Cour constitutionnelle

Arrêt n° 163/2025
du 4 décembre 2025
Numéro du rôle : 8370

En cause : le recours en annulation des articles 105, 106 et 107 de la loi du 15 mai 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II », introduit par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 2024 et parvenue au greffe le 28 novembre 2024, l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », assistée et représentée par Me Ward Reniers, avocat au barreau de Bruxelles, et par Me Gilles Vankersschaever, avocat au barreau de Gand, a introduit un recours en annulation des articles 105, 106 et 107 de la loi du 15 mai 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II » (publiée au *Moniteur belge* du 28 mai 2024).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 24 septembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de

la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

– A –

Quant à l'objet du recours

A.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours en annulation est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 117, §§ 1er et 3, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » (ci-après : la loi de principes), tel qu'il a été introduit par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II » (ci-après : la loi du 15 mai 2024). Ces paragraphes sont en effet une simple reprise de l'article 117, alinéas 1er et 2, de la loi de principes, tels que ceux-ci étaient applicables avant la modification apportée par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024. Par conséquent, le recours en annulation n'est recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre l'article 117, § 2, de la loi de principes, tel qu'il a été introduit par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 2, 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 7, 20, 21 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte).

A.3.1. La première branche est dirigée contre les deux mesures supplémentaires pouvant être prises à l'égard de certaines catégories de détenus dans le cadre du placement sous régime de sécurité particulier individuel (ci-après : le RSPI), à savoir l'observation permanente par caméra et l'exclusion du droit de visite et/ou du droit de visite dans l'intimité, de tout ou partie des visiteurs. La partie requérante estime tout d'abord que la disposition attaquée manque de précision. Il n'est ainsi pas précisé en quoi la catégorie de détenus susceptibles de faire l'objet de ces mesures supplémentaires, à savoir ceux qui entretiennent des liens avec la criminalité organisée et qui sont inculpés ou condamnés pour une infraction à l'article 2*bis*, § 4, *b)*, de la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » ou pour l'infraction visée à l'article 324*ter*, § 4, du Code pénal, constitue un risque de sécurité. La circonstance qu'une appréciation concrète est, selon le Conseil des ministres, toujours exigée ne convainc pas la partie requérante, dès lors que ce n'est pas le directeur de l'établissement pénitentiaire – lequel est en mesure d'observer le détenu –, mais le directeur général de l'administration pénitentiaire qui inflige la mesure. À cela s'ajoute que ni le détenu ni la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après : la Commission d'appel) n'ont un droit de regard sur les éléments de preuve à partir desquels est ou a été prise la décision. D'autre part, il n'est pas clair de savoir si le détenu doit avoir posé des actes pour faire l'objet des mesures supplémentaires. Ces deux

mesures supplémentaires ne sont d'ailleurs pas pertinentes. Le législateur ne démontre pas en quoi le régime de sécurité existant ne suffit pas pour répondre à ses préoccupations, en particulier vis-à-vis des personnes placées en détention, lesquelles sont simplement inculpées de ces faits, mais non encore condamnées. Il y a dès lors lieu d'annuler l'article 117, § 2, de la loi de principes, et à tout le moins les mots « inculpé ou ».

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, l'article 105 de la loi du 15 mai 2024 répond aux exigences de minutie et de prévisibilité. Les mesures attaquées ne peuvent être prises qu'à l'égard d'une catégorie spécifique de détenus et s'il ressort de circonstances concrètes que ceux-ci représentent un risque réel et grave pour la sécurité en raison de leurs liens avec la criminalité organisée. Cela signifie donc qu'une appréciation *in concreto* doit toujours être effectuée. D'autre part, les garanties prévues aux articles 105, 116, § 2, et 118, § 3/1, alinéa 2, de la loi de principes sont applicables au nouveau RSPI. S'appliquent également des garanties procédurales, comme l'obligation pour le directeur général d'informer le détenu des circonstances ou attitudes concrètes, la limitation dans le temps des mesures supplémentaires ainsi que la possibilité d'un contrôle juridictionnel par la Commission d'appel du Conseil central. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, la Commission d'appel peut consulter les éléments de preuve à partir desquels le directeur général a pris sa décision. Toutefois, si l'on permettait au détenu d'avoir un droit de regard, cela pourrait compromettre sérieusement la sécurité. Toujours contrairement à ce que la partie requérante allègue, il ressort sans équivoque de l'article 118, § 3/1, de la loi de principes que le détenu ne doit pas avoir posé des actes pour que les mesures supplémentaires soient appliquées. Puisque les inculpés peuvent eux aussi représenter un risque grave et réel pour la sécurité, il est pertinent que l'article 117, § 2, de la loi de principes n'opère pas de distinction entre les inculpés et les condamnés. Le régime précédent ne faisait d'ailleurs pas non plus une telle distinction. Qui plus est, les mesures supplémentaires ne sont pas des peines, mais des mesures de sécurité.

A.4.1. Dans la seconde branche, la partie requérante critique la différence de traitement que l'article 105 de la loi du 15 mai 2024 fait naître entre les détenus qui relèvent de l'ancien régime de l'article 117 de la loi de principes et ceux qui relèvent du nouveau régime. Selon la partie requérante, rien ne justifie raisonnablement cette différence de traitement. Premièrement, aucune justification n'est avancée quant au fait que les détenus qui relèvent du régime de l'article 117, § 2, de la loi de principes sont exclus des garanties prévues à l'article 116 de la même loi. Deuxièmement, rien ne justifie raisonnablement le fait que l'article 117, § 2, de la loi de principes traite les inculpés et les condamnés de la même manière alors qu'ils se trouvent dans des situations différentes. Troisièmement, l'inculpé qui relève du nouveau régime ne dispose pas des garanties juridictionnelles dont dispose l'inculpé à l'égard duquel a été prise une mesure restrictive de liberté en vertu de l'article 20, § 3, de la loi du 20 juillet 1990 « relative à la détention préventive » (ci-après : la loi du 20 juillet 1990). Ainsi, dans ce dernier cas, la mesure est prise par le juge d'instruction et peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction d'instruction qui statue sur la détention préventive (article 20, § 6, de la loi du 20 juillet 1990). Quant au RSPI spécifique, par contre, il est imposé par le directeur général de l'administration pénitentiaire et ne peut faire l'objet d'un recours que devant la Commission d'appel, laquelle n'est pas une instance juridictionnelle.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les détenus qui relèvent du régime prévu à l'article 117, § 2, de la loi de principes bénéficient des garanties contenues dans l'article 116, § 2, de la même loi. L'article 118, § 3/1, de cette loi dispose en effet uniquement que le nouveau régime de sécurité est imposé « [p]ar dérogation à l'article 116, § 1er » de la loi de principes. Il n'est ainsi dérogé qu'à l'article 116, § 1er, de ladite loi, ce qui implique que le nouveau régime de sécurité peut être activé sans qu'il soit nécessaire de parcourir le processus d'imposition de mesures de contrôle ou de mesures de sécurité particulières. Ce dernier point est justifié par ceci que les détenus concernés représentent un risque à la fois pour la sécurité interne de l'établissement pénitentiaire et pour la société dans son ensemble, et que le nouveau régime s'appuie sur une source externe, à savoir l'avis des services de sécurité ou du parquet fédéral. Pour les motifs mentionnés en A.3.2, il est pertinent que le législateur n'ait pas procédé à une distinction entre les inculpés et les condamnés. Enfin, la partie requérante méconnaît le fait que la Commission d'appel du Conseil central est une juridiction administrative.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.5. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, des articles 3, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 2, 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 7, 20, 21 et 52 de la Charte.

A.6.1. Dans la première branche, la partie requérante allègue que l'observation permanente par caméra, comme mesure supplémentaire pouvant être prise dans le cadre du placement sous RSPI, est incompatible avec le droit à la protection de la vie privée. Premièrement, la disposition attaquée ne répond pas aux exigences d'accessibilité, de précision et de prévision. C'est ainsi qu'elle dispose que la mesure concernée ne peut être imposée que dans le « respect de la dignité humaine du détenu », sans préciser comment cela se fera concrètement. Deuxièmement, la mesure attaquée ne présente pas de rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi. La partie requérante renvoie à cet égard au fait que la mesure attaquée peut être imposée pour une période renouvelable de deux mois.

A.6.2. Le Conseil des ministres allègue que cette seconde branche est irrecevable. Le délai renouvelable de deux mois découle en effet de l'article 118, § 7, de la loi de principes, dont l'ancienne version a été reprise telle quelle par l'article 106 de la loi du 15 mai 2024. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que la mesure attaquée répond aux exigences fixées en la matière par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle s'inscrit dans un régime de détention individuel, et tant les cas dans lesquels elle peut être imposée que la procédure sont réglés de manière détaillée. Contrairement à ce que la partie requérante allègue, la façon dont la dignité humaine sera respectée a bien été définie de manière concrète. L'exposé des motifs du projet qui a conduit à la loi du 15 mai 2024 détaille ainsi, par exemple, que l'observation par caméra sera interrompue lors de l'usage de la toilette. Il ne sera en outre filmé que dans l'espace de séjour du détenu, mais pas dans l'espace central où les visites ont lieu. D'autre part, l'article 116, § 2, de la loi de principes dispose que le placement en régime particulier individuel doit être limité à la durée strictement nécessaire à cet effet. Et l'article 118, § 7, alinéa 1er, de la loi de principes, lui, prévoit qu'une fois par mois, le directeur fait un rapport circonstancié au directeur général concernant le déroulement du placement sous RSPI, rapport sur la base duquel le directeur général peut décider de mettre un terme au placement ou d'en adoucir les modalités. Pour imposer la mesure attaquée, un avis psycho-médical sur la compatibilité des modalités du régime proposé avec l'état de santé du détenu est également requis. S'appliquent aussi des garanties supplémentaires, comme un contrôle régulier, au moins lors des visites du médecin, des éventuelles conséquences sur la santé mentale du détenu, l'obligation de motivation de la décision d'imposer la mesure attaquée, et la possibilité pour le détenu de faire valoir ses moyens de défense lors d'une audition avec le directeur, avant que le directeur général prenne une décision. Enfin, le détenu peut introduire un recours devant la Commission d'appel contre la décision du directeur général.

A.7.1. Dans la deuxième branche, la partie requérante allègue que l'exclusion du droit de visite et/ou du droit de visite dans l'intimité de tout ou partie des visiteurs, mesure supplémentaire pouvant être prise dans le cadre du placement sous RSPI, est incompatible avec le droit à la protection de la vie privée. La mesure attaquée peut en effet être imposée pour une période renouvelable de deux mois.

A.7.2. Pour les motifs mentionnés en A.6.2, le Conseil des ministres estime que cette deuxième branche est irrecevable. Se référant à l'exposé des motifs et aux garanties mentionnées en A.6.2, il considère que la mesure attaquée répond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

A.8.1. Dans la troisième branche, la partie requérante critique le fait que les mesures supplémentaires peuvent être imposées en combinaison avec les mesures prévues à l'article 117, § 1er, de la loi de principes. La combinaison des mesures supplémentaires avec l'interdiction de prendre part à des activités communes, avec le contrôle systématique de la correspondance entrante et sortante, avec le confinement des visites à un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre le visiteur et le détenu, avec la privation partielle de l'usage du téléphone, avec l'application systématique du contrôle des vêtements ainsi qu'avec l'application d'une ou de plusieurs des mesures de sécurité particulières prévues à l'article 112, § 1er, de la loi de principes, pour une période renouvelable de deux mois, viole, selon la partie requérante, le droit à un traitement conforme à la dignité humaine.

A.8.2. Le Conseil des ministres est d'avis que la troisième branche est irrecevable pour les motifs exposés en A.6.2, mais aussi en ce qu'elle critique les mesures prévues à l'article 117, § 1er, de la loi de principes, dès lors que ces mesures étaient déjà d'application avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2024. En ce qui concerne les mesures supplémentaires, le Conseil des ministres renvoie à son exposé relatif au premier moyen et au deuxième moyen, en ses première et deuxième branches. L'application cumulative avec les mesures prévues à

l'article 117, § 1er, de la loi de principes ne mène pas à une autre conclusion, étant donné qu'une telle application doit elle aussi respecter les garanties légales prévues.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.9. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par les articles 106 et 107 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que du droit de la défense en tant que principe général de droit.

A.10.1. La première branche est dirigée contre l'article 118, § 3/1, de la loi de principes, tel qu'il a été inséré par l'article 106 de la loi du 15 mai 2024. Cette disposition détermine la façon dont le directeur général doit motiver sa décision d'imposer des mesures supplémentaires. Selon la partie requérante, toutefois, cette disposition aboutit à une insécurité juridique, dès lors que les motifs sur lesquels cette décision peut être prise, à savoir « des circonstances ou attitudes concrètes particulières dont il ressort [que le détenu] représente une menace permanente pour la sécurité », rejoignent les motifs sur la base desquels le RSPI existant peut être imposé. La disposition attaquée aurait dû préciser que ces circonstances ou attitudes concrètes doivent avoir un rapport avec les liens que le détenu entretient avec la criminalité organisée. Ensuite, l'obligation de motivation qui incombe au directeur général est tellement vague qu'il n'apparaît pas clairement contre quoi le détenu doit se défendre. La partie requérante estime par ailleurs problématique le fait que le détenu doive mener sa défense devant le directeur de l'établissement pénitentiaire où il séjourne, alors que la décision d'imposer une mesure supplémentaire est prise par le directeur général et que le directeur de l'établissement pénitentiaire ne fait que fournir un rapport, et non un avis, au directeur général. Par contre, dans le RSPI existant, le directeur a bien pour rôle de remettre des avis. Rien ne justifie raisonnablement cette différence de traitement.

A.10.2. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée ne donne lieu à aucune insécurité juridique. Le fait que les motifs soient décrits de manière analogue pour le RSPI existant et pour le RSPI nouveau s'explique par ceci que le risque de sécurité est le même pour les deux régimes et que le législateur entendait seulement déroger à la règle selon laquelle, pour l'application de ce régime d'exception, le détenu concerné ne devait pas plutôt se voir infliger une mesure de sécurité particulière. Le Conseil des ministres explique le fait que le directeur de l'établissement pénitentiaire ne se voit pas confier le rôle de remettre des avis par ceci que le nouveau régime de détention individuel – contrairement au régime existant – s'applique directement, parce qu'il s'agit du seul moyen, à la lumière des informations et des analyses du procureur fédéral et/ou des services de renseignement et de sécurité, de contrecarrer la menace que le détenu fait peser tant sur l'établissement pénitentiaire que sur la société. Rien ne s'oppose cependant à ce que l'avis du directeur de l'établissement pénitentiaire soit pris en compte.

A.11.1. Dans la seconde branche, la partie requérante critique l'article 158, § 3/1, de la loi de principes, tel qu'il a été inséré par l'article 107 de la loi du 15 mai 2024. En vertu de cette disposition, la Commission d'appel, lorsqu'elle annule la décision du directeur général de placer un détenu sous le RSPI nouveau, peut seulement imposer au directeur général de prendre, dans le délai qu'elle détermine, une nouvelle décision qui tienne compte de sa décision à elle. Contrairement à ce qui est prévu dans le cadre du RSPI existant, la Commission d'appel ne peut substituer sa décision à celle du directeur général. La partie requérante ne voit pas pourquoi la Commission d'appel ne pourrait procéder ainsi, de sorte que la différence de traitement entre les détenus, selon qu'ils relèvent du RSPI existant ou du RSPI nouveau, n'est pas raisonnablement justifiée.

A.11.2. Le Conseil des ministres fait valoir que, tant dans le cadre du RSPI existant que dans le cadre du RSPI nouveau, la Commission d'appel peut intervenir dans l'examen au fond, en tenant compte de toutes les circonstances de fait et de toutes les informations pertinentes, de sorte que le détenu dispose dans les deux cas d'une voie de recours équivalente. Les droits procéduraux sont également les mêmes. Le simple fait que, dans le nouveau régime de détention individuel, la Commission d'appel ne puisse pas substituer sa propre décision à celle du directeur général n'est pas, selon le Conseil des ministres, sans justification raisonnable. Premièrement, eu égard à la séparation des pouvoirs, le droit administratif n'accorde généralement qu'un pouvoir d'annulation aux juridictions administratives. Deuxièmement, le parquet fédéral et les services de renseignement et de sécurité disposent des informations utiles, de sorte qu'ils sont les mieux placés pour statuer sur la nécessité d'imposer une mesure supplémentaire. C'est pour ce motif que l'article 158, § 3/1, de la loi de principes impose également à la Commission d'appel une obligation de motivation plus sévère lorsqu'elle annule la décision du directeur général.

– B –

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Le recours en annulation porte sur les articles 105, 106 et 107 de la loi du 15 mai 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II » (ci-après : la loi du 15 mai 2024). Ces dispositions introduisent, dans les articles 117, 118 et 158 de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » (ci-après : la loi de principes), relatifs au « placement sous régime de sécurité particulier individuel » (ci-après : le RSPI), un régime spécifique de « placement sous régime de sécurité particulier individuel » pour certains détenus (ci-après : le RSPI spécifique).

Les dispositions attaquées sont entrées en vigueur le dixième jour suivant leur publication au *Moniteur belge*, à savoir le 7 juin 2024.

B.2.1. En vertu de la loi de principes, trois types de mesures peuvent être prises à l'égard des détenus afin de garantir le maintien de l'ordre et de la sécurité : (1) les « mesures de contrôle » (articles 107 à 109 de cette loi), (2) les « mesures de sécurité particulières » (articles 110 à 115) et les « mesures de coercition directe » (articles 119 à 121) ainsi que (3) le « placement sous régime de sécurité particulier individuel » (articles 116 à 118).

Pour l'application de la loi de principes, le « détenu » désigne « la personne à l'égard de laquelle l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure privative de liberté s'effectue en tout ou en partie dans une prison » (article 2, 4°). Il s'agit ainsi tant du détenu condamné que de l'inculpé, du prévenu ou de l'accusé qui est détenu (voy. l'article 2, 2°, 3°, 5° et 6°).

La « sécurité » s'entend comme « la sécurité intérieure et extérieure » (article 2, 8°, de la loi de principes). La « sécurité intérieure » est « l'état de préservation de l'intégrité physique des personnes à l'intérieur de la prison et d'absence de risque de dégradation, de destruction ou de soustraction illicites de biens meubles ou immeubles » (article 2, 9°). La « sécurité

extérieure » est « l'état de protection de la société grâce au maintien de détenus en lieu de sûreté et à la prévention de délits qui pourraient être commis à partir de la prison » (article 2, 10°).

B.2.2. Les mesures de contrôle sont, d'une part, les mesures visant à l'identification du détenu (article 107), la fouille de vêtements (article 108, § 1er) et la fouille de l'espace de séjour du détenu (article 109). Ces mesures « font partie de la routine habituelle des établissements pénitentiaires (fermés) » (*Doc. parl*., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 179). Il s'agit, d'autre part, de la fouille au corps, laquelle est « une mesure beaucoup plus radicale comportant en soi une atteinte à la dignité. Elle ne peut certainement pas être pratiquée de façon routinière et ne peut se justifier que si la fouille des vêtements est insuffisante en raison de circonstances particulières ou de suspicions » (*ibid*.). La fouille au corps est uniquement autorisée lorsque le directeur estime qu'il y a des indices individualisés que la fouille des vêtements ne suffit pas à atteindre l'objectif de maintenir l'ordre et la sécurité (article 108, § 2, de la loi de principes, tel qu'il a été modifié par l'article 5 de la loi du 1er juillet 2013 « modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » et tel qu'il a été partiellement annulé par l'arrêt n° 20/2014 du 29 janvier 2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.020). Par cet arrêt, la Cour a annulé l'article 108, § 2, alinéa 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005, tel qu'il avait été inséré par l'article 5 de la loi du 1er juillet 2013 précitée, en ce qu'en prévoyant une fouille au corps systématique (« chaque fois qu'un détenu entre en prison, chaque fois qu'un détenu est placé dans une cellule sécurisée ou enfermé dans une cellule de punition et chaque fois qu'un détenu a reçu de la visite ») sans justification précise tenant au comportement du détenu, cette disposition portait une atteinte discriminatoire à l'interdiction de traitement dégradant (B.13).

