



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 129/2025
du 25 septembre 2025
Numéro du rôle : 8399**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 167, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », posée 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 Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par décision du 19 décembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 décembre 2024, la commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 167, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il exclut, à l'égard de personnes internées, la possibilité de réclamation et de recours visée aux articles 18 et 163 à 166 de cette loi lorsque l'administration pénitentiaire, dans le cadre du pouvoir d'appréciation que lui confère la décision de la chambre de protection sociale, décide dans quelle prison ou section de défense sociale la personne internée sera privée de liberté, de sorte que cette dernière, contrairement au détenu condamné, ne dispose pas d'une voie de recours adaptée à son statut pour soumettre la décision discrétionnaire de l'administration pénitentiaire au contrôle d'une juridiction indépendante, à savoir la commission d'appel ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Aube Wirtgen et Me Sietse Wils, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 2 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était 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 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 28 mai 2024, le tribunal de l'application des peines de Gand, chambre de protection sociale, décide que H.M., interné, « est placé sur-le-champ dans l'établissement suivant : la [section de défense sociale de] Merksplas/Turnhout ou la [section de défense sociale de] Gand, dans l'attente d'une admission résidentielle adéquate ».

H.M. est ensuite transféré de la prison de Gand vers celle de Merksplas. Le 15 octobre 2024, il introduit auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire une réclamation contre ce transfèrement. Par une décision du 18 octobre 2024, ce dernier déclare cette réclamation irrecevable, « étant donné que la décision de transfèrement n'a pas été prise par l'administration pénitentiaire ».

Le 21 octobre 2024, H.M. interjette appel de cette décision devant la commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire, qui est la juridiction *a quo*. Par une décision du 19 décembre 2024, celle-ci considère que le jugement précité du 28 mai 2024 octroie à l'administration pénitentiaire une compétence discrétionnaire, en ce qu'il ne désigne pas une institution en particulier vers laquelle H.M. doit être transféré. Selon la juridiction *a quo*, une personne internée, contrairement à un détenu, est exclue de la possibilité d'introduire auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire une réclamation contre son transfèrement et, par la suite, de former appel de la décision concernant cette réclamation, conformément à l'article 167, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus ». Une personne internée ne dispose pas non plus d'un recours contre la décision de la chambre de protection sociale ordonnant son transfèrement dans une autre institution. Il découle en effet de l'article 78 de la loi du 5 mai 2014 « relative à l'internement » que cette décision ne peut pas faire l'objet d'un pourvoi en cassation. C'est pour ce motif que la juridiction *a quo* pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle repose sur une prémisse manifestement erronée et qu'elle n'appelle par conséquent pas de réponse. La juridiction *a quo* considère en effet que l'administration pénitentiaire dispose d'une compétence discrétionnaire pour désigner l'établissement dans lequel l'internement sera exécuté. Or, il découle des articles 19 et 35 de la loi du 5 mai 2014 « relative à l'internement »

(ci-après : la loi du 5 mai 2014) que la décision concernant le placement ou le transfèrement de la personne internée appartient à la chambre de protection sociale, qui doit définir concrètement un établissement, au sens de l'article 3, 4°, b), c) et d), de cette loi. Il n'est donc nullement question de la moindre compétence décisionnaire de l'administration pénitentiaire. En outre, la chambre de protection sociale fait partie du tribunal de l'application des peines et relève du tribunal de première instance. La loi du 5 mai 2014 prévoit ainsi l'intervention d'une juridiction en ce qui concerne le placement et le transfèrement de personnes internées, ce qui explique pourquoi le régime de placement et de transfèrement prévu dans 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) ne leur est pas applicable.

