

# Les Analyses du Centre Jean Gol



**Analyse :**

## **La surpopulation carcérale en Belgique**

**Jeremy Zeegers**

**Décembre 2017**

Administrateur délégué : Richard Miller

Directeur : Corentin de Salle

Directeur scientifique : Amaury de Saint Martin

Avec le soutien de la



Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

[cjg@cjg.be](mailto:cjg@cjg.be)

# Analyse :

## La surpopulation carcérale en Belgique

### 1. Introduction

La surpopulation carcérale est un problème lancinant en Belgique. Couplé à l'état insalubre de certaines de nos prisons et à un faible taux de réinsertion, c'est une pierre d'achoppement de notre système répressif. Des évolutions importantes se font toutefois remarquer depuis quelques années. Nous allons analyser les chiffres de la surpopulation de ces vingt dernières années et ensuite essayer de comprendre ce qui peut expliquer les variations observées, et tenter de déterminer s'il s'agit de tendances lourdes, qui laissent espérer une amélioration durable, ou s'il s'agit au contraire de variations conjoncturelles.

### 2. Précisions terminologiques

Le concept de surpopulation des prisons ou de *surpopulation carcérale* peut être employé dans des acceptions différentes et ne doit pas être confondu avec des notions voisines, comme celle d'inflation carcérale<sup>1</sup>.

- L'expression de surpopulation a, dans le langage courant, un sens général « il y a trop de détenus » sans que l'on précise sur quels critères on se base pour affirmer ce diagnostic.
- L'expression peut également être employée en un sens plus précis qui se réfère à la capacité des établissements pénitentiaires. Il est alors question de l'inadéquation, à un instant T, entre le nombre de détenus et la capacité « d'accueil » dans les établissements pénitentiaires.
- Parler « d'inflation carcérale », revient à constater que l'augmentation du nombre de personnes détenues à un instant donné est plus rapide que l'augmentation du nombre d'habitants.

Nous emploierons ici l'expression de surpopulation carcérale définie comme le rapport entre la population carcérale et la capacité pénitentiaire, en ce qu'elle excède 100%. La chronologie qui nous intéresse est celle du moyen terme, qui prend en compte à la fois les tendances longues (comme la hausse de la population carcérale sur 20 ans) mais aussi des phénomènes de plus court terme, comme l'adoption de certaines politiques ou l'ouverture de nouvelles prisons, sans toutefois prendre en compte des évolutions saisonnières (comme la baisse de la population carcérale en été).

### 3. Evolution de la surpopulation carcérale sur 20 ans

Le gouvernement publie sur le site [statbel.fgov.be](http://statbel.fgov.be) les statistiques pénitentiaires<sup>2</sup>. Les chiffres disponibles couvrent la période 1997-2014 mais il est possible de les compléter pour les années 2015, 2016 et 2017 avec les chiffres communiqués par le Ministre de la justice en réponse à des questions parlementaires<sup>3</sup> et par des articles de presse<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Surpopulation des prisons | [criminologie.com](http://www.criminologie.com), 2017. [Criminologie.com \[online\],http://www.criminologie.com/article/surpopulation-des-prisons](http://www.criminologie.com/article/surpopulation-des-prisons)

<sup>2</sup> [online] <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/population/autres/detenu/>

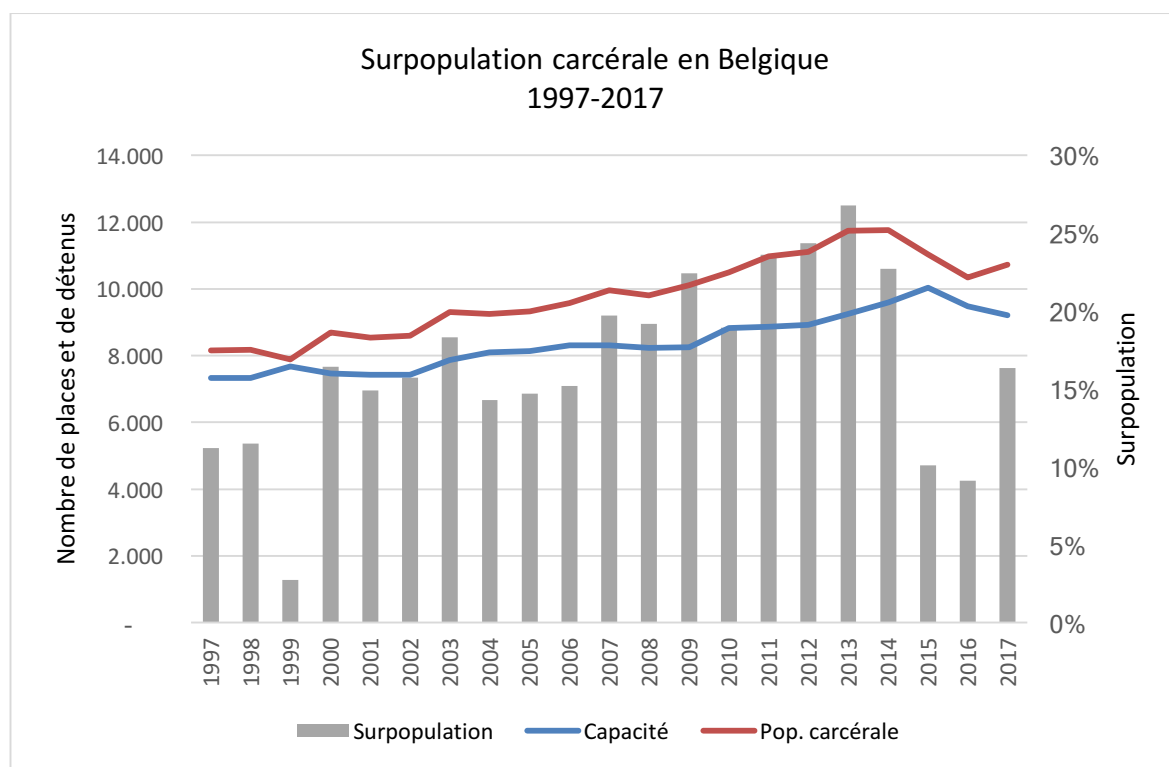
<sup>3</sup> Doc Chambre 54/0130, bulletin n° : B122 - Question et réponse écrite n° : 1915, publiée le 11/09/017

<sup>4</sup> *Les statistiques de la surpopulation carcérale en une infographie*, La Libre Belgique, 25 mai 2016

Tableau 1 : la surpopulation en Belgique, 1997-2017

Année	Capacité carcérale	Population carcérale	Surpopulation
1997	7.333	8.156	11%
1998	7.333	8.176	11%
1999	7.679	7.889	3%
2000	7.462	8.688	16%
2001	7.436	8.544	15%
2002	7.436	8.605	16%
2003	7.866	9.308	18%
2004	8.092	9.249	14%
2005	8.133	9.330	15%
2006	8.311	9.573	15%
2007	8.311	9.950	20%
2008	8.226	9.804	19%
2009	8.254	10.105	22%
2010	8.829	10.501	19%
2011	8.873	10.968	24%
2012	8.930	11.107	24%
2013	9.255	11.732	27%
2014	9.592	11.769	23%
2015	10.028	11.040	10%
2016	9.484	10.350	9%
2017	9.216	10.723	16%

Graphique 1 : La surpopulation carcérale en Belgique, 1997-2017



Ces chiffres conduisent à plusieurs observations. Entre 1997 et 2013, la population carcérale a augmenté de 44%, passant de 8.156 à 11.732. En parallèle, la capacité carcérale a augmenté sur cette période de 26%, passant de 7.333 à 9.255. Cette inadéquation entre l'augmentation de la population carcérale et celle de la capacité carcérale avait provoqué une augmentation de la surpopulation, culminant en 2013 à 27%, contre 11% en 1997.

