu par arrondissement. Ce dernier doit permettre de faire le tour d'horizon tant des lacunes que de la limite supérieure éventuelle. Sur cette base, des actions supplémentaires pourront être déployées (soit stimulantes, soit calmantes).

- A propos du contrôle de l'exécution de la peine de travail, des initiatives doivent être prises pour permettre le transfert de cette compétence des actuelles commissions de probation aux tribunaux de l'application des peines. La recherche de faisabilité et de désirabilité de ce transfert est une mission pour la commission multidisciplinaire<sup>38</sup>.

### **3.4. Mesures d'enseignement**

Les termes «mesures d'enseignement» – le terme légal est «formation» – fait référence en pratique à l'offre spécifique d'ensembles de formations pour les justiciables. Des exemples de «mesures d'enseignement» sont des exercices destinés à développer la sociabilité, des cours pour gérer l'agressivité ou l'alcool, des cours de sensibilisation pour les contrevenants aux lois sur la police de la circulation routière, etc.

La «formation» comme condition pour l'extinction de l'action publique (médiation pénale) et comme condition dans le cadre d'un sursis ou d'une suspension (probation) existe depuis 1994. La formation peut aussi être une condition dans le cadre de la liberté sous condition ou de la grâce.

La mesure d'enseignement est confrontée à plusieurs problèmes structurels tant au niveau du cadre légal, de la fixation de la peine que de la phase d'exécution. Ces problèmes ont été une fois encore mis en carte par l'étude scientifique sur l'offre de mesures d'enseignement en Belgique, effectuée par l'Université catholique de Louvain et la Vrije Universiteit Brussel<sup>39</sup>.

38. Voir Chapitre II.

39. Heidi LUYPAERT, Kristel BEYENS, Clémence FRANCOISE, Dan KAMINSKI, *Werken en leren als straf. Le travail et la formation comme peines*, Bruxelles, VUBpress, 2007, 289.

40. Article 22 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.* 15 juin 2006.

---

## PROPOSITION

L'instauration de mesures d'enseignement a conduit à l'élaboration d'une offre qui a été développée par la Justice en coopération avec des partenaires qui peuvent compter sur un subside de la Justice. L'offre de la Justice connaît une offre parallèle et souvent complémentaire des secteurs de l'aide et de l'assistance. Les initiatives de la Justice et des secteurs réguliers de l'aide et de l'assistance doivent être harmonisées.

Après 15 ans d'expérimentation de cette mesure, il faut oser constater que l'éparpillement au sein de l'offre constitue un frein à la poursuite de son développement tant au niveau quantitatif qu'au niveau qualitatif. Cet éparpillement est encore renforcé du fait que les personnes qui proposent les mesures d'enseignement sont aussi souvent impliquées dans les organisations régulières d'aide et d'assistance.

La Justice entre en dialogue avec les Communautés et Régions et les autorités compétentes pour préparer un accord de coopération. La discussion ne concerne pas tellement la question de savoir si la formation ou la mesure d'enseignement doit être ou non une peine autonome, mais la question de savoir si la formation doit être entièrement ou partiellement intégrée dans l'offre d'aide et d'assistance. Il n'y a aucun argument valable pour conserver l'offre et la politique actuelles «à deux voies».

---

### 3.5. Surveillance électronique

Dans la note d'orientation «Politique pénale et Politique pénitentiaire» de juin 1996, la surveillance électronique a été introduite comme l'une des mesures possibles pour diminuer les peines privatives de liberté. L'expérimentation a commencé en 1998 et s'est progressivement étendue au niveau national. Toutefois, il a fallu attendre jusqu'à la loi sur le statut juridique externe avant qu'une base légale et une définition légale ne soient données à la surveillance électronique. Cette loi définit la surveillance électronique comme un mode d'exécution de la peine privative de liberté par laquelle le condamné subit la totalité ou une partie de sa peine privative de liberté en dehors de la prison suivant un plan d'exécution défini dont le respect est entre autres contrôlé par des moyens électroniques<sup>40</sup>.

Le tribunal de l'application de la peine est compétent pour décider de cette forme d'application de la peine pour les condamnés à des peines privatives de liberté de plus de trois ans. Cette modalité d'application de la peine privative de liberté est souvent accordée comme une première forme de réinsertion progressive avant d'envisager une libération conditionnelle.