Selon le Conseil des ministres, la circonstance que la chambre de protection sociale a, dans le litige au fond, indiqué plusieurs établissements vers lesquels H.M. pouvait être transféré ne conduit pas à une autre conclusion. Cela n'enlève rien au constat que, comme telle, la loi du 5 mai 2014 n'attribue aucun pouvoir d'appréciation à l'administration pénitentiaire. La question de savoir si, dans le litige soumis à la juridiction *a quo*, la chambre de protection sociale a agi conformément aux articles 19 et 35 de la loi du 5 mai 2014 relève de l'application de ces dispositions, ce qui n'est pas du ressort de la Cour.

A.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que l'article 167, § 2, de la loi de principes n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Une personne internée dispose bien de voies de recours adaptées à sa situation. Ainsi, elle a toujours la possibilité d'introduire en urgence une nouvelle demande de transfèrement devant la chambre de protection sociale, et elle peut indiquer quelle institution en particulier a sa préférence. Une personne internée doit en outre comparaître régulièrement devant la chambre de protection sociale, ce qui lui permet de communiquer ses griefs relatifs à ses conditions d'internement.

Le Conseil des ministres ajoute que la loi du 5 mai 2014 prévoit plusieurs garanties procédurales qui protègent la personne internée. La question préjudicielle ne porte cependant pas sur la constitutionnalité de cette loi, en particulier de ses articles 19 et 78.

Le Conseil des ministres souligne enfin que les personnes internées et les détenus se trouvent dans des situations essentiellement différentes. Contrairement à une peine de privation de liberté ou à une mesure de privation de liberté, l'internement constitue une mesure de sûreté pour laquelle la chambre de protection sociale est la juridiction compétente.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les voies de recours dont dispose une personne internée en ce qui concerne la désignation de l'établissement au sein duquel l'internement sera exécuté.

Les personnes internées tombent sous le champ d'application de la loi du 5 mai 2014 « relative à l'internement » (ci-après : la loi du 5 mai 2014), distincte de celle applicable aux personnes détenues.

B.2. Les juridictions d'instruction et les juridictions de jugement peuvent ordonner l'internement d'une personne (1°) qui a commis un crime ou un délit portant atteinte à ou menaçant l'intégrité physique ou psychique de tiers et (2°) qui, au moment de la décision, est

atteinte d'un trouble mental qui abolit ou altère gravement sa capacité de discernement ou de contrôle de ses actes et (3°) pour laquelle le danger existe qu'elle commette de nouveaux faits tels que visés au 1° en raison de son trouble mental, éventuellement combiné avec d'autres facteurs de risque (article 9, § 1er, de la loi du 5 mai 2014). L'internement de personnes atteintes d'un trouble mental est une mesure de sûreté destinée à la fois à protéger la société et à faire en sorte que soient dispensés à la personne internée les soins requis par son état en vue de sa réinsertion dans la société (article 2, alinéa 1er, de la même loi).

B.3.1. L'article 19 de la loi du 5 mai 2014 dispose :

« Le placement est la décision par laquelle la chambre de protection sociale désigne, dans l'urgence ou non, l'un des établissements visés à l'article 3, 4°, *b)*, *c)* et *d)* dans lequel l'internement sera exécuté.

Le transfèrement est la décision par laquelle la chambre de protection sociale désigne, dans l'urgence ou non, l'un des établissements visés à l'article 3, 4°, *b)*, *c)* et *d)* dans lequel la personne internée devra être transférée, pour des raisons liées à la sécurité ou à la dispense de soins appropriés ».

B.3.2. L'article 35 de la loi du 5 mai 2014 dispose :

« Si la chambre de protection sociale prend une décision de placement ou de transfèrement, elle détermine également dans quel établissement la personne internée doit être transférée. L'établissement est choisi parmi les établissements visés à l'article 3, 4°, *b)*, *c)* et *d)* ».