B.2.3. Les mesures de sécurité particulières susceptibles d'être prises, séparément ou cumulativement, à l'égard d'un détenu « s'il existe de sérieux indices que l'ordre ou la sécurité sont menacés » sont « 1° le retrait ou la privation d'objets; 2° l'exclusion de certaines activités communes ou individuelles; 3° l'observation durant la journée et la nuit, tout en respectant au maximum le repos nocturne; 4° le séjour obligatoire dans l'espace de séjour attribué au détenu; 5° le placement en cellule sécurisée, sans objets dont l'utilisation peut être dangereuse »

(articles 110, § 1er, et 112, § 1er, de la loi de principes). Ces mesures revêtent un « caractère exceptionnel et occasionnel » (*Doc. parl*., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 252). Elles sont autorisées « pour autant qu'elles soient appliquées exclusivement à [des fins de sécurité] et pour la durée strictement nécessaire » (article 112, § 1er, de la loi de principes). Elles sont limitées en toute hypothèse à sept jours maximum, renouvelables trois fois (article 112, § 2).

Les mesures de coercition directe désignent les mesures qui impliquent « l'usage de la contrainte physique sur des personnes avec ou sans utilisation d'accessoires matériels ou mécaniques, d'instruments de contrainte limitant la liberté de mouvement ou d'armes qui, aux termes de la loi sur les armes, font partie de l'équipement réglementaire » (article 119, § 3, de la loi de principes).

Les mesures de sécurité particulières et les mesures de coercition directes sont des mesures « incidentes et exceptionnelles », qui peuvent être appliquées uniquement « dans des situations de crise où la sécurité interne ou externe est (ou risque d'être) sérieusement mise en péril, c'est-à-dire : danger d'évasion, actes de violence contre des personnes ou des biens, suicide ou automutilation » et pour une « courte durée » (*Doc. parl*., Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 179).

B.2.4. Enfin, un détenu peut être placé sous RSPI « s'il ressort de circonstances concrètes ou [de ses] attitudes que celui-ci représente une menace constante pour la sécurité » et « s'il est apparu que tant les mesures de contrôle [...] que les mesures de sécurité particulières [...] sont insuffisantes » (article 116, § 1er, de la loi de principes). Le placement sous RSPI peut uniquement être décidé « lorsque la sécurité ne peut être préservée d'aucune autre manière et pour la durée strictement nécessaire à cet effet » (article 116, § 2). Le rapport final de la Commission « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », qui se trouve au fondement de la loi de principes, décrit le placement sous RSPI comme « une mesure exceptionnelle qui, contrairement aux mesures de sécurité particulières, n'est nullement incidente, mais qui offre une réponse à un problème de sécurité persistant provoqué par un groupe très limité de détenus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 179). Ce rapport précise également qu'il s'agit de « certains détenus susceptibles de s'évader » (*ibid*., p. 183); « les détenus susceptibles d'être dangereux pour eux-mêmes ou qui peuvent faire l'objet d'actes dangereux posés par d'autres » n'entrent pas en ligne

de compte pour le RSPI (*ibid*., p. 184). Le RSPI ne revêt pas un caractère punitif, mais il constitue une mesure de sécurité (C.É., 9 décembre 2011, n° 216.787, ECLI:BE:RVSCE:2011:ARR.216.787; 19 janvier 2012, n° 217.384, ECLI:BE:RVSCE:2012:ARR.217.384).

Les mesures suivantes sont susceptibles d'être prises, séparément ou cumulativement, à l'égard d'un détenu placé sous RSPI : 1° interdire de prendre part à des activités communes, 2° contrôler systématiquement la correspondance entrante et sortante, 3° confiner les visites à un local pourvu d'une paroi de séparation transparente entre les visiteurs et le détenu, 4° priver partiellement de l'usage du téléphone, 5° appliquer systématiquement la mesure de contrôle prévue à l'article 108, § 1er (à savoir la fouille des vêtements), ou 6° appliquer une ou plusieurs mesures de sécurité particulières prévues à l'article 112, § 1er (à savoir le retrait ou la privation d'objets, l'exclusion de certaines activités communes ou individuelles, l'observation durant la journée et la nuit, tout en respectant au maximum le repos nocturne, le séjour obligatoire dans l'espace de séjour attribué au détenu ou le placement en cellule sécurisée, sans objets dont l'utilisation peut être dangereuse) (ancien article 117, alinéa 1er, de la loi de principes, devenu l'article 117, § 1er, de cette loi après son remplacement par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024). Les principes fondamentaux mentionnés au titre II s'appliquent au RSPI (ancien article 117, alinéa 2, de la loi de principes, devenu l'article 117, § 3, de cette loi après son remplacement par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024). La décision de placement sous RSPI est prise pour un délai, renouvelable, de maximum deux mois, fixé par le directeur général (article 118, § 7, alinéa 1er, inchangé, de la loi de principes).

B.3.1. Les dispositions attaquées introduisent un RSPI spécifique pour une catégorie de détenus, à savoir les détenus « inculpé[s] ou condamné[s] pour infraction à l'article 2*bis*, § 4, *b)*, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ou pour l'infraction prévue à l'article 324*ter*, § 4, du Code pénal » (article 117, § 2, de la loi de principes, tel qu'il a été introduit par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024).

B.3.2. L'article 117, § 2, de la loi de principes, tel qu'il a été introduit par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, dispose :

« Si des circonstances concrètes montrent que le détenu représente un risque réel et grave pour la sécurité en raison de ses liens avec la criminalité organisée et qu'il est inculpé ou condamné pour infraction à l'article 2*bis*, § 4, *b)*, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ou pour l'infraction prévue à l'article 324*ter*, § 4, du Code pénal, le placement dans un régime de sécurité particulier individuel peut, en outre, consister en des mesures énumérées ci-dessous ou en une combinaison de plusieurs d'entre elles :

1° une observation permanente par caméra en veillant au respect de la dignité humaine du détenu et en contrôlant régulièrement, au moins lors de visites du médecin prévues par l'article 118, § 5, les éventuelles conséquences sur sa santé mentale.

2° par dérogation à l'article 58, l'exclusion du droit de visite et/ou du droit de visite dans l'intimité, de tout ou partie des visiteurs visés à l'article 59 ».

En vertu de cette disposition, le détenu relevant de la catégorie précitée en B.3.1 peut être placé sous RSPI spécifique « si des circonstances concrètes montrent [qu'il] représente un risque réel et grave pour la sécurité en raison de ses liens avec la criminalité organisée ». Dans ce cas, le placement d'un détenu sous RSPI peut « en outre » (c'est-à-dire : outre les six mesures énumérées à l'article 117, § 1er, de la loi de principes, précitées en B.2.4) consister à imposer l'une et/ou l'autre des mesures suivantes : (1) une observation permanente par caméra dans le respect de la dignité humaine du détenu et avec un contrôle régulier des éventuelles conséquences sur sa santé mentale et (2) l'exclusion du droit de visite et/ou du droit de visite dans l'intimité, de tout ou partie des visiteurs visés à l'article 59.

B.3.3. L'article 106 de la loi, attaquée, du 15 mai 2024 introduit par ailleurs, dans l'article 118 de la loi de principes, relatif à la procédure générale de placement d'un détenu sous RSPI, une procédure *ad hoc* applicable à la décision de placement sous RSPI spécifique adoptée en vertu du nouvel article 117, § 2, précité, de la loi de principes.

Avant sa modification par l'article 106 de la loi du 15 mai 2024, l'article 118 de la loi de principes disposait :

« § 1er. La décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel est prise par le directeur général de l'administration pénitentiaire ou par son délégué, sur proposition du directeur.

§ 2. La proposition indique les circonstances ou attitudes concrètes du détenu dont il ressort qu'il représente une menace permanente pour la sécurité.

La proposition précise les modalités concrètes du placement sous régime de sécurité particulier individuel, chacune des mesures proposées étant motivée de manière circonstanciée.

La proposition est accompagnée d'un avis médical quant à la compatibilité des modalités du régime proposé avec l'état de santé du détenu.

§ 3. Avant d'introduire la proposition, le directeur informe le détenu de la teneur et des motifs de la proposition et lui donne la possibilité de faire valoir ses moyens de défense avec, s'il le souhaite, l'assistance d'un conseil ou d'une personne de confiance choisie par lui-même et admise à cette charge par le directeur. Il en est pris acte pour les besoins de la décision à prendre par le directeur général.

§ 4. La décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel prise par le directeur général mentionne les modalités concrètes du placement, chacune des mesures étant motivée de manière circonstanciée.

La décision est portée à la connaissance du directeur, du détenu et, si la décision concerne un inculpé, du juge d'instruction.

La décision est immédiatement exécutoire, qu'il y ait appel ou non.

§ 5. Le détenu faisant l'objet d'un placement sous un régime de sécurité particulier individuel qui a pour conséquence qu'il est isolé de la communauté reçoit au moins une fois par semaine la visite du directeur et d'un médecin, lesquels s'assurent de l'état du détenu et vérifient si celui-ci n'a pas de plaintes ou d'observations à formuler.

§ 6. Toute décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel et toute adaptation de ce régime par le directeur général est consignée par l'administration pénitentiaire dans un registre central et par le directeur dans un registre local, en précisant l'identité du détenu et les dérogations au régime normal décidées par le directeur général.

Pendant toute la durée du placement, le directeur consigne chaque semaine le déroulement du placement dans le registre local. Lors de la visite que lui rendent le directeur et un médecin

en vertu du § 5, le détenu peut lui-même faire enregistrer dans ce registre des observations concernant son état et sa situation.

Les personnes ou instances chargées de la surveillance et du contrôle des prisons ou de l'exécution de la peine ou mesure privative de liberté peuvent demander à voir ce registre pendant toute la durée du placement. Elles peuvent y consigner leurs propres observations ainsi que celles du détenu.

§ 7. La décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel est prise pour un délai, éventuellement renouvelable, de maximum deux mois, fixé par le directeur général.

Une fois par mois, le directeur fait un rapport circonstanci[é] au directeur général concernant le déroulement du placement sous régime de sécurité particulier individuel. Sur la base de ce rapport, le directeur général peut décider de mettre un terme au placement ou d'adoucir les mesures de placement.

La décision peut seulement être renouvelée sur requête préalable du directeur, accompagnée d'un rapport psychomédical, et dans le respect des dispositions des §§ 1er à 4.

§ 8. En cas de transfèrement dans une autre prison, le directeur de celle-ci décide, après avoir entendu le détenu, si le maintien de la mesure se justifie encore et adresse un avis à ce sujet au directeur général. La décision du directeur général mentionne les motifs individuels qui nécessitent éventuellement la poursuite du placement.

§ 9. Dès qu'un prévenu ou un accusé qui a été placé sous régime de sécurité particulier individuel, est condamné, le directeur évalue la nécessité d'un maintien ou d'une adaptation du placement sous régime de sécurité particulier individuel et rend un avis à ce sujet au directeur général. Sur base de celui-ci, le directeur général peut mettre fin au placement ou adoucir les mesures de placement.

§ 10. Le détenu a le droit d'interjeter appel contre les décisions prises par le directeur général conformément aux § 1er, alinéa 1er, § 7, alinéa 1er et 2, §§ 8 et 9. Cet appel sera introduit auprès de la Commission d'appel du Conseil central.

Les articles 165 et 166 sont applicables à la procédure d'appel. Le directeur général ou une personne mandatée par lui représente l'administration pénitentiaire dans cette procédure.

§ 11. Le placement sous régime de sécurité particulier individuel n'est pas applicable aux détenus mineurs ».

L'article 106 de la loi du 15 mai 2024 insère, dans l'article 118, précité, de la loi de principes, un nouveau paragraphe 3/1. Il complète le paragraphe 7 par un alinéa 4 et un alinéa 5, et les paragraphes 8 et 9 par un alinéa 2. Enfin, il remplace la première phrase du premier alinéa du paragraphe 10. À la suite de ces modifications, l'article 118, §§ 3/1, 7, 8, 9 et 10, de la loi de principes dispose :

« § 3/1. Par dérogation à l'article 116, § 1er, et aux paragraphes 1er à 3, la décision de placement en régime de sécurité particulier individuel visée à l'article 117, § 2, est prise par le directeur général de l'administration pénitentiaire ou son délégué, après avis du procureur fédéral ou des services de renseignement et de sécurité.

Le directeur général informe le détenu des circonstances ou attitudes concrètes particulières dont il ressort qu'il représente une menace permanente pour la sécurité.

En outre, le directeur général informe le détenu des modalités concrètes du placement sous régime de sécurité particulier individuel, chacune des modalités proposées étant motivée de manière circonstanciée.

Le directeur général demande un avis psycho-médical sur la compatibilité des modalités du régime proposé avec l'état de santé du détenu.

Il donne au détenu la possibilité, assisté d'un conseil s'il le souhaite, de présenter ses moyens de défense lors d'une audition avec le directeur. Il en est pris acte pour les besoins de la décision à prendre par le directeur général.

Dès réception du rapport d'audition du détenu, le directeur général prend une décision.

[...]

§ 7. La décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel est prise pour un délai, éventuellement renouvelable, de maximum deux mois, fixé par le directeur général.

Une fois par mois, le directeur fait un rapport circonstancie au directeur général concernant le déroulement du placement sous régime de sécurité particulier individuel. Sur la base de ce rapport, le directeur général peut décider de mettre un terme au placement ou d'adoucir les mesures de placement.

La décision peut seulement être renouvelée sur requête préalable du directeur, accompagnée d'un rapport psychomédical, et dans le respect des dispositions des §§ 1er à 4.

Par dérogation à l'alinéa 3, en cas de placement sous régime de sécurité particulier individuel pris en application du paragraphe 3/1, un rapport psychomédical concernant le déroulement de ce régime de sécurité particulier individuel et sa poursuite est transmis au directeur général une semaine avant son échéance. La décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel peut être renouvelée par le directeur général, dans le respect du paragraphe 3/1;

Le procureur fédéral ou les services de renseignement et de sécurité rendent un avis actualisé tous les deux mois.

§ 8. En cas de transfèrement dans une autre prison, le directeur de celle-ci décide, après avoir entendu le détenu, si le maintien de la mesure se justifie encore et adresse un avis à ce sujet au directeur général. La décision du directeur général mentionne les motifs individuels qui nécessitent éventuellement la poursuite du placement.

L'alinéa 1er ne s'applique pas au régime de sécurité particulier individuel pris en application des paragraphes 3/1 et 7, alinéa 4.

§ 9. Dès qu'un prévenu ou un accusé qui a été placé sous régime de sécurité particulier individuel, est condamné, le directeur évalue la nécessité d'un maintien ou d'une adaptation du placement sous régime de sécurité particulier individuel et rend un avis à ce sujet au directeur général. Sur base de celui-ci, le directeur général peut mettre fin au placement ou adoucir les mesures de placement.

L'alinéa 1er ne s'applique pas au régime de sécurité particulier individuel pris en application des paragraphes 3/1 et 7, alinéa 4.

§ 10. Le détenu a le droit d'interjeter appel contre les décisions prises par le directeur général conformément aux paragraphes 1er, alinéa 1er, 3/1, alinéa 1er, 7, alinéas 1er, 2 et 4, et aux paragraphes 8 et 9. Cet appel sera introduit auprès de la Commission d'appel du Conseil central.

Les articles 165 et 166 sont applicables à la procédure d'appel. Le directeur général ou une personne mandatée par lui représente l'administration pénitentiaire dans cette procédure ».

Alors que la décision de placement d'un détenu sous RSPI est prise par le directeur général de l'administration pénitentiaire ou par son délégué, sur proposition du directeur (article 118, § 1er, inchangé, de la loi de principes), la décision de placement d'un détenu sous RSPI spécifique est prise par le directeur général de l'administration pénitentiaire ou son délégué, après avis du procureur fédéral ou des services de renseignement et de sécurité (article 118, § 3/1, alinéa 1er, de la loi de principes, tel qu'il a été introduit par l'article 106 de la loi du 15 mai 2024).

B.3.4. En vertu de l'article 165, § 1er, de la loi de principes, lequel n'est pas modifié par la loi du 15 mai 2024, le détenu peut introduire, auprès de la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après : la Commission d'appel), un recours contre la décision du directeur général. Ce recours doit être introduit au plus tard le septième jour à compter de la date à laquelle le détenu a été informé de la décision contestée (article 165, § 2, première phrase). La Commission d'appel statue sur le recours dans les plus brefs délais, et au plus tard quatorze jours après l'introduction dudit recours (article 166, § 2, première phrase).

B.3.5. Enfin, l'article 107 de la loi du 15 mai 2024 insère, dans l'article 158 de la loi de principes, un paragraphe 3/1, qui traite des décisions que la Commission des plaintes peut prendre et des motifs sur lesquels celle-ci peut fonder ses décisions, et qui, en vertu de l'article 162, § 3, de la loi de principes, est applicable par analogie à la Commission d'appel. L'article 158 de la loi de principes, tel qu'il a été modifié par l'article 107 de la loi du 15 mai 2024, dispose ainsi :

« § 1er. La Commission des plaintes peut décider de déclarer la plainte en tout ou en partie recevable, non fondée ou fondée.

§ 2. La plainte est déclarée fondée lorsque la Commission des plaintes estime que la décision sur laquelle porte la plainte :

1° est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique; ou

2° doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable.

§ 3. Dans la mesure où la plainte est déclarée fondée, la Commission des plaintes annule ladite décision et peut :

1° ordonner au directeur de prendre, dans un délai qu'elle détermine, une nouvelle décision qui tient compte de la décision de la Commission des plaintes;

2° déterminer que sa décision se substitue à la décision annulée;

3° se limiter à une annulation complète ou partielle de la décision.

§ 3/1. En cas d'annulation d'une décision prise conformément à l'article 118, § 3/1, alinéa 1 ou § 7, alinéa 4, d'une décision de placement ou transfèrement visées aux articles 17 et 18 ou d'une décision d'attribution d'un espace de séjour prise à l'égard d'un détenu placé sous un tel régime de sécurité particulier individuel, si la Commission des plaintes ou d'appel estime que le recours est fondé, elle ne peut appliquer que le paragraphe 3, 1° et 3°. Elle mentionne les raisons spécifiques pour lesquelles elle annule complètement ou partiellement la décision attaquée et elle motive également comment sa décision peut être conciliée avec les risques de sécurité mis en avant. Le cas échéant, elle motive sa décision avec les raisons particulières pour lesquelles elle s'écarte de l'avis du procureur fédéral ou des services de renseignement et de sécurité.

§ 4. En cas d'annulation de la décision, les conséquences de la décision annulée sont autant que possible supprimées ou conformées à la décision de la Commission des plaintes.

Dans la mesure où il ne peut être remédié aux conséquences de la décision annulée, la Commission des plaintes détermine, après avoir entendu le directeur, s'il y a lieu d'accorder au plaignant une quelconque compensation à l'exclusion de toute indemnisation financière.

[...] ».

Quant à la recevabilité

B.4.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

Toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

B.4.2. Dès lors que, comme il est dit en B.2.4, l'article 117, §§ 1er et 3, de la loi de principes ne fait que reprendre l'ancien article 117 de cette loi, le recours en annulation, dans la mesure où il est dirigé contre l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, n'est recevable qu'en ce que cet article 105 insère un deuxième paragraphe dans l'article 117 de la loi de principes.

B.4.3. En revanche, le deuxième moyen, en ses première et deuxième branches, est recevable en ce que la partie requérante y critique le fait que les mesures prévues à l'article 117, § 2, de la loi de principes peuvent être imposées pour une durée, renouvelable, de deux mois. Bien que cette durée figure également dans la version de l'article 118, § 7, de la loi de principes qui était applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2024, il ressort de l'ajout, par l'article 106 de la loi précitée, d'un quatrième et d'un cinquième alinéas à cette disposition que le législateur a exprimé l'intention de maintenir cette durée pour le RSPI spécifique.

B.4.4. Dès lors que la partie requérante ne démontre pas l'existence d'un point de rattachement avec le champ d'application du droit de l'Union, les premiers et deuxièmes moyens sont irrecevables en ce qu'ils invoquent la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.4.5. Dès lors que la partie requérante n'expose pas en quoi l'article 105 de la loi du 15 mai 2024 viole le principe d'égalité et de non-discrimination, le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen, en sa première branche, et le deuxième moyen, en ses première et deuxième branches

B.5. Le premier moyen, en sa première branche, et le deuxième moyen, en ses première et deuxième branches, sont pris de la violation, par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le deuxième moyen, en ses première et deuxième branches, est en outre pris de la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.6.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.6.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl*., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.7. L'article 2, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur ».

L'article 17 du même Pacte dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

B.8. L'observation permanente par caméra (CEDH, décision, 1er juin 2004, *van der Graaf c. Pays-Bas,* ECLI:CE:ECHR:2004:0601DEC000870403; 6 décembre 2016, *Vasilică Mocanu c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1206JUD004354513, § 36; 2 juillet 2019, *Gorlov e.a. c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2019:0702JUD002705706, § 82) ainsi que l'exclusion et la restriction du droit de visite (CEDH, 28 septembre 2000, *Messina c. Italie*

(n° 2), ECLI:CE:ECHR:2000:0928JUD002549894, §§ 61-62; 17 avril 2012, *Piechowicz c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2012:0417JUD002007107, § 212; grande chambre, 30 juin 2015, *Khoroshenko c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, § 106; 21 mars 2023, *Deltuva c. Lituanie*, ECLI:CE:ECHR:2023:0321JUD003814420, § 40) constituent des ingérences graves dans le droit au respect de la vie privée du détenu au sens des dispositions constitutionnelle et conventionnelles précitées.

B.9. Le droit au respect de la vie privée n'est toutefois pas absolu. Les dispositions constitutionnelle et conventionnelles précitées n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, pourvu que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.10. L'exigence, contenue dans l'article 22 de la Constitution, de prévoir une disposition législative suffisamment précise implique que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit libellée en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence dans ce droit.

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que tout individu puisse prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (CEDH, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD003974898, § 30).

La loi doit offrir des garanties contre les atteintes arbitraires de la puissance publique au droit au respect de la vie privée, à savoir en délimitant le pouvoir d'appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d'une part, et en prévoyant un contrôle juridictionnel effectif, d'autre part (voy., entre autres, CEDH, 13 novembre 2012, *M.M. c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2012:1113JUD002402907, § 193; 2 juillet 2019, *Gorlov e.a. c. Russie*, précité, § 85; 31 mars 2022, *Maslák c. Slovaquie (n° 2)*, ECLI:CE:ECHR:2022:0331JUD003832117, § 142).

B.11.1. Les mesures supplémentaires instaurées dans le cadre du RSPI spécifique ne peuvent être imposées qu'à deux conditions. Premièrement, il doit ressortir de circonstances concrètes que le détenu représente un risque réel, grave et permanent pour la sécurité en raison de ses liens avec la criminalité organisée (article 117, § 2, et article 118, § 3/1, alinéa 2, de la loi de principes). Deuxièmement, le détenu doit avoir été condamné ou être inculpé dans le cadre d'une infraction à l'article 2*bis*, § 4, *b)*, de la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » ou de l'infraction prévue à l'article 324*ter*, § 4, du Code pénal (article 117, § 2, de la loi de principes). Cette dernière disposition incrimine toute personne qui dirige une organisation criminelle.

Ces conditions sont suffisamment précises pour permettre au détenu d'estimer raisonnablement quels actes de sa part et quelles circonstances sont susceptibles d'aboutir à l'imposition de l'une des deux mesures supplémentaires. Il est ainsi expressément énoncé dans le cadre de la première mesure que le détenu doit représenter un risque « réel et grave » pour la sécurité « en raison de ses liens avec la criminalité organisée ». Comme il ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3945/001, pp. 42-44), la notion de « sécurité » recouvre à la fois la sécurité, interne, de l'établissement pénitentiaire en tant que tel et la sécurité, externe, de la société. La Cour européenne des droits de l'homme souligne que, dans nombre d'États parties à la Convention, il existe, eu égard à la nature spécifique de la criminalité organisée, des régimes de sécurité renforcée pour les détenus qui constituent un danger tant pour l'ordre interne au sein de la prison que pour l'ordre public, et que ces régimes sont fondés sur le renforcement des contrôles de la communication des détenus avec l'extérieur (CEDH, 28 septembre 2000, *Messina c. Italie (n° 2)*, précité, § 66; 18 mars 2014, *Öcalan c. Turquie (n° 2)*, ECLI:CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, §§ 160-161). Partant, les notions appliquées dans le cadre de la première condition sont suffisamment claires et précises. L'interprétation concrète de cette condition doit toujours se faire au cas par cas par le directeur général de l'administration pénitentiaire ou son délégué, sous le contrôle de la Commission d'appel (article 118, § 10), qui est une juridiction administrative (arrêt de la Cour n° 150/2018 du 8 novembre 2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.150, B.6 à B.10), ainsi que du Conseil d'État, comme juge de cassation. Le principe de légalité matérielle contenu dans les dispositions constitutionnelle et conventionnelles précitées ne s'oppose pas à ce que la loi soit formulée en

des termes généraux et octroie un pouvoir d'appréciation aux autorités administratives et juridictions concernées.

Par ailleurs, la seconde condition concrétise l'application des mesures supplémentaires en disposant que le détenu doit être inculpé ou avoir été condamné dans le cadre de faits spécifiques.

Enfin, diverses garanties procédurales s'appliquent également contre tout recours arbitraire au RSPI spécifique, notamment l'obligation pour le directeur général d'informer le détenu des circonstances ou attitudes concrètes (article 118, § 3/1, alinéa 2) ainsi que des modalités concrètes de chaque mesure proposée (article 118, § 3/1, alinéa 3), et de motiver de manière circonstanciée la mesure imposée (*ibid.*), mais aussi la limitation, à un maximum de deux mois, de la durée (renouvelable) des mesures supplémentaires (article 118, § 7, alinéa 1er) et la possibilité, précitée, d'un contrôle juridictionnel, par la Commission d'appel et par le Conseil d'État, de la décision du directeur général.

B.11.2. En ce qui concerne la mesure supplémentaire consistant en l'observation permanente par caméra, la partie requérante se sent lésée en ce que l'article 117, § 2, de la loi de principes dispose que cette mesure ne peut être imposée que dans le « respect de la dignité humaine du détenu », sans toutefois préciser comment cela se fera concrètement.

La section de législation du Conseil d'État a émis la même critique dans son avis relatif à l'avant-projet de loi qui a abouti à la loi du 15 mai 2024. En réponse, le délégué du Gouvernement a précisé que « effectivement il est prévu que cette surveillance soit interrompue lorsque le détenu fait sa toilette ou ses besoins » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3945/001, p. 284); dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est précisé que, « dans les cas où [la modalité de surveillance par caméra] serait estimée nécessaire, il sera également veillé à ce que les personnes concernées bénéficient d'un minimum d'intimité lors de l'utilisation de la toilette » (*ibid.*, p. 146), sans que soit toutefois précisée la manière dont cette limitation sera appliquée dans la pratique. Il s'ensuit que le détenu ne peut être en principe surveillé lors de sa toilette ou de ses besoins. Par ailleurs, en réponse à une observation de la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet de loi du

15 mai 2024, le délégué du Gouvernement a déclaré que « l'observation par caméra n'implique pas l'enregistrement de ces images » (*ibid.*, p. 285). Le respect de la dignité humaine du détenu doit donc s'entendre comme comprenant au moins ces deux éléments.

Pour le surplus, l'obligation de respecter la dignité humaine lors de l'exécution de la peine ou mesure privative de liberté constitue l'un des principes de base figurant dans la loi de principes (article 5, § 1er, de cette loi) et elle découle en tant que telle également de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants. Cette disposition conventionnelle exige notamment que toute personne soit détenue dans des conditions qui soient compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et qu'eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier soient assurés de manière adéquate (CEDH, 26 octobre 2000, *Kudła c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 92-94; 4 février 2003, *van der Ven c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2003:0204JUD005090199, § 50; 17 avril 2012, *Piechowicz c. Pologne*, précité, § 162;). Il incombe donc en tout état de cause au directeur général de respecter concrètement cette obligation, sous le contrôle de la Commission d'appel et du Conseil d'État.

B.11.3. Compte tenu de l'interprétation mentionnée en B.11.2, le régime prévu à l'article 117, § 2, de la loi de principes respecte le principe de légalité matérielle, contenu dans les normes de contrôle mentionnées en B.6 à B.7.

B.12. Comme il est dit en B.11.1, le RSPI spécifique a pour vocation de préserver la sécurité. Ainsi, les dispositions attaquées poursuivent un objectif légitime au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et répondent dès lors à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.13. La Cour doit encore examiner si les deux mesures supplémentaires qui peuvent être prises dans le cadre du RSPI spécifique sont proportionnées à l'objectif mentionné en B.12.

B.14. Ainsi qu'il ressort tant des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3945/001, p. 44) que du texte de l'article 117, § 2, de la loi de principes, les deux mesures supplémentaires qui peuvent être prises dans le cadre du RSPI spécifique visent à lutter contre la menace qu'un détenu est susceptible de représenter pour la sécurité de l'établissement et celle de la société en raison de ses liens avec la criminalité organisée et/ou le milieu de la drogue. L'observation permanente par caméra ainsi que l'exclusion ou la restriction du droit de visite sont des mesures appropriées pour atteindre cet objectif, puisqu'elles minimisent le risque que le détenu entretienne des contacts avec le milieu criminel. Comme il est dit en B.11.1, il s'agit de mesures qui ont été prises également dans nombre d'autres États parties à la Convention et au sujet desquelles la Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs admis que, compte tenu de « la nature spécifique du phénomène de la criminalité organisée », elles peuvent constituer des restrictions proportionnées au droit à la protection de la vie privée du détenu (CEDH, 28 septembre 2000, *Messina c. Italie (n° 2)*, précité, §§ 66-67; 1er juin 2004, *van der Graaf c. Pays-Bas*, précité; grande chambre, 17 septembre 2009, *Enea c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, § 126; 18 mars 2014, *Öcalan c. Turquie (n° 2)*, précité, §§ 160-161).

À la lumière de ce qui précède, le législateur a pu considérer que le régime prévu à l'article 117, § 1er, de la loi de principes était insuffisant pour limiter de manière satisfaisante les risques que représente cette catégorie spécifique de détenus pour la sécurité de l'établissement pénitentiaire et pour la sécurité publique, et qu'il était donc nécessaire de prévoir un régime spécifique à cet effet.