Toutefois, à partir de 2014, la population carcérale a commencé à baisser de façon significative, pour atteindre 10.350 personnes en 2016, soit une baisse de 1.382 personnes (-13%). En parallèle, la capacité pénitentiaire a continué à augmenter à un rythme soutenu sur la période 2012-2015, avec 1.098 places supplémentaires (+12%). La conjonction de ces deux phénomènes avait abouti à chute spectaculaire de la surpopulation en 2015 et en 2016, année où elle passait sous barre des 10% pour la première fois depuis 1999.

Enfin, on constate pour l'année 2017 un regain de la surpopulation à 16%, résultant d'une hausse de la population carcérale (+373 personnes par rapport à 2016) et d'une baisse simultanée de la capacité pénitentiaire (-268 places par rapport à 2016).

Ces fluctuations rapides observées depuis 2014 contrastent avec la tendance lourde des 15 années précédentes vers une augmentation constante à la fois de la population carcérale et de la surpopulation. Nous allons voir quels sont les éléments qui permettent d'expliquer cette rupture de tendance.

#### **4. Evolution de la capacité pénitentiaire**

Le 14 décembre 2010, le Conseil des Ministres approuvait la fermeture pour 2016 des prisons vétustes à Forest, Saint-Gilles et Berkendael, qui devaient être remplacées par une nouvelle institution à Haren. Cette super-prison devait avoir une capacité de 1190 places, soit 200 cellules supplémentaires à la capacité actuelle des trois prisons réunies. Sous le gouvernement Di Rupo, quatre nouvelles prisons ont vu le jour en sept mois : Marche-en-Famenne en octobre 2013, Beveren en février 2014, le centre psychiatrique de Gand en avril 2014 et Leuze-en-Hainaut en mai 2014.<sup>5</sup> Ces nouvelles prisons permirent de faire passer la capacité carcérale en 2015 à 10.028.

L'accord d'octobre 2014 de formation du gouvernement Michel confirma l'exécution des Masterplan du gouvernement précédent. Le « Plan justice » de mars 2015 du Ministre de la justice Koen Geens annonçait qu'aussi bien « l'élargissement que la rénovation des prisons par l'exécution du Masterplan existant doivent être continués. Une attention particulière sera portée à « l'exécution prioritaire des projets à Haren, Dendermonde et Merksplas.<sup>6</sup> »

La capacité carcérale a néanmoins connu une baisse en 2016 et 2017, à 9.216 places, soit une diminution de 8,8%. L'évolution négative en termes de capacité est liée, d'une part, à la fermeture d'une aile supplémentaire à la prison de Forest et, d'autre part, au fait d'avoir quitté la prison de Tilburg<sup>7</sup>. Elle s'explique surtout par les retards pris dans la construction de la prison de Haren, dont l'achèvement était espéré avant la fermeture des autres prisons de Bruxelles. Ces retards sont dus principalement à des recours de riverains contre les permis d'environnement et d'urbanisme<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Toujours plus de prisons, toujours plus de détenus, 2017. Observatoire Belge des Inégalités [online], <http://inegalites.be/Toujours-plus-de-prisons-toujours>

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Doc Chambre 54/0130, bulletin n° : B122 - Question et réponse écrite n° : 1915, publiée le 11/09/017

<sup>8</sup> Prison de Haren: le permis d'environnement accordé, RTBF, 9 mars 2017 [online] [https://www.rtb.be/info/regions/detail\\_prison-de-haren-le-permis-d-environnement-accorde?id=9550140](https://www.rtb.be/info/regions/detail_prison-de-haren-le-permis-d-environnement-accorde?id=9550140)

Malgré ce retard dans l'exécution du Masterplan II, le Conseil des ministres a approuvé en novembre 2016 le Masterplan III. Avec ce plan, le Gouvernement veut réduire la surpopulation dans les prisons et rénover l'infrastructure pénitentiaire. Il entend également rendre celle-ci plus adaptée à la réinsertion des détenus et offrir des alternatives à l'application des peines classiques. Pour tous les internés qui, à l'heure actuelle, séjournent dans des prisons, une infrastructure adaptée sera mise en place, au sein de laquelle ils bénéficieront des soins et d'un accompagnement conformes à la dignité humaine et personnalisés<sup>9</sup>. Après la mise en œuvre du Masterplan III et des projets restant à réaliser des Masterplans antérieurs, 10.568 places seront disponibles pour les détenus et 1.066 places pour les internés, soit un total de 11.634. Il s'agirait d'une augmentation de la capacité pénitentiaire de 26% par rapport à la capacité actuelle. Aucune augmentation comparable n'a été observée sur les 20 années précédentes.

Le Ministre de la Justice Koen Geens a déclaré vouloir travailler à la modernisation et à l'extension de la capacité pénitentiaire existante mais en faisant en sorte que, via la politique de rapatriement et une différenciation dans la politique de sanctions, il y ait suffisamment de places pour ceux qui doivent vraiment se trouver en prison. « La politique de détention doit mettre l'accent sur le retour du détenu dans la société et sa capacité de pouvoir y fonctionner à nouveau. »<sup>10</sup>

## 5. Evolution de la population carcérale

La population carcérale se divise principalement en trois groupes : les condamnés (détenus en vertu de l'exécution d'une peine) qui représentent 60% de la population carcérale, les prévenus (en attente d'un jugement définitif) qui en représentent 32% et les internés qui composent les 8% restants. La Belgique est régulièrement épinglée pour le nombre élevé de personnes incarcérées en détention préventive, ce qui pose question à l'égard du respect de la présomption d'innocence<sup>11</sup>.

Comme nous l'avons vu, il y a eu entre 2014 et 2016 une baisse significative de la population carcérale. Le ministère de la Justice a avancé à l'époque trois explications<sup>12</sup> :

- l'accélération des expulsions de criminels en séjour illégal en Belgique : près de 1500 expulsions ont eu lieu en 2015, contre 625 en 2014;
- l'utilisation croissante des bracelets électroniques;
- l'ouverture de centres psychiatriques spécialisés pour détenus : 350 détenus ont pu quitter leurs cellules pour un centre adapté situé à Gand.

En 2017, l'accroissement en termes de population est presque intégralement dû à l'accroissement au niveau de la détention préventive. À la date du 3 novembre 2016, 3.505 prévenus séjournaient en prison; au 1er mars 2017, on en comptait 3.827, soit 322 de plus<sup>13</sup>.

Plusieurs mesures ont été prises pour réduire la surpopulation. Un projet de loi sur la détention préventive prévoit que le seuil minimal de la peine pour prononcer l'arrestation préventive immédiate est portée de un à trois ans. D'autres initiatives sont l'ouverture du Centre de psychiatrie

---

<sup>9</sup> Le Masterplan Prisons et Internement est approuvé, communiqué de presse de Koen Geens du 18/11/2016, [online] <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/11/18/le-masterplan-prisons-et-internement-est-approuve>

<sup>10</sup> Le Masterplan Prisons et Internement est approuvé, communiqué de presse de Koen Geens du 18/11/2016, [online] <https://www.koengeens.be/fr/news/2016/11/18/le-masterplan-prisons-et-internement-est-approuve>

<sup>11</sup> *Notices 2016*, Observatoire International des Prisons [online] <http://oipbelgique.be/fr/wp-content/uploads/2017/01/Notice-2016.pdf>

<sup>12</sup> BELGA, RTBF, 2017, Le nombre de détenus au plus bas depuis 2010 en Belgique. RTBF Info [online]. 2017. Available from: [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_le-nombre-de-detenus-au-plus-bas-depuis-2010-en-belgique?id=9383860](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-nombre-de-detenus-au-plus-bas-depuis-2010-en-belgique?id=9383860)

<sup>13</sup> Doc Chambre 54/0130, bulletin n° : B122 - Question et réponse écrite n° : 1915, publiée le 11/09/017

légale d'Anvers, l'anticipation de la date d'admissibilité en ce qui concerne la libération provisoire et l'octroi du congé pénitentiaire prolongé aux condamnés qui répondent à certains critères depuis le 6 juillet 2017<sup>14</sup>.

En outre, 75 places supplémentaires ont été créées à Zandvliet pour les condamnés illégaux proches d'une libération avec rapatriement. Un travail d'étroite collaboration avec le SPF Intérieur en ce qui concerne les étrangers ne bénéficiant pas du droit au séjour ont un impact sur le taux de population<sup>15</sup>, d'autant plus que la Belgique fait partie des pays européens affichant le plus haut taux de prisonniers étrangers avec 40%<sup>16</sup>.

La surpopulation carcérale reste malgré tout inférieure au pic de 2013. La baisse de la surpopulation en Belgique s'inscrit dans une tendance européenne. D'après l'enquête annuelle du Conseil de l'Europe<sup>17</sup> publiée en 2017, le nombre de personnes détenues dans les prisons européennes a enregistré une baisse de 6,8% entre 2014 et 2015, bien que le problème de la surpopulation continue de se poser dans 15 pays. En 2015, 1 404 398 personnes étaient incarcérées dans des établissements pénitentiaires dans toute l'Europe, soit 102 880 détenus de moins que l'année précédente. Le taux d'incarcération (taux de population carcérale), a également diminué de 7%, passant de 124 à 115,7 détenus pour 100 000 habitants.

## 6. Alternatives à l'emprisonnement

En 2016, 5.600 personnes ont été placées sous bracelet électronique, d'après les chiffres communiqués par les administrations flamande et francophone des Maisons de justice. L'année précédente, elles étaient 6.037. Cette légère baisse, sensible surtout en Flandre, s'explique par le manque de personnel du Centre de surveillance électronique flamand. A cause de ce défaut d'effectifs, la décision a été prise de limiter temporairement le nombre de personnes sous bracelet électronique en Flandre à 900 par jour, au lieu de 1 200. Le 23 décembre 2016, le gouvernement flamand a approuvé un nouveau plan de personnel. Ce plan se concrétisera par de nouveaux engagements "dès que possible". En Fédération Wallonie-Bruxelles, le nombre de personnes sous surveillance électronique semble s'être stabilisé après une hausse continue jusqu'en 2015<sup>18</sup>.

Les Maisons de justice s'attendent cependant à une nouvelle hausse en 2017, rappelant que la surveillance électronique peut être infligée comme peine autonome depuis le 1er mai 2016<sup>19</sup>. En effet, les juges disposent depuis cette date de la possibilité d'utiliser la probation et la surveillance électronique en tant que peines autonomes. Ils pourront à cette date opter pour ces types de peines plutôt que d'infliger à certains condamnés une peine de travail ou de prison. Le bracelet électronique était jusqu'à présent accordé par le tribunal d'application des peines à un condamné à une peine de prison de plus de trois ans après un certain temps. Pour une peine inférieure à 3 ans, la décision revenait au directeur de la prison. A partir du 1er mai, le juge pourra décider d'appliquer

---

<sup>14</sup> Doc Chambre 54/0130, bulletin n° : B122 - Question et réponse écrite n° : 1915, publiée le 11/09/017

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> Les chiffres de la surpopulation carcérale s'améliorent mais la Belgique reste mauvaise élève, 2017. 7s7 [online], <http://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/3104491/2017/03/14/Les-chiffres-de-la-surpopulation-carcerale-s-ameliorent-mais-la-Belgique-reste-mauvaise-eleve.dhtml>

<sup>17</sup> [online]. 2017. Available from: <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/europe-s-prison-population-falls-but-there-is-no-progress-in-tackling-overcrowding-says-annual-council-of-europe-survey>

<sup>18</sup> Le nombre de personnes placées sous bracelet électronique a baissé en 2016, 2017. RTBF Info [online], [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_le-nombre-de-personnes-placees-sous-bracelet-electronique-a-baisse-en-2016?id=9498199](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-nombre-de-personnes-placees-sous-bracelet-electronique-a-baisse-en-2016?id=9498199)

<sup>19</sup> Idem

d'emblée cette solution pour des faits punissables de maximum un an de prison. Les crimes plus graves (homicide, viol, prise d'otages) ne sont évidemment pas concernés par cette mesure.<sup>20</sup>

Le ministre de la Justice, Koen Geens, compte notamment sur ce moyen de surveillance pour lutter contre la surpopulation carcérale.

## 7. Conclusions

La problématique de la surpopulation carcérale a connu ces dernières années des mouvements importants. Après une hausse inquiétante, la surpopulation a connu une chute spectaculaire, avant de remonter en 2017.

Ces évolutions s'expliquent par les politiques menées par les gouvernements précédents, à commencer par la construction de nouvelles prisons. Si les retards pris dans l'exécution de la prison de Haren, couplés à la fermeture anticipée de certaines ailes vétustes, ont causé un recul temporaire de la capacité pénitentiaire en 2016 et en 2017, l'achèvement du Masterplan II et la mise en œuvre du Masterplan III laissent entrevoir une augmentation inédite de la capacité carcérale, qui serait portée à 11.634 places, soit un bond de 26% par rapport à la capacité actuelle. Cette augmentation de la capacité s'accompagne aussi d'une rénovation en profondeur du parc carcéral et de la fermeture des prisons insalubres. Par rapport à 2008, lorsque fut arrêté le premier Masterplan, l'augmentation totale de la capacité sera de 41%.

L'action du gouvernement Michel a également eu pour effet de renforcer considérablement le nombre d'expulsions de criminels en séjour illégal en Belgique, avec près de 1500 expulsions en 2015, contre 625 en 2014. Le Ministre de la justice promet d'intensifier sa collaboration avec le Secrétaire d'Etat à l'asile et à l'immigration dans ce domaine. En parallèle, l'usage du bracelet électronique s'est encore intensifié. Cette tendance est elle aussi appelée à croître depuis que la surveillance électronique est devenue une peine à part entière en 2016, de même que les autres peines alternatives à l'emprisonnement.

Le gouvernement mène donc une politique qui vise simultanément à augmenter la capacité carcérale, tout en réduisant la population carcérale. Ces deux tendances, si elles se concrétisent, devraient en toute logique réduire à nouveau la surpopulation carcérale et peut être même l'éradiquer complètement.

Ces efforts pourraient toutefois d'être compromis par l'usage abusif de la détention préventive, dont la Belgique s'est fait une spécialité. L'augmentation de la population carcérale en 2017 s'explique intégralement par l'augmentation du nombre de détenus préventifs, qui représentent près d'un tiers de la population carcérale totale. Le Ministre Koen Geens, conscient du phénomène, a annoncé à plusieurs reprises son souhait d'ouvrir le débat. Il s'agira d'un enjeu crucial pour réduire durablement de la surpopulation carcérale.

---

<sup>20</sup> Tout ce qui change ce 1er mai: Horeca, douane, bracelet électronique, sursis..., Belga-RTBF, 29 avril 2016, [online] [https://www.rtbef.be/info/dossier/bon-a-savoir/detail\\_tout-ce-qui-change-ce-1er-mai-horeca-douane-bracelet-electronique?id=9283341](https://www.rtbef.be/info/dossier/bon-a-savoir/detail_tout-ce-qui-change-ce-1er-mai-horeca-douane-bracelet-electronique?id=9283341)