B.3.3. En vertu de l'article 3, 4°, de la loi du 5 mai 2014, on entend par « l'établissement » :

- « *a)* l'annexe psychiatrique d'une prison;
- b)* l'établissement ou la section de défense sociale organisé par l'autorité fédérale;
- c)* le centre de psychiatrie légale organisé par l'autorité fédérale, désigné par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition des ministres qui ont la Justice, la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions;
- d)* l'établissement reconnu par l'autorité compétente, qui est organisé par une institution privée, une Communauté ou une Région ou par une autorité locale, qui est en mesure de

dispenser les soins appropriés à la personne internée et qui a conclu un accord concernant le placement, tel que visé au 5° relatif à l'application de la présente loi ».

B.4.1. L'article 78 de la loi du 5 mai 2014 dispose :

« Les décisions de la chambre de protection sociale relatives à l'octroi, au refus ou à la révocation de la détention limitée, de la surveillance électronique, de la libération à l'essai, de la libération anticipée en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise et à la révision conformément à l'article 62, la libération définitive et la décision d'internement d'un condamné prise conformément à l'article 77/7, sont susceptibles de pourvoi en cassation par le ministère public et l'avocat de la personne internée ».

B.4.2. En ce qui concerne cette disposition, la Cour de cassation a jugé :

« Il découle de l'article 78 de la loi sur l'internement qu'aucun pourvoi en cassation n'est ouvert contre la décision de placement du demandeur en section de défense sociale à Merksplas, Turnhout ou Anvers.

Dans la mesure où il est également dirigé contre cette décision, le pourvoi en cassation n'est pas recevable » (Cass., 14 janvier 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200114.2N.18).

B.5. Il découle de ce qui précède que les personnes internées ne disposent pas, en vertu de la loi du 5 mai 2014, d'une voie de recours contre la décision de placement ou de transfèrement prise par la chambre de protection sociale. La question préjudicielle ne porte cependant pas sur les dispositions de cette loi.

B.6.1. La question préjudicielle porte sur l'article 167, § 2, 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), laquelle fixe les règles de base relatives à l'exécution des peines privatives de liberté et, corollairement, au statut juridique des détenus.

B.6.2. L'article 167 de la loi de principes forme le titre IX (« Disposition temporaire ») de cette loi. Il dispose :

« § 1er. Sauf dispositions contraires, les dispositions de la présente loi sont applicables aux personnes internées sur la base des articles 7 et 21 de la loi du 9 avril 1930 de défense

sociale contre les anormaux, les délinquants d'habitude et les auteurs de certains délits sexuels, en attendant qu'une loi détermine le statut juridique applicable à ces personnes.

§ 2. Les articles 17, 18 et 163 à 166 inclus relatifs au placement et au transfèrement ne sont pas applicables aux personnes visées au § 1er.

[...] ».

B.6.3. Les travaux préparatoires de la loi de principes indiquent ce qui suit au sujet de l'article 167 précité :

« Bien que le gouvernement soit d'avis qu'une réglementation globale distincte doit être élaborée pour les personnes internées, il estime que dans l'attente de cette réglementation, les internés ne peuvent rester privés d'un statut juridique interne. Il n'est pas défendable, ni à l'égard des internés, ni à l'égard du personnel, qu'au sein d'établissements qui hébergent à la fois des détenus et des internés, la première catégorie de personnes soit effectivement protégée par un statut juridique alors que celui-ci serait refusé aux internés, qui constituent déjà le groupe le plus vulnérable de la prison.

Les articles concernant le placement et le transfèrement ne peuvent pas s'appliquer aux internés car conformément à la loi du 9 avril 1930, ces décisions relèvent des commissions de défense sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0231/010, pp. 3-4).

B.7.1. En ce qui concerne le placement et le transfèrement des personnes détenues, les articles 17 et 18 de la loi de principes disposent :

« Art. 17. Les détenus sont placés dans une prison ou une section ou bien transférés dans une prison ou une section en tenant compte de la destination ou d'autres critères comme prévu à l'article 14 ou 15 et, pour les condamnés, en tenant compte du plan de détention individuel.

Art. 18. § 1er. Sans préjudice de dispositions légales contraires, le placement ou le transfèrement des détenus est décidé par des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire désignés à cet effet par le directeur général.