Cette loi ne s'applique pas encore pour les condamnés à des peines privatives de liberté de trois années ou moins, et cette matière est réglée par circulaire ministérielle. Au moment où ils se présentent à la prison pour l'exécution de leur peine, les condamnés à une peine privative de liberté de trois années ou moins sont informés de la possibilité d'introduire auprès du *directeur de la prison* une demande d'exécution de leur peine sous surveillance électronique. Sauf contre-indications, ils sont placés en interruption de peine dans l'attente d'une enquête sociale par un assistant de justice<sup>41</sup>. Les condamnés sans droit de séjour ou les condamnés pour infractions aux mœurs envers des mineurs n'entrent pas en considération pour l'interruption de peine. L'assistant de justice examine si le condamné concerné se trouve dans la possibilité matérielle d'être placé sous surveillance électronique, vérifie si les éventuels membres de la famille consentent à la surveillance électronique et formule d'éventuelles conditions particulières individualisées qui peuvent être imposées à l'intéressé. La décision d'octroi ou non de la surveillance électronique est prise par le directeur de la prison, ou dans certains cas, par la Direction de la Gestion de la Détention du SPF Justice<sup>42</sup>.

L'exécution concrète de la surveillance électronique a lieu de la même façon, qu'il s'agisse de l'exécution d'une peine privative de liberté de trois ans ou moins ou bien de l'exécution d'une peine privative de liberté de plus de trois ans.

L'intéressé reçoit un bracelet de cheville émettant un certain signal radio capté par un appareil récepteur qui est placé dans l'habitation de l'intéressé. Cet appareil récepteur est relié par le réseau téléphonique (ligne fixe ou GSM) à un ordinateur central. Dès que l'intéressé se déplace en dehors d'un périmètre déterminé de l'appareil récepteur ou effectue des manipulations illicites du matériel, une alarme se déclenche dans l'ordinateur central et des actions supplémentaires peuvent être entreprises. En fonction des conditions est établi un horaire qui précise quand l'intéressé peut quitter ce périmètre, par exemple pour aller travailler, pour pouvoir suivre une formation ou une thérapie ou se consacrer à des loisirs. Les activités qui ont lieu en dehors du domicile ne sont pas contrôlées par des moyens électroniques.

En mai 2006, environ 300 condamnés étaient placés sous surveillance électronique (calcul sur une base journalière). En 2007, ils étaient environ 600 et au début de 2008, environ 700 condamnés. Le 27 mai 2009, 1.000 personnes se trouvaient sous surveillance électronique. Depuis cette date, le nombre de personnes sous surveillance électronique continue à varier autour de ce chiffre. Pour 2010 est d'ores et déjà prévue une extension à 1.500 personnes.

41. Les condamnés sans droit de séjour ou les condamnés pour infractions aux mœurs sur une victime mineure peuvent adresser, *sous détention*, une demande de placement sous surveillance électronique au Service de Gestion de la Détention du SPF Justice.

42. Pour ce qui concerne les condamnés sans droit de séjour ou les condamnés pour infractions aux mœurs sur une victime mineure, c'est la Direction de la Gestion de la Détention (DGD), l'ancien Service des Cas Individuels qui décide.

---

### PROPOSITIONS

Outre l'extension de capacité, une poursuite de l'extension du champ d'application de la surveillance électronique peut aussi être élaborée ou envisagée, ainsi que l'utilisation de nouvelles possibilités technologiques.

Pour ce qui concerne l'extension du champ d'application :

- surveillance électronique dans le cadre de l'exécution des mesures de sécurité prévue dans la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental ;
- surveillance électronique dans le cadre de l'exécution d'une mise à disposition du tribunal de l'application de la peine prévue dans la loi du 26 avril 2007 relative à la mise à disposition du tribunal de l'application des peines ;
- surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive ;
- surveillance électronique comme peine autonome.

Ces nouvelles directives feront partie de la mission confiées à la commission multidisciplinaire<sup>43</sup>.

L'extension du champ d'application implique aussi que les profils des personnes qui peuvent entrer en considération pour la surveillance électronique seront plus divers : des condamnés, des internés, des personnes mises à la disposition du tribunal de l'application des peines, des inculpés,...

Un tel développement nécessite un mode plus différencié de surveillance électronique avec une intensité différente du contrôle technique, une intensité différente de l'encadrement social et une intensité différente des interventions en cas de problèmes. Pour arriver à une politique cohérente à ce sujet, plusieurs projets d'épreuve seront lancés, entre autres concernant l'application de l'ET dans le cadre de la détention préventive et l'application de la technologie du Global Positioning System (GPS) en tant que forme de contrôle technique très intensif.

---

# V

## Une approche intégrale et coordonnée

---

Jusqu'à présent, la trame de la procédure de la (de l'exécution de la) peine à été suivie pour formuler quelques points difficiles et propositions à propos de la problématique de la (de l'exécution de la) peine.

La procédure de la (l'exécution de la) peine a été examinée sous la loupe de manière horizontale. L'inventaire de tous les points d'attention permet de distinguer aussi quelques dimensions verticales qui seront abordées à nouveau chaque fois dans les parties respectives de la note.

### **1. UNE EXÉCUTION DE LA PEINE QUI CORRESPOND À UNE FIXATION COHÉRENTE DE LA PEINE**

Au cours des ans, l'éventail des sanctions de droit pénal s'est énormément étendu et de nouvelles formes de sanctions ont chaque fois été instaurées, tant des sanctions de droit pénal (par exemple la peine de travail) que des sanctions de droit administratif précisées dans la loi S.A.C.

Réfléchir à des sanctions suppose aussi une réflexion sur les comportements qui méritent une incrimination. En effet, au fil des ans la criminalité aussi a évolué dans la société.

Plus généralement, il faut aussi prendre en considération, lors d'une réflexion sur les incriminations et les sanctions pénales, la problématique de la gravité relative des peines, le poids des peines dans leurs relations mutuelles.

Vu la complexité de la problématique de la fixation de la peine et de l'incrimination, et vu la nécessité d'un droit pénal cohérent, a été constitué une commission qui procédera à la réflexion esquissée et formulera des propositions.

## **2. VERS DE NOUVELLES ÉTAPES DANS LA COLLABORATION ENTRE LA JUSTICE, LES COMMUNAUTÉS ET D'AUTRES DÉPARTEMENTS**

La note montre clairement que la Justice fait de plus en plus appel à d'autres autorités pour exécuter aussi effectivement la politique judiciaire. Sur ce point, il y a un besoin de concertation et d'accords clairs à propos de la collaboration au travers des différents départements.

### **2.1. Une exécution de la peine de qualité n'est pas la mission de la Justice seule**

La note aborde à plusieurs reprises la manière dont les compétences de la Justice et des Communautés (et des Régions) sont fortement imbriquées les unes avec les autres au travers de l'exécution de la peine.

C'est entre autres le cas pour la planification de la détention, le parcours des soins pour les internés, l'aide et l'assistance dans divers cadres (probation, détention, liberté sous condition, médiation pénale, libérations anticipées,...), les mesures d'enseignement, la médiation, le déploiement d'initiatives à l'égard de groupes cible spécifiques comme les auteurs de violences sexuelles, les auteurs de violences familiales, les toxicomanes, l'harmonisation en matière de souci de la victime, etc.

Une politique plus effective et efficace en matière d'exécution de la peine au sens large du terme requiert d'abord et avant tout une plus ample explication et intensification de la coopération entre ces différentes autorités.

Les réformes de l'Etat de 1980 et 1988 ont conduit à ce que la politique du bien-être est devenue une compétence des Communautés. En outre, les Communautés et les Régions sont aussi devenues compétentes pour d'importantes institutions sociales comme l'enseignement, la culture, le placement et l'emploi. Dans le même temps, l'autorité fédérale reste compétente pour la politique pénale et le contrôle de l'exécution des décisions pénales.

Ce «dédoulement politique» a conduit à plusieurs difficultés sur le terrain. Par ailleurs, cette situation renforce le débat séculaire aide/peines qui risque de dégénérer dans une polarisation complète des peines (Justice) opposées à l'aide et à l'assistance (Communautés).

Les deux pôles sont pourtant complémentaires et nécessaires l'un à l'autre. La possibilité de coopérer très étroitement à cet égard doit dès lors être vue comme une opportunité plutôt que comme une obligation.

Pendant l'exécution de la peine, la Justice a davantage recours à l'aide et à l'assistance parce que cet apport peut être effectif pour éviter ou réduire la récidive. Ce n'est pas seulement le cas pour les peines privatives de liberté, mais aussi pour beaucoup de mesures restrictives de la liberté et pour les peines par lesquelles, on tente, via des conditions spécifiques d'amorcer un processus de changement de comportement.

Les secteurs de l'aide et de l'assistance ont aussi un intérêt évident à une coopération avec la Justice. On obtient en effet via le «port judiciaire» une chance de travailler (en favorisant le bien-être) avec un groupe cible qui est peut-être difficile à atteindre autrement. Malgré la phase de départ qui n'est pas entièrement volontaire, il y a au moins une occasion de commencer et de développer l'encadrement vers l'offre de soins. De cette manière, on peut éviter que des groupes sociaux vulnérables soient aspirés dans une spirale de l'exclusion sociale.

Il est important d'accepter que les deux points d'approche sont complémentaires et peuvent très bien collaborer à la recherche de leur finalité propre.

## **2.2. Une collaboration aisée en guise de défi stratégique important**

Les expériences montrent que la coopération entre les différents domaines de compétence a les plus grandes chances de réussite dans un climat d'équivalence, de concertation et de respect mutuel pour la finalité de chacun.

Le défi politique le plus important réside dès lors dans la création d'un cadre au sein duquel pareille coopération peut prendre forme sur le terrain.

Les tentatives qui ont été entreprises à ce sujet doivent être recensées, évaluées et, le cas échéant, stimulées ou affinées. Il s'agit là autant des divers liens de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés/Régions (par exemple, les accords de coopération ou les plans d'action nationaux) que des différentes initiatives et projets locaux (par exemple, les soins à l'essai, les accords et les plans d'action au niveau de l'arrondissement, etc.).

Les entretiens préparatoires entre les différentes autorités concernées ne se déroulent pas seulement de manière latérale, mais débouchent sur des accords politiques et des accords de coopération qui sont conclus au sein de la conférence interministérielle sur la politique de sécurité et de maintien de l'ordre (CIM 17). Il faut vérifier si l'on peut créer pour ce faire un cadre plus efficace qui évite les doublons et qui conduit à plus de simplicité et de rentabilité.

### **2.3. Vers une offre d'aide et d'assistance qui est aussi adaptée à l'évolution des peines et mesures restrictives de liberté**

Le choix politique pour les peines et mesures restrictives de liberté n'est crédible et tenable à terme que si une offre d'aide et d'assistance y est couplée par les autorités compétentes à cet effet.

Ce choix a une influence sur plusieurs domaines politiques qui ne relèvent pas de la compétence de la Justice. De nouveaux défis qui les accompagnent doivent être structurellement rencontrés.

Par le passé, on a beaucoup investi dans l'aide et l'assistance aux détenus. Ces efforts doivent être appréciés, évalués et optimisés via la conférence interministérielle à mettre au point et les trois lignes de forces qui ont été expliquées plus haut<sup>44</sup>.

Un effort analogue est à présent également nécessaire pour les personnes faisant l'objet d'une mesure ou d'une peine restrictive de liberté.

Du fait de la croissance constante des mesures restrictives de liberté, le groupe des personnes qui se trouvent sous contrôle judiciaire mais qui ne sont pas privées de leur liberté a énormément augmenté. Étant donné que ces mesures et peines restrictives de liberté constituent de plus en plus une véritable alternative à la peine classique de privation de la liberté, ces sanctions sont également appliquées à des personnes qui ont des problèmes sous-jacents plus graves dans plusieurs domaines de la vie. Dans certains cas, le parcours de l'aide et de l'assistance ne fait pas partie du contrôle judiciaire imposé (par exemple, dans le cadre d'une peine de travail), dans d'autres cas bien (par exemple, dans le cadre de la probation). Ce qui ne peut avoir lieu de manière crédible que s'il existe pour ce faire une offre suffisante et harmonisée.

L'expérience enseigne toutefois qu'en pratique, ces personnes trouvent (plus) difficilement un accès à l'offre existante de l'aide et d'assistance. Inversement, les équipements sociaux ne semblent pas non plus toujours à même d'atteindre ce groupe cible. En outre, cette offre paraît parfois tout simplement ne pas exister ou des problèmes comme les listes d'attente rendent la coordination avec le contexte judiciaire très difficile.

Les aspects spécifiques du travail et de la collaboration dans un cadre judiciaire (l'établissement de rapports, des conditions de temps, une motivation déficiente, le volontariat, etc.) sont aussi signalés comme des points noirs à cet égard.

Une approche plus globale et intégrée est nécessaire sous ce rapport. Actuellement, l'offre d'aide et d'assistance – et son financement – est très éparpillée au travers du parcours judiciaire. Une situation très problématique tant par rapport à l'aspect sécurité que par rapport à l'aspect de la



réinsertion. Par ailleurs, travailler d'une manière planifiée devient en cela quasiment impossible.

Les mesures d'enseignement qui ont été élaborées jusqu'à ce jour par la Justice dans le cadre des mesures judiciaires alternatives seraient mieux insérées dans l'offre régulière d'aide et d'assistance. Il faut toutefois tenir compte en cela de ce que toute mesure quelconque ne peut pas être rangée sous la dénomination «d'aide». D'autres domaines de compétences des entités fédérées comme l'enseignement, l'enseignement pour adultes, la mobilité ou l'animation socio-éducative peuvent également y jouer un rôle. Une collaboration permanente avec ces autorités compétentes est nécessaire afin de faire correspondre le parcours judiciaire avec le parcours de l'aide et de l'assistance.

La médiation, elle aussi, correspond mieux aux principes de base tels que le volontariat, la neutralité et la confidentialité auprès des autorités compétentes en matière d'assistance aux personnes qu'auprès de celles de la justice. Mais ici également, la coopération demeure nécessaire et les différents responsables doivent être accordés ensemble, entre autres pour ce qui concerne l'agrément et le financement des services de médiation.

#### **2.4. Vers une concertation fondamentale entre les différentes autorités**

La réalisation d'une nouvelle forme de coopération entre les différents domaines de compétences qui sont impliqués dans l'exécution de la peine est un travail de longue haleine. Il requiert en outre l'implication des acteurs concernés, tant au niveau politique qu'au niveau de la coopération quotidienne sur le terrain.

La prochaine étape doit avoir lieu au niveau politique. C'est pourquoi la Justice s'y impliquera pleinement pour prévoir avec les autres autorités un canevas dans lequel pourront être pris des accords concrets qui devront faciliter la coopération sur le terrain.

En plus de la Justice, la Santé publique est un acteur important au niveau fédéral. Elle est surtout partie prenante dans la problématique de la drogue (encadrement et traitement) et en matière de définition du parcours des soins pour les détenus.

Une concertation sera donc entamée avec le Ministre de la Santé publique pour harmoniser les responsabilités respectives ainsi que pour prendre les accords nécessaires à ce sujet.

La capacité supplémentaire pour les internés qui est prévue pour 2012 s'accompagnera d'une répartition des coûts de l'accueil des internés entre

la Justice et la Santé publique. Les frais de traitement et de soins seront supportés par l'INAMI et les frais supplémentaires de sécurisation seront pris en charge par la Justice.

Les accords nécessaires doivent être également pris dans le cadre d'une politique (de financement) cohérente et claire en matière d'aide aux problèmes de drogue. Là aussi, il faut à nouveau constater que le développement et la croissance de plusieurs projets censés sont freinés par un manque de coordination et d'accords clairs, notamment pour les projets qui sont actuellement financés par la Justice dans le cadre des mesures judiciaires alternatives.

Parallèlement à la Santé publique, d'autres domaines de compétences fédéraux ont également des points de contact avec l'exécution de la peine. Il s'agit ici par exemple de la mobilité (en matière de sécurité de la circulation), de l'intérieur, de l'égalité des chances (en matière de violence familiale) et la politique urbaine. Ces différents acteurs sont impliqués dans la concertation. Le forum de la conférence interministérielle sur la politique de sécurité et de maintien de l'ordre (CIM 17) est le lieu de rencontre par excellence.

La concertation en matière d'offre d'aide et d'assistance, tant à l'égard de la clientèle judiciaire des détenus que des non-détenus sera entamée. L'objectif poursuivi est que la totalité du parcours judiciaire de l'auteur puisse être accompagnée d'un parcours d'aide et d'assistance adapté et disponible proposé par les Communautés et les Régions.

Des points d'action spécifiques pour la Justice sont la poursuite de l'harmonisation du parcours judiciaire (intra- et extramuros) avec le parcours d'aide et d'assistance, l'intégration de la mesure d'enseignement et de la médiation dans l'offre d'aide et d'assistance.

### **3. POSITION DE LA VICTIME DANS L'EXÉCUTION DE LA PEINE**

#### **3.1. Généralités**

Pendant les 15 dernières années, l'attention portée au thème de la victime n'a cessé de s'accroître. Une profusion d'initiatives légales ont été élaborées, entre autres pour améliorer les possibilités d'indemnisation financière, pour harmoniser les services spécialisés d'accueil, de traitement ou d'aide des victimes ainsi que pour améliorer le statut juridique des victimes.

En ce qui concerne le statut juridique, la victime a maintenant la possibilité de s'attribuer sur mesure plusieurs qualités. À chacune de ces qualités sont liés des droits pour la victime, avec, en son centre, le droit à l'information.

La victime peut réclamer ce droit à l'information aux différents stades de la chaîne pénale. On attend toutefois de cette dernière qu'elle prenne elle-même l'initiative de vérifier quelle est l'instance auprès de laquelle elle peut faire valoir son droit à l'information. Ce droit recouvre aussi un contenu différent aux divers stades de la procédure pénale. Au cours des années écoulées, des efforts ont été consentis pour améliorer les transitions de la victime dans les différents stades de la procédure pénale (de l'accueil de la victime par les services de police à l'accueil de la victime par la Justice et par l'aide aux victimes organisée par les Communautés). A l'exemple de l'accord de coopération entre la Justice et la Communauté flamande (approuvé par la loi du 11 avril 1999 et par le décret du 15 décembre 1998), a été conclu le 5 juin 2009 un *protocole* germanophone, wallon et bruxellois de coopération pour l'assistance aux victimes. L'*accord* de coopération final doit être conclu dans les 18 mois suivant ce protocole.

La pratique enseigne toutefois que les flux d'informations entre les différents maillons de la procédure pénale sont plutôt limités et que, par conséquent, la problématique de la victime ne fait pas l'objet d'une approche intégrale au sein de la chaîne pénale.

### **3.2. Les différentes qualités de la victime**

La victime d'une infraction peut s'exprimer de plusieurs manières en tant que victime.

Ainsi elle peut *déposer plainte auprès des services de police*.

L'article 46 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dispose que les services de police doivent mettre les personnes qui demandent du secours et de l'assistance en contact avec des services spécialisés. L'obligation est spécialement imposée aux services de police de porter assistance aux victimes d'infractions en leur procurant l'information nécessaire.

En faisant une déclaration auprès du *Ministère public* selon laquelle un dommage a été subi du fait d'une infraction, la *personne lésée* obtient le droit de recevoir et de donner des informations (cf. article 5*bis* T. pr. C.I.cr.). Acte est pris de la déclaration et est joint au dossier. La personne lésée n'est pas partie au procès pénal mais a le droit de faire ajouter au dossier tout document qu'elle estime utile et d'être informée du déroulement ultérieur de son affaire (classement sans suite, lancement d'une instruction judiciaire et la fixation devant la juridiction d'instruction ou le jugement).

La victime devient une partie au procès pénal *en se constituant partie civile*. Ce n'est que lorsqu'il y a une victime directe et seulement si la victime prend elle-même l'initiative à cet effet qu'elle devient une partie au procès. La personne lésée qui ne s'est pas encore constituée partie civile peut encore le faire à l'audience, jusqu'au moment de la clôture des débats en première instance (article 67 C.I.cr.).

La constitution de partie civile a lieu par une déclaration devant le *juge d'instruction* ou devant la *juridiction de jugement* ou par citation directe.

La victime qui s'est constituée partie civile obtient les mêmes droits que le suspect inculqué : consultation du dossier répressif, levée de certaines mesures, demande de devoirs d'instruction complémentaire, et les droits de déférer devant la chambre des mises en accusation les instructions qui traînent durant plus d'un an. La partie civile peut aussi interjeter appel des ordonnances de la chambre du conseil par lesquelles il est décidé du règlement de la procédure.

### **3.3. Transparence pour le tribunal quant au statut de la victime**

La victime d'une infraction détermine elle-même le statut qu'elle adopte avec les droits et obligations qui lui sont liés. Les différentes déclarations de la victime qui sont faites devant diverses instances sont consignées dans de nombreux dossiers et bases de données.

### **3.4. Transparence pour la victime**

C'est non seulement la Justice qui a besoin de clarté au sujet du statut de la victime tout au long de la procédure pénale, mais aussi la victime qui a besoin et qui a droit à une information affinée sur la suite ultérieure donnée à sa plainte par le service de police.

Dans la pratique, la victime doit chaque fois remplir multiples documents en fonction de l'instance devant laquelle elle se fait connaître en qualité de victime. Toutefois, c'est une gageure pour la Justice de pouvoir s'engager plus avant pour procurer aux victimes la transparence quant à la manière de traiter les procès-verbaux d'un plaignant.

### **3.5. La victime dans la phase d'exécution de la peine**

La loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des détenus a introduit de nouvelles catégories de «victimes» au sein de la phase d'exécution de la peine. Sont considérées comme victimes dans la phase d'exécution de la peine : la victime en qualité de partie civile ; la personne qui était mineure, mineure prolongée ou incapable au moment des faits et

pour laquelle le représentant légal ne s'est pas constitué partie civile, et la personne physique qui n'a pas pu se constituer partie civile en raison d'une situation d'impossibilité matérielle ou de vulnérabilité. La victime qui n'est pas partie civile mais qui se trouve dans l'une des deux catégories supplémentaires de victimes n'obtient pas automatiquement le droit à l'information ou le droit d'être entendue lors de l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine. Pour cette catégorie de victimes, c'est le juge de l'application des peines qui appréciera s'il existe bien un intérêt direct et légitime pour accorder ces droits. Les victimes concernées doivent d'abord adresser une requête écrite à cet effet au juge de l'application des peines.

Dans la phase de l'exécution de la peine, la victime doit donc être suffisamment informée de la manière dont elle peut faire valoir ses droits. En outre, la victime doit faire valoir ses droits même si cela dure encore des années avant que le condamné intéressé n'entre en considération pour l'une ou l'autre modalité d'exécution de la peine.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2006, on constate que plusieurs victimes ne sont pas familiarisées avec les différentes procédures pour se faire valoir en qualité de victime.

---

## PROPOSITIONS

Une réflexion approfondie est nécessaire à propos du statut et de la position de la victime tout au long de l'ensemble de la procédure pénale, en ce compris l'application de la peine. Plusieurs aspects doivent être abordés dans cette réflexion :

- **Dispense d'informations**: l'information adéquate de la victime à propos des différentes possibilités est une condition de base pour permettre aux victimes de faire valoir pleinement leurs droits.

Le Collège des Procureurs généraux a entamé la réflexion sur l'amélioration de la qualité des informations qui sont fournies aux victimes d'infractions à tous les stades de la procédure. Un groupe de travail réunissant des représentants de plusieurs instances, dont le Collège, le Conseil des Procureurs, les services de police et le SPF Justice a été constitué à cet effet.

Ce groupe de travail a préparé entre autres une nouvelle circulaire du Collège des Procureurs généraux (COL 5/2009) qui est récemment entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette circulaire prévoit des attestations uniformes de dépôt de plainte grâce auxquelles la dispense d'informations à la victime est actualisée et uniformisée.

Le groupe de travail formulera d'autres propositions pour l'amélioration de la qualité des informations qui sont fournies aux victimes d'infractions à tous les stades de la procédure.

- **Harmonisation des différents statuts**: un débat fondamental sur le statut de la victime dans le cadre du droit de la procédure pénale est nécessaire. Une comparaison des statuts actuels et des droits qui s'ensuivent s'impose. L'attention croissante pour la victime a conduit au cours de la décennie écoulée à un processus législatif fragmentaire par lequel il est vrai que les droits de la victime ont été étendus, mais il est devenu dans le même temps plus difficile de maintenir une vision globale de la manière dont ces droits peuvent être intégrés. Le temps est venu d'y apporter davantage de cohérence et de transparence.
- **Collaboration avec d'autres autorités**: étant donné que les compétences relatives à la politique des victimes sont réparties entre l'État, les Communautés et les Régions, une collaboration structurelle est nécessaire pour arriver à une aide et une assistance de qualité aux victimes.

L'actuel accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté flamande est évalué et éventuellement adapté. En outre, les accords de protocole du 5 juin 2009 avec les autres communautés et régions sont convertis en des accords de coopération qui doivent faciliter une aide aux victimes optimale et bien construite.

Pour ce qui concerne la nécessaire concertation entre les acteurs concernés, la position du Forum National en Faveur des Victimes doit être évaluée sur la base des nécessités et des besoins actuels de tous les acteurs concernés. Ce Forum a été créé en 1994 par le Ministre de la Justice dans le but d'assurer la concertation interdépartementale dans le domaine de l'aide aux victimes.

- **Attention pour les conditions préalables nécessaires**: la base sur laquelle se greffent les droits de la victime est une bonne dispense des informations. Ceci fait naître des conditions préalables dans le domaine opérationnel et organisationnel. Un échange optimal d'informations entre les services concernés est indispensable. La création d'un *dossier unique* (électronique) de la victime doit être envisagée. Il permettrait de rendre compte de l'évolution du statut de la victime au travers des procédures. Le dossier unique pourrait donner au tribunal, pendant la procédure au fond, des informations actuelles sur la victime. Dans le cadre de l'application de la peine, il doit être possible que d'autres services que le tribunal puissent également avoir accès au dossier unique. Ainsi, il importe que la Direction Générale EPI (Service Psychosocial et Service Gestion de la Détention) soit informée des conditions concernant la victime qui sont proposées. De cette manière, ces services peuvent discuter des informations concernant la victime avec le condamné dans le cadre de l'élaboration de son plan de reclassement.

- **Dimension internationale**: la dimension internationale devient de plus en plus importante même dans le domaine de l'aide aux victimes. Au niveau européen, l'attention est consacrée dans une mesure croissante à la revalorisation des droits de la victime. L'élaboration de deux textes réglementaires européens – soit la décision-cadre du 15 mars 2001 sur le statut de la victime dans la procédure pénale et la directive du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes – a signifié une étape importante dans la mise en oeuvre d'une politique européenne en matière de reconnaissance des droits de la victime. Les deux textes réglementaires ont déjà prouvé leurs mérites sur le terrain et sont un stimulant permanent pour les Etats membres afin de porter constamment à leur attention la problématique de la victime. De nouvelles évaluations et échanges de bonnes pratiques doivent être stimulés au niveau international.

#### **4. MÉDIATION (RÉPARATRICE)**

Dans la note d'orientation de 1996, l'expérimentation faite à l'époque à Louvain en matière de médiation réparatrice était déjà citée.

Entre-temps, le droit à la médiation a été repris dans le Code d'instruction criminelle pour quiconque a un intérêt direct dans le cadre d'une procédure judiciaire. Cette forme de médiation a lieu volontairement, confidentiellement et est encadré par des services de médiation qui sont agréés à cet effet par le Ministre de la Justice. Cette forme de médiation est possible à chaque phase de la procédure pénale et pendant l'exécution de la peine (art. 553, §1<sup>er</sup> C.I.cr.).

En cette matière, la Belgique a toujours joué un rôle de pionnier du fait du soutien académique et du lien avec le cadre plus vaste du droit à réparation.

Dans une perspective internationale, la législation sur la médiation dans un contexte pénal est également l'une des plus avant-gardistes.

Afin de pouvoir conserver cette position avantageuse, un certain nombre de défis doivent encore être rencontrés.

---

#### **PROPOSITIONS**

- Avant tout, la commission déontologique médiation prévue à l'article 554, §2 C.I.cr. doit être installée. Cette commission a entre autres la mission d'élaborer un code déontologique et d'assurer le suivi des problèmes déontologiques en matière de médiation. Les arrêtés d'exécution

45. AR du 26 janvier 2006 réglant la composition et le fonctionnement de la «Commission déontologique Médiation» visée à l'article 554, §2, du Code d'instruction criminelle (A.M. 1<sup>er</sup> février 2006).

nécessaires ont déjà été rédigés et publiés lors de la rédaction de la loi. Ceux-ci seront exécutés<sup>45</sup>.

- Le droit à la médiation pour toutes les personnes (avec un intérêt direct) qui sont impliquées dans une procédure judiciaire requiert une concertation cohérente entre l'ensemble des acteurs concernés. Dans les arrondissements néerlandophones, des expériences ont eu lieu à ce sujet pendant la période d'essai et dans chaque arrondissement ont été installés ce que l'on appelle «les groupes de pilotage médiation». Il est indiqué que cette expérience soit examinée davantage d'un point de vue académique et que des recommandations politiques soient formulées au sujet d'un tel organe politique en matière de médiation (soit central, soit régional). En cela, il faut aussi trouver de préférence des connexions avec d'autres formes de médiation dans d'autres secteurs. Une expérience en matière de meilleur ancrage social, d'harmonisation mutuelle et d'application plus vaste de la médiation est envisagée en collaboration avec les autres autorités et les partenaires académiques.
- Le Code d'instruction criminelle dispose que le Ministère public, le juge d'instruction, les juridictions d'instruction et le juge doivent veiller à ce que les personnes concernées soient informées de la possibilité de demander une médiation (générale). En outre ils peuvent, s'ils l'estiment opportun, proposer eux-mêmes une médiation (spécifique) aux parties. Un groupe de travail a été institué auparavant au sujet de cette obligation d'information et il recevra de nouvelles instructions à ce sujet afin d'arriver, à court terme, à des recommandations concrètes.
- La relation entre cette forme de médiation et la médiation pénale sera à nouveau étudiée lors de la révision de l'art. 216<sup>ter</sup> C.I.cr. et sera soumis pour avis au réseau expertise Médiation pénale au sein du Collège des Procureurs généraux.
- Enfin, la médiation doit aussi faire l'objet d'une négociation avec les Communautés. L'offre de médiation est à nouveau fortement liée, avec ses principes de volontariat et de confidentialité, aux compétences des Communautés. L'intention est dès lors d'entamer aussi à ce sujet des entretiens concernant la rédaction d'un accord de coopération avec les Communautés.

**STEFAN DE CLERCK**

**Février 2010**