

# LOUER OU CONSTRUIRE DES PRISONS À L'ÉTRANGER POUR LES DÉTENUS EN SÉJOUR ILLÉGAL ?



Avec le soutien de la

# résumé

Cette étude a été portée par Sébastien Van Belle, Kamila Koc et Charles Bernard et a été dirigée, coordonnée et supervisée par Corentin de Salle, directeur scientifique du Centre Jean Gol.

Elle a bénéficié de l'éclairage de nombreux experts, magistrats et policiers (dont certains ont tenu à rester anonymes) et notamment Sandra Stainier collaboratrice au sein du cabinet du Ministre de l'Emploi et de l'Economie, Paul Dhaeyer, président du tribunal de première instance de Bruxelles, et Yves Sevenants, directeur de la prison de Marche-en-Famenne.

Nous vous souhaitons une excellente lecture de ce numéro des Études du Centre Jean Gol.

Les Études du Centre Jean Gol sont le fruit de réflexions entre collaborateurs du CJG, des membres de son comité scientifique, des spécialistes, des mandataires et des représentants de la société civile. Accessibles à tous, elles sont publiées sous version électronique et sous version papier.

## RESPONSABLES SCIENTIFIQUES

Georges-Louis Bouchez, Président du CJG  
Corentin de Salle, Directeur scientifique du CJG

La question de la surpopulation carcérale est un casse-tête récurrent pour les gouvernements qui se succèdent à la tête de la Belgique. Malgré des réformes législatives conséquentes et les investissements dans le parc carcéral, la situation peine à s'améliorer. Nous avons actuellement plus de 13.500 détenus pour 11.000 places. Contre 7.500 en 1993. Soit une hausse de 66% en 30 ans.

Dans un premier temps, cette étude vise à analyser de façon approfondie les causes et des effets de cette surpopulation.

Dans un second temps, l'étude explore également la possibilité de conclusion d'accords pour la location ou la construction de prisons à l'étranger, à l'instar de l'accord Danemark-Kosovo. Elle examine les enjeux juridiques, éthiques et pratiques de ces mesures.

Enfin, l'étude se conclut avec la formulation d'une série de recommandations concrètes pour améliorer la gestion de la surpopulation carcérale, garantir le respect des droits fondamentaux des détenus, amplifier les transfères de détenus étrangers et mettre en place concrètement la conclusion d'accords avec des pays tiers.

Ce travail tente d'apporter éclairage sur les défis contemporains du système pénitentiaire belge et sur les pistes d'action pour y répondre efficacement.

Une étude réalisée par  
**SÉBASTIEN VAN BELLE,  
KAMILA KOC  
& CHARLES BERNARD**

# INTRODUCTION

Le 28 mai 2024, un huissier a procédé à la saisie d'un établissement pénitentiaire entier : la prison de Forest, désaffectée depuis le 18 novembre 2022. Cette décision, aussi insolite qu'elle puisse paraître, trouve sa source dans l'incapacité persistante des autorités à mettre en œuvre des mesures efficaces pour réduire la surpopulation carcérale. Cet événement rocambolesque n'est que la pointe émergée d'une crise structurelle beaucoup plus profonde.

Depuis une dizaine d'années, la Belgique subit régulièrement des condamnations, tant au niveau national qu'international, pour son inaction face à la surpopulation carcérale et pour les conditions de détention déplorables qui sévissent dans ses prisons. La situation s'est encore aggravée récemment : alors que le nombre de détenus atteint désormais 13.700 pour seulement 11.000 places disponibles, les conséquences sur les conditions de vie des prisonniers et les conditions de travail du personnel sont dramatiques. À cela s'ajoutent des problèmes récurrents : l'utilisation de seaux en guise de toilettes, la présence de punaises de lit, un personnel insuffisant et une insécurité croissante. Cette dégradation a provoqué un profond malaise au sein du monde pénitentiaire, se traduisant par la multiplication des grèves et le refus de certaines prisons d'accueillir de nouveaux arrivants.

Face à cette situation, l'un des premiers défis de la nouvelle équipe gouvernementale, la « Team Arizona » du gouvernement De Wever, avec à sa tête la ministre de la Justice Annelies Verlinden, est de restaurer la dignité des personnes détenues et d'améliorer durablement les conditions de vie en prison. L'accord de coalition en fait d'ailleurs une priorité, en proposant une série de mesures ambitieuses : l'élaboration d'un nouveau Masterplan prison, la construction de modules pour accueillir des détenus, le renvoi des détenus étrangers dans leur pays d'origine et le développement des maisons de détention.

Parmi ces nombreuses mesures, une en particulier retient notre attention : la conclusion d'accords avec des pays européens afin d'y construire ou louer des prisons, dans lesquelles seraient envoyés des détenus étrangers en séjour illégal pour qu'ils y purgent leur peine. Cette option, déjà expérimentée par le passé, soulève de nombreuses questions quant à sa faisabilité matérielle et juridique, quant à son coût et à son articulation avec les autres dispositifs envisagés. C'est précisément pour mieux cerner les contours de cette mesure et identifier les défis qu'elle implique que nous avons entrepris cette étude.



# POURQUOI LA BELGIQUE FIGURE-T-ELLE DANS LES PAYS CHAMPIONS DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE ?

## 1. La surpopulation carcérale en Belgique : évolution dans le temps et aperçu actuel

### 1.1. Évolution de la population carcérale dans le temps

Au cours des dernières décennies, le nombre moyen de détenus s'est inscrit dans une croissance continue. Entre 1950 et 1965, le nombre de détenus est resté « inférieur à 50 détenus pour 100.000 habitants »<sup>1</sup>. Ce n'est en réalité qu'à partir des années 1980 que la croissance de la population carcérale a commencé à s'accélérer, en passant de 7.500 en 1993 à 12.400 en 2024. Cela représente une hausse d'environ 66 % en trente ans.<sup>2</sup>

Durant ces années, diverses mesures ont été prises pour endiguer cette croissance de la population carcérale. On peut citer d'une part celles qui étaient liées à l'infrastructure pénitentiaire, comme l'extension de la capacité pénitentiaire par la rénovation et la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ou encore en diversifiant les « lieux de détention (maisons de transition et de détention) ou même, temporairement, [en louant des] cellules à l'étranger (prison de Tilburg, entre 2010 et 2016) »<sup>3</sup>. C'est ainsi que la capacité pénitentiaire belge est passée de « 8.384 places en 2008 à 11.020 places en novembre 2024 »<sup>4</sup>. Cela représente « une augmentation de plus de 2.600 places et plus de 31 % »<sup>5</sup>.

D'autre part, le législateur a tenté, à travers de multiples mesures législatives, de réduire le recours à la détention préventive, sans pour autant que cela ait un « effet réducteur sur le nombre de prévenus dans les prisons, qui a plus que doublé depuis 1990 »<sup>6</sup>. Par ailleurs, bien que le législateur ait également tenté d'agir en instaurant les peines dites alternatives, un constat clair s'est imposé : ces nouvelles

peines « ont été prononcées [massivement], mais sans réduire pour autant le recours à l'incarcération »<sup>7</sup>.

De la même manière, malgré l'impact significatif des mesures de libération provisoire qui ont été instaurées pour désengorger les prisons, elles n'ont pas « suffi à maîtriser la surpopulation, qui a continué d'augmenter en 2024 »<sup>8</sup>.

Il en ressort les politiques qui ont été mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas eu d'impact concret sur la surpopulation carcérale. Cependant, il convient de noter que, selon le Conseil pénitentiaire, pour la majorité d'entre elles, elles ont été menées « sans études prospectives adéquates permettant de cartographier et d'évaluer les effets des mesures adoptées ou à envisager »<sup>9</sup>.

De nombreuses mesures d'urgence ont été prises pour réduire temporairement la surpopulation carcérale. On peut penser au Congé Pénitentiaire Prolongé (CPP), qui a permis à certains détenus de bénéficier de congés prolongés, bien que sa base juridique puisse être remise en question. Ou bien même, on peut penser aux suspensions successives de l'exécution des peines de moins de trois ans, qui ont été progressivement mises en place depuis 2022.

Par ailleurs, sous la précédente législature, le législateur a adopté la plus grande réforme du Code pénal depuis son adoption en 1867. Ce texte consacre la privation de liberté comme « *l'ultimum remedium* »<sup>10</sup>. S'il est évidemment impossible de prévoir les effets que ce futur Code pénal aura sur la surpopulation carcérale, on peut souligner la volonté affichée par celui-ci de prendre ce problème à bras-le-corps. Ainsi, les peines de moins de six mois sont complètement abolies dans le nouveau code. De plus, un devoir de motivation spécifique est désormais instauré pour les peines les plus légères (niveau 2). Enfin, les peines alternatives y sont présentées comme incontournables.

1 P. MARY, « Les masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine : une solution à la surpopulation ? » in *Libertés, (l)égalité, humanité*, Bruxelles, Bruxellant, 2018, p. II92.

2 Premier avis du Conseil pénitentiaire, SPF Justice, décembre 2024, [https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/surveillance\\_et\\_conseil/conseil\\_pénitentiaire](https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/surveillance_et_conseil/conseil_pénitentiaire), p. 2.

3 P. MARY, *op. cit.*, p. II92.

4 *Ibidem*, p. II92.

5 *Ibidem*, p. II92.

6 Premier avis du Conseil pénitentiaire, *op.cit.*, p. 8.

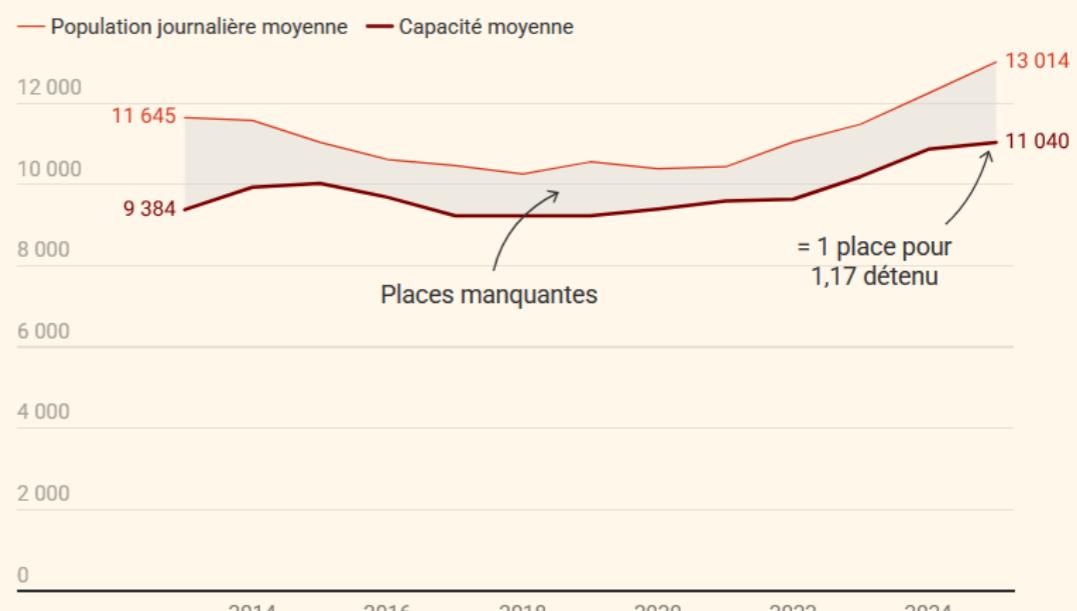
7 *Ibidem*, p. 9.

8 *Ibidem*, p. 12.

9 *Ibidem*, p. 14.

10 Documents Parlementaires, Chambre des représentants 2022-2023, DOC 55 3374/001, p. 9.

## FIN MARS, IL Y AVAIT 13.014 DÉTENUS DANS LES PRISONS BELGES POUR 11.040 PLACES, SOIT PRÈS DE 2.000 PLACES MANQUANTES



2025: au 24 mars 2025.

Graphique: L'Echo • Source: DG Etablissements pénitentiaires (SPF Justice)

### 1.2. État actuel de la population carcérale

En avril 2025, la population carcérale belge s'élevait à environ 13 585 détenus pour une capacité officielle d'environ 11 040 places. À cette date, 713 détenus bénéficiaient d'un congé pénitentiaire prolongé et 192 dormaient à même le sol faute de lits disponibles. Plus de 4 000 détenus étaient des personnes sans permis de séjour valide. Par ailleurs, 3 400 personnes figuraient sur une liste d'attente pour purger leur peine (inférieure à trois ans), l'absence de places empêchant leur incarcération immédiate.

C'est cette situation critique qui a incité le gouvernement De Wever, dès ses premiers mois, à prendre des mesures d'urgence. Celles-ci comprennent la suspension de l'exécution des peines de prison inférieures à trois ans, ainsi que l'instauration de la possibilité de surveillance électronique six mois avant l'éligibilité à la libération provisoire. En outre, un budget supplémentaire de 150 millions d'euros a été alloué au SPF Justice pour lutter contre la surpopulation carcérale. Une partie de ce montant est destinée à l'achat de conteneurs mobiles, qui permettront d'assurer un hébergement temporaire pour 500 détenus supplémentaires.

Ce graphique présente parfaitement l'évolution de la courbe de la surpopulation carcérale. Si les manières d'endiguer ce phénomène ont, en partie, été présentées dans cette première section, nous exposerons, dans la prochaine section, les principales variables ayant contribué à la hausse de cette courbe.

## 2. Un système carcéral sous tension- pourquoi nos prisons sont saturées et à quel prix ?

### 2.1. Les facteurs structurels à l'origine de la congestion de nos établissements pénitentiaires

**Des peines de prison de plus en plus longues**<sup>11</sup>. Depuis plusieurs années, on constate une nette augmentation des condamnations à des peines supérieures à 5 ans. Par ailleurs, en 2014, 68 % des détenus étaient condamnés à des peines supérieures à 3 ans, et en comparaison, aux Pays-Bas seulement 31 % des détenus se sont vu condamnés à des peines supérieures à 3 ans d'emprisonnement. Cela influe directement sur la durée moyenne des séjours en prison, et en particulier sur le flux de détenus entrant en prison, qui est significativement plus important aux Pays-Bas qu'en Belgique<sup>12</sup>.

**Un taux record d'incarcération pour des faits de drogue :** au 31 janvier 2022, 51 % des détenus en Belgique le sont pour des faits de drogue, selon les statistiques du Conseil de l'Europe (SPACE I 2022). Ce taux la place en première position en ce qui concerne la proportion de personnes incarcérées pour des faits de drogue, loin devant la Lettonie (43 %) et l'Azerbaïdjan (37 %) et bien au-delà de la moyenne européenne de 19 %.

11 P. MARY, *op.cit.*, p. I200.

12 P. MARY, *op.cit.*, p. I200.

**La détention préventive.** Les prévenus représentent plus de 30 % de la population carcérale, ce qui place la Belgique au-dessus de la médiane européenne. C'est une situation qui perdure depuis des années sans que le législateur n'ait pu trouver de solution à la problématique (libération sous conditions, détention sous surveillance électronique, « garde à vue » portée de 24 à 48 h, l'arrestation immédiate de 1 à 3 ans avec la loi du 21 décembre 2017, etc.). Ces réformes n'ont conduit qu'à augmenter le nombre de personnes en attente de jugement, sans diminuer le nombre de prévenus incarcérés.<sup>13</sup>

**Un pourcentage grandissant de détenus étrangers.** Nos établissements carcéraux abritent un nombre considérable de détenus étrangers, ils constituent 44% de la population carcérale en 2022, une proportion significative de ces détenus était en situation de séjour illégal<sup>14</sup>. Ce facteur fera l'objet d'un développement plus approfondi dans une section ultérieure.

## 2.2. Un impact significatif sur le personnel pénitentiaire et sur les détenus

**Des conditions de détention difficiles voire inhumaines.** Dans les prisons les plus impactées par la surpopulation carcérale, les incarcérés continuent d'être confrontés à des conditions de vie dégradantes en raison du manque d'espace et d'hygiène. Selon le rapport récent de l'IFDH et du CCSP, des détenus continuent de dormir sur des matelas à même le sol<sup>15</sup>.

**Accentuation de la pénibilité du travail du personnel pénitentiaire.** Le personnel pénitentiaire fait face à des conditions de travail particulièrement stressantes et manifestement dangereuses, comme l'ont pu le démontrer les récents événements. On peut citer l'agression sexuelle d'une assistante sociale qui a eu lieu au mois de septembre 2024, au sein de la prison d'Anvers. Malheureusement, cette agression a été « détectée trop tard suite à un manque de personnel combiné à un dysfonctionnement du système d'alarme »<sup>16</sup>. Ces conditions de travail mènent au burn-out des agents, compromettant leur bien-être physique et psychique<sup>17</sup>.

**La réinsertion des détenus est devenue plus ardue.** La surpopulation de nos établissements carcéraux devient un obstacle à la réinsertion des détenus. En effet, elle restreint l'accès aux programmes de réhabilitation, ce qui réduit les chances d'avoir une réinsertion réussie<sup>18</sup>.

**La surpopulation entraîne une montée et une intensification des violences en prison.** Le manque d'espace combiné aux conditions de détention compliquées entraînent une augmentation des conflits et des violences entre détenus<sup>19</sup>. Au mois de mars 2024, lors des deux jours de grèves dans la prison d'Anvers, un détenu a été victime de tortures par cinq codétenus qui ont mis sa vie en danger pendant trois jours. Il a souffert de graves brûlures alors que le personnel était en grève et en sous-effectif<sup>20</sup>. Cette situation de surpopulation agrave non seulement les violences en prison, mais compromet également tant la sécurité du personnel que des détenus.

**Plusieurs condamnations nationales et internationales.** La Belgique s'est vue condamnée plusieurs fois par des tribunaux belges et par la Cour européenne des droits de l'homme pour les conditions de détention et la surpopulation au sein de ses établissements carcéraux<sup>21</sup>. Malgré ces condamnations, le CCSP et l'IFDH ne constatent pas d'améliorations, ce qui souligne encore une fois l'urgence d'agir pour remédier durablement à cette situation.

## 3. L'arrêt Vasilescu c. Belgique : première condamnation - conséquences et répercussions sur le système carcéral belge

Les conditions matérielles de détention observées dans les prisons d'Anvers et de Merkplas entre 2011 et 2012, ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à condamner l'État belge, à travers son arrêt Vasilescu du 25 novembre 2014<sup>22</sup>. Selon la Cour, ces conditions de détention constituaient une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, elles avaient atteint « un seuil minimum de gravité »<sup>23</sup>, qui était requis par l'article 3 de la Convention constituant donc un traitement inhumain et dégradant. Il s'agissait de la première condamnation de la Belgique en raison des conditions de détention qui avaient pu être observées dans plusieurs établissements pénitentiaires du pays.

La Cour avait souligné que les « problèmes découlant de la surpopulation carcérale en Belgique ainsi que les problèmes d'hygiène et de vétusté des établissements revêtent apparemment un caractère structurel et ne concernent pas uniquement la situation personnelle du requérant »<sup>24</sup>. Elle avait également estimé que les conditions de détention ont porté « atteinte à la dignité du requérant et ont provoqué chez lui des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et le rabaisser, voir à briser sa résistance physique et morale »<sup>25</sup>.

Par la suite, la Belgique a de nouveau été condamnée par les arrêts Sylla et Nollomont c. Belgique (2017) et Pirjoleanu c. Belgique (2021). Ces décisions ont mis en évidence l'absence d'amélioration des conditions de détention, les requérants ayant subi des conditions matérielles de détention semblables aux celles observées dans l'arrêt Vasilescu.

Si ces condamnations ont eu lieu au niveau international, d'autres décisions de justice intervenues au niveau national ont également condamné la Belgique pour les conditions inhumaines de ses prisons liées à la surpopulation carcérale. Ainsi, sous l'impulsion d'Avocats.be, plusieurs actions ont été menées, menant notamment à la saisie de la prison de Forest, mais également à l'imposition d'astreintes.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) et l'Institut fédéral des droits humains (IFDH), deux organes indépendants, ont conclu dans leur rapport du 17 octobre 2024 que « les problèmes de surpopulation carcérale, d'hygiène et de vétusté des établissements continuent de revêtir un caractère structurel et que les détenus ne disposent toujours pas d'un recours effectif leur permettant d'obtenir une amélioration immédiate et concrète de leurs conditions de vie »<sup>26</sup>.

Cette situation souligne l'urgence d'agir et d'explorer des solutions alternatives afin d'améliorer durablement les conditions matérielles de détention et de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale dans les établissements pénitentiaires belges.

## 4. La Belgique face aux autres pays européens : modèle ou exception ?

### 4.1. L'incarcération en Europe : quelles sont les tendances et les disparités entre les pays ?

Selon les statistiques récentes du Conseil de l'Europe, la Belgique se place en dessous de la médiane européenne relative au taux d'incarcération. En effet, en janvier 2023 la médiane européenne était de 106,51 détenus pour 100 000 habitants, alors que le taux belge était de 95,3<sup>27</sup>. Cela étant dit, certains de nos pays voisins enregistrent des taux significativement plus bas que les nôtres. On peut citer les Pays-Bas avec un taux de 52,4 détenus pour 100 000 habitants ou encore l'Allemagne avec une moyenne de 68,9<sup>28</sup>. La Belgique n'est pas la seule à faire face à la surpopulation dans ses prisons, comme le révèlent les statistiques du Conseil de l'Europe qui indiquent que « la surpopulation carcérale continue d'être un sérieux problème chronique dans un grand nombre d'administrations pénitentiaires en Europe »<sup>29</sup>.

Plusieurs pays européens avaient indiqué faire face à « une densité carcérale de plus de 105 personnes détenues pour 100 places disponibles »<sup>30</sup>, suggérant une forte surpopulation. On trouve la Chypre en première place avec 166 personnes détenues pour 100 places disponibles, suivie de la Roumanie avec un nombre de 120 et de la France avec un total de 119. La Belgique se place juste après la France, avec un taux de 115 personnes pour 100 places disponibles et avant la Hongrie qui recense un taux de 112. Certains pays ont rapporté être confrontés à « une densité carcérale inférieure à 100, mais se situant à la limite de la surpopulation »<sup>31</sup>, il s'agit de l'Irlande, du Portugal, de la Finlande, du Danemark, de l'Angleterre et de l'Azerbaïdjan.

Parmi les pays qui ont recensé les taux d'incarcération les plus importants, la Turquie occupe la première place avec 408 détenus pour 100 000 habitants, suivie de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan, avec des taux respectifs de 256 et de 244. D'autres pays confrontés à des taux d'incarcération élevés incluent la République de Moldavie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, l'Albanie, la Tchéquie, la Lituanie et la Lettonie.

13 Premier avis du Conseil pénitentiaire, *op. cit.*, p. 8.

14 Chiffres annuels 2022, *op. cit.*, p. 5.

15 Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. II.

16 *Ibidem*, p. II.

17 Premier avis du Conseil pénitentiaire, *op. cit.*, p. 8.

18 Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. II.

19 *Ibidem*, p. II.

20 *Ibidem*, p. II.

21 Arrêts Vasilescu, Sylla, Nollomont, Pirjoleanu.

22 Cour eur. D.H., arrêt Vasilescu c. Belgique point I.28.

23 C. GUILLAIN et D. SCALIA, « Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne », J.T., 2015/19, n° 6605, p. 423.

24 Cour eur. D.H., arrêt Vasilescu c. Belgique point 73.

25 C. GUILLAIN et D. SCALIA, *op. cit.*, p. 423.

26 Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 5.

27 Premier avis du Conseil pénitentiaire, *op. cit.*, p. I.

28 Premier avis du Conseil pénitentiaire, *op. cit.*, p. I.

29 « Enquêtes et reportages – La surpopulation carcérale reste problématique en Europe, selon les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe de 2023 », J.T., 2024/25, n° 6989, p. 439.

30 *Ibidem*, p. 439.

31 *Ibidem*, p. 439.

Toutefois, ces pays n'atteignent pas des taux aussi élevés que ceux en tête du classement. La Belgique, quant à elle, avait indiqué un taux de 95,3 détenus pour 100.000 habitants, ce qui la place ni parmi les taux les plus élevés ni parmi les plus faibles<sup>32</sup>.

S'agissant des ressortissants étrangers incarcérés dans les différents pays européens, la moyenne en 2023 était de 27%. Cela étant dit, il existe des écarts significatifs entre les pays sur ce point. En effet, parmi les pays enregistrant les pourcentages le plus élevés de ressortissants étrangers, le Luxembourg occupe la première place avec 78%, suivi de la Suisse avec 71%, la Grèce et la Chypre occupent respectivement la troisième et la quatrième place, avec des taux de 57% et 55%. L'Autriche se positionne en septième place à 51%, et la Belgique se classe en huitième position avec un taux de 42%. Les pays qui recensent les pourcentages de ressortissants étrangers les plus faibles incluent la Roumanie avec un taux de 1,1%, suivie de la République de Moldavie avec 1,5% et l'Azerbaïdjan occupant la troisième place à 1,9%<sup>33</sup>. Cette disparité avec le reste des pays européens est expliquée dans le rapport du Conseil de l'Europe par « le mouvement naturel des populations européennes observé depuis les années 2000, à savoir une démographie en hausse en Europe de l'Ouest, du Sud et du Nord et une démographie en baisse en Europe centrale, du Sud-Est et de l'Est »<sup>34</sup>.

Si l'on comprend bien que l'immigration a un impact sur ces chiffres, le simple fait de la désigner comme l'unique cause du taux d'étrangers dans les prisons belges ne suffit pas à justifier les disparités qui existent entre la Belgique et ses pays voisins. La France affiche un taux de détenus étrangers de 21,7 %, l'Allemagne de 31,3 % et les Pays-Bas de 24 % selon les dernières données disponibles. Qu'est-ce qui justifie alors cette disparité avec nos pays voisins ?

## 4.2. Comment les différents gouvernements européens réagissent-ils à ce problème ?

Face au problème de la surpopulation carcérale, deux principales alternatives sont souvent envisagées par les Etats pour répondre directement à ce problème ; 1) augmenter les capacités des établissements pénitentiaires ou 2) se tourner vers des alternatives à l'incarcération.

Ces dernières années, les gouvernements des différents pays européens ont adopté diverses mesures pour favoriser le prononcé de peines alternatives à la prison. En effet, les États membres de l'Union européenne disposent d'une série de sanctions qui n'ont pas pour objectif de priver l'individu de sa liberté. Parmi les plus courantes on retrouve : « les

amendes, les peines avec sursis, les travaux d'intérêt général, la surveillance électronique ou la probation, ... »<sup>35</sup>.

*L'harmonisation de la législation pénale au niveau européen*<sup>36</sup> révèle que les peines dites classiques, à savoir celles privatives de liberté, continuent d'être la sanction privilégiée dans une majorité de cas. De plus, une étude commandée par le Parlement européen sur les prisons et les conditions de détention en Europe<sup>37</sup> souligne que diverses recherches scientifiques indiquent qu'il n'existe pas forcément de corrélation entre une augmentation du recours aux peines alternatives et une réduction du nombre de détenus dans les prisons<sup>38</sup>.

A côté de l'élargissement des peines alternatives, on remarque également un autre réflexe au sein des pays européens dans leur lutte contre la surpopulation carcérale : l'augmentation de la capacité carcérale. Ainsi, on a pu voir la Roumanie investir massivement dans la construction de deux grandes prisons, avec un coût total estimé à plus de 240 millions €. Également, la France a décidé de lutter contre la surpopulation carcérale en lançant le plan « 15 000 places » qui vise non seulement à augmenter la capacité d'accueil des prisons de 15 000 places d'ici 2027, mais aussi à diversifier les activités professionnelles et les formations proposées aux détenus<sup>39</sup>.

La Belgique nage dans ces mêmes eaux, avec l'adoption d'un nouveau Code pénal élargissant le recours aux peines alternatives et la mise en place d'un nouveau plan de construction de prisons. Si l'on se trouve dans une dynamique partagée par de nombreux États européens, on remarque que certains pays envisagent d'autres alternatives pour lutter contre la surpopulation carcérale.

Ainsi, le Danemark a choisi d'alléger la pression sur ses établissements pénitentiaires en concluant un accord avec le Kosovo, permettant ainsi d'y transférer une partie de ses détenus étrangers. Cette mesure aura pour effet de soulager ses prisons. Ce point est abordé plus en détail dans la section suivante (voir supra II.4.3).

Également, des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche, qui se distinguent par des taux d'incarcération relativement faibles, « une sous-population carcérale [et] un taux de récidive relativement satisfaisant »<sup>40</sup>, ont engagé une transition vers des peines moins punitives, en mettant l'accent sur le processus de réinsertion et sur la réhabilitation des détenus.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>36</sup> BURCHETT, J. et al, Prisons and detention conditions in Europe, Département des politiques pour les droits des citoyens et les affaires constitutionnelles du Parlement européen, p. 88. février 2023.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>39</sup> Le plan 15 000 places de prison, ministère de la justice, <https://www.justice.gouv.fr/plan-15-000-places-prison>, consulté le 22 mars 2025.

<sup>40</sup> J. PONTONNIER, Les politiques carcérales en Europe : Le regard d'un avocat, Après-demain, N° 30, p. 23.

## 4.3. Transfert des détenus à l'étranger - Deux exemples de coopération entre États

### Accord Danemark-Kosovo

Le 23 mai 2024, un accord avec le Danemark, conclu en 2022, a été approuvé par le Parlement kosovar. Il a pour principal objectif la location de 300 places dans la prison de Gjilan pour une durée de 10 ans, en échange d'un paiement total de 200 millions d'euros. La considérable somme d'argent versée par le Danemark est destinée à l'amélioration des établissements pénitentiaires du Kosovo et au financement de certains projets liés aux énergies renouvelables<sup>41</sup>. Cependant, le Danemark est soumis à certaines conditions spécifiques et s'engage notamment à ne pas envoyer au Kosovo de prisonniers condamnés pour des crimes de terrorisme ou de guerre, ni de détenus atteints de maladies mentales. Par ailleurs, un directeur danois sera désigné pour collaborer avec les gardiens de prison kosovars<sup>42</sup>.

L'objectif premier de cet accord est d'alléger la pression sur le système pénitentiaire danois, qui est confronté à une surpopulation carcérale importante et une diminution du nombre de gardiens<sup>43</sup>.

Le ministre danois de la Justice, Peter Hummelgaard, a ajouté dans un communiqué que « cela envoie un signal clair aux criminels étrangers : leur avenir n'est pas au Danemark et ils ne devraient pas purger leur peine ici »<sup>44</sup>.

Certaines critiques, préoccupations et questions ont été soulevées concernant les conditions de détention dans les établissements carcéraux au Kosovo. L'aptitude à gérer cette vague supplémentaire de prisonniers est également remise en cause. De la même manière, des inquiétudes sont émises sur la façon dont les fonds seront utilisés et sur la transparence du processus<sup>45</sup>.

Par cet accord, le Danemark s'offre une solution originale pour lutter contre la surpopulation carcérale qui touche ses établissements carcéraux, tout en procurant au Kosovo des ressources financières pour améliorer ses prisons et financer des projets d'énergie renouvelable.

### Le « plan Albanie »

En novembre 2023, Georgia Meloni a conclu un accord avec Edi Rama, son homologue albanais<sup>46</sup>. Cet accord a conduit, en octobre 2024, le gouvernement italien à lancer le « plan Albanie » dans l'objectif d'externaliser le traitement des demandes d'asile en déplaçant les migrants vers des centres localisés en Albanie. Cette politique s'inscrit dans un but clair : dissuader les migrants de traverser illégalement la Méditerranée et poursuivre l'éradication des réseaux de passeurs.

Le premier transfert a eu lieu en octobre 2024, après qu'un groupe de seize migrants, composé de dix Égyptiens et de six Bangladais, ait été secouru en mer par les gardes italiens. Ces migrants ont été transférés à Shengjin, puis acheminés vers un centre à Gjader dont la capacité d'accueil est de 880 places. Les procédures d'asile étaient censées être effectuées par visioconférence<sup>47</sup>. Toutefois, les juges italiens ont rejeté la détention des deux premiers groupes d'hommes transférés dans les centres albanais, ces derniers ayant été renvoyés en Italie.

Le 31 janvier 2025, la Cour d'appel de Rome a renvoyé cette affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne, suspendant ainsi le 'transfert de 43 migrants vers les centres albanais<sup>48</sup>.

Par ailleurs, plusieurs organisations de défense des droits de l'homme, ont exprimé leurs préoccupations quant à la légalité et à l'éthique de ce plan, notamment en ce qui concerne les conditions de détention et le respect des droits fondamentaux des migrants transférés en Albanie<sup>49</sup>.

Si cette solution pose une série d'interrogations au niveau éthique et juridique, il faut souligner que le gouvernement italien tente de s'attaquer à un sujet qui est l'une des préoccupations principales des citoyens italiens, ce qui les a sans doute amenés à voter massivement pour le parti néo-fasciste de Giorgia Meloni. L'Italie constitue l'une des plus grandes portes d'entrée de la migration en Europe, et les règles du nouveau pacte européen pour la migration maintiennent majoritairement la logique du règlement de Dublin, faisant de l'Italie la responsable de la plupart des accueils.

<sup>41</sup> K. TRIBOUILARD, le parlement du Kosovo approuve un accord de 300 pour louer 300 places de prison au Danemark, le figaro, 24 mai 2024, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/le-parlement-du-kosovo-approuve-un-accord-pour-louer-300-places-de-prison-au-danemark-20240523>, consulté le 9 février.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> J.-A. DERENS, Le projet d'une prison « danoise » au Kosovo provoque l'indignation, Le Temps, le 20 décembre 2021, <https://www.letemps.ch/monde/europe/projet-dune-prison-danoise-kosovo-provoque-lindignation>, consulté le 15 mars 2025.

<sup>46</sup> X, L'Albanie doit renvoyer 43 migrants en Italie après une décision judiciaire, L'Opinion, le 1 février 2025, <https://www.lopinion.fr/international/lalbanie-doit-renvoyer-43-migrants-en-italie-apres-une-decision-judiciaire>, consulté le 15 mars 2025.

<sup>47</sup> A. KAVAL, L'Italie envoie vers l'Albanie un premier groupe de demandeurs d'asile, Le Monde, le 15 octobre 2024, [https://www.lemonde.fr/international/article/2024/10/15/l-italie-envoie-vers-l-albanie-un-premier-groupe-de-demandeurs-d-asile\\_6352344\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2024/10/15/l-italie-envoie-vers-l-albanie-un-premier-groupe-de-demandeurs-d-asile_6352344_3210.html), consulté le 16 mars 2025.

<sup>48</sup> X, L'Albanie doit renvoyer 43 migrants en Italie après une décision judiciaire, L'Opinion, le 1 février 2025, <https://www.lopinion.fr/international/lalbanie-doit-renvoyer-43-migrants-en-italie-apres-une-decision-judiciaire>, consulté le 15 mars 2025.

<sup>49</sup> A. KAVAL, L'Italie envoie vers l'Albanie un premier groupe de demandeurs d'asile, Le Monde, le 15 octobre 2024, [https://www.lemonde.fr/international/article/2024/10/15/l-italie-envoie-vers-l-albanie-un-premier-groupe-de-demandeurs-d-asile\\_6352344\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2024/10/15/l-italie-envoie-vers-l-albanie-un-premier-groupe-de-demandeurs-d-asile_6352344_3210.html), consulté le 16 mars 2025

## II. QUEL CADRE JURIDIQUE POUR APPLIQUER CETTE MESURE ?

### Le transfèrement des prisonniers étrangers : une tension entre droit, diplomatie et réalités carcérales

L'expulsion des prisonniers étrangers vers leur pays d'origine est une problématique sensible et complexe qui suppose non seulement des enjeux diplomatiques, mais également juridiques et humanitaires. Le rapatriement des détenus étrangers va dépendre des accords entre la Belgique et les pays d'origine des détenus. De ce fait, en l'absence de tels accords, ou en cas d'application inefficace de ces derniers, le rapatriement peut s'avérer complexe, voire impossible à réaliser. Par ailleurs, la Belgique doit également s'assurer que les détenus rapatriés ne soient pas soumis à des traitements inhumains ou dégradants dans leur pays d'origine. Ces facteurs démontrent la complexité de cette problématique, qui se situe à l'intersection de différentes considérations.

### 1. L'affaire Semira Adamu : un cas tragique qui a suscité un tournant dans la gestion des expulsions en Belgique

En 1998, une demandeuse d'asile nigériane nommée Semira Adamu, a été soumise à plusieurs tentatives d'expulsion. Lors de la sixième tentative, les gendarmes belges qui étaient responsables de son expulsion, ont utilisé la « *technique du coussin* », pour tenter de la maîtriser à bord de l'avion. À la suite de longues minutes de suffocation, elle est tombée dans un coma avant d'être transférée à la clinique Saint-Luc, où elle a rendu son dernier souffle<sup>50</sup>. La demandeuse d'asile fuyait son pays d'origine pour éviter un mariage forcé

avec un sexagénaire<sup>51</sup>. Ce véritable drame a engendré une indignation nationale et internationale, mettant en lumière tous les dangers liés aux rapatriements forcés<sup>52</sup>.

En conséquence de cette affaire, des réformes des procédures d'expulsion ainsi que des méthodes d'expulsions ont été opérées afin de garantir le respect des droits fondamentaux des personnes concernées<sup>53</sup>. Notamment, un encadrement strict des méthodes utilisées et une meilleure formation des personnes responsables des expulsions.

### 2. Situation actuelle

Actuellement, une réalité s'impose : les prisons belges comptent 43% de détenus étrangers. Ce chiffre conséquent est préoccupant, lorsqu'on sait que la Belgique occupe la quatrième place européenne en matière de surpopulation carcérale. Cette situation alarmante pose la question de l'efficacité des politiques de rapatriement.

Les données de ces dernières années confirment une croissance continue du nombre des détenus rapatriés, bien qu'on n'ait pas encore atteint les taux d'avant la crise du Covid-19. Les chiffres sont en train de se rétablir « *parce que la confiance avec les ambassades et les consulats qui doivent identifier les personnes revient doucement à la normale* »<sup>54</sup>. Ainsi, en 2021, 1299 détenus étrangers ont été rapatriés<sup>55</sup>, un chiffre qui est monté à 1511 rapatriements en 2022, avant de légèrement baisser à 1428 expulsions en 2023<sup>56</sup>.

Il y a lieu de noter que ces rapatriements visent principalement les détenus en situation irrégulière, avec une prédominance des personnes originaires de l'Albanie, du Maroc et de la Roumanie. Afin d'accélérer ces procédures, le nombre de coaches pour l'aide au retour (ICAM- Individual Case Management) a été augmenté en 2023. Leur rôle est essentiel. Ils permettent d'organiser le renvoi de détenus en situation de séjour illégal depuis la prison, sans passage par un centre fermé.<sup>57</sup>

50 B. MATTHYS, La mort de Semira Adamu, il y a 20 ans : un traumatisme collectif en Belgique, RTBF, 10 septembre 2018, <https://www.rtbf.be/article/la-mort-de-semira-adamu-il-y-a-20-ans-un-traumatisme-collectif-en-belgique-10014960>.

51 M. VANDEMEULEBROUCKE et F. DELPIERRE, Cela s'est passé un 22 septembre 1998 : « Trois gendarmes interpellés après la mort de Sémita », Le Soir, 22 septembre 2017, <https://www.lesoir.be/11585/article/2017-09-22/cela-s'est-passe-un-22-septembre-1998-trois-gendarmes-interpelles-apres-la-mort>.

52 C. LAURENT, Semira Adamu a changé les expulsions, Le Soir, le 21 septembre 2018.

53 Ibidem.

54 B. MATTHYS, op.cit., consulté le 19 mars.

55 J. AZAR, La Belgique a expulsé l'an dernier 1.299 criminels étrangers, soit 150 de plus qu'en 2020, VRT, le 29 janvier 2022, <https://www.lesoir.be/179688/article/2018-09-21/semita-adamu-change-les-expulsions>

56 B. FAHY Asile et migration : la Belgique a envoyé près de 1500 personnes condamnées en justice et sans papiers en 2023, RTBF, le 9 janvier 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2022/01/29/la-belgique-a-expulse-lan-dernier-1-299-criminels-etrangers-soi>

57 E. STEFFENS, L'an dernier, 1.428 détenus ont été renvoyés dans leur pays d'origine, VRT, le 17 janvier 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2024/01/17/l-an-dernier-1-428-detenus-ont-ete-renvoyes-dans-leur-pays-d-or>

En conclusion, des affaires tragiques, comme celle de Semira Adamu, soulignent la nécessité d'aborder ces situations avec une vigilance redoublée quant au respect des droits de l'homme et à la dignité des personnes concernées. Une coopération efficace avec les Etats dont les ressortissants sont le plus représentés dans nos prisons semble indispensable pour endiguer le taux croissant des détenus étrangers. Face à cette problématique de surpopulation carcérale, une solution refait surface : externaliser l'exécution des peines à l'étranger. Réponse audacieuse à une crise pénitentiaire ou illusion de solution ? C'est à cette question, plus que jamais d'actualité, que les prochains chapitres tacheront de répondre.

### 3. La CEDH : Un obstacle au transfèrement de détenus étrangers vers leur pays d'origine ?

Le 22 mai 2025, Bart De Wever, Premier ministre belge, a cosigné avec huit autres dirigeants européens une lettre ouverte appelant à réviser l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en matière migratoire. Les signataires estiment que la jurisprudence de la CEDH limite la capacité des États membres à prendre des initiatives politiques, notamment à l'égard de migrants impliqués dans des activités criminelles.

Cette démarche suscite cependant des réserves. Tout d'abord, l'association de la Belgique avec des gouvernements européens, dont certains affichent des dérives illibérales, peut être perçue comme problématique et porter atteinte à la crédibilité de l'initiative. Par ailleurs, elle interroge la légitimité de la CEDH et le principe de séparation des pouvoirs, tout en fragilisant potentiellement le socle commun de valeurs européennes. Pour ces raisons, l'initiative peut apparaître comme inadaptée ou contre-productive.

Néanmoins, il est légitime d'instaurer un dialogue entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, et de questionner régulièrement nos valeurs afin de les adapter aux réalités contemporaines. La Convention européenne des droits de l'homme est un texte vivant, dont l'interprétation doit évoluer avec la société, sans pour autant remettre en cause ses principes fondamentaux. Comme le souligne la lettre, nous vivons dans un monde globalisé où les flux migratoires atteignent une ampleur inédite : en 2023, près de 385 000 entrées irrégulières ont été enregistrées en Europe selon Frontex. De surcroît, certains acteurs instrumentalisent aujourd'hui la migration à des fins politiques ou de déstabilisation, ce qui invite à repenser l'équilibre entre droits individuels et sécurité collective.

Comme le rappelle la juge Françoise Tulkens, la sécurité collective ne doit pas systématiquement primer sur les droits individuels, sous peine de voir nos libertés progressivement érodées par des États illibéraux. Toutefois, certains arrêts récents de la CEDH suscitent l'étonnement. Par exemple, dans l'affaire Sharafane, la Cour a jugé que l'éloignement d'un ressortissant irakien condamné pour trafic de cocaïne par la justice danoise violait son droit à une vie privée et familiale, imposant ainsi que toute expulsion soit assortie d'une garantie de retour à l'issue de la période d'interdiction. Dans l'affaire Savran c. Danemark, la CEDH a exigé que les autorités danoises obtiennent des assurances individuelles sur la prise en charge médicale du requérant avant toute expulsion vers la Turquie, transformant l'État expulsant en garant du bien-être du délinquant étranger. Enfin, dans l'affaire Bousarra c. France, la Cour a considéré que l'expulsion d'une personne condamnée pour des faits de drogue constituait une ingérence dans sa vie privée et familiale, alors même que le requérant n'avait ni conjoint ni enfant en France.

Ces exemples illustrent le niveau d'exigence imposé par la CEDH, qui peut paraître déconnecté des défis migratoires actuels. Il convient donc d'ouvrir un débat sur les valeurs que nous souhaitons défendre dans notre société. Une application trop extensive et rigoriste de la jurisprudence de la CEDH risque de dépasser les capacités de certains États signataires, voire de les inciter à se détourner de la Convention. Un dialogue constructif permettrait de dépasser les polémiques autour du « gouvernement des juges » ou des « États illibéraux », tout en préservant l'équilibre entre droits fondamentaux et souveraineté nationale.

### 4. Cas d'études : Accord de Tilburg et Danemark/Kosovo

**La Belgique n'est pas à réellement à son coup d'essai en matière de transfèrement des prisonniers.** En effet, en 2010, la Belgique a passé un accord avec les Pays-Bas mettant en place une mesure similaire à celle exposée dans la présente étude. Le traité fixait, tout d'abord, les modalités de placement des détenus en indiquant que seuls ceux qui étaient condamnés pour un an au moins pouvaient être transférés dans la prison<sup>58</sup>. La convention indiquait également, en ce qui concerne les prérogatives et le droit applicable, que c'était le droit belge qui s'appliquait dans la prison à l'exclusion, d'une part, des soins médicaux qui sont assurés sous l'égide du droit du pays d'accueil, en l'espèce les Pays-Bas. À l'exclusion, d'autre part de la situation où une infraction pénale est commise dans la prison. Dans ce dernier cas, c'est le procureur du pays d'accueil qui peut instruire le dossier par application du droit national d'accueil. Par contre, les recours en justice des détenus contre les décisions administratives des fonctionnaires de la prison, eux, sont opérés devant les juridictions d'origine et en application du droit de celui-ci.

58 Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution des peines privatives de liberté infligées en vertu des condamnations belges, faite à Tilburg Pays-Bas le 31 octobre 2009 approuvé par la loi d'assentiment du 30 décembre 2009.

En outre, le traité encadre le transport des détenus est assuré en précisant quels sont les fonctionnaires présents dans la prison et quelle autorité ils exercent. La convention prévoit que c'est le pays d'accueil qui s'occupe du transfèrement des détenus. Elle permet même aux fonctionnaires d'effectuer les mesures de coercition nécessaires si un incident survient pendant le transport.

**Au-delà de l'accord passé entre la Belgique et les Pays-Bas, il est également pertinent de faire référence au traité entre le Danemark et le Kosovo<sup>59</sup>.** En effet, le Danemark a passé un accord similaire à celui exposé ci-dessus, à la différence qu'il implique, en priorité, des détenus étrangers<sup>60</sup>. Dans cet accord, sont également fixé les conditions de transfert, de gestion de la prison, de souveraineté et de droit applicable. La différence majeure entre le traité passé entre le Danemark et le Kosovo et notre accord passé à Tilburg réside dans le choix des personnes envoyées en prison à l'étranger. L'accord de Tilburg ne fixait comme critère que le fait d'avoir été condamné pour « 1 an au moins »<sup>61</sup> alors que le Danemark souhaite déplacer des détenus en séjour illégal.

## 5. Qui serait transféré à l'étranger ?

L'accord de gouvernement prévoit que « compte tenu de l'énorme pression qui pèse sur nos prisons et tant que la capacité carcérale nationale est insuffisante, nous essayons de conclure des accords, à l'instar du Danemark, avec d'autres états de droit européens pour y construire ou louer des prisons où les détenus en séjour illégal ayant été condamnés définitivement pour des crimes ou délits pourront purger tout ou partie de leur peine de prison si le transfèrement n'est pas possible ni souhaitable. La peine prononcée ici est (ensuite) exécutée là-bas. Dans ce cas-là, ces détenus seront expulsés vers leur pays d'origine ou un autre pays où ils peuvent séjourner à la fin de leur peine. Bien entendu, la condition de base de ces accords sera que la détention soit effectuée de manière décence et humaine, dans le respect des obligations du droit international après une validation juridique du Conseil d'Etat et du Cedoca (CGRA). »<sup>62</sup>. La principale différence entre ce qui se trouve dans la déclaration politique de l'Arizona et les accords de Tilburg est que ces derniers visaient les détenus, sans distinctions, condamnés à une peine de prison « d'1 an au moins »<sup>63</sup>. Ici, le champ d'application de ce nouvel accord ne s'appliquerait qu'aux détenus en séjour illégal, ayant été condamnés définitivement.

59 Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences, fait le xxxx approuvé par la loi d'assentiment du 23 mai 2024.

60 A-F, Le Danemark veut envoyer 300 détenus étrangers au Kosovo, Le monde, 17 décembre 2021, [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/12/16/le-danemark-veut-envoyer-300-detenus-etrangers-au-kosovo\\_6106356\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/12/16/le-danemark-veut-envoyer-300-detenus-etrangers-au-kosovo_6106356_3210.html), consulté le 23 février.

61 Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution des peines privatives de liberté infligées en vertu des condamnations belges, faite à Tilburg Pays-Bas le 31 octobre 2009 approuvé par la loi d'assentiment du 30 décembre 2009.

62 Accord de gouvernement « Arizona ».

63 Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution des peines privatives de liberté infligées en vertu des condamnations belges, faite à Tilburg Pays-Bas le 31 octobre 2009 approuvé par la loi d'assentiment du 30 décembre 2009.

64 Accord de gouvernement

65 Const, art. 10 et ll.

66 Cour eur. D.H., arrêt Vasilescu c., Belgique point 128.

Un tel accord se rapproche, dès lors, des modalités du traité entre le Danemark et le Kosovo plutôt que celui de Tilburg.

## 6. Une telle mesure respecterait-elle les normes constitutionnelles et internationales en vigueur ?

**En ce qui concerne le critère de discrimination,** à la différence de l'accord de Tilburg qui ne précisait pas quel type de détenu était transféré, hormis le fait qu'il devait être d'accord et être condamné à plus d'un an, ce transfèrement vise les détenus définis comme « *en séjour illégal* »<sup>64</sup> par l'accord de gouvernement ce qui implique, *de facto*, une catégorisation des détenus et une différenciation entre ceux-ci. Dès lors, se pose la question de savoir si cette différenciation de traitement<sup>65</sup> est objective, légitime et proportionnée<sup>66</sup>. Afin de répondre à la question, les tests d'adéquation, de nécessité, de légitimité et de proportionnalité au sens strict doivent être effectués eu égard au contrôle marginal des juridictions compétentes.

Le critère de « *détenu en séjour illégal* » est-il objectif ? On peut répondre par l'affirmative. En effet, il est assez aisément de dresser une liste de personnes ne disposant pas de titre de séjour ayant commis une infraction pénale et ayant été condamné à la prison. Il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une interprétation personnelle afin d'opérer la distinction.

Est-il légitime et adéquat de transférer des prisonniers qui ne disposent pas de titre de séjour dans une prison étrangère afin de diminuer la surpopulation carcérale ? Nous estimons que oui. Les détenus étrangers dits « *non belges* » représentent 43% de détenus, soit un volume très important de la population carcérale. Dès lors, une telle mesure pourrait permettre à la Belgique de « *vidér* » ses prisons et de lutter, à court terme, contre la surpopulation carcérale.

Néanmoins pour se conformer aux standards constitutionnels et européens relatifs aux droits individuels, il s'agira d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'un tel transfert de détenus. En effet, n'existe-t-il pas de moyens moins attentatoires pour s'attaquer à la surpopulation carcérale ? L'atteinte au droit à l'égalité des détenus sans droit de séjour n'est-elle pas disproportionnée par rapport aux avantages tirés par leur transfèrement ?

Une réponse définitive ne peut être donnée qu'en ayant égard aux aménagements pratiques établis dans le traité avec le pays tiers concerné, afin de limiter la différenciation de traitement entre les détenus incarcérés dans les prisons belges et ceux à l'étranger.

Tout d'abord, on ne peut que s'inquiéter du possible renvoi de détenus étrangers dans des pays qui ne respecteraient aucunement les droits de l'homme. C'est également animé par cette inquiétude que le gouvernement a fait figurer ceci dans son accord : « *Bien entendu, la condition de base de ces accords sera que la détention soit effectuée de manière décence et humaine, dans le respect des obligations du droit international, après une validation juridique du Conseil d'Etat et du Cedoca (CGRA)* ». Il s'agira d'assurer que le futur pays partenaire ne suscite aucun doute sur sa capacité à faire respecter les droits de l'homme au sein de ses prisons. Néanmoins, il s'agit également de rappeler que si cette réflexion est lancée, c'est bien parce que la Belgique ne respecte plus ses obligations à cet égard. Ainsi, un transfert permettra à un grand nombre de détenus en Belgique de bénéficier de meilleurs standards d'incarcération. Il incombe néanmoins au gouvernement belge de choisir le partenaire adéquat. On pourrait également envisager que la Belgique intervienne dans ce pays tiers, dans le but d'y faire respecter certains standards. Ainsi, elle pourrait, par exemple, former elle-même des agents pénitentiaires du pays d'accueil.

Néanmoins, au-delà des « simples conditions d'incarcération », les détenus bénéficient d'une série de droits et d'obligations. On peut ainsi penser aux droits de visites ou même celui de pouvoir exécuter leur peine de prison via une autre modalité (par exemple, la permission de sortie, le congé pénitentiaire, la détention limitée, la surveillance électronique ou la libération conditionnelle). Il s'agira également de veiller à ce que les personnes détenues dans des prisons situées dans un pays tiers bénéficient de droits comparables.

Ainsi, les prisonniers peuvent bénéficier de visites de leur avocat ou de leur conjoint, parents, enfants, amis/ proches. En effet, il est actuellement prévu dans les prisons que les prévenus puissent avoir accès au droit de visite tous les jours alors que les condamnés, eux, ont accès au droit de visite « trois fois par semaine. Ces visites sont toujours organisées trois jours différents, dont au moins un pendant le weekend et un mercredi après-midi »<sup>67</sup>. Dès lors, la question du transport des familles vers les prisons à l'étranger se pose. En effet, lorsque l'accord de Tilburg était en vigueur, la difficulté pour les prisonniers de voir leur famille et d'avoir des activités faisait déjà l'objet de vive critiques par des associations qui qualifiait de « *discriminant* »<sup>68</sup> la différence de traitement entre les détenus écroués dans les prisons belges et ceux qui le sont dans une prison à l'étranger. Néanmoins, il convient de mettre en exergue, qu'en ce qui concerne les entretiens avec les maîtres conseil, il n'est pas forcément nécessaire d'effectuer un entretien physique, des entretiens en visioconférences peuvent être privilégiées, pour autant qu'elles soient prévues dans la législation.

En effet, actuellement, les appels aux avocats sont déjà prévu entre 8h et 20h30<sup>69</sup>.

En ce qui concerne les visites conjugales, amicales ou familiales, l'équation semble plus complexe. Il est, en effet, nécessaire de trouver des aménagements qui permettent aux familles de se déplacer pour accéder à la prison. Néanmoins, cette problématique peut être partiellement solutionnée. On pourrait envisager de demander à l'Etat contribuer financièrement à certaines visites de familles.

Cependant, partant du postulat que cette mesure vise des personnes détenues en séjour illégal, il est pertinent de penser qu'une grande partie d'entre elles ne disposent pas de famille en Belgique, ce qui a pour effet de limiter la portée de cette problématique, qu'il convient malgré tout de prendre en compte.

Ce projet se heurte également à une autre problématique juridique fondamentale : la garantie des droits des détenus aux modalités d'exécution de leur peine. En effet, l'exécution des peines privatives de liberté ne se limite pas à la seule détention. Ainsi, selon les conditions prévues par la loi, le détenu peut bénéficier d'une permission de sortie, d'un congé pénitentiaire, d'une détention limitée, d'une surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle (en vue de l'éloignement). De nombreuses questions pratiques se poseront donc à l'égard de ces personnes détenues dans ces pays étrangers. Ces détenus auront-ils droit aux mêmes modalités d'exécution de la peine ? Ainsi, où pourront-ils bénéficier de ces modalités d'exécution ? En Belgique ? Dans le pays tiers ? Autant de questions auxquelles il faudra trouver des réponses.

Également, la question du droit applicable au sein de l'établissement pénitentiaire constitue un enjeu incontournable. En cas d'incident, qu'il soit disciplinaire ou pénal, il faudra déterminer quelles règles s'appliqueront. Ainsi, pour les manquements disciplinaires, le droit administratif belge pourrait être applicable. Néanmoins, si une infraction pénale est commise, pourra-t-on garantir l'application du droit pénal belge ? Cette incertitude génère un risque de différence de traitement disproportionnée entre détenus, selon qu'ils purgent leur peine en Belgique ou à l'étranger. Le cas extrême serait l'exposition d'un détenu transféré à la peine de mort dans le pays partenaire.

67 SPF Justice : [https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons\\_belges/prisons\\_classiques/rendre\\_visite\\_a\\_un\\_detenue/demander\\_une\\_visite#:~:text=Les%20condamn%C3%A9s%2C%20c'est%2D,et%20un%20mercredi%20apr%C3%A8s%2Dmidi](https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons_belges/prisons_classiques/rendre_visite_a_un_detenue/demander_une_visite#:~:text=Les%20condamn%C3%A9s%2C%20c'est%2D,et%20un%20mercredi%20apr%C3%A8s%2Dmidi).

68 Question n°5-1746 de B. Anciaux, Sén., 2010-2011.

69 SPF Justice, [https://justice.belgium.be/fr/themes\\_et\\_dossiers/prisons/vivre\\_en\\_prison/contacts\\_avec\\_le\\_monde\\_exterieur/telephone](https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/vivre_en_prison/contacts_avec_le_monde_exterieur/telephone), consulté le 25 mars 2024.

## 7. Coût d'une telle mesure ?

**En ce qui concerne le coût de la location d'une prison à l'étranger**, en 2010, lorsque le gouvernement Belge a transféré des prisonniers à Tilburg, la location de la prison coûtait « 2 570,5 k euros par mois (indexation de 2,82 % incluse) »<sup>70</sup> ce qui correspondait à ce moment-là à 30 846 k euros par mois de location en 2010 en prenant en compte les frais de personnel étant donné que la convention prévoyait que c'était le pays d'accueil, en l'occurrence, les Pays-Bas qui le mettaient disposition<sup>71</sup>. La prison de Tilburg hébergeait aux alentours de 500 détenus. À titre de comparaison, la nouvelle prison d'Anvers peut en accueillir 440<sup>72</sup>.

Pour l'année de prolongation du traité en 2014, le coût annuel était estimé à 35 millions € pour l'année<sup>73</sup>. Par ailleurs, il convient de mettre en exergue que de tels coûts sont à mettre en contexte pour 2 raisons.

*Primo*, entre le moment où le traité a été en vigueur et aujourd'hui, il convient d'avoir égard à l'inflation. En réalité, le projet pourrait coûter entre 40 et 50 millions d'euros si on reprenait exactement les mêmes conditions qu'à Tilburg.

Au moment où la Belgique a conclu ce traité, les prisons néerlandaises étaient en « sous-utilisation » ce qui impliquait une marge de négociation importante. Néanmoins, une telle analyse de prix ne peut tenir que si le pays qui est choisi se situe dans une situation carcérale similaire aux Pays-Bas.

Si l'on compare cela à la construction d'une prison, l'établissement situé à Anvers constitue l'exemple qui peut se rapprocher au plus près de notre cas d'étude en ce qu'elle sait accueillir 440 détenus, soit une petite centaine de moins que la prison de Tilburg.

Elle a été construite par l'intermédiaire d'un partenariat public privé (procédure DBFM)<sup>74</sup> qui implique le financement de la conception, de la construction et de l'entretien de la prison par le partenaire privé à hauteur de 195,5 millions HTVA<sup>75</sup>. En contrepartie, le SPF Justice et la Régie des Bâtiments paient une redevance de 23,1 millions € par an. Il convient de noter que cette redevance peut être indexée.

Voici donc une projection théorique du coût de cette mesure en se basant sur des réalités d'application en Belgique. On peut légitimement supposer que la construction ou la location d'une prison dans un pays qui présente les mêmes conditions socio-économiques que les nôtres tournerait autour du même ordre de prix.

	Prix	Construction juridique
Location d'une prison	40-50 millions d'euros par an	Traité international de location
Construction de prison	25-35 millions d'euros par an	Traité international de location + partenariat public privé de construction et gestion de prison.

En 2010, lorsque le gouvernement Belge a transféré des prisonniers à Tilburg, la location de la prison coûtait « 2 570,5 k euros par mois (indexation de 2,82 % incluse) »<sup>76</sup> ce qui correspondait à ce moment-là à 30 846 k euros par mois de location en 2010 en prenant en compte les frais de personnel étant donné que la convention prévoyait que c'était le pays d'accueil, en l'occurrence, les Pays-Bas qui le mettaient disposition<sup>77</sup>. La prison de Tilburg hébergeait aux alentours de 500 détenus. À titre de comparaison, la nouvelle prison d'Anvers peut en accueillir 440<sup>78</sup>.

Pour l'année de prolongation du traité en 2014, le coût annuel était estimé à 35 millions d'euros pour l'année<sup>79</sup>. Par ailleurs, il convient de mettre en exergue que de tels coûts sont à mettre en contexte pour 2 raisons.

*Primo*, entre le moment où le traité a été en vigueur et aujourd'hui, il convient d'avoir égard à l'inflation. En réalité, le projet pourrait coûter entre 40 et 50 millions d'euros si on reprenait exactement les mêmes conditions qu'à Tilburg.

Au moment où la Belgique a conclu ce traité, les prisons néerlandaises étaient en « sous-utilisation » ce qui impliquait une marge de négociation importante. Néanmoins, une telle analyse de prix ne peut tenir que si le pays qui est choisi se situe dans une situation carcérale similaire aux Pays-Bas.

70 Réponse donnée le 6 mai 2010 à la question n°4-7460 de M. Taelman I, Sén., 2009-2010.

71 Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution des peines privatives de liberté infligées en vertu des condamnations belges, faite à Tilburg Pays-Bas le 31 octobre 2009 approuvé par la loi d'assentiment du 30 décembre 2009, art. 3.I.

72 Le Masterplan : Déention et internement dans les conditions humaines prévoit le remplacement de la prison actuelle d'Anvers par une nouvelle prison de 440 places à proximité du nouveau palais de justice, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/nouvelle-prison-anvers#:~:text=Le%20financial%20Close%20du%20projet,au%20plus%20tôt%20en%202026> consulté le 18 mars 2025.

73 Aller voir les droits constatés dans le budget 2015 ( j'ai le numéro de l'article budgétaire).

74 Anvers nouvelle prison, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/nouvelle-prison-anvers>, consulté le 22 mars 2025.

75 La construction de la nouvelle prison d'Anvers débutera en novembre 2023, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/telechargements/la-construction-de-la-nouvelle-prison-danvers-debutera-en-novembre-2023#:~:text=Le%20coût%20de%20la%20construction,niveau%20des%20prix%20en%202023>, consulté le 22 mars 2025.

76 Réponse donnée le 6 mai 2010 à la question n°4-7460 de M. Taelman I, Sén., 2009-2010.

77 Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution des peines privatives de liberté infligées en vertu des condamnations belges, faite à Tilburg Pays-Bas le 31 octobre 2009 approuvé par la loi d'assentiment du 30 décembre 2009, art. 3.I.

78 Le Masterplan : Déention et internement dans les conditions humaines prévoit le remplacement de la prison actuelle d'Anvers par une nouvelle prison de 440 places à proximité du nouveau palais de justice, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/nouvelle-prison-anvers#:~:text=Le%20financial%20Close%20du%20projet,au%20plus%20tôt%20en%202026> consulté le 18 mars 2025.

79 Aller voir les droits constatés dans le budget 2015 ( j'ai le numéro de l'article budgétaire).

Si l'on compare cela à la construction d'une prison, l'établissement situé à Anvers constitue l'exemple qui peut se rapprocher au plus près de notre cas d'étude en ce qu'elle sait accueillir 440 détenus, soit une petite centaine de moins que la prison de Tilburg.

Elle a été construite par l'intermédiaire d'un partenariat public privé (procédure DBFM)<sup>80</sup> qui implique le financement de la conception, de la construction et de l'entretien de la prison par le partenaire privé à hauteur de 195,5 millions HTVA<sup>81</sup>. En contrepartie, le SPF Justice et la Régie des Bâtiments paient une redevance de 23,1 millions d'euros par an. Il convient de noter que cette redevance peut être indexée.

Voici donc une projection théorique du coût de cette mesure en se basant sur des réalités d'application en Belgique. On peut légitimement supposer que la construction ou la location d'une prison dans un pays qui présente les mêmes conditions socio-économiques que les nôtres tournerait autour du même ordre de prix.

	Prix	Construction juridique
Location d'une prison	40-50 millions d'euros par an	Traité international de location
Construction de prison	25-35 millions d'euros par an	Traité international de location + partenariat public privé de construction et gestion de prison.

Néanmoins, si l'on prend l'exemple de l'accord entre le Danemark et le Kosovo, le coût de 200 millions € évoqué représente une somme totale. En effet, la redevance annuelle ne serait que de 15 millions d'euros pour 300 détenus étrangers, soit 50 000 euros par an et par détenu, ce qui est bien en dessous de ce que coûte annuellement un détenu en Belgique. On peut supposer que le niveau de vie relativement bas du Kosovo a une influence à la baisse sur le prix de construction, de maintenance et des autres frais relatifs à la prison.

Le choix du partenaire sera donc également primordial pour obtenir le meilleur prix de cet accord. Néanmoins, nous appelons le gouvernement à rester attentif à ce que la recherche du meilleur prix n'ait pas d'impact négatif sur les conditions de détention des personnes transférées.

80 Anvers nouvelle prison, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/nouvelle-prison-anvers>, consulté le 22 mars 2025.

81 La construction de la nouvelle prison d'Anvers débutera en novembre 2023, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/telechargements/la-construction-de-la-nouvelle-prison-danvers-debutera-en-novembre-2023#:~:text=Le%20coût%20de%20la%20construction,niveau%20des%20prix%20en%202023>



## III. RECOMMANDATIONS

### Lutter contre la surpopulation carcérale à court terme

En effet, comme précité plus haut dans l'étude, les étrangers qui ne disposent pas d'un titre de séjour constituent 43% de la population carcérale en Belgique. De tels accords permettraient, à court terme, de vider les soulager les établissements pénitentiaires et, *de facto*, se conformer aux arrêts de la CEDH sur la surpopulation carcérale. Ce désengorgement permettrait de tempérer 2 grandes problématiques liées à la surpopulation carcérale.

*Primo*, cela permettrait aux prisonniers de disposer de conditions de détentions plus humaines. Comme précité, dans les prisons les plus impactées par la surpopulation carcérale, les incarcérés continuent d'être confrontés à des conditions de vie dégradantes en raison du manque d'espace et d'hygiène. La diminution du nombre de prisonniers permettrait de faciliter l'hygiène des prisonniers en ce que les prisonniers auraient ne seraient pas superposés dans les cellules.

*Secundo*, cela permettrait de diminuer la violence dans les cellules. En effet, le fait pour des prisonniers de se trouver dans une cellule exigüe, à plusieurs, a souvent pour conséquence d'accentuer les tensions et de créer un climat de violence, ce qui entraîne des difficultés pour les agents pénitentiaires qui doivent constamment gérer un climat de violence.

*Tertio*, une réinsertion + efficace. En effet, mettre les fonctionnaires chargés des prisonniers dans des conditions plus confortables en ce qu'ils devraient moins gérer les problèmes précité offrirait l'opportunité de se concentrer de manière plus intense sur les aspects de réinsertion, ce qui peut optimiser les mécanismes de réinsertion et, *de facto*, lutter contre la récidive.

Néanmoins, si cette mesure présente des avantages indéniables, il convient également de rappeler qu'elle suscite une série d'interrogations sur sa nécessité et sa proportionnalité. Ainsi, nous invitons le législateur à prendre en compte une série de recommandations lorsqu'il traite de la surpopulation carcérale, mais également lorsqu'il abordera ce point spécifique de l'accord de gouvernement.

En parallèle de cette étude, nous avons mené une série de rencontres avec des magistrats et acteurs du monde carcéral. Ces entretiens nous ont permis de recueillir de nombreuses recommandations. Celle-ci sont divisées en trois catégories. *Primo*, les recommandations générales sur la gestion de la surpopulation carcérale. *Secundo*, les recommandations relatives à la gestion de personnes étrangères détenues dans nos prisons. *Tertio*, la gestion de la prison sur place et l'application du droit.

#### A. Recommandations sur la gestion de la surpopulation carcérale

L'impact de l'exécution des petites peines sur la surpopulation carcérale est significatif. Initialement, cette réforme devait être accompagnée de l'ouverture d'une multitude de maisons de détention et de maisons de transition. Cependant, celles-ci tardent à voir le jour, notamment à cause de la réticence des riverains à voir ce type d'établissement s'implanter dans leur voisinage :

1. Imposer les projets d'installation de maisons de détention ou de transition malgré les réticences des riverains.
2. Veiller à la mise en place rapide d'au moins un dispositif dans chaque province.
3. Garantir l'exécution de toutes les peines de moins de 3 ans dans ces structures, et étendre aux peines de moins de 5 ans lorsque la capacité le permettra.

La prison n'arrive pas à remplir sa fonction de réinsertion des condamnés dans la société. En Belgique, le taux de récidive post-incarcération s'élève à près de 60%. La prison est devenue une réelle université du crime où l'on entre petit délinquant pour en ressortir grand criminel ou terroriste. Le cas de Benjamin Herman en est l'illustration parfaite. Des profils très différents de détenus sont mélangés, créant un brassage des expériences criminelles néfaste.

4. La mise en place de régimes différenciés dans les prisons, en fonction du profil de dangerosité des détenus.
5. Pour les mêmes raisons, réhabiliter la distinction entre maisons de détention et maisons d'arrêt.

On estime que plus ou moins un détenu sur quatre travaille au sein des prisons. La mise au travail des prisonniers est un élément central pour leur réinsertion. Malgré la mise en place du label « Cellmade » pour établir de nouveaux partenariats avec des entreprises privées et stimuler le travail en prison, le nombre de partenariats aurait diminué. De plus, énormément de boulots disponibles en prison ne sont ni valorisants ni valorisables sur un CV.

6. Recruter des profils tournés vers le marketing au sein de Cellmade afin de promouvoir le travail des prisonniers.
  7. Veiller à la mise à disposition de boulot qui donnent du sens et sont valorisables sur le marché de l'emploi.
  8. À l'image de ce qui a été fait en Flandre, mettre en place des partenariats entre les prisons et le Forem, ou même avec l'enseignement de promotion sociale, pour former les détenus au travail.
  9. Dans les prisons construites sur la base d'un partenariat public-privé, négocier avec le partenaire privé un nombre plus large de postes de travail attribuables aux détenus.
  10. Flexibiliser les horaires pendant lesquels le travail au sein de la prison est possible.
- Il est également nécessaire de revoir le concept même de la prison. Certaines institutions, comme celle de Dinant, expérimentent déjà un modèle de semi-liberté de mouvement : les portes des cellules restent ouvertes en journée, permettant aux détenus de circuler librement et de participer à des activités. Ce modèle, selon lui, devrait être généralisé autant que possible, afin de faire de la prison un lieu de réinsertion, et non plus uniquement de détention.
11. Repenser notre façon de construire les prisons pour passer à un « modèle protestant », ouvert et permettant la circulation des détenus.
- L'Etat belge ne peut assumer seul l'ensemble des coûts liés à la construction et à la gestion des infrastructures carcérales. Avec la conclusion de partenariats public-privé, en s'inspirant du modèle américain et en encadrant ces partenariats par un cahier des charges strict, il serait possible non seulement de construire de nouvelles prisons et d'augmenter le nombre de places disponibles, mais aussi d'optimiser les ressources et de favoriser la réinsertion des détenus, notamment en créant des emplois au sein des établissements. L'objectif n'est pas une privatisation complète, mais de mettre en place une gestion conjointe, dans laquelle le secteur privé interviendrait sous contrôle public.
12. Développer les partenariats public-privé pour améliorer l'infrastructure carcérale.

## B. Recommandations sur la gestion des détenus étrangers au sein des prisons belges

Il est régulièrement constaté que les détenus étrangers ou ne bénéficiant pas d'un titre de séjour sont plus sujets à commettre des faits de violence au sein même des prisons. Leur situation de précarité et le sentiment « qu'ils n'ont plus rien à perdre » les poussent également à arrondir leurs fins de mois en opérant des deals ou en commettant des méfaits lors de leur détention. En parallèle, les directeurs de prisons constatent que peu de dossiers de transfèrement sont adressés. Également, il arrive que certaines personnes ayant exprimé leur volonté de rentrer dans leur pays ne voient aucune procédure dans ce sens être enclenchée.

1. Systématiser la procédure de transfèrement.
2. Créer des établissements pénitentiaires réservés aux détenus étrangers, ou sans titre de séjour.

Dans le cadre d'une arrestation d'un suspect en séjour illégal, le parquet peut décider d'une libération sous conditions. En l'absence d'un dispositif de suivi, ces suspects risquent de disparaître dans la nature, rendant vains les efforts déployés pour les arrêter. En revanche, en les plaçant dans des centres de rétention, ils resteraient sous surveillance, ce qui augmenterait les chances d'un rapatriement effectif. Des agents spécialisés pourraient immédiatement récupérer la personne concernée et la placer en rétention administrative.

3. Mettre à disposition des agents de l'Office des étrangers au sein des tribunaux pour intervenir dès l'arrestation d'un suspect en séjour illégal.

Une part importante des détenus étrangers présents dans nos prisons sont des citoyens européens (30%). Si des dispositifs existent pour que des transfères soient possibles, force est de constater qu'ils sont inefficaces. Au sein de nos prisons, nous aurions près de 500 détenus néerlandais (2023), mais nous comptons également beaucoup de citoyens roumains (2,5%), français (2%) et italiens (1,3%).

4. Au niveau européen, mettre en place une automatique des transfères de détenus européens ou établir un dialogue bilatéral avec les pays concernés.

Aujourd'hui, beaucoup de pays ayant des ressortissants dans les prisons européennes ne respectent pas pleinement les droits de l'homme, de sorte qu'il n'est pas permis de les renvoyer purger leurs peines dans leur pays d'origine. Des accords bilatéraux pourraient être conclus en vue de faire respecter les standards européens. Ainsi, on pourrait imaginer que la Belgique aide à la rénovation du parc immobilier, à la formation de gardiens de prisons ou à la construction d'établissements pénitentiaires dans un pays concerné.

5. Établir des accords internationaux en vue du transfert de détenus, tout en faisant respecter les standards européens liés aux droits de l'homme.

Si la surpopulation carcérale est généralement un sujet qui est géré au niveau des Etats, il est peut-être nécessaire également de lancer une réflexion à ce sujet au niveau européen. En effet, 13 pays sur les 27 de l'Union européenne sont en situation de surpopulation carcérale. On sait également que celle-ci est largement influencée par les flux migratoires, où l'Union européenne a la main au niveau réglementaire.

6. Lancer le débat au niveau européen sur une approche commune concernant la surpopulation carcérale et la gestion des détenus étrangers, européens comme extra-européens.

7. Utiliser les fonds investis par l'UE, en dehors de celle-ci (fonds de voisinage, fonds de coopération territoriale, fonds thématiques), comme levier diplomatique en vue de favoriser les transfères de détenus vers les pays tiers.

8. Au niveau européen, établir des accords avec les pays tiers en vue de transfères, tout en veillant à faire respecter les standards européens liés aux droits de l'homme (par exemple : construction de prisons européennes, formation de gardiens de prisons, etc.).

## C. Recommandations concernant la mise en œuvre de la location/construction de prison à l'étranger

Que ce soit l'accord entre la Grande-Bretagne et le Rwanda, l'Italie avec l'Albanie ou le Danemark avec le Kosovo, on a pu remarquer qu'une série de pays européens cherchent à « externaliser » les questions migratoires. Une approche et des investissements communs pourraient donc être réalisés en cas d'accord avec un pays tiers pour la construction ou la location de prisons.

1. Approcher les pays européens souhaitant louer ou construire des prisons dans un pays tiers. Construire une approche commune et favoriser les investissements communs.

La question du respect des droits de l'homme sera forcément évaluée sur base de la qualité d'accueil des détenus dans le pays partenaire concerné. Néanmoins, la recherche du meilleur accord sur le plan financier forcera bien sûr à devoir étudier de façon large les différentes possibilités (partenariat ? construction ? location ?). Ainsi, la location de la prison à Tilburg coûte annuellement plus cher que la construction d'une prison en Belgique. À l'inverse, la location d'une prison au Kosovo coûte moins cher que n'importe quelle autre alternative. Mais une telle location nous permettra-t-elle de répondre aux standards européens relatifs aux droits de l'homme ?

2. Définir de façon claire la durée du partenariat avec le pays tiers et le nombre de détenus concernés par cette mesure, en vue d'évaluer à court, moyen et long terme quelle serait la meilleure option d'un point de vue financier.

3. Faire du respect des droits de l'homme la priorité absolue, tout en contrôlant les coûts de la mesure.

4. Comme dans les accords de Tilburg, veiller à ce que le directeur de la prison soit un directeur belge afin de faire respecter les standards de détention belges.

5. Former les gardiens aux standards européens liés aux droits de l'homme.

Être un détenu au sein d'une prison comprend des droits et des obligations. Une différence caractérisée et injustifiée entre les droits et obligations qui incomberaient aux détenus transférés dans ces prisons étrangères et les détenus en Belgique amènerait sans doute l'accord à être annulé. Il s'agira d'établir clairement dans le traité comment seront envisagés ces droits et obligations et de veiller à ce qu'ils soient comparables à ceux des détenus en Belgique.

6. Veiller à faire respecter le droit de visite et le droit de maintenir des liens avec l'extérieur dont bénéficient les détenus, en prenant en compte leurs situations personnelles et le fait que des visioconférences soient également possibles.

7. Permettre aux détenus envoyés à l'étranger de bénéficier de modalités d'exécution de la peine (par exemple : libération conditionnelle) équivalentes à celles des détenus étrangers, tout en prenant en compte leur situation d'illégalité.

8. Établir de façon claire le droit applicable au sein de la prison en cas de faute disciplinaire ou en cas d'infraction pénale.

## IV. CONCLUSION

La surpopulation carcérale en Belgique demeure un problème structurel dont les conséquences touchent autant les conditions de détention que la sécurité des détenus et du personnel pénitentiaire. Malgré les condamnations répétées de la Belgique par les instances nationales et internationales, et malgré l'adoption de mesures d'urgence et de réformes législatives ambitieuses, la situation peine à s'améliorer. L'incarcération massive, notamment de détenus étrangers en séjour illégal, l'augmentation de la durée des peines et les difficultés à mettre en œuvre des alternatives à la détention expliquent en grande partie la persistance de ce phénomène.

Face à cette impasse, le gouvernement belge envisage aujourd'hui des solutions innovantes, à l'image de la location ou de la construction de prisons à l'étranger, inspirées d'expériences comme celle du Danemark avec le Kosovo. Ces projets suscitent de nombreuses interrogations : respect des droits fondamentaux des détenus transférés, articulation complexe du droit applicable, garantie de l'accès aux modalités d'exécution de peine, et maintien des liens familiaux. Une série de recommandations formulées dans cette étude insiste sur la nécessité de privilégier le respect des droits de l'homme.

Selon nous, la mesure de construction ou de location de prisons à l'étranger n'est envisageable qu'après avoir tenté toutes les solutions pour gérer notre propre surpopulation carcérale et après avoir tout mis en œuvre pour renvoyer les détenus étrangers dans leur pays d'origine. Les obstacles et incertitudes juridiques, éthiques et pratiques restent trop nombreux pour que cette option soit considérée comme une solution de premier recours. Elle doit donc demeurer une mesure alternative et de dernier ressort, à envisager uniquement lorsque toutes les autres voies auront été explorées et épousées.

A la fin de cette analyse, nous avons formulé une série de recommandations concrètes visant à améliorer la gestion de la surpopulation carcérale, gérer la détention de personnes étrangères dans nos prisons et à mettre en œuvre la proposition de l'accord de gouvernement relative à la location de prisons à l'étranger.

Il appartient désormais aux autorités compétentes de s'en saisir pour orienter la politique pénitentiaire à venir.



# V. BIBLIOGRAPHIE

## Textes législatifs nationaux et internationaux :

- Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution des peines privatives de liberté infligées en vertu des condamnations belges, faite à Tilburg Pays-Bas le 31 octobre 2009 approuvé par la loi d'assentiment du 30 décembre 2009.
- Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences, approuvé par la loi d'assentiment du 23 mai 2024.
- Const, art. 10.
- Const, art. 11.

## Travaux parlementaires :

- Question n°5-1746 de B. Anciaux, Sén., 2010-2011.

## Jurisprudences :

- Cour eur. D.H., *Affaire Vasilescu c. Belgique*, 15 septembre 2016
- Cour eur. D.H., *Affaires Sylla et Nollomont c. Belgique*, 16 août 2018.
- Cour eur. D.H., *Affaire Pirjoleanu c. Belgique*, 16 mars 2021.

## Doctrine :

- BURCHETT, J. et al, Prisons and detention conditions in Europe, Département des politiques pour les droits des citoyens et les affaires constitutionnelles du Parlement européen, février 2023.
- CARLIER, J. et FRASCA, E., Chroniques. Droit européen des migrations, J.D.E., 2024/3, p. 110-138.
- GUILLAIN, C. et SCALIA, D., « Conditions de détention : la Belgique (enfin) condamnée par la Cour européenne », J.T., 2015/19, n° 6605.
- MARY, P., Bartholeyns, F. et Béghin, J., La prison en Belgique : de l'institution totale aux droits des détenus ? in Déviance et Société, Vol. 30(3), 389-404.
- MARY, P., « Les masterplans pour une infrastructure carcérale plus humaine : une solution à la surpopulation ? » in Libertés, (l)égalité, humanité, Bruxelles, Bruxlant, 2018.

- MARY, P., Prisons en Belgique : Histoires, normes et pratiques, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2022.
- NEDERLANDT, O. et Beernaert, M., L'État belge condamné à agir pour réduire la surpopulation carcérale , J.L.M.B., 2024/13, p. 549-560.
- NEVE, M., Surpopulation carcérale avons-nous encore les clés en main ? Colloque du 24 novembre 2023, Conseil central de surveillance pénitentiaire, Bruxelles, PrePress
- PONTONNIER, J., Les politiques carcérales en Europe : Le regard d'un avocat, Après-demain, N° 30.
- SLINGENEYER, T., Le statut juridique des détenus en Belgique : illustration des effets de l'articulation des pouvoirs de souveraineté et de normalisation, Raisons politiques, n° 37(1), 2010, p. 171-190.
- SNACKEN, S., « Chapitre 2 - Droits des détenus et régime pénitentiaire » in Prisons en Europe, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 59-100.
- X, « Enquêtes et reportages — La surpopulation carcérale reste problématique en Europe, selon les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe de 2023 », J.T., 2024/25, n° 6989, p. 439-440.

## Rapports et articles de presse :

- Accord de gouvernement du gouvernement fédéral De Wever, 12 février 2025, [https://www.belgium.be/fr/publications/accord\\_de\\_gouvernement\\_du\\_gouvernement\\_federal\\_bart\\_de\\_wever](https://www.belgium.be/fr/publications/accord_de_gouvernement_du_gouvernement_federal_bart_de_wever), consulté le 19 mars 2025.
- TRIBOUILARD, K., le parlement du Kosovo approuve un accord de 300 pour louer 300 places de prison au Danemark, le figaro, 24 mai 2024, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/le-parlement-du-kosovo-approuve-un-accord-pour-louer-300-places-de-prison-au-danemark-20240523>, consulté le 9 février.
- GOGA, F., l'Italie a transféré 49 migrants, le figaro, 28 janvier 2025, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/albanie-l-italie-a-transfere-49-migrants-20250128>, consulté le 9 février 2025.
- SPF Justice, visites des prisonniers [https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons\\_belges/prisons\\_classiques/rendre\\_visite\\_a\\_un\\_detenu/demander\\_une\\_visite#:~:text=Les%20condamn%C3%A9s%2C%20c'est%2D,et%20un%20mercredi%20apr%C3%A8s%2Dmidi](https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/prisons_belges/prisons_classiques/rendre_visite_a_un_detenu/demander_une_visite#:~:text=Les%20condamn%C3%A9s%2C%20c'est%2D,et%20un%20mercredi%20apr%C3%A8s%2Dmidi).

- A-F., Le Danemark veut envoyer 300 détenus étrangers au Kosovo, Le monde, 17 décembre 2021, [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/12/16/le-danemark-veut-envoyer-300-detenus-etrangers-au-kosovo\\_6106356\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/12/16/le-danemark-veut-envoyer-300-detenus-etrangers-au-kosovo_6106356_3210.html).
- Anvers nouvelle prison, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/nouvelle-prison-anvers>, consulté le 22 mars 2025.
- La construction de la nouvelle prison d'Anvers débutera en novembre 2023, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/telechargements/la-construction-de-la-nouvelle-prison-danvers-debutera-en-novembre-2023#:~:text=Le%20co%C3%BBt%20de%20la%20construction,niveau%20des%20prix%20en%202023>, consulté le 22 mars 2025.
- Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), Statbel, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-des-prix-la-consommation-harmonise-ipch>, consulté le 17 mars à 15h32.
- Le Masterplan : Détenzione et internement dans les conditions humaines prévoit le remplacement de la prison actuelle d'Anvers par une nouvelle prison de 440 places à proximité du nouveau palais de justice, La Régie des Bâtiments, <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/nouvelle-prison-anvers#:~:text=Le%20Financial%20Close%20du%20projet,au%20plus%20t%C3%B4t%20en%202026> consulté le 18 mars 2025.
- MATTHYS, B., La mort de Semira Adamu, il y'a 20 ans : un traumatisme collectif en Belgique, RTBF, 10 septembre 2018, <https://www.rtbf.be/article/la-mort-de-semira-adamu-il-y-a-20-ans-un-traumatisme-collectif-en-belgique-10014960>, consulté le 19 mars 2025.
- VANDEMEULEBROUCKE M. et DELPIERRE, F., Cela s'est passé un 22 septembre 1998: «Trois gendarmes interpellés après la mort de Sémitra», Le Soir, 22 septembre 2017, <https://www.lesoir.be/115585/article/2017-09-22/cela-s'est-passe-un-22-septembre-1998-trois-gendarmes-interpellees-apres-la-mort>, consulté le 19 mars 2025.
- LAURENT, C., Semira Adamu a changé les expulsions, Le Soir, le 21 septembre 2018, lien, consulté le 19 mars 2025.
- AZAR, J., La Belgique a expulsé l'an dernier 1.299 criminels étrangers, soit 150 de plus qu'en 2020, VRT, le 29 janvier 2022, <https://www.lesoir.be/179688/article/2018-09-21/semira-adamu-change-les-expulsions>, consulté le 20 mars 2025.
- FAHY, B., Asile et migration : la Belgique a renvoyé près de 1500 personnes condamnées en justice et sans papiers en 2023, RTBF, le 9 janvier 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2022/01/29/la-belgique-a-expulse-lan-dernier-1-299-criminels-etrangers-soi>, consulté le 21 mars 2025.
- STEFFENS, E., L'an dernier, 1.428 détenus ont été renvoyés dans leur pays d'origine, VRT, le 17 janvier 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2024/01/17/l-an-dernier-1-428-detenus-ont-ete-renvoyes-dans-leur-pays-d-or>, consulté le 21 mars 2025.
- X, Un nouveau établissement pénitentier sera construit en Roumanie créant 900 places de détention supplémentaires, Euronews Romania, le 7 décembre 2023, <https://www.euronews.ro/article/un-nou-penitenciar-se-va-construi-in-romania-cu-900-de-locuri-de-detentie-la-stan>, consulté le 20 mars 2025.
- DERENS, J-A, Le projet d'une prison «danoise» au Kosovo provoque l'indignation, Le Temps, le 20 décembre 2021, <https://www.letemps.ch/monde/europe/projet-dune-prison-danoise-kosovo-provoque-lindignation>, consulté le 15 mars 2025.
- X, L'Albanie doit renvoyer 43 migrants en Italie après une décision judiciaire, L'Opinion, le 1 février 2025, <https://www.lopinion.fr/international/lalbanie-doit-renvoyer-43-migrants-en-italie-apres-une-decision-judiciaire>, consulté le 15 mars 2025.
- KAVAL, A, L'Italie envoie vers l'Albanie un premier groupe de demandeurs d'asile, Le Monde, le 15 octobre 2024, [https://www.lemonde.fr/international/article/2024/10/15/l-italie-envoie-vers-l-albanie-un-premier-groupe-de-demandeurs-d-asile\\_6352344\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2024/10/15/l-italie-envoie-vers-l-albanie-un-premier-groupe-de-demandeurs-d-asile_6352344_3210.html), consulté le 16 mars 2025.
- Premier avis du Conseil pénitentiaire, SPF Justice, décembre 2024, [https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/surveillance\\_et\\_conseil/conseil\\_penitentiaire](https://justice.belgium.be/fr/themes/prisons/surveillance_et_conseil/conseil_penitentiaire), consulté le 8 mars 2025.
- Chiffres annuels 2022 - Établissements pénitentiaires, SPF Justice, janvier 2024, [https://justice.belgium.be/fr/publications/rapport\\_annuel\\_spf\\_justice\\_2022](https://justice.belgium.be/fr/publications/rapport_annuel_spf_justice_2022), consulté le 6 mars 2025.
- Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt Vasilescu c. Belgique, CCSP-Belgium, le 13 novembre 2024, [https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2024/11/2024-Communication-Vasilescu-CCSP-IFDH.DEF\\_.pdf](https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2024/11/2024-Communication-Vasilescu-CCSP-IFDH.DEF_.pdf), consulté le 26 février 2025.
- Le plan 15 000 places de prison, ministère de la justice, <https://www.justice.gouv.fr/plan-15-000-places-prison>, consulté le 22 mars 2025.

04 /	<b>INTRODUCTION</b>
06 /	<b>I. POURQUOI LA BELGIQUE FIGURE-T-ELLE DANS LES PAYS CHAMPIONS DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE ?</b>
12 /	<b>II. QUEL CADRE JURIDIQUE POUR APPLIQUER CETTE MESURE ?</b>
19 /	<b>III. RECOMMANDATIONS</b>
22 /	<b>IV. CONCLUSION</b>
24 /	<b>V. BIBLIOGRAPHIE</b>

# CENTRE JEAN GOL CENTRUM

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles  
02.500.50.40 · [info@cjg.be](mailto:info@cjg.be)

[www.cjg.be](http://www.cjg.be)



Retrouvez toutes nos études sur *cjg.be*  
ou demandez-nous gratuitement un exemplaire  
par téléphone ou par mail