[...]

§ 2. Toute décision de placement ou de transfèrement prise par les fonctionnaires visés au § 1er peut faire l'objet d'une réclamation comme prévu au titre VIII, chapitre III ».

B.7.2. Les articles 163 à 166 de la loi de principes constituent le chapitre III (« De la réclamation contre le placement ou le transfèrement et recours contre la décision concernant la

réclamation ») du titre VIII (« Du traitement des plaintes et des réclamations contre le placement ou le transfèrement ») de cette loi.

En vertu de l'article 163, § 1er, de la loi de principes, le détenu peut introduire auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire une réclamation contre la décision de placement ou de transfèrement visée aux articles 17 et 18. Dans les quatorze jours, le directeur général informe le détenu par écrit de sa décision motivée (article 164, § 2, de la loi de principes). Le détenu peut introduire auprès de la commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire un recours contre cette décision (article 165, § 1er, de la loi de principes). Le recours est 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, de la loi de principes).

B.7.3. Il découle de l'article 167, § 2, en cause, de la loi de principes que la procédure de réclamation contre le placement ou le transfèrement d'une personne détenue, ainsi que le recours contre la décision concernant cette réclamation, ne sont pas applicables aux personnes internées.

B.8. La commission d'appel néerlandophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire, qui est la juridiction *a quo*, demande à la Cour si l'article 167, § 2, de la loi de principes est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, « en ce qu'il exclut, à l'égard de personnes internées, la possibilité de réclamation et de recours visée aux articles 18 et 163 à 166 de cette loi lorsque l'administration pénitentiaire, dans le cadre du pouvoir d'appréciation que lui confère la décision de la chambre de protection sociale, décide dans quelle prison ou section de défense sociale la personne internée sera privée de liberté, de sorte que cette dernière, contrairement au détenu condamné, ne dispose pas d'une voie de recours adaptée à son statut pour soumettre la décision discrétionnaire de l'administration pénitentiaire au contrôle d'une juridiction indépendante, à savoir la commission d'appel ».

B.9.1. Par décision du 29 avril 2024, la juridiction *a quo* a posé à la Cour une question préjudicielle identique dans un litige concernant le transfèrement d'une personne internée de la prison de Gand vers la prison de Turnhout. Par son arrêt n° 16/2025 du 30 janvier 2025

(ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.016), la Cour a renvoyé cette affaire, inscrite sous le numéro de rôle 8211, à la juridiction *a quo*, après avoir constaté qu'une libération à l'essai avait été accordée à ladite personne internée.

B.9.2. À présent, le litige au fond concerne le transfèrement de H.M., une autre personne internée, de la prison de Gand vers celle de Merksplas. Le tribunal de l'application des peines de Gand, chambre de protection sociale, avait précédemment décidé qu'il serait placé dans la section de défense sociale de Merksplas, Turnhout ou Gand. H.M. a introduit auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire une réclamation contre son transfèrement vers la prison de Merksplas. Cette réclamation a été déclarée irrecevable, à la suite de quoi H.M. a introduit un recours devant la juridiction *a quo*.

B.10.1. 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.10.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées, en l'espèce le droit d'accès au juge.

B.11. Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect de l'article 13 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre. Dans ce contexte, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit à toute personne dont les droits et

libertés reconnus dans cette Convention ont été violés le droit à un recours effectif devant une instance nationale, n'ajoute rien à l'article 6 de la même Convention.

B.12.1. La loi du 5 mai 2014 énonce un régime spécifique en matière de placement et de transfèrement de personnes internées, qui diffère du régime prévu par la loi de principes en matière de placement et de transfèrement de détenus.

La compétence de déterminer le lieu où l'internement sera exécuté est dévolue à la chambre de protection sociale (articles 19 et 35 de la loi du 5 mai 2014). Cette dernière fait partie, avec la chambre de l'application des peines, du tribunal de l'application des peines et relève du tribunal de première instance (voy. également l'article 3, 6°, de la loi du 5 mai 2014).