Au regard de l'objectif précité, il est également pertinent et nécessaire que le régime attaqué ne soit pas applicable aux seuls détenus qui ont été condamnés pour un des deux faits ou les deux faits énumérés à l'article 117, § 2, de la loi de principes, mais également aux détenus qui sont inculpés d'un de ces faits ou des deux, dès lors qu'au regard du risque que le détenu entretienne des contacts avec le milieu criminel, le fondement juridique de l'emprisonnement – une peine ou mesure privative de liberté – est sans pertinence. Puisque, comme il est dit en B.2.4, le RSPI constitue une mesure de sécurité, son application aux personnes inculpées n'est en principe pas contraire à la présomption d'innocence.

B.15.1. Comme il est dit en B.8, l'observation permanente par caméra et l'exclusion ou la restriction du droit de visite constituent de graves ingérences dans le droit au respect de la vie privée du détenu. En comparaison avec tant les mesures de contrôle et les mesures de sécurité particulières prévues aux sections Ire et II de la loi de principes, pour ce qui concerne leur portée et la durée pour laquelle elles peuvent être imposées, que les mesures relatives au RSPI existant prévues à l'article 117, § 1er, de la loi de principes, pour ce qui concerne leur portée, les mesures visées à l'article 117, § 2, de la loi de principes sont les plus extrêmes. Par ailleurs, ces dernières peuvent être imposées conjointement ou en combinaison avec une ou plusieurs des mesures visées à l'article 117, § 1er, de la loi de principes.

B.15.2.1. Toutefois, les articles 116, 117 et 118 de la loi de principes soumettent l'application du RSPI spécifique à de strictes conditions et garanties.

B.15.2.2. Tout d'abord, le RSPI spécifique ne peut être imposé ou renouvelé qu'après avis du procureur fédéral ou des services de renseignement et de sécurité indiquant que le détenu représente une menace grave, réelle et permanente pour la sécurité (article 118, § 3/1, alinéa 1er, et § 7, alinéas 4 et 5, de la loi de principes) et à condition que ledit avis soit accompagné d'un avis psycho-médical sur la compatibilité, avec l'état de santé du détenu, des modalités du régime proposé (article 118, § 3/1, alinéa 4, et § 7, alinéa 4, de la même loi). En ce qui concerne la mesure visée à l'article 117, § 2, 1°, de la loi de principes, les éventuelles conséquences sur la santé mentale du détenu doivent en outre être régulièrement contrôlées, à tout le moins lors de la visite du médecin prévue au moins une fois par semaine par l'article 118, § 5, de la même loi. Ensuite, les principes de base mentionnés au titre II de la loi de principes s'appliquent sans restriction au RSPI spécifique (article 117, § 3, de cette même loi).

B.15.2.3. En outre, les conditions et les garanties procédurales mentionnées en B.11.1 sont d'application.

Spécifiquement en ce qui concerne la durée pour laquelle les mesures supplémentaires peuvent être imposées, il convient de souligner qu'en vertu de l'article 116, § 2, de la loi de principes, le RSPI spécifique ne peut en tout état de cause être imposé que « pour la durée strictement nécessaire à cet effet ». Cela implique, par conséquent, que la durée concrète de la

mesure imposée peut être inférieure à la durée maximale (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3945/001, p. 146; voy. également, en ce qui concerne le RSPI existant, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, pp. 185 et 255) et qu'au regard de l'obligation de motivation prévue à l'article 118, § 3/1, alinéa 3, de la loi de principes, le directeur général devra également motiver la durée qu'il propose. Qui plus est, le directeur de l'établissement pénitentiaire est tenu, une fois par mois, de faire un rapport circonstancié au directeur général concernant le déroulement du placement sous RSPI, rapport sur la base duquel le directeur général peut décider de mettre un terme au placement ou d'en adoucir les mesures (article 118, § 7, alinéa 2, de la loi de principes). Bien que la mesure imposée puisse être renouvelée et que le nombre de renouvellements ne soit pas limité, il va sans dire que les dispositions de l'article 116, § 2, de la loi de principes s'appliquent *a fortiori* en cas de renouvellement du placement d'un détenu sous RSPI spécifique, le directeur général étant par ailleurs tenu d'effectuer son examen de manière évolutive, compte tenu des modifications éventuelles des circonstances et du comportement du détenu (CEDH, 17 novembre 2015, *Bamouhammad c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2015:1117JUD004768713, § 139).

L'obligation de motivation ne porte pas que sur la durée de la mesure proposée, mais elle en couvre tous les aspects. Le directeur général est ainsi tenu de motiver les circonstances ou attitudes concrètes et particulières qui font apparaître que le détenu représente une menace grave, réelle et permanente pour la sécurité interne et externe, mais aussi, comme l'exige l'article 116, § 2, de la loi de principes, d'exposer les motifs pour lesquels la sécurité ne saurait être préservée d'aucune autre manière, en particulier à l'aide d'une mesure de contrôle ou d'une mesure de sécurité particulière prévue à la section Ire ou à la section II de la même loi. Il doit aussi motiver la mesure nécessaire pour enrayer cette menace et en expliquer les modalités (voy. notamment, en ce qui concerne l'exclusion du droit de visite et/ou du droit de visite dans l'intimité de tout ou partie des visiteurs, *Doc. parl.*, 2023-2024, DOC 55-3945/001, p. 286), l'objectif et les effets sur la personne intéressée. Ce faisant, le directeur général devra également tenir compte du fait que le RSPI revêt un caractère exceptionnel. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a observé dans son avis relatif à l'avant-projet de loi ayant abouti à la loi du 15 mai 2024, « [l]a motivation de la décision par laquelle le directeur général impose la mesure devra donc en tout cas être pertinente et adéquate à cet égard » (*ibid.)*.

La partie requérante fait valoir que l'obligation de motivation ne constitue pas une garantie convaincante, dès lors que la décision d'imposer le RSPI spécifique n'est pas prise par le directeur de l'établissement pénitentiaire où séjourne le détenu, mais par le directeur général de l'administration pénitentiaire. Dans les travaux préparatoires, le législateur a justifié le droit d'initiative et de décision du directeur général par ceci que ce sont l'administration pénitentiaire ainsi que le procureur fédéral et/ou les services de renseignement et de sécurité qui disposent des informations utiles dans les dossiers relatifs à la criminalité organisée et que ce sont ces informations qui déclenchent l'application du RSPI spécifique, et non, comme c'est le cas pour le RSPI existant prévu à l'article 116, § 1er, de la loi de principes, les informations relatives au comportement du détenu au sein de la prison. En réponse à une observation analogue de la section de législation du Conseil d'État dans son avis sur l'avant-projet de la loi du 15 mai 2024, le délégué du Gouvernement a ajouté : « [l]e type de détenus qui est ici visé est régulièrement excessivement calme et respectueux du personnel en détention. Le directeur (et le personnel) n'étant pas alors du tout conscient du risque qu'il peut représenter. Alors, de fait, le directeur est conscient de ce qui se passe au sein de l'établissement, mais uniquement au sein de l'établissement » (*ibid*., p. 287). À la lumière de ces éléments, il est raisonnablement justifié de ne pas conférer au directeur de l'établissement où séjourne le détenu un droit d'initiative dans la procédure de placement sous RSPI spécifique et de ne pas prévoir d'obligation de recueillir systématiquement son avis. Par ailleurs, le directeur de l'établissement est en tout état de cause informé de l'intention d'infliger le RSPI spécifique, étant donné qu'il doit entendre le détenu à ce sujet (article 118, § 3/1, alinéa 5, de la loi de principes). Ainsi qu'il ressort également des travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2024 (*ibid*., p. 147), rien ne s'oppose à ce qu'il communique sa position concernant la mesure proposée, par exemple en la transmettant au directeur général, avec son rapport d'audition (voy. également l'article 118, § 3/1, alinéa 6, de la loi de principes).

B.15.2.4. Par ailleurs, le détenu a la possibilité, assisté d'un conseil s'il le souhaite, de présenter ses moyens de défense lors d'une audition avec le directeur de l'établissement pénitentiaire (article 118, § 3/1, alinéa 5, première phrase, de la loi de principes). Ce dernier établit un rapport d'audition qui inclut les moyens de défense du détenu, puis le transmet au directeur général pour que celui-ci prenne sa décision (article 118, § 3/1, alinéa 5, deuxième

phrase, et alinéa 6). Dans la motivation de sa décision, le directeur général devra donc également tenir compte du point de vue du détenu. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, l'article 118, § 3/1, alinéa 5, première phrase, de la loi de principes ne saurait être compris en ce sens que le détenu et la Commission d'appel ne pourraient pas consulter les pièces à partir desquelles le directeur général a pris sa décision. Lorsque le devoir d'audition est prévu de manière normative, mais que son contenu est fixé de manière non détaillée ou incomplète, comme c'est le cas pour la disposition précitée, il doit être entouré des mêmes garanties que celles que l'administration doit respecter en vertu du principe de bonne administration du devoir d'audition (C.É., 4 novembre 2024, n° 261.265, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.265). L'intéressé ne peut exposer son point de vue de manière « utile » que s'il a préalablement connaissance de la mesure envisagée et des motifs qui incitent l'administration à la considérer et s'il a le droit de consulter l'intégralité du dossier soumis à l'autorité décisionnelle, de manière qu'il puisse faire connaître son point de vue quant à chacun des éléments dudit dossier (*ibid.*). Il est vrai que l'article 8, § 1er, de la loi de principes prévoit une exception à l'obligation de motivation – et par conséquent également au droit de consulter les pièces étayant cette motivation – dans les cas où « la sécurité serait gravement mise en péril » par ladite motivation (et ce droit de consultation). Néanmoins, cette exception ne saurait être comprise en ce sens qu'elle s'appliquerait à chaque décision par laquelle un détenu est placé sous RSPI spécifique et à chaque élément sous-tendant cette décision. Par ailleurs, la Commission d'appel doit toujours avoir accès à tous les documents à l'appui desquels le directeur général a fondé sa décision (comparez CEDH, 26 juin 2025, *Cimpaka Kapeta c. Belgique,* ECLI:CE:ECHR:2025:0626JUD005500018, §§ 80-82).

B.15.2.5. En outre, toute décision de placement sous RSPI spécifique et toute adaptation de ce régime par le directeur général sont consignées par l'administration pénitentiaire dans un registre central et par le directeur de l'établissement pénitentiaire dans un registre local (article 118, § 6, alinéas 1er et 2, de la loi de principes). Cette consignation permet le contrôle desdites décisions (article 118, § 6, alinéa 3, de la même loi).

B.15.2.6. Enfin, comme il est dit en B.11.1, le détenu peut introduire devant la Commission d'appel un recours juridictionnel contre la décision du directeur général relative au placement sous RSPI spécifique ou à son renouvellement. Comme il est dit en B.3.5, ladite Commission peut, ce faisant, contrôler la légalité y compris le caractère raisonnable de la

décision. La décision de la Commission d'appel peut faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

B.15.3. Compte tenu de ce qui précède, les deux mesures supplémentaires qui peuvent être prises dans le cadre du RSPI spécifique ne produisent pas en soi des effets disproportionnés. Il appartient toutefois au directeur général de l'administration pénitentiaire, sous le contrôle de la Commission d'appel et du Conseil d'État, de veiller, lors de l'application des dispositions attaquées, au strict respect non seulement des conditions et garanties prévues, mais aussi des droits fondamentaux du détenu, en particulier ceux garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.16. Le premier moyen, en sa première branche, et le deuxième moyen, en ses première et deuxième branches, ne sont pas fondés.

En ce qui concerne le premier moyen, en sa seconde branche

B.17. Le premier moyen, en sa seconde branche, est pris de la violation, par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.18. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L’existence d’une telle justification doit s’apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d’égalité et de non-discrimination est violé lorsqu’il est établi qu’il n’existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.19. En ce que la partie requérante critique le fait que les détenus qui relèvent du RSPI spécifique sont exclus des garanties prévues à l’article 116, § 2, de la loi de principes, cette branche du premier moyen repose sur une prémisse erronée. Il ressort en effet de l’article 118, § 3/1, alinéa 1er, de la loi de principes que les garanties prévues à l’article 116, § 2, de la même loi, à savoir le fait que le placement sous RSPI ne peut être décidé que lorsque la sécurité ne peut être préservée d’aucune autre manière et pour la durée strictement nécessaire à cet effet, sont applicables au RSPI spécifique.

B.20. Pour les motifs mentionnés en B.14, la critique formulée par la partie requérante quant à l’application du RSPI spécifique tant aux détenus condamnés pour l’un des deux faits ou les deux faits déterminés à l’article 117, § 2, de la loi de principes qu’aux détenus inculpés d’un de ces faits ou des deux n’est pas fondée.

B.21.1. D’autre part, la partie requérante critique le fait qu’un inculpé auquel le RSPI spécifique peut être appliqué ne dispose pas des garanties juridictionnelles dont dispose un inculpé à l’égard duquel a été prise une mesure restrictive de liberté sur le fondement de l’article 20, § 3, de la loi du 20 juillet 1990 « relative à la détention préventive » (ci-après : la loi du 20 juillet 1990).

B.21.2. En vertu de l’article 20, § 3, de la loi du 20 juillet 1990, s’il existe de sérieuses raisons de craindre qu’un inculpé puisse tenter de faire disparaître des preuves ou d’entrer en collusion avec des tiers, le juge d’instruction peut ordonner de maintenir un inculpé à l’écart d’autres inculpés et d’interdire la visite des personnes extérieures à la prison citées individuellement dans l’ordonnance (1°), d’interdire la correspondance provenant ou à destination des personnes citées individuellement dans l’ordonnance (2°), ou d’interdire les contacts téléphoniques avec les personnes citées individuellement dans l’ordonnance (3°). En vertu de l’article 20, § 6, de la même loi, l’inculpé peut introduire, auprès de la juridiction

d'instruction qui statue sur la détention préventive, une requête en vue de la modification ou de la levée de la mesure que le juge d'instruction a imposée en vertu du paragraphe 3.

B.21.3. En ce que la partie requérante allègue que l'inculpé qui peut se voir appliquer le RSPI spécifique ne bénéficie d'aucune garantie d'intervention juridictionnelle, son moyen repose sur une prémisse erronée. Comme il est dit en B.11.1, la Commission d'appel, devant laquelle le détenu peut introduire un recours contre la décision du directeur général imposant une mesure visée à l'article 117, § 2, est une juridiction administrative. Par ailleurs, la décision de la Commission d'appel peut faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

B.21.4. Contrairement au juge d'instruction, le directeur général de l'administration pénitentiaire n'est pas une instance juridictionnelle. La distinction critiquée par la partie requérante, qui vaut également à l'égard du RSPI existant, trouve son fondement dans la répartition des compétences qui est en principe applicable en matière de détention préventive entre le juge d'instruction, qui émet le mandat d'arrêt (aspects externes de la privation de liberté), et le directeur de l'établissement pénitentiaire ou le directeur général de l'administration pénitentiaire, qui décide de la forme à donner à la privation de liberté dans l'établissement où est incarcéré l'inculpé (aspects internes de la privation de liberté) (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 139). L'article 20, § 3, de la loi du 20 juillet 1990 constitue certes une exception limitée à cette répartition des compétences, en ce qu'il permet au juge d'instruction de prendre des mesures qui empiètent sur les aspects internes de la privation de liberté, mais cette exception n'est dictée que « dans l'intérêt de l'instruction » que mène le juge d'instruction, parce que le législateur estime « qu'il serait contraire à la philosophie de la loi relative à la détention préventive, si les personnes arrêtées, notamment afin d'éviter toute tentative de leur part de faire disparaître des preuves ou toute collusion (article 16, § 1er, alinéa 3), peuvent empêcher la réalisation de ces objectifs en se servant du régime ordinaire en matière de visites, de correspondance et d'usage du téléphone » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, pp. 139-142). Par conséquent, la différence de traitement critiquée par la partie requérante est raisonnablement justifiée.

Pour le surplus, dans le cadre d'une procédure relative à une mesure administrative, à savoir le RSPI, le détenu ne peut faire valoir un droit à l'application des garanties juridictionnelles à

chaque niveau de la procédure. Il suffit que la décision de l'autorité administrative puisse faire l'objet d'un recours devant une instance juridictionnelle offrant ces garanties. Comme la Cour l'a jugé par l'arrêt n° 150/2018, précité, il en va ainsi de la Commission d'appel.

B.22. Le premier moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen, en sa troisième branche

B.23. Le deuxième moyen, en sa troisième branche, est pris de la violation, par l'article 105 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.24. Ainsi qu'il ressort du texte de l'article 117, § 2, de la loi de principes et comme il est dit en B.15.1, l'observation permanente par caméra et l'exclusion ou la restriction du droit de visite dans le cadre du RSPI spécifique sont cumulables et peuvent être combinées avec une ou plusieurs des mesures visées à l'article 117, § 1er, de la loi de principes.

B.25. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.26. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

B.27.1. Bien que les mesures qui privent une personne de sa liberté contiennent souvent une part de détresse ou d'épreuve, l'on ne saurait considérer que l'incarcération dans un

établissement pénitentiaire hautement sécurisé, soit en détention préventive soit après une condamnation pénale, constitue en soi un problème au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Des considérations d'ordre public sont susceptibles d'amener un État partie à la Convention à mettre en place des régimes de détention de haute sécurité pour certaines catégories de détenus et, comme il est dit en B.11.1, il existe dans de nombreux États parties à la Convention des règles de sécurité renforcées pour les détenus dangereux (CEDH, 7 juin 2011, *Csüllög c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2011:0607JUD003004208, §§ 13-16; 17 avril 2012, *Piechowicz c. Pologne*, précité, § 161; 17 avril 2012, *Horych c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2012:0417JUD001362108, § 88).

B.27.2. Le simple fait que diverses mesures soient cumulées dans le cadre d'un régime de sécurité particulier individuel n'est pas contraire, en soi, à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 17 avril 2012, *Piechowicz c. Pologne*, précité, §§ 166-178; 3 novembre 2015, *Chyła c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2015:1103JUD000838408, § 92; 16 février 2016, *Świderski c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2016:0216JUD000553210, § 57).

Toutefois, comme il est dit en B.11.2, il y a en tout état de cause lieu, lors de l'application d'un régime de sécurité particulier, de s'assurer que toute personne détenue l'est dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et qu'eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate. Pour apprécier si lesdites conditions de détention sont compatibles avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, il convient de tenir compte de leurs effets cumulatifs. Il y a lieu à cet égard d'examiner la sévérité de la mesure, sa durée et l'objectif qu'elle poursuit, mais aussi ses effets sur la personne concernée (CEDH, 4 février 2003, *van der Ven c. Pays-Bas*, précité, § 51; 17 avril 2012, *Piechowicz c. Pologne*, précité, § 163; 17 avril 2012, *Horych c. Pologne*, précité, § 90).

Il appartient par conséquent au directeur général de l'administration pénitentiaire, sous le contrôle de la Commission d'appel et du Conseil d'État, de veiller à respecter l'article 3 de la

Convention européenne des droits de l'homme en cas d'application cumulative des mesures prévues à l'article 117, §§ 1er et 2, de la loi de principes.

B.28. Eu égard à ce qui précède et compte tenu des garanties mentionnées en B.15.2.1 à B.15.2.6, le fait que les mesures prévues à l'article 117, §§ 1er et 2, de la loi de principes puissent être cumulées ne viole pas en soi l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.29. Pour les motifs qui sont mentionnés en B.15.2.1 à B.15.2.6, l'application cumulative des mesures prévues à l'article 117, §§ 1er et 2, de la loi de principes n'est pas constitutive en soi d'une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée du détenu. Néanmoins, là encore, le directeur général de l'administration pénitentiaire est tenu de veiller, sous le contrôle de la Commission d'appel et du Conseil d'État, à respecter l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans chaque affaire concrète.

B.30. Le deuxième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.31. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par les articles 106 et 107 de la loi du 15 mai 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution et du droit de la défense en tant que principe général de droit. La partie requérante critique le fait que les garanties procédurales instaurées par les dispositions attaquées en ce qui concerne le RSPI spécifique sont plus faibles que les garanties procédurales applicables dans le cadre du RSPI existant, et ce, tant sur le plan du déroulement de la procédure (première branche) que sur le plan des décisions que la Commission d'appel peut prendre (seconde branche).

Première branche

B.32. En ce qui concerne les motifs pour lesquels le RSPI spécifique peut être imposé, il est dit en B.11.1 que l'article 117, § 2, de la loi de principes est formulé en des termes suffisamment clairs et précis, dès lors que cette disposition énonce explicitement que le détenu doit représenter, à l'aune de circonstances concrètes, un risque réel et grave pour la sécurité « en raison de ses liens avec la criminalité organisée ». L'article 118, § 3/1, alinéa 2, de la loi de principes doit être compris dans le même sens que l'article 117, § 2, de cette loi, à savoir que la décision de placement du détenu sous RSPI spécifique qui est communiquée au détenu en vertu de l'article 118, § 3/1, alinéa 2, de la loi de principes doit exposer les « circonstances concrètes » qui montrent que le détenu représente « un risque réel et grave pour la sécurité en raison de ses liens avec la criminalité organisée ». En effet, en tant que disposition fixant la procédure relative au RSPI spécifique, l'article 118, § 3/1, alinéa 2, de la loi de principes ne peut être réputé déroger aux conditions de fond pour l'imposition d'un tel régime, lesquelles sont établies à l'article 117, § 2.

Dans cette interprétation, l'article 117, § 2, de la loi de principes, lu en combinaison avec l'article 118, § 3/1, alinéa 2, de la même loi, satisfait aux exigences mentionnées en B.8.

B.33. En ce que la partie requérante critique, pour le surplus, le fait que l'obligation de motivation qui incombe au directeur général n'est pas claire, son grief n'est pas fondé, pour les motifs qui sont mentionnés en B.15.2.3.

B.34. Enfin, en ce que la partie requérante critique le fait que, pour imposer et renouveler le RSPI spécifique, aucune proposition ni aucun avis du directeur de l'établissement pénitentiaire où séjourne le détenu n'est requis, contrairement à ce qui est applicable pour le RSPI existant, il ressort de ce qui est dit en B.15.2.3 que cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

Le fait que le détenu ne puisse faire valoir ses moyens de défense que lors d'une audition avec le directeur et non avec le directeur général, ce qui est par ailleurs également le cas dans le cadre du RSPI existant, ne produit pas des effets disproportionnés, dès lors qu'en vertu de l'article 118, § 3/1, alinéa 6, de la loi de principes, le directeur établit, comme il est dit en

B.15.2.3, un rapport de ces moyens de défense et de l'audition, puis le transmet au directeur général afin que celui-ci prenne sa décision. Comme il est dit dans ce même considérant, rien ne s'oppose à ce que le directeur donne son point de vue au sujet de la mesure proposée et que le directeur général en tienne compte par la suite.

B.35. Sous réserve de l'interprétation formulée en B.32, le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Seconde branche

B.36. Dans la seconde branche, la partie requérante critique le fait qu'en cas d'annulation dans le cadre du RSPI spécifique, la Commission d'appel peut uniquement imposer au directeur général de prendre une nouvelle décision dans le délai qu'elle détermine, alors que, dans le cadre du RSPI existant, elle peut substituer sa décision à la décision annulée.

B.37. Comme il est dit en B.3.5, la Commission d'appel peut, lorsqu'elle déclare fondé un recours contre une décision du directeur général relative au placement ou au renouvellement du placement d'un détenu sous le RSPI existant, (1) ordonner au directeur de prendre, dans un délai qu'elle détermine, une nouvelle décision qui tient compte de sa décision, (2) déterminer que sa décision se substitue à la décision annulée, ou (3) se limiter à une annulation complète ou partielle de la décision (article 158, § 3, de la loi de principes). Par contre, lorsque la Commission d'appel annule une décision du directeur général relative au placement ou au renouvellement du placement d'un détenu sous le RSPI spécifique, elle ne peut, conformément à l'article 158, § 3/1, de la loi de principes, tel qu'il a été inséré par l'article 107 de la loi du 15 mai 2024, qu'appliquer les décisions visées au (1) et au (3). Partant, elle ne dispose pas, dans le cadre du RSPI spécifique, de la possibilité de substituer sa décision à la décision annulée.

B.38. À l'origine, le législateur entendait prévoir un régime procédural beaucoup plus largement dérogatoire pour le RSPI spécifique, avec notamment une limitation du pouvoir de la Commission d'appel au contrôle du respect de « formes substantielles », de même qu'une exclusion de l'application des articles 165 et 166 de la loi de principes. Dans son avis relatif à

l'avant-projet qui a conduit à la loi du 15 mai 2024, la section de législation du Conseil d'État avait toutefois critiqué ces dérogations au régime procédural applicable au RSPI existant (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3945/001, pp. 288-290) et avait insisté sur ceci qu'« à moins qu'une justification raisonnable et adéquate puisse encore être fournie à cette fin, il conviendra de remédier [à] cette situation, ne fût-ce qu'au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination » (*ibid.*, p. 290). En réponse à cette critique, le législateur a précisé ce qui suit dans l'exposé de motifs :

« Suite à l'avis du Conseil d'État, la possibilité de recours contre les décisions de placement sous régime de sécurité particulier individuel auprès de la Commission d'appel du Conseil central a été maintenue, mais, au vu du caractère très spécifique de ce type de détenus et de l'avis du parquet fédéral ou des services de renseignement et de sécurité qui fondent ce régime, une obligation de motivation spécifique a été prévue pour le cas où la commission annule (complètement ou partiellement) une décision de placement. Il a aussi été spécifié que, dans ce cas, la Commission d'appel ne peut pas substituer sa décision à celle du directeur général » (*ibid.*, p. 148).

Le législateur a ainsi renoncé à la limitation du pouvoir de contrôle de la Commission d'appel et à la non-application des articles 165 et 166 de la loi de principes, mais il a maintenu l'exclusion de la possibilité pour la Commission d'appel, dans le cadre du RSPI spécifique, de substituer sa décision à celle du directeur général. Il fonde dès lors cette exclusion sur la nature spécifique de ce régime de sécurité, qui comprend l'intervention du parquet fédéral ou des services de renseignement et de sécurité.

B.39. La nature générale ou spécifique du régime de sécurité concerné constitue un critère de distinction objectif.

B.40. Comme il est dit en B.15.2.3, le législateur, compte tenu de la nature spécifique des risques de sécurité, a pu raisonnablement considérer que, contrairement à ce qui est le cas pour le RSPI existant, l'instance la plus indiquée pour estimer les risques de sécurité concernés et pour remettre un avis y afférent au directeur général de l'administration pénitentiaire n'était pas le directeur de l'établissement pénitentiaire où séjourne le détenu, mais le procureur fédéral et/ou les services de renseignement et de sécurité. Toutefois, ces éléments ne justifient pas une distinction quant aux décisions susceptibles d'être prises par la Commission d'appel, laquelle est une juridiction et connaît bien le contexte pénitentiaire, tant par sa compétence générale

d'instance d'appel au sein de l'administration pénitentiaire (article 25/2, § 2, de la loi de principes) que par sa composition à partir de membres choisis pour leur expertise ou leur expérience en ce qui concerne les tâches qui leur sont confiées (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 214), sans compter qu'elle est présidée par un magistrat du siège. Ni l'exposé des motifs cité en B.38 ni les mémoires que le Conseil des ministres a déposés devant la Cour ne montrent en quoi les risques de sécurité sous le RSPI spécifique seraient à ce point considérables, particuliers ou sensibles que la Commission d'appel, lorsque celle-ci déclare qu'un recours est fondé, ne serait pas en mesure d'estimer adéquatement une situation de sécurité déterminée et de substituer sa décision à la décision qu'elle annule, si elle l'estime nécessaire.

Par ailleurs, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec son article 13, exige que le détenu dispose d'une voie de recours qui permette de mettre fin à une incarcération inhumaine ou dégradante ou qui puisse aboutir à une amélioration des conditions de détention (CEDH, 10 janvier 2012, *Ananyev e.a. c. Russie* ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD004252507, §§ 97-98; 27 janvier 2015, *Neshkov e.a. c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2015:0127JUD003692510, § 181; 30 janvier 2020, *J.M.B. e.a. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2020:0130JUD000967115, § 208). Pour que le recours soit effectif, l'instance à laquelle peut s'adresser le détenu doit disposer d'une large gamme d'instruments juridiques permettant de mettre fin aux problèmes à l'origine des griefs du détenu et elle doit être en mesure de mettre rapidement fin à l'incarcération dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 27 janvier 2015, *Neshkov e.a. c. Bulgarie*, précité, § 183; 30 janvier 2020, *J.M.B. e.a. c. France*, précité, § 208).

Par conséquent, la possibilité pour la Commission d'appel de substituer sa décision à celle qu'elle annule constitue une garantie supplémentaire pour le détenu; celle-ci s'avère d'autant plus importante pour les détenus placés sous RSPI spécifique que, comme il est dit en B.8 et en B.15.1, les mesures prévues à l'article 117, § 2, de la loi de principes ont une incidence encore plus significative sur le détenu. Le fait que cette garantie ne soit pas prévue dans le cadre du RSPI spécifique est en outre d'autant plus notable que ce dernier ne doit pas nécessairement consister en une observation permanente par caméra ou l'exclusion ou la limitation du droit de visite, mais également en des mesures pouvant être prises dans le cadre du RSPI existant, sous

lequel la Commission d'appel dispose bien de la possibilité de substituer sa décision à celle qu'elle annule, si ces mesures sont prises selon ce dernier régime.

B.41. Par conséquent, la différence de traitement mentionnée en B.37 n'est pas raisonnablement justifiée.

B.42. Le troisième moyen, en sa seconde branche, est fondé. Il y a donc lieu d'annuler l'article 158, § 3/1, de la loi de principes, tel qu'il a été inséré par l'article 107 de la loi du 15 mai 2024.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 158, § 3/1, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », tel qu'il a été inséré par l'article 107 de la loi du 15 mai 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II »;

- sous réserve des interprétations mentionnées en B.11.2 et en B.32, rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 décembre 2025.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Luc Lavrysen