



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 39/2026
du 2 avril 2026
Numéros du rôle : 8514 et 8524**

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », posées par la commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par décision du 17 juillet 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 juillet 2025, la commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, dans l'interprétation selon laquelle un détenu ne peut se plaindre que de la décision, en tant que telle, prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci, mais pas des modalités d'exécution de cette décision, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, de ce fait, les détenus qui allèguent que l'exécution de la décision est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique, ou qu'elle doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable – contrairement aux détenus qui allèguent que la décision, en tant que telle, est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique, ou qu'elle doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable –, n'ont pas accès à la procédure de plainte, bien qu'il existe, pour ces deux catégories de détenus, une même nécessité de protection juridique au moyen d'une procédure contradictoire, répondant aux exigences d'accessibilité, de rapidité et de simplicité, devant une

juridiction administrative indépendante spécialisée en matière de détention, qui a une bonne connaissance de l'environnement et de la pratique pénitentiaires ? ».

b. Par décision du 21 août 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 août 2025, la commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, dans l'interprétation selon laquelle un détenu ne peut se plaindre que de la décision, en tant que telle, prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci, mais pas des modalités d'exécution de cette décision, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, de ce fait, les détenus qui allèguent que l'exécution de la décision est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique, ou qu'elle doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable – contrairement aux détenus qui allèguent que la décision, en tant que telle, est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique, ou qu'elle doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable –, n'ont pas accès à la procédure de plainte, bien qu'il existe, pour ces deux catégories de détenus, une même nécessité de protection juridique au moyen d'une procédure contradictoire, répondant aux exigences d'accessibilité, de rapidité et de simplicité, devant une juridiction administrative indépendante spécialisée en matière de détention, qui a une bonne connaissance de l'environnement et de la pratique pénitentiaires ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8514 et 8524 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 11 février 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises 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. *Les faits et les procédures antérieures*

S.R., plaignant dans le litige au fond dans l'affaire n° 8514, est un détenu qui a introduit une plainte auprès de la commission des plaintes de Bruges contre une décision de fouille à corps prise par la direction de la prison de Bruges et contre l'exécution de cette décision. La commission des plaintes de Bruges a déclaré ces deux plaintes

recevables et fondées. Le chef d'établissement de la prison de Bruges conteste en appel devant la juridiction *a quo* la décision de la commission des plaintes de Bruges, en ce qu'elle a déclaré fondée la plainte contre l'exécution de la fouille.

K. V.d.E., plaignant dans le litige au fond dans l'affaire n° 8524, est un détenu qui a introduit une plainte contre l'exécution d'une fouille à corps auprès de la commission des plaintes de Malines. Cette dernière a déclaré la plainte recevable et fondée. Le chef d'établissement de la prison de Malines conteste en appel devant la juridiction *a quo* la décision de la commission des plaintes de Malines en ce qui concerne tant la recevabilité de la plainte que son bien-fondé.

La juridiction *a quo* constate dans les deux affaires que l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » doit s'interpréter en ce sens qu'aucune plainte recevable ne peut être formée contre les modalités d'exécution d'une décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci, étant donné que la section du contentieux administratif du Conseil d'État, par son arrêt n° 262.903 du 3 avril 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.903), a statué en ce sens dans le cadre d'un recours en cassation. Toujours selon cet arrêt du Conseil d'État, l'exécution d'une décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci ne peut être contestée que devant le juge ordinaire. Avant de statuer plus avant, la juridiction *a quo* estime qu'il y a lieu de poser d'office à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. Le Conseil des ministres relève tout d'abord que la juridiction *a quo* a jugé à bon droit que l'article 148 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) doit s'interpréter en ce sens qu'aucune plainte ne peut être formée concernant les modalités d'exécution d'une décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci. Il ressort en effet du libellé de cette disposition que la possibilité de former une plainte ne vaut qu'à l'égard d'une décision ou bien d'une omission ou d'un refus de prendre une décision. C'est ce qui est par ailleurs confirmé dans l'article 158 de la loi de principes et dans le rapport final de la commission « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite commission Dupont, dont il découle que la procédure de plainte se présente sous la forme d'un recours en annulation contre une décision, ainsi que dans une précédente décision de la juridiction *a quo* et dans les arrêts de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 3 avril 2025 n°s 262.902 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.902) et 262.903 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.903).

A.2. Le Conseil des ministres soutient encore que la disposition en cause, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. D'après lui, la différence de protection juridique suivant que la contestation porte sur la décision ou son exécution tient à un choix du Constituant. Un litige relatif à l'exécution d'une décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci ressortit en effet au contentieux subjectif, pour lequel les cours et tribunaux sont compétents, en vertu des articles 144, alinéa 1er, et 145 de la Constitution, tandis que les commissions des plaintes et les commissions d'appel constituent des juridictions administratives au sens de l'article 161 de la Constitution et relèvent donc du contentieux objectif. Le fait qu'en vertu de l'article 145 de la Constitution, les litiges relatifs aux droits politiques subjectifs peuvent être soustraits aux cours et tribunaux, à l'inverse des litiges relatifs aux droits civils subjectifs, n'amène pas à une autre conclusion. Sans qu'il faille vérifier si des droits politiques subjectifs sont en cause, il suffit selon lui de constater qu'il s'agit uniquement d'une possibilité pour laquelle le législateur a toute latitude.

Le Conseil des ministres estime de surcroît que la différence de traitement fait écho à une distinction usuelle qui est opérée dans la protection juridique. En effet, le Conseil d'État se déclare lui aussi incompétent pour se prononcer sur des mesures qui ne constituent qu'une simple exécution d'une décision. La différence de traitement est du reste logique. La décision et son exécution n'émanent pas du même acteur et il faut distinguer la question de la régularité de l'exécution de celle de la légalité de la décision elle-même. Il se peut qu'une décision légale soit exécutée de manière irrégulière.

Le fait que le droit de plainte ne s'applique pas à l'exécution de la décision ne signifie d'ailleurs pas que les détenus ne disposent pas d'un droit de recours effectif et réel pour contester l'exécution. La possibilité de saisir les cours et tribunaux constitue en effet un recours effectif et réel devant un juge indépendant et impartial. Par ailleurs, le détenu peut toujours faire appel à la commission de surveillance de l'établissement où il réside. Contrairement à ce qui est affirmé dans les questions préjudicielles, ces deux cas n'impliquent pas une même nécessité de protection juridique sous la forme du droit de plainte. Enfin, selon le Conseil des ministres, les références au droit néerlandais ne sont pas utiles à la réponse aux questions préjudicielles.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur le champ d'application du droit de plainte du détenu.

B.2.1. Le droit de plainte du détenu est prévu au chapitre Ier (« Des plaintes ») du titre VIII (« Du traitement des plaintes et des réclamations contre le placement ou le transfèrement ») 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). Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 150/2018 du 8 novembre 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.150), la plainte est une procédure qui consiste en un recours juridictionnel auprès des organes pénitentiaires appropriés dotés d'une fonction juridictionnelle, à savoir la commission des plaintes en première instance et la commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire en degré d'appel.

B.2.2. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs contenu dans le rapport final de la commission « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite « commission Dupont », que le législateur s'est approprié lorsqu'il a adopté la loi de principes, ce dernier entendait, par cette procédure, suivre le modèle néerlandais de règlement des conflits dans le cadre de la détention grâce à une procédure gratuite, rapide et très accessible devant une instance juridictionnelle indépendante particulièrement bien familiarisée avec la pratique pénitentiaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1076/001, pp. 92 et 96-100).

Selon ce même rapport final, il s'agit d'« une forme de discrimination positive [...] des détenus sur le plan procédural » qui est justifiée « au départ de la spécificité déjà maintes fois évoquée de la situation de détention, qui porte en elle ses propres besoins d'une procédure adaptée en matière de médiation et de résolution interne de conflits » (*ibid.*, p. 97).

B.3.1. L'article 148 de la loi de principes, qui fait partie du chapitre Ier, précité, du titre VIII, dispose :

« Sans préjudice de la possibilité pour un détenu de s'adresser à la direction et à la Commission de surveillance, un détenu peut se plaindre auprès de la Commission des plaintes de toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci.

L'omission ou le refus de prise de décision dans un délai légal ou, à défaut, dans un délai raisonnable, sont assimilés aux décisions visées à l'alinéa 1er ».