B.12.2. En particulier, l'article 19 de la loi du 5 mai 2014 définit le placement et le transfèrement comme constituant les décisions respectives de la chambre de protection sociale désignant « l'un des établissements visés à l'article 3, 4°, *b*), *c*) et *d*) » (au singulier) dans lequel l'internement sera exécuté (alinéa 1er) ou vers lequel la personne internée devra être transférée, pour des raisons liées à la sécurité ou à la dispense de soins appropriés (alinéa 2). Conformément à l'article 35 de la même loi, lorsqu'elle prend une décision de placement ou de transfèrement, la chambre de protection sociale détermine « dans quel établissement » (au singulier) la personne internée doit être transférée. L'établissement est choisi parmi les établissements ou sections de défense sociale organisés par l'autorité fédérale, les centres de psychiatrie légale organisés par l'autorité fédérale ou les établissements reconnus par l'autorité compétente qui sont organisés par une institution privée, une communauté ou une région ou par une autorité locale, qui sont en mesure de dispenser les soins appropriés à la personne internée et qui ont conclu un accord concernant le placement (article 3, 4°, *b*), *c*), et *d*), de la loi du 5 mai 2014).

Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 159/2019 du 24 octobre 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.159), la chambre de protection sociale doit veiller à désigner un établissement qui soit en mesure de fournir à l'interné les soins thérapeutiques qu'exige son état en vue de sa réinsertion dans la société. Lorsque la chambre de protection sociale a décidé dans

quel établissement l'interné doit être transféré, il appartient aux autorités compétentes de faire en sorte que cette personne puisse y être accueillie dans un délai raisonnable (CEDH, 11 mai 2004, *Morsink c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2004:0511JUD004886599, §§ 67-69; 11 mai 2004, *Brand c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2004:0511JUD004990299, §§ 64-66; 12 février 2008, *Pankiewicz c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD003415104, §§ 44-45; 5 avril 2011, *Nelissen c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000605107, §§ 59-60).

B.12.3. Contrairement à ce qui est soutenu dans la question préjudicielle, il ressort des dispositions précitées de la loi du 5 mai 2014 que l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'un quelconque pouvoir discrétionnaire quant au choix de l'établissement dans lequel la personne internée doit être transférée. C'est à la chambre de protection sociale, qui est une juridiction, qu'il incombe de désigner concrètement l'établissement dans lequel l'internement sera exécuté, et d'ordonner le cas échéant le transfèrement de la personne internée vers un autre établissement.

Il est dès lors raisonnablement justifié que les personnes internées n'aient pas la possibilité d'introduire une réclamation auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire contre un transfèrement effectué par cette administration en application d'une décision prise en ce sens par la chambre de protection sociale, et de déposer ensuite un recours à ce sujet devant la commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

B.12.4. La circonstance que, dans le litige au fond, la chambre de protection sociale a désigné plus d'un établissement dans sa décision de placement ne conduit pas à une autre conclusion. La Cour peut seulement apprécier *in abstracto* si des dispositions législatives sont compatibles avec les règles au regard desquelles elle peut procéder à un contrôle, mais n'est pas compétente pour se prononcer sur la manière dont ces dispositions sont appliquées.

Par ailleurs, la question préjudicielle ne porte pas sur l'article 78 de la loi du 5 mai 2014, dont il ressort que la décision de la chambre de protection sociale relative au placement ou au transfèrement d'une personne internée ne peut pas faire l'objet d'un pourvoi en cassation, comme en atteste également la jurisprudence de la Cour de cassation citée en B.4.2. Eu égard à la portée de la question préjudicielle présentement examinée, la Cour ne peut pas se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition.

B.13. L'article 167, § 2, de la loi de principes n'est pas incompatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 167, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 25 septembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen