

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID
Onderzoekseenheid Strafrecht en Criminologie



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

Défense publique en vue de l'obtention du grade de docteur
en sciences criminelles

par Eric MAES

DE LA PEINE D'EMPRISONNEMENT À LA PEINE PRIVATIVE
DE LIBERTÉ

*Étude sur l'évolution de la réglementation pénitentiaire relative au régime des détenus, ainsi
que de diverses visions pénologiques et autres rationalités normatives*

Analyse de leurs relations

Promoteur : Prof. Em. Dr. L. DUPONT

Co-promoteur : Prof. Em. Dr. T. PETERS

Louvain, le 6 février 2008

AUTRES MEMBRES DU JURY

Prof. Dr. Constantijn KELK (Universiteit Utrecht)
Prof. Dr. Jos MONBALLYU (K.U. Leuven - Campus Kortrijk)
Prof. Dr. Xavier ROUSSEAUX (Université Catholique de Louvain)

Quand on tient le pouvoir, c'est à la condition de gouverner, c'est-à-dire de se mettre à la tête des améliorations, de prendre l'initiative, de combattre les difficultés et les résistances, et de trouver les moyens et les ressources nécessaires pour assurer le succès de tous les projets utiles et salutaires.

Intervention d'Adelson Castiau
Chambre des Représentants, séance du 22 décembre 1843

RÉSUMÉ

Cadre général

Le 19 juin 1996, le ministre de la Justice de l'époque, Stefaan De Clerck, présentait en commission de la Justice de la Chambre des Représentants sa 'Note d'orientation Politique pénale et exécution des peines'. Celle-ci devait servir à relancer un débat parlementaire et sociétal approfondi sur la politique pénale et pénitentiaire. Dans cette note, une attention toute particulière était portée à la politique pénitentiaire. Après de nombreuses années de silence, les fonctions clés de la peine privative de liberté et les missions fondamentales des établissements pénitentiaires étaient reformulées explicitement. Parmi les missions principales dévolues aux établissements pénitentiaires figuraient celle d'assurer une exécution sûre (la fonction conservatoire) et digne de la peine, d'une part, et de préparer la réintégration et de prévenir la récidive (la fonction de limitation des effets préjudiciables de la détention et de réinsertion), d'autre part. Outre l'optimisation de l'infrastructure pénitentiaire (en vue, notamment, d'améliorer les conditions matérielles de logement et d'hygiène) et la réalisation d'une détention axée sur la réparation et la réinsertion, on avait également jugé nécessaire de prévoir un cadre légal pour l'exécution des peines dans le cadre d'une loi de principes (ce que l'on appelle les objectifs « opérationnels »).

Cette demande de cadre légal en matière d'exécution des peines – et partant, de statut juridique des détenus – n'est pas venue par hasard. Depuis plusieurs décennies déjà, la peine d'emprisonnement faisait l'objet de vives critiques et l'on dénonçait une crise profonde de la légalité et de la légitimité. Dans une allocution prononcée lors d'une journée d'étude organisée à l'occasion de la Note d'orientation, le prof. Luc Huyse avait, non sans raison, qualifié le ministre de la Justice, M. De Clerck, de liquidateur chargé de liquider quantité d'héritages du passé, un liquidateur qui devrait d'ailleurs attendre peu de reconnaissance pour le travail accompli. En ce qui concerne les futures orientations politiques consignées dans la Note d'orientation, M. Huyse prédisait en outre que, sur le plan politique, M. De Clerck ne récolterait sans doute pas les fruits des projets axés sur l'avenir. Les faits confirment ce dernier point dix ans après cette prédiction. Quant à son autre hypothèse selon laquelle bon nombre de ces réformes ne sortiraient leurs effets que vingt ans après, les choses sont toutefois plus nuancées.

Au cours de la dernière décennie, on assiste, au sein du secteur pénitentiaire, à l'amorce d'un grand mouvement de rattrapage sur le plan législatif (formel) du moins, rattrapage qui s'est effectivement réalisé dans une large mesure. La situation sur le terrain a évolué à un point tel que tant en ce qui concerne le statut ju-

ridique externe (aspects extra-muros de la détention) qu'en ce qui concerne le statut juridique interne des détenus (la vie intra-muros), un nouveau cadre légal a effectivement vu le jour. Bien que les lois visées ne soient encore que (très) partiellement en vigueur, les évolutions récentes montrent un important revirement dans l'histoire pénitentiaire belge. Plus récemment encore, on a d'ailleurs élaboré de nouvelles initiatives législatives en matière d'internement des personnes atteintes d'un trouble mentale et de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines.

Objet et méthode de recherche

C'est également dans ce contexte de réformes législatives qu'il faut situer la naissance de la thèse de doctorat. Celle-ci a démarré avant même que l'on ait amorcé une orientation décisive avec la Note d'orientation. À l'époque, elle était conçue comme une étude à petite échelle, à orientation historico-juridique, qui s'inscrivait dans un programme de recherche plus vaste (sur le statut juridique formel ou les possibilités de plainte des détenus), et avait pour ambition d'apporter un certain nombre d'idées et de points de repère à partir du passé pour une éventuelle élaboration ultérieure de règles matérielles relatives au statut juridique (droits et devoirs des détenus). Les travaux de recherche avaient été clôturés à l'époque avant même qu'il ne soit question de quelconques perspectives, ni même de missions en vue d'élaborer une 'Loi de principes' ou une 'Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire...' Il faudra plusieurs années, plus concrètement à partir de la fin 2001, avec le dépôt, au parlement, du rapport final de la « Commission Dupont » et de la proposition de loi de principes, pour que l'on poursuive de manière plus approfondie l'étude historico-juridique sur la réglementation du régime pénitentiaire belge.

La thèse a pour objet l'évolution historique de la réglementation pénitentiaire belge en ce qui concerne le régime des détenus et ce, pour la période comprise entre 1795 et 2006 (et plus particulièrement la période qui a suivi l'indépendance de la Belgique). Dans ce cadre, on a rassemblé, par un dépouillement systématique des principaux canaux de publication et de communication, une vaste collection de sources juridiques pénitentiaires pertinentes. C'est cette collection de plus de 6.000 sources juridiques différentes qui a été la principale matière (empirique) de notre étude. Cette réglementation pénitentiaire a été analysée à travers le prisme d'une approche de recherche inductive (plutôt qu'hypothético-déductive) tant sur le plan de la forme (cf. la question de la légalité) que sur celui de son contenu (cf. la problématique de la légitimité). Sur la base d'une série de questions d'orientation prédéfinies, chacune des sources juridiques a été contrôlée à l'aune de sa pertinence, a été analysée et, le cas échéant, approfondie.

Les principales questions d'investigation renvoient à une série de principes fondamentaux qui, à l'analyse, étaient presque systématiquement soulevés lorsqu'il s'agissait d'aborder la question de la politique pénitentiaire au cours de l'histoire lors de discussions parlementaires, de considérations académiques, etc. Quelle est la finalité de la peine privative de liberté (vision pénologique)? Comment traduire cette peine concrètement (questions relatives à la nature des différents composants des régimes pénitentiaires, aux conditions de vie en communauté, à la différenciation des régimes, etc.)? Par quelles autres rationalités que des considérations strictement pénologiques orienter la réglementation du régime pénitentiaire? Les autorités judiciaires doivent-elles participer ou avoir un pouvoir décisionnel en ce qui concerne l'application du régime interne et/ou externe? Qui (pouvoir législatif versus pouvoir exécutif) doit fixer les normes du régime pénitentiaire sur le plan juridique et jusqu'à quel degré de précision?

Structure de la thèse

Lors du rapport final, on a opté pour une restructuration thématique plutôt qu'une trame strictement chronologique. Cette restructuration permet, en effet, de présenter plus adéquatement les principales lignes directrices qui nous viennent de l'histoire des normes pénitentiaires belges. La thèse s'articule en chapitres distincts mettant chaque fois en avant quelques conclusions qui peuvent être tirées à partir du matériau, dans le cadre des questions posées initialement. Autrement dit, la structure de la thèse de doctorat reflète les questions de recherche qui se sont posées.

Alors que le premier chapitre est consacré à l'aspect plus formel de la réglementation pénitentiaire ou à la question dite de légalité (relation entre le pouvoir législatif et exécutif et le niveau de réglementation), pratiquement tous les chapitres qui suivent explicitent davantage l'aspect intrinsèque de la réglementation y relative. Après un chapitre (le chapitre 2) qui retrace brièvement l'évolution des concepts pénologiques pénitentiaires sous-jacents et qui fait plutôt office de transition (nécessaire, au demeurant) pour pouvoir également situer le reste du récit, le chapitre 3 approfondit *in fine* l'une des questions les plus centrales de la présente recherche, à savoir la question de la cohérence entre la vision pénitentiaire et la réglementation pénitentiaire en ce qui concerne le régime des détenus. La cohérence ou l'absence de cohérence entre les deux aspects est illustrée en ce qui concerne: a) les conditions dites de vie en communauté (ou le "régime de base"), b) la classification des détenus (qui, si elle ne fait pas partie du régime *stricto sensu*, en est effectivement un exemple représentatif dans une certaine mesure), et c) d'autres composantes du régime (dans lequel interviennent notamment: le travail pénitentiaire, la cantine, l'alimentation, la discipline, les visites, la correspon-

dance). Après avoir examiné dans un premier temps quels étaient les facteurs qui pourraient stimuler ou entraver la traduction d'une vision pénologique novatrice dans une nouvelle réglementation (chapitre 4), le chapitre 5 met l'accent sur d'autres rationalités (qu'une vision pénologique sous-jacente) qui codéterminent la réglementation de la situation de détention pénitentiaire. À cet égard, nous distinguons plus concrètement quatre types de rationalités, à savoir: a) des considérations économiques, b) des problèmes de surpopulation, c) des impératifs de sécurité, et d) le principe juridique de la présomption d'innocence et le droit à la défense *versus* la nécessité de protéger l'enquête (judiciaire). Avant de formuler quelques conclusions finales, le sixième et dernier chapitre se focalise enfin sur (l'évolution du) rôle des différents acteurs sur le plan de l'exécution du régime (interne et externe). À ce niveau, contrairement à ce qui prévalait dans le cadre du débat mené sur la légalité du régime de détention (cf. chapitre 1^{er}), c'est surtout la relation entre les autorités administratives, d'une part, et les autorités judiciaires, d'autre part, qui est visée (plus) particulièrement.

Quelques conclusions

Sans vouloir être exhaustif en la matière, les principales conclusions de l'étude peuvent être résumées comme suit:

La récente tendance normative très prononcée ne signifie pas que la demande en vue d'une intervention parlementaire ne se serait jamais posée par le passé. Dès la première décennie qui a suivi l'indépendance de la Belgique, des voix se sont élevées à maintes reprises en faveur d'une réglementation légale formelle plus approfondie de la problématique de l'exécution des peines. Étant donné que des tentatives répétées de régulation légale s'étaient toutefois heurtées à des obstacles pratiques et de principe, le régime carcéral a été (trop) longtemps principalement régi par des actes administratifs émanant du pouvoir exécutif, à telle enseigne que l'on peut parler, à plus d'un titre, de retournement de la 'hiérarchie des normes'.

Bien que la courbe variable de l'intensité normative soit émaillée de pics coïncidant avec des périodes de réformes pénitentiaires matérielles importantes, l'afflux grandissant de règles juridiques a souvent donné lieu, à la longue, à un écheveau assez confus et incohérent de règles de droit. À cet égard, des règlements pénitentiaires majeurs, tels que le Règlement général de 1905 et celui de 1965, doivent davantage être considérés comme des codifications jugées nécessaires, sans que l'on puisse les qualifier pour autant de véritablement novatrices. La subsistance d'une structure légale formelle lacunaire pour ce qui concerne le régime pénitentiaire n'a définitivement pris fin que ces dernières années. Abstraction faite d'une série de réalisations légistiques antérieures, quoique limitées (loi de 1870 sur le régime pénitentiaire ; loi de 1888 établissant la libération condition-

nelle), le parlement intervient en effet, avec la loi de principes et la loi relative au statut juridique externe, et ce, pour la première fois dans l'histoire de la Belgique, de manière beaucoup plus globale - et cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le régime interne - en vue de régler le régime pénitentiaire.

Indépendamment de leur signification pour le débat sur la légalité, ces lois symbolisent d'ailleurs également un changement dans la vision pénologique ou la conception de la manière selon laquelle il faut concrétiser la peine privative de liberté en fonction des objectifs que l'on souhaite réaliser à travers elle. L'exécution des peines telle qu'on la connaissait au 19^e siècle était encore fortement dominée par un positionnement rétributif-punitif marqué (intimidation) qui se concrétisait par la participation forcée à des activités de reclassement jugées pertinentes (travail, enseignement, vie religieuse), par des différenciations de régimes basées sur des critères légaux et par le principe dit de *less eligibility*. Aujourd'hui, l'approche adoptée vis-à-vis du détenu est toutefois radicalement différente puisqu'il est considéré comme un 'citoyen de droit', avec pour (nouveaux) principes directeurs de l'exécution des peines : la limitation des effets préjudiciables de la détention, la normalisation (c.-à-d. en harmonisant autant que faire se peut la vie carcérale avec la vie dans la société libre), l'individualisation et la responsabilisation. À la lumière de cette évolution, il apparaît également d'emblée qu'en ce qui concerne la problématique des objectifs, un fossé s'est creusé, historiquement parlant, entre la phase de détermination de la peine, d'une part, et celle de l'exécution de la peine, d'autre part ('autonomie relative' de l'exécution de la peine).

La transformation d'un système de 'faveurs' en un système de droits et de devoirs en tant que condition *sine qua non* pour atteindre les objectifs de réintégration, de réhabilitation et de réparation - a (forcément) donné également lieu à un autre revirement historique par l'attribution d'un pouvoir de contrôle et ou de décision au 'juge' en ce qui concerne le statut juridique interne et externe (cf. commissions des plaintes, tribunaux de l'application des peines). Ces nouvelles réalisations sont toutefois largement inspirées et fondées sur l'expérience, les idées et les propositions tirées du passé.

Les visions pénologiques ne sont donc pas une donnée statique mais évoluent à travers le temps. Elles contribuent à la concrétisation de la peine privative de liberté. Toutefois, la concrétisation du régime pénitentiaire n'est pas uniquement déterminée par une vision pénologique sous-jacente dominante. D'autres considérations jouent également un rôle non négligeable à cet égard. Ainsi, il est par exemple toujours admis que les prévenus doivent en principe, sur la base du principe de la présomption d'innocence, être soumis à un régime carcéral plus souple que les personnes condamnées. À l'époque, il était plus difficile de tenir compte de ce postulat au fur et à mesure que le régime des condamnés se libérait également.

Des problèmes de surpopulation, qui mobilisent une grande attention à l'heure actuelle, constituent une autre rationalité normative. La surpopulation carcérale n'est toutefois pas uniquement un phénomène récent puisque le problème se posait déjà par le passé. Mais les 'solutions' proposées à l'époque diffèrent radicalement de celles d'aujourd'hui. Ces dernières décennies surtout, on s'est attelé – d'une manière certainement critiquable – à modifier le régime du statut juridique externe (des condamnés) pour enrayer autant que faire se peut la disproportion entre la capacité des prisons et la population des détenus.

Des considérations économiques et des impératifs de sécurité sont encore d'autres motifs qui, hier comme aujourd'hui, ont défini dans une large mesure la réglementation du régime carcéral. Bien que la garantie de la sécurité interne et externe constitue une mission inhérente, et partant, incontournable de l'exécution des peines, les impératifs de sécurité sont de plus en plus souvent, récemment surtout, le point de mire des politiques pénitentiaires. Ce processus résulte notamment de l'influence de toute sorte d'innovations technologiques qui ont également marqué de leur empreinte le cadre de l'exécution des peines, de la nouvelle composition de la population des détenus (sur le plan de la diversité culturelle, de l'assuétude, etc.) et, dernier point mais non des moindres, de la libéralisation croissante du régime de détention. Les nouvelles consignes en matière de sécurité constituent une sorte de contrepoids à l'instauration et à la consolidation d'un régime carcéral assoupli d'un point de vue normatif.

Enfin, la réglementation du régime carcéral est également conditionnée dans une large mesure par des considérations économiques. Une telle rationalité joue en particulier à l'égard des composantes 'matérielles' du régime (travail, alimentation, habillement, etc.). À cet égard, la qualité de la détention dépend d'ailleurs non seulement des moyens financiers disponibles mais aussi de la disposition à investir. Ainsi, des objections budgétaires avaient également été invoquées au cours des discussions parlementaires relatives à certaines dispositions de la loi de principes (cf. rémunération 'normale' du travail pénitentiaire, espace de séjour individuel, etc.).

Deux siècles d'histoire (normative) du régime pénitentiaire belge se résument, pour l'essentiel, à une évolution '*de la peine d'emprisonnement à la peine privative de liberté*', titre principal de la présente thèse de doctorat. D'une part, l'essentiel de la privation de liberté est devenu (idéologiquement) une simple limitation de la liberté d'aller et de venir, une évolution dans laquelle les pouvoirs législatif et judiciaire ont également été mobilisés de manière croissante. D'autre part, cela fait longtemps que la prison n'est plus le seul lieu où la peine privative de liberté est ou peut être mise à exécution.

THÈSES ANNEXES

1. Dans le cadre de récentes négociations gouvernementales, il a notamment été proposé d'instaurer la surveillance électronique en tant qu'alternative à la détention préventive. Bien que l'objectif poursuivi visait, entre autres, à limiter le nombre de prévenus dans les prisons, cette mesure ne conduira pas, pour diverses raisons, à une réduction substantielle de la population des prévenus.
2. Dans le cadre du calcul de la date d'admissibilité en vue d'une libération anticipée et dans le cadre des modalités particulières d'exécution des peines, il convient aujourd'hui de supprimer la distinction selon l'état de récidive légale qui existe encore actuellement pour certains condamnés.
3. Dans notre système répressif, la loi prévoit que des (catégories bien définies de) victimes sont informées par le tribunal de l'application des peines de la décision d'octroyer ou non au condamné une modalité d'exécution de la peine privative de liberté, ainsi que des conditions particulières qui ont été imposées en l'espèce dans leur intérêt. Il est souhaitable que celles-ci soient le cas échéant également informées clairement de la date d'expiration de la modalité octroyée ou de la période d'épreuve liée à la libération anticipée.