B.3.2. Le rapport final de la commission Dupont explique ce qui suit concernant cette disposition :

« Le texte proposé est emprunté à l'article 60 de la nouvelle loi de principes néerlandaise en matière pénitentiaire (*Wet tot vaststelling van een penitentiaire Beginselwet*), dont la formulation garantit, d'une part, qu'un vaste espace est réservé à la plainte, dont aucun sujet ne peut être exclu *a priori* en raison de sa prétendue futilité (aux yeux des détenus, pratiquement n'importe quel sujet peut être considéré comme important) et que cependant, d'autre part, les actes effectivement posés qui ne peuvent être rattachés à une décision du directeur ou les incidents n'entrent pas dans le champ d'application [de] la procédure de plainte formelle » (*ibid.*, p. 103).

Et :

« La motivation générale de la plainte a reçu une formulation large (' toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci '), mais excluant tout acte ou négligence de fait sans rapport avec une décision du directeur. Éventuellement, le détenu peut, par contact informel avec le directeur (art. 142), provoquer une décision sur cet acte concret, décision qui sera ensuite susceptible de former l'objet d'une plainte » (*ibid.*, p. 269).

B.4.1. Par son arrêt n° 262.903 du 3 avril 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.903), le Conseil d'État a cassé une décision de la commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire pour violation de l'article 148 de la loi de principes, parce que cette commission d'appel avait jugé qu'il était possible d'introduire une plainte contre les modalités d'exécution d'une décision de fouille de l'espace de séjour. D'après le Conseil d'État, les modalités d'exécution ne peuvent être attaquées que devant le juge ordinaire.

B.4.2. Compte tenu de cet arrêt, la juridiction *a quo* interprète l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes en ce sens qu'il est possible d'introduire une plainte contre la décision à

l'égard du détenu prise par le directeur ou au nom de celui-ci, mais pas contre les modalités d'exécution de cette décision.

La juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes est compatible, dans cette interprétation, avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.1. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement en cause découle d'un choix opéré par le Constituant dans les articles 144, alinéa 1er, 145 et 161 de la Constitution.

B.5.2. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou une limitation d'un droit fondamental découlant d'un choix opéré par le Constituant lui-même. Dans la mesure où il limite la compétence de la Cour, le choix du Constituant doit toutefois être interprété de manière restrictive.

B.5.3. En vertu de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux (alinéa 1er). Toutefois, la loi peut habiliter le Conseil d'État et les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions (alinéa 2).

En vertu de l'article 145 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

L'article 161 de la Constitution dispose qu'aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi.

B.5.4. La répartition des compétences entre les juridictions contenue dans ces dispositions implique, sous réserve de l'exception limitée que prévoit l'article 144, alinéa 2, de la Constitution, qu'il n'est pas possible de rendre des juridictions administratives telles que les commissions des plaintes et les commissions d'appel compétentes pour des litiges relatifs à des droits civils. Par contre, le législateur peut leur attribuer une compétence en matière de litiges relatifs à des droits politiques ou au droit objectif.

Les litiges relatifs aux modalités d'exécution de décisions prises à l'égard du détenu par le directeur ou au nom de celui-ci relèvent de la catégorie des litiges qui peuvent être attribués aux juridictions administratives. De tels litiges découlent de l'exercice, par le directeur ou au nom de celui-ci, de prérogatives de puissance publique de l'État. Par conséquent, même en ce qu'ils portent sur un droit subjectif, ces litiges ne relèvent pas exclusivement de la compétence des tribunaux en ce qui concerne les litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution.

Ainsi la différence de traitement en cause ne peut-elle pas être ramenée à un choix du Constituant.

B.6. 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.

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.7. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le type d'acte qui fait l'objet du litige.

B.8.1. La procédure de plainte s'opère concrètement par l'introduction d'une plainte auprès de la commission des plaintes de la prison où a été prise la décision au sujet de laquelle le détenu se plaint (article 150, § 1er, de la loi de principes). La plainte mentionne de manière aussi précise que possible la décision sur laquelle porte la plainte ainsi que ses motifs, et doit en principe être introduite au plus tard le septième jour suivant le jour où le détenu a eu connaissance de la décision au sujet de laquelle il souhaite se plaindre. Toute plainte introduite

après ce délai est néanmoins recevable s'il apparaît que le détenu a introduit la plainte aussi rapidement que ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui (article 150, §§ 2 et 5, de la loi de principes).

La commission des plaintes statue sur la plainte le plus rapidement possible, et au plus tard quatorze jours après le dépôt de la plainte ou l'échec de la médiation, et rend une décision motivée (article 157, § 1er, de la loi de principes). La commission des plaintes peut décider de déclarer la plainte en tout ou en partie irrecevable, non fondée ou fondée (article 158, § 1er, de la loi de principes). La plainte est déclarée fondée lorsque la décision contestée du directeur « est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique » ou « doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable » (article 158, § 2, de la loi de principes). Si la plainte est déclarée fondée, la commission des plaintes annule la décision et peut soit charger le directeur de prendre, dans un délai qu'elle détermine, une nouvelle décision tenant compte de sa décision, soit déterminer que sa décision se substitue à la décision annulée, soit se limiter à une annulation complète ou partielle de la décision (article 158, § 3, de la loi de principes). Le directeur doit supprimer les effets de la décision annulée ou mettre cette dernière en conformité avec 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 s'il y a lieu d'accorder au plaignant une quelconque compensation à l'exclusion de toute indemnisation financière (article 158, § 4, de la loi de principes). La décision de la commission des plaintes est exécutoire sans préjudice de la possibilité de recours (article 158, § 5, de la loi de principes). Les parties qui ont été déboutées peuvent interjeter appel de la décision de la commission des plaintes auprès de la commission d'appel, ce en principe au plus tard le septième jour qui suit la réception de la décision (article 159, §§ 1er et 2, de la loi de principes). La commission d'appel statue sur le recours dans les meilleurs délais et au plus tard quatorze jours après l'introduction du recours (article 162, § 1er, de la loi de principes).

B.8.2. Comme il est dit en B.2.2, la procédure de plainte est conçue comme une forme de « discrimination positive » des détenus sur le plan procédural qui est justifiée par la particularité de la situation de détention.

B.9.1. À la lumière de cet élément, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée. Rien ne permet de conclure que la nécessité d'une forme de protection juridique adaptée à la situation de détention diffère essentiellement suivant que le détenu se prétend lésé par une décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci ou par les modalités d'exécution de cette décision. Au contraire, dans un cas comme dans l'autre, le détenu est dans la même position de vulnérabilité et a un intérêt équivalent à faire valoir ses droits.

De surcroît, puisque les actes d'exécution ne peuvent faire l'objet d'une plainte, le détenu doit, pour des affaires souvent connexes – du moins de son point de vue –, introduire un recours tant devant la commission des plaintes que devant le juge ordinaire. Compte tenu de ce que le détenu se trouve dans une position de vulnérabilité, cela constitue une charge disproportionnée. En effet, la disposition en cause implique, pour le détenu qui conteste aussi bien la décision prise par le directeur ou au nom de celui-ci que son exécution, qu'il doit mener deux procédures distinctes, caractérisées par des formalités et des délais différents, seule la procédure devant la commission des plaintes et, en appel, devant la commission d'appel étant spécifiquement adaptée à la situation de détention. Une procédure devant le juge ordinaire ne garantit d'ailleurs pas un prononcé rapide dans la même mesure que devant la commission des plaintes. Certes, le détenu peut souvent se faire assister gratuitement par un avocat, mais cela ne suffit pas à pallier le caractère disproportionné de la charge.

B.9.2. Les travaux préparatoires relatifs à la disposition en cause ne permettent pas une autre conclusion. Ceux-ci expliquent uniquement, ainsi qu'il ressort des passages du rapport final de la commission Dupont cités en B.3.2, que la formulation utilisée dans l'article 148 de la loi de principes a été retenue parce qu'elle garantit, d'une part, qu'un vaste espace est réservé à la plainte, mais que, d'autre part, les négligences et actes effectivement posés qui ne peuvent être rattachés à une décision du directeur ainsi que les incidents n'entrent pas dans le champ d'application de la procédure de plainte formelle. Ni ces passages ni aucun autre texte n'abordent les négligences et actes effectivement posés qui peuvent être rattachés à une décision du directeur, tels que les actes pris en exécution de cette décision.

B.10. Dans l'interprétation que lui donne la juridiction *a quo*, l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes n'est par conséquent pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. La disposition en cause se prête cependant à une autre interprétation. L'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes peut s'interpréter en ce sens que le détenu peut également introduire une plainte concernant les modalités d'exécution de la décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci.

Dans cette interprétation, l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle le détenu ne peut pas introduire une plainte concernant les modalités d'exécution de la décision qui a été prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci, l'article 148, alinéa 1er, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle le détenu peut introduire une plainte concernant les modalités d'exécution de la décision qui a été prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci, l'article 148, alinéa 1er, de la même loi de principes ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 2 avril 2026.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen