

Numéro du rôle : 5873
Arrêt n° 63/2015 du 21 mai 2015

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 2, 7 et 8 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, introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

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 6 mars 2014 et parvenue au greffe le 10 mars 2014, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », assistée et représentée par Me M. Nève, avocat au barreau de Liège, et Me V. van der Plancke, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 2, 7 et 8 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 (publiée au *Moniteur belge* du 6 septembre 2013, deuxième édition).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Gosselin, avocat au barreau de Bruxelles, 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 13 janvier 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, 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 le 4 février 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 3 février 2015, a fixé l'audience au 3 mars 2015.

A l'audience publique du 3 mars 2015 :

- ont comparu :

. Me J. Seleck, avocat au barreau de Liège, *loco* Me M. Nève, et Me V. van der Plancke, pour la partie requérante;

. Me M. Bourgys, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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 -

### *En ce qui concerne le premier moyen*

A.1.1. Selon la partie requérante, l'article 2 de la loi du 1er juillet 2013 violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 23 de celle-ci, en ce que ledit article 2 exclut le travail pénitentiaire de la protection attachée à la qualification de contrat de travail, sans prévoir de protection équivalente.

A.1.2. La requérante fait valoir que la situation d'un détenu exerçant un travail pénitentiaire est comparable à la situation d'un salarié ordinaire, dès lors que l'ensemble des éléments constitutifs d'un contrat de travail - une activité constitutive d'un travail, l'existence d'une rémunération, d'une liberté de contracter et d'un lien de subordination - sont réunis dans le chef du détenu vis-à-vis de l'établissement pénitentiaire pour lequel il réalise un travail pénitentiaire.

A.1.3. L'exclusion du travail pénitentiaire de la protection liée à la qualification de contrat de travail constituerait une discrimination, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, privant les détenus des garanties de l'article 23 de la Constitution - notamment en ce qu'il vise le droit à des conditions de travail équitables et à la sécurité sociale -; cette différence de traitement ne poursuit en effet aucun but légitime et, *a fortiori*, il n'existe aucun lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but visé.

Il est successivement relevé : que le législateur s'est écarté de la philosophie qui a inspiré l'adoption de la loi de principes, laquelle reposait sur les enseignements de la jurisprudence de la Cour européenne; que la section de législation du Conseil d'Etat avait également mis en exergue l'absence de cadre juridique entourant le travail pénitentiaire; que différents textes internationaux prévoient l'obligation d'entourer le travail pénitentiaire d'un système de protection et de garanties sociales et que, enfin, la disposition attaquée s'écarte de principes fondamentaux, consacrés par la loi de principes de 2005, et notamment ceux dits de « protection juridique » et de « limitation des effets préjudiciables ».

La disposition législative en cause génère dès lors une inégalité fondamentale entre travailleurs détenus et travailleurs libres, alors que le critère du contrat de travail n'est pas la liberté d'aller et de venir du travailleur ou sa privation, mais bien l'existence ou non d'une rémunération, d'un travail à effectuer, d'une liberté de contracter et d'un lien de subordination.

A.1.4. L'exclusion de tout contrat de travail pour les personnes détenues n'a pas seulement pour effet de soumettre leurs relations de travail à une situation régie par des règles extracontractuelles, mais a pour objet et pour effet d'écarter l'application de droits et libertés que la Constitution garantit et qui procèdent notamment du droit du travail.

Ainsi, les personnes détenues travaillant en prison ne bénéficient pas des garanties liées au droit subjectif au travail, au droit de choisir un emploi, à l'encadrement de l'interruption et de la rémunération du travail, au droit à la protection sociale - notamment en termes d'assurances maladie, accident du travail, vieillesse et chômage -, à la protection de la santé et au droit d'expression et de représentation collective des travailleurs détenus.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient, à titre préliminaire, que les détenus exerçant un travail pénitentiaire et les travailleurs salariés ne constitueraient pas des catégories comparables, et ce en considération des articles 81 à 86 de la loi de principes, qui fixent le contenu du travail pénitentiaire et les obligations qui y sont inhérentes.

A.2.2. En vertu des articles 81 et 82 précités, l'administration pénitentiaire a l'obligation de fournir du travail au détenu qui le demande, en fonction du travail disponible dans la prison; il est souligné à cet égard que, afin d'assurer cette offre de travail, l'administration pénitentiaire crée parfois elle-même du travail, ou recherche des entrepreneurs qui peuvent fournir du travail et en assure la faisabilité, par exemple en mettant à disposition des locaux. Cet élément, relevé tant lors des travaux préparatoires que par le Conseil d'Etat dans son avis,

permettrait de distinguer nettement la situation d'un détenu exerçant un travail pénitentiaire de celle d'un travailleur salarié, l'employeur disposant en effet de la liberté contractuelle d'engager ou non un travailleur.

Dans son mémoire, la partie requérante répond en substance que la référence à un « droit de participer au travail disponible » pour le détenu ne doit pas être interprétée, sous peine de dénaturer le texte, comme une « obligation de recruter » dans le chef des établissements pénitentiaires, qui abolirait toute liberté de contracter de l'employeur et donc toute possibilité de conclure un contrat de travail; le mémoire fait à cet égard un parallèle avec la situation des allocataires sociaux dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, et du projet individualisé d'intégration sociale qu'a introduit cette loi.

Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres précise, en renvoyant à son argumentation antérieure ainsi qu'à l'avis du Conseil d'Etat, que, dans sa vision, le travail pénitentiaire se réalise dans un contexte où la liberté contractuelle n'est pas entière et diffère dès lors de la relation contractuelle qui prévaut dans le cadre d'un contrat de travail conclu en dehors d'une prison. Le Conseil des ministres souligne également que, selon la philosophie de la loi de principes, le directeur est non seulement obligé de donner du travail au détenu (dans la mesure où il y a du travail disponible), mais est en plus obligé d'appliquer des critères qui sont en relation avec l'intérêt du détenu (plan de détention, resocialisation) ou avec l'intérêt de la société entière (comme la sécurité); la marge de manoeuvre du directeur n'aurait donc absolument rien à voir avec celle dont jouit un employeur externe au milieu pénitentiaire. Le même mémoire renvoie également à l'arrêt de la Cour n° 110/2005, notamment en ce que cet arrêt décide que le droit au travail et le droit à une rémunération équitable, garantis par l'article 23 de la Constitution, n'imposent pas qu'un travail accompli dans le cadre d'une formation et sans objectif de productivité économique soit rémunéré.

A.2.3. Le Conseil des ministres expose également que, au contraire du lien contractuel qui unit le travailleur salarié et son employeur, le détenu qui travaille en prison et l'administration pénitentiaire sont unis par un lien *sui generis*, caractérisé par plusieurs spécificités : les prestations de travail sont très irrégulières et dépendent de circonstances propres à la détention elle-même (comme, par exemple, l'extraction pour comparution devant une juridiction ou le transfert de prison); l'offre de travail est aléatoire et limitée, notamment en raison des caractéristiques de l'établissement pénitentiaire; aucune qualification préalable du détenu ne peut être exigée et, enfin, les impératifs d'ordre et de sécurité influencent l'offre et les conditions de travail.

A.2.4. Par ailleurs, le travail pénitentiaire vise également d'autres objectifs que ceux poursuivis par un contrat de travail. Au-delà du texte de l'article 82 de la loi de principes, qui détaille ces objectifs, le travail en prison poursuivrait surtout - au-delà de l'amélioration des conditions matérielles de la détention - des objectifs de réinsertion des détenus dans la société après leur libération, et ce par l'apprentissage d'un métier. En outre, le travail pénitentiaire s'insère également dans le cadre du plan de détention individuel du détenu visé à l'article 38 de la loi de principes : celui-ci doit contenir, le cas échéant, des activités axées sur la réparation, notamment, du tort causé aux victimes.

La partie requérante répond que c'est également l'objectif du travail effectué par tout salarié que d'assurer sa subsistance, subvenir au besoin de sa famille et, le cas échéant, faire face à ses dettes; par ailleurs, l'objectif parallèle de réinsertion que poursuit le travail pénitentiaire est valable également pour le travail qu'un condamné effectuerait hors de prison, sous bracelet ou en détention limitée par exemple, ou pour celui qu'un ex-détenu exercerait en libération conditionnelle, alors que ceux-ci sont bel et bien fournis sous contrat de travail.

A.3.1. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure en cause, le Conseil des ministres souligne tout d'abord que l'exclusion du travail pénitentiaire de la protection liée à la qualification de contrat de travail ne prive pas les détenus de toutes garanties quant à leurs conditions de travail. En effet, la loi de principes fixe elle-même les principes du travail pénitentiaire et prévoit l'adoption de différents arrêtés d'exécution, comme le détaille le mémoire.

La partie requérante répond - tout en relevant que ce volet de la loi de principes n'est pas encore en vigueur - que l'énumération faite par le Conseil des ministres ne saurait masquer toutes les garanties, plus

importantes, dont l'absence de contrat de travail prive le détenu : pas d'indemnité de remplacement quand il se retrouve en chômage pénitentiaire; pas d'assurance indemnités pour perte de revenus s'il tombe malade; pas de prise en compte du temps de travail pour le calcul de la pension; un régime sensiblement moins favorable en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Selon la partie requérante, l'exclusion du contrat de travail en cause entraînerait, en outre, diverses conséquences concrètes : absence de conditions d'embauche, d'exécution, de rupture; impossibilité d'exercer un recours contre les conditions d'exercice de ce travail ou encore absence de possibilités de représentation collective auprès de l'employeur. En cela, cette exclusion ne serait pas conforme à l'article 23, 1<sup>o</sup>, de la Constitution consacrant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective.

A.3.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres relève également que, comme il ressort des travaux préparatoires, le législateur a tenu compte de la charge administrative (en personnel notamment) que représenterait l'assimilation du travail pénitentiaire à un contrat de travail, ainsi que du niveau de rémunération qu'une telle assimilation impliquerait, qui serait manifestement dissuasive pour les employeurs potentiels de la main-d'œuvre des prisons.

Sur ce second point, la partie requérante répond notamment que le fait que les personnes concernées effectueraient leur travail en exécution d'un contrat de travail n'implique pas automatiquement qu'elles pourraient prétendre au paiement des salaires minimums en vigueur dans le secteur privé, ni qu'elles doivent être assujetties aux mêmes cotisations de sécurité sociale.

A.3.3. Le mémoire du Conseil des ministres relève enfin que, dans un arrêt du 14 juin 2013, le Conseil constitutionnel français a validé une disposition identique du Code de procédure pénale, dont est inspirée la disposition en cause.

En rappelant le contexte législatif dans le cadre duquel cet arrêt a été prononcé, la partie requérante relève notamment que le Conseil constitutionnel s'est fondé, pour valider l'exclusion en cause, sur des dispositions du droit français applicables aux détenus - en matière de santé et de sécurité au travail ainsi qu'en matière de salaire minimum -, dont le droit belge ne connaît toutefois pas d'équivalent.

Cette même partie souligne également que d'autres Etats européens ont conféré un statut social élaboré au travail pénitentiaire; est ainsi cité l'exemple de l'Italie et de l'Espagne, qui prévoient que les détenus accomplissent un travail pénitentiaire dans le cadre d'un « contrat de travail ».

A.4.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante - outre les éléments exposés ci-dessus en réponse à la position du Conseil des ministres - nuance et relativise le renvoi fait par le Conseil des ministres à la jurisprudence de la Cour européenne, et plus précisément à son arrêt *Stummer c. Autriche* du 7 juillet 2011.

Il est en particulier relevé qu'un élément fondamental ayant conduit la Cour à ne pas juger discriminatoire l'exclusion du détenu travailleur du régime ordinaire des pensions, résiderait dans le fait que l'Autriche l'avait par ailleurs inclus dans le régime de l'assurance-chômage. Force serait de constater qu'en Belgique, le détenu travailleur ne cotise pour aucun secteur de la sécurité sociale, ni pension, ni chômage, ni indemnités, alors que, selon le mémoire en réponse, 37 Etats du Conseil de l'Europe offriraient un accès à une prestation sociale, sous une forme ou une autre. Les pays les plus en retard sur la question pourraient donc, selon la requérante, encourir une condamnation européenne.

A.4.2. S'agissant de la proportionnalité de la mesure en cause, la partie requérante expose également que, si l'on peut admettre que des impératifs de sécurité et de bon ordre particulièrement stricts soient inhérents à la détention, on ne voit pas en quoi la négociation d'une rémunération, l'octroi de droits sociaux ou encore l'encadrement contractuel des horaires de travail feraient courir des risques tels pour la sécurité et le bon ordre, au point de justifier l'interdiction de toute négociation des conditions de travail. Une interdiction totale de conclure un contrat de travail entre le détenu et l'administration pénitentiaire porterait, selon la partie requérante, une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle : en effet, bien d'autres mesures moins

attentatoires à cette liberté seraient possibles, notamment un encadrement des contrats conclus par les travailleurs détenus, voire l'interdiction de certaines clauses ou l'inscription obligatoire de certaines clauses d'ordre public.

Par ailleurs, l'absence d'encadrement du travail pénitentiaire en Belgique conduirait à de graves atteintes aux droits fondamentaux des travailleurs, notamment au droit à un « salaire décent », consacré dans les différentes normes internationales émanant de l'Organisation internationale du Travail.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

A.5.1. Selon ce moyen, l'article 7 de la loi du 1er juillet 2013 violerait l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH), en ce qu'il érige en infraction disciplinaire de seconde catégorie le non-respect de toutes les dispositions prévues par le règlement d'ordre intérieur.

A.5.2. Selon la partie requérante, « la disposition attaquée a pour effet que la personne détenue qui commet une violation à l'une des dispositions du règlement d'ordre intérieur » s'expose, selon le cas, à un isolement en cellule pour une durée maximale de 15 jours (art. 132), à un enfermement en cellule de punition d'une durée maximale de 3 jours (article 132, combiné avec l'article 135, § 1er, 2°, s'agissant du droit de visite) ou à la privation ou la restriction des contacts avec des visiteurs extérieurs à la prison (article 133).

Ces sanctions constitueraient indéniablement des ingérences dans le droit à la vie privée et familiale des personnes détenues. Elles doivent, par conséquent, comme il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne que détaille le recours, être prévues par la loi, être accessibles et prévisibles et, en outre, être, dans une société démocratique, nécessaires à la poursuite de l'un ou de plusieurs buts légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 8 de la CEDH.

A.6.1. Or, selon la requérante, les règlements d'ordre intérieur ne font l'objet d'aucune publication. En effet, aucune disposition légale ne prévoit la transmission aux détenus du règlement d'ordre intérieur de l'établissement au sein duquel ils sont privés de liberté; l'article 16 de la loi de principes prévoit uniquement qu'« un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est mis à la disposition des détenus ». Dans les faits, nombre de détenus ignoreraient même son existence ou ne seraient pas en mesure de le lire, à supposer même qu'il soit rédigé dans une langue qu'ils comprennent.

La disposition attaquée, en ce qu'elle renvoie aux règlements d'ordre intérieur existant au sein des différents établissements pénitentiaires, ne peut, par conséquent, être considérée comme accessible. Il en irait d'autant plus ainsi qu'une des règles habituelles portées par le règlement d'ordre intérieur est que, en violant toute disposition d'un règlement en vigueur au sein de l'établissement pénitentiaire, un détenu commet une violation du règlement d'ordre intérieur et peut, par conséquent, être sanctionné au niveau disciplinaire.

A.6.2. Outre ce manque d'accessibilité, le recours relève également le manque de prévisibilité de la disposition attaquée, résultant du fait que chaque établissement pénitentiaire dispose d'un règlement d'ordre intérieur, lequel décrit également les modalités de la vie quotidienne au sein de l'établissement. Le libellé imprécis des termes utilisés pour formuler les obligations s'imposant aux détenus (« comportement irréprochable », « s'habiller correctement », « soigner chaque jour convenablement son apparence et son hygiène corporelle ») aboutit à ce que ceux-ci ne peuvent savoir, à l'avance, quels actes et/ou omissions engageront leur responsabilité disciplinaire. Selon la partie requérante, ces imprécisions conféreront aux autorités un pouvoir discrétionnaire pour décider si un comportement ou une omission est constitutif d'infraction disciplinaire.

Par ailleurs, si les règlements d'ordre intérieur des établissements pénitentiaires ont récemment été harmonisés suite à l'entrée en vigueur de l'article 16 de la loi de principes (en vertu de l'arrêté royal du 8 avril 2011), ils contiennent toujours des dispositions propres à chaque établissement. La connaissance exacte des actes et/ou omissions prohibés serait dès lors rendue plus difficile par les divergences existant entre les dispositions en vigueur dans les différents établissements.

Enfin, l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir accordé au directeur de prison, qui peut sanctionner tout comportement qu'il jugerait être une violation du règlement d'ordre intérieur, ne sont pas définies et ne fournissent dès lors pas aux détenus une protection adéquate contre l'arbitraire.

La partie requérante conclut que l'article 7 attaqué ne répond dès lors pas à l'exigence de prévisibilité de la loi, alors qu'il est pourtant fondamental que les personnes détenues puissent évaluer préalablement quels faits seront sanctionnés et quelles seront les conséquences de leurs comportements.

A.6.3. En ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité de la mesure, la partie requérante expose que le législateur est resté totalement muet quant au motif justifiant l'adoption de la disposition critiquée, faisant seulement état, dans l'exposé des motifs, d'« améliorations souhaitables » sans aucune autre explication. La légitimité du but poursuivi par la restriction imposée et, *a fortiori*, la proportionnalité des moyens employés par rapport au but visé, seraient dès lors tout à fait contestables : les sanctions prévues en cas de violation des dispositions des règlements d'ordre intérieur seraient en effet très sévères au vu des comportements bénins ou anodins qui peuvent être reprochés aux détenus; les procédures disciplinaires seraient en outre susceptibles d'entraîner d'importantes répercussions négatives sur les mesures prises quant au statut juridique externe (permissions de sortie, congés pénitentiaires, surveillance électronique, etc.).

A.6.4. La partie requérante souligne enfin que, en permettant que les infractions disciplinaires soient définies par les règlements d'ordre intérieur en vigueur au sein des établissements pénitentiaires - infractions punies de sanctions qui entraînent des restrictions au droit à la vie privée et familiale des détenus -, le législateur exerce une délégation de pouvoir qui doit être considérée comme inconstitutionnelle : l'article 22 de la Constitution prévoit en effet que les restrictions doivent être prévues par la loi et non en vertu de celle-ci. Or, la définition des infractions disciplinaires constitue un élément essentiel de l'ingérence en cause.

A.7.1. En ce qui concerne l'accessibilité des détenus au règlement d'ordre intérieur, le Conseil des ministres relève qu'un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est mis à la disposition des détenus (article 16), et ce à un ou plusieurs endroits de la prison, par exemple à la bibliothèque; par ailleurs, le détenu est informé, lors de son accueil dans la prison - notamment via l'entretien que doit avoir avec lui le directeur de prison -, de ses droits et de ses devoirs, ainsi que des règles en vigueur dans la prison ou dans la section (article 19 et arrêté royal du 8 avril 2011), ce qui inclut nécessairement les règles portées par le règlement d'ordre intérieur. Il s'ensuivrait que, même si aucune disposition ne prévoit la transmission aux détenus du règlement d'ordre intérieur, le détenu ne peut raisonnablement en ignorer ni l'existence, ni les dispositions principales, puisque celles-ci sont portées à sa connaissance lors de son entretien d'accueil à la prison et « qu'elles lui sont données, dans la mesure du possible, dans une langue qu'il comprend ou de manière intelligible »; il peut par ailleurs en demander une copie, qui lui sera délivrée gratuitement. La condition d'accessibilité aux détenus des règles contenues dans les règlements d'ordre intérieur serait donc, selon le Conseil des ministres, remplie.

La partie requérante, dans son mémoire en réplique, expose que les éléments ainsi développés par le Conseil des ministres s'apparentent à une déclaration d'intention et révèlent une méconnaissance manifeste de la réalité pénitentiaire; par ailleurs, le non-respect des modalités envisagées par l'arrêté royal précité ne ferait l'objet d'aucune sanction.

A.7.2. En ce qui concerne la condition de prévisibilité du règlement d'ordre intérieur, le Conseil des ministres expose que les comportements sanctionnés par les règlements d'ordre intérieur sont formulés de manière suffisamment précise pour permettre au détenu de déterminer si des comportements ou des omissions sont constitutifs d'une infraction disciplinaire; en effet, la prévisibilité de chaque comportement doit, comme le prouveraient diverses illustrations, être analysée au regard des précisions apportées par les dispositions du règlement lui-même, de la loi de principes et des autres réglementations applicables aux détenus.

La partie requérante, dans son mémoire en réplique, maintient sa critique portant sur des formulations vagues et imprécises. *Mutatis mutandis*, l'annulation décidée par la Cour dans son arrêt n° 158/2004 serait transposable en l'espèce, ce que conteste le Conseil des ministres.

A.7.3. Le Conseil des ministres relève également que les règlements d'ordre intérieur contiennent une partie commune à toutes les prisons, qui ne peut être modifiée par le directeur, et des dispositions qui sont propres à chaque établissement pénitentiaire (régulant, par exemple, les heures des visites, les heures d'accès à la bibliothèque, à la salle de sport, etc.). En outre, l'approbation obligatoire des règlements d'ordre intérieur par le ministre de la Justice renforce l'harmonisation des règles qu'ils contiennent, et, de la même manière, la prévisibilité de leur contenu.

A.8. En ce qui concerne l'objectif poursuivi par l'article 7 attaqué, il s'agissait, selon le Conseil des ministres, de résoudre des problèmes de sécurité et d'apporter les améliorations estimées souhaitables au régime disciplinaire, après un an de fonctionnement; selon les travaux préparatoires, la disposition précitée viserait à rendre punissable le non-respect de toutes les règles du règlement d'ordre intérieur et non plus seulement celles qui sont relatives aux objets. Ces objectifs seraient assurément nécessaires et légitimes au sein d'une société démocratique.

La partie requérante souligne la faiblesse, selon elle, de cette justification. Elle relève en outre que, en augmentant le nombre de procédures disciplinaires, le législateur s'écarte de la philosophie qui a guidé l'adoption des dispositions de la loi de principes relatives à la procédure disciplinaire, que détaille le mémoire. Les objectifs poursuivis par le législateur ne peuvent dès lors être qualifiés de légitimes et nécessaires au sein d'une société démocratique.

A.9. En ce qui concerne la proportionnalité, le Conseil des ministres relève qu'il n'y a pas lieu de se limiter aux trois sanctions visées par la requérante. Les articles 132 et 133 de la loi de principes prévoient en effet une diversité et un degré variable de gravité des sanctions disciplinaires pouvant être infligées à un détenu pour une violation du règlement d'ordre d'intérieur. Il est exposé que, conformément au principe général de droit de la proportionnalité, la sanction disciplinaire infligée à un détenu sera toujours fonction de la gravité de l'infraction disciplinaire, à savoir de première ou de seconde catégorie; les violations d'un règlement d'ordre intérieur étant des infractions de seconde catégorie, la sanction disciplinaire y afférente présentera nécessairement un degré moins grave. Le mémoire renvoie également aux garanties procédurales assurées par les articles 144 et 146 de la loi de principes.

La requérante répond que, en se bornant à distinguer la sévérité des sanctions selon qu'elles sont liées à des infractions de première ou de deuxième catégorie, le Conseil des ministres ne répond pas au moyen. Par ailleurs, contrairement à ce qu'avance cette partie, le parcours disciplinaire d'un détenu constituerait bel et bien, dans la pratique, un élément susceptible d'influencer la décision d'octroi d'une modalité d'exécution de la peine. La partie requérante souligne enfin l'absence de mise en place des commissions d'appel prévues en matière disciplinaire, qui a conduit d'ailleurs à une condamnation judiciaire de l'Etat belge en 2013.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

A.10.1. L'article 8 de la loi attaquée, en ce qu'il allonge la période d'enfermement en cellule de punition à une durée maximale de 14 jours en cas de prise d'otage, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition attaquée traiterait, de manière différente, deux personnes détenues ayant commis une infraction disciplinaire de même catégorie, l'une étant responsable d'une prise d'otage en milieu pénitentiaire, l'autre ayant commis toute autre infraction disciplinaire de première catégorie, et ce, sans justification raisonnable : il ne se justifierait pas que l'on traite avec plus de sévérité les infractions de prise d'otage par rapport à d'autres infractions dont la gravité peut être à tout le moins égale, quand bien même cette infraction créerait un trouble grave à l'ordre ou à la sécurité de la prison. La partie requérante relève également que, alors que le législateur entendait sanctionner plus lourdement les prises d'otage en vue d'évasion, cette hypothèse ne représenterait que 4 % de l'ensemble des évasions.

A.10.2. La partie requérante souligne également le caractère disproportionné de la mesure, dès lors que l'infraction de prise d'otages est déjà incriminée par l'article 347bis du Code pénal, lequel prévoit une peine de vingt ans de réclusion pouvant aller jusqu'à une peine de réclusion à perpétuité, en fonction des circonstances



aggravantes retenues. Une telle infraction sera donc, en toute hypothèse, soumise à une juridiction, à laquelle il appartiendra, *in fine*, de condamner l'auteur à une peine correspondant à une juste répression de l'infraction.

A.10.3. Il est enfin exposé que la mesure attaquée se justifierait « d'autant moins qu'elle porte sur la sanction la plus lourde, soit l'isolement, et [irait] à l'encontre de la tendance internationale qui tend vers une réduction drastique du nombre de jours d'enfermement en cellule de punition, voire qui vise la suppression pure et simple de cette sanction », compte tenu de ses effets très dommageables. Selon ces dispositions internationales, que détaille la requérante, l'isolement serait source d'effets dommageables, devrait être aussi court que possible et devrait n'être jamais imposé comme sanction voire être aboli, dès lors qu'il constitue un traitement cruel, inhumain et dégradant.

A.11.1. Le Conseil des ministres expose tout d'abord que la mesure en cause, qui permet de porter l'enfermement en cellule de punition à quatorze jours en cas de prise d'otage, d'une part est laissée à l'appréciation du directeur de prison, et, d'autre part n'a fait l'objet d'aucune critique de la part de la section de législation du Conseil d'Etat, qui a pourtant expressément examiné les règles de droit international applicables en la matière.

A.11.2. Par ailleurs, s'agissant de l'argument tiré de l'article 347*bis* précité du Code pénal, il est souligné que le principe *non bis in idem* n'empêche nullement de sanctionner disciplinairement des faits pour lesquels le prévenu a déjà été condamné par une juridiction répressive, et donc le cumul des sanctions pénales et disciplinaires. Le Conseil des ministres souligne en outre la nature différente de la peine disciplinaire et de la sanction pénale dans le cadre très particulier de la détention pénitentiaire : alors que la sanction pénale intervient plusieurs mois après l'infraction et a pour objet de sanctionner l'individu au nom de l'intérêt général et de l'action publique, la sanction disciplinaire - notamment par son caractère dissuasif exposé lors des travaux préparatoires - vise à permettre au directeur de la prison de maintenir un minimum d'ordre et de sécurité au quotidien au sein de la prison. L'autonomie du disciplinaire est d'ailleurs expressément consacrée par l'article 125 de la loi de principes.

En réponse à cette argumentation, la partie requérante expose que, en vertu de l'article 122 de la loi de principes, « le régime disciplinaire vise à garantir l'ordre dans le respect de la dignité, du respect de soi ainsi que de la responsabilité individuelle et sociale des détenus ». Or, il ressort des travaux préparatoires que, par la mesure en cause, le législateur visait à dissuader les prises d'otage en milieu pénitentiaire et à agir contre cette problématique de manière répressive. Dès lors qu'il s'agit là de missions confiées à la loi pénale et non au régime disciplinaire, les moyens adoptés par le législateur ne peuvent être considérés comme légitimes et nécessaires à la recherche de l'objectif poursuivi, la loi pénale ayant déjà donné une réponse adéquate à la problématique dont question.

A.11.3. Quant au fond, le Conseil des ministres souligne l'extrême gravité de la prise d'otage sur les plans physique et psychique, en ce qu'elle est susceptible de porter ainsi atteinte à l'intégrité de plusieurs personnes. Elle se distinguerait donc clairement des neuf comportements identifiés à l'article 129 de la loi de principes, dans la mesure où, contrairement à ces comportements individualisés, la prise d'otage se caractérise par un cumul de ces derniers et cristallise à elle seule plusieurs de ces infractions énumérées; c'est ce cumul d'infractions qui justifierait un traitement disciplinaire différent.

En réponse à cette argumentation, la partie requérante souligne que, en vertu de l'article 143, § 2, de la loi de principes, en cas de concours d'infractions disciplinaires, les diverses infractions sont sanctionnées comme une seule infraction disciplinaire de la même catégorie que la plus grave des infractions concourantes; dès lors, le fait que la prise d'otages se caractérise par le cumul de plusieurs infractions ne peut justifier qu'un traitement particulier lui soit réservé, puisque la situation du concours est déjà réglée par la loi de principes. Il pourrait s'avérer en outre qu'une infraction avec prise d'otage d'une seule personne, menacée mais non blessée, soit sensiblement moins grave que d'autres infractions de cette catégorie, *a fortiori* en cas de concours, telles qu'une rébellion au cours de laquelle un détenu aggraverait et blesserait un ou plusieurs agents pénitentiaires.

A.11.4. Le Conseil des ministres relève également que la durée de 14 jours en cause est un maximum, laissé à l'appréciation du directeur, et est assortie de diverses garanties et modalités, que la loi de principes fixe en ses articles 134, §§ 2 et 3, 135, §§ 1er et 2, 136 et 137, § 2.

En réponse à cette argumentation, la partie requérante souligne que le Conseil des ministres néglige différents points : le détenu est, en toutes hypothèses, privé du droit de téléphoner à ses proches, ce qui restreint indéniablement les contacts avec le milieu familial; après trois jours de sanction, le détenu ne peut recevoir que certaines catégories de visiteurs autorisés; ces visites autorisées se déroulent dans un cadre tout à fait différent de celui des visites habituelles, soit dans « un local équipé d'une paroi de séparation transparente », ce qui ne peut équivaloir aux conditions d'une visite habituelle.

La partie requérante relève par ailleurs l'absence de sanctions attachées aux garanties avancées par le Conseil des ministres, ainsi que le fait qu'elles restent souvent lettre morte, compte tenu de la réalité pénitentiaire; en toute hypothèse, l'existence de ces dispositions légales et leur éventuelle application ne seraient, en aucun cas, de nature à réduire les effets dommageables qu'engendrent les mesures d'isolement.

- B -

B.1. Le recours en annulation porte sur les articles 2, 7 et 8 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 » (ci-après : la loi du 1er juillet 2013).

Tels qu'ils ont été modifiés respectivement par ces articles 2, 7 et 8, les articles 84, 130 et 132 de la loi de principes précitée disposent :

« Art. 84. § 1er. Le directeur veille à l'attribution du travail disponible dans la prison aux détenus qui en ont fait la demande. Cette demande doit être actée dans un formulaire établi par le Roi.

§ 2. Le travail attribué ne peut porter atteinte à la dignité du détenu ni présenter le caractère d'une sanction disciplinaire.

§ 3. L'attribution du travail aux condamnés tient compte du plan de détention individuel visé au titre IV, chapitre II.

§ 4. Le travail mis à disposition en prison ne fait pas l'objet d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. ».

« Art. 130. Sont considérés comme infractions disciplinaires de la seconde catégorie :

- 1° la prolifération d'injures à l'égard de personnes se trouvant dans la prison;
- 2° le non-respect des dispositions prévues par le règlement d'ordre intérieur;
- 3° le refus d'obtempérer aux injonctions et aux ordres du personnel de la prison;

4° la présence non autorisée dans un espace en dehors du délai admis ou dans un espace pour lequel aucun droit d'accès n'a été accordé;

5° les contacts non réglementaires avec un codétenu ou avec une personne étrangère à la prison, à l'exception de l'infraction disciplinaire mentionnée à l'article 129, 9°;

6° le fait de ne pas maintenir ou de ne pas maintenir suffisamment l'espace de séjour et des espaces communs en état de propreté, ou le fait de souiller des terrains;

7° le fait d'occasionner des nuisances sonores qui entravent le bon déroulement des activités de la prison. ».

« Art. 132. Quelle que soit la nature de l'infraction disciplinaire, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être infligées :

1° la réprimande avec inscription dans le registre des sanctions disciplinaires vise à l'article 146;

2° la restriction ou la privation, pour une durée maximale de trente jours, du droit de se procurer certains objets à la cantine, à l'exception des articles de toilette et du nécessaire pour la correspondance;

3° l'isolement (dans l'espace de séjour attribué au détenu), selon les modalités prévues à la section IV ci-après, pour une durée maximale de quinze jours en cas d'infraction de la seconde catégorie;

4° l'enfermement en cellule de punition, selon les modalités prévues à la section III ci-après, pour une durée maximale de neuf jours en cas d'infraction de la première catégorie et pour une durée maximale de trois jours en cas d'infraction de la seconde catégorie;

Cette sanction peut être infligée pour une durée maximale de quatorze jours en cas de prise d'otage ».

#### *Quant au premier moyen*

B.2. L'article 84, § 4 précité, inséré par l'article 2 de la loi du 1er juillet 2013, prévoit que le travail mis à disposition en prison ne fait pas l'objet d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Selon la partie requérante, cette disposition violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 23 de celle-ci, en ce qu'elle exclut le travail

pénitentiaire de la protection attachée à la qualification de contrat de travail, sans prévoir de protection équivalente.

B.3. Le Conseil des ministres soutient que les détenus exerçant un travail pénitentiaire et les travailleurs salariés ne constituent pas des catégories comparables, et ce en considération des articles 81 à 86 de la loi de principes, précitée, du 12 janvier 2005 « concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus » (ci-après : la loi de principes), qui fixent le contenu et les obligations inhérentes au travail pénitentiaire.

Il y a dès lors lieu d'examiner si les détenus exerçant un travail pénitentiaire et les travailleurs salariés constituent des catégories suffisamment comparables au regard du régime juridique encadrant le travail des uns et des autres.

B.4. L'exposé des motifs mentionne :

« L'article 84 de la loi est complété de manière à affirmer clairement qu'aucun contrat de travail au sens de la loi de 1978 n'est conclu avec les détenus qui exécutent un travail pénitentiaire. En effet, le fait qu'il y ait une obligation dans le chef de l'administration de mettre les détenus au travail contredit l'idée même de relation contractuelle, laquelle implique une volonté libre des contractants. Sur le plan opérationnel, l'assimilation à un vrai contrat de travail, avec toutes les conséquences que cela implique (charge de travail administratif, montant des rétributions, ...), aboutirait à une impossibilité de mettre encore des détenus au travail. Il est donc préférable, comme c'est le cas en France par exemple, que ce principe figure de manière explicite dans la législation.

Afin de donner suite aux remarques du Conseil d'Etat, il convient de renvoyer au fait que la réglementation qui régit le travail pénitentiaire se trouve dans la loi de Principes elle-même, dans les arrêtés royaux en cours d'élaboration et dans les règlements d'ordre intérieur qui ont été approuvés par la ministre. L'élaboration de cette réglementation a pris en compte les Règles pénitentiaires européennes. Dans l'attente de l'arrêté royal relatif aux accidents du travail dans les prisons, un système d'indemnisation basé sur l'équité est d'application aux détenus victimes d'un accident du travail, ce système est décrit par une série de circulaires. Enfin, la réglementation fédérale sur le bien-être au travail est d'application au travail pénitentiaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2744/001, pp. 5-6).

Le Conseil d'Etat a observé en ce qui concerne l'article 2 attaqué :

« [...] Dès lors que l'article 81 de la loi de principes accorde au détenu un *droit* à participer au travail disponible en prison, et qu'il est par conséquent permis de douter de

l'existence d'un élément intentionnel chez l'employeur, la disposition en projet n'est pas critiquable. Il apparaît en outre que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur. D.H.) laisse une très grande liberté d'appréciation aux Etats pour déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure, les détenus doivent être soumis à des règles de droit social. Aucune obligation de prévoir un contrat de travail pour les détenus effectuant du travail pénitentiaire ne peut être déduite de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : C.E.D.H.).

Rien ne s'oppose par conséquent à éliminer l'imprécision actuelle au sujet de la qualification juridique du travail pénitentiaire, comme le fait l'article 84, § 4, en projet.

Cette disposition n'apporte cependant pas encore de réponse à la question de savoir quelle est alors la nature juridique du rapport de droit entre l'autorité pénitentiaire et le détenu lorsque celui-ci effectue un travail en prison, ni à celle de savoir quelle législation sur le travail autre que la loi du 3 juillet 1978 s'applique au travail pénitentiaire » (*ibid.*, p. 14).

B.5. L'examen des particularités du travail pénitentiaire par rapport au travail salarié conduit à constater que le premier se distingue substantiellement du second, en particulier sous l'angle de certaines modalités de formation de la relation de travail, des objectifs assignés au travail en milieu pénitentiaire, ainsi que des circonstances et contraintes spécifiques de ce travail.

B.6.1. En ce qui concerne tout d'abord la formation de la relation de travail, il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 81 de la loi de principes, le détenu a le droit de participer au travail disponible dans la prison; l'article 82 de la même loi prévoit que l'administration pénitentiaire veille à l'offre ou à la possibilité d'un travail, avec pour finalités celles que précise cette même disposition; enfin, l'article 84, § 1er, précise que le directeur veille à l'attribution du travail disponible dans la prison aux détenus qui en ont fait la demande.

Ces dispositions ont pour effet de conférer au détenu désireux de travailler un droit au travail, dans les limites du « travail disponible » au sein de l'établissement pénitentiaire.

B.6.2. En ce qui concerne ensuite les objectifs assignés par le législateur au travail en milieu pénitentiaire, l'article 82, précité, de la loi de principes précise que ce travail doit permettre aux détenus « de donner un sens à la détention, de préserver, renforcer ou d'acquérir l'aptitude à exercer après leur libération une activité assurant leur subsistance,

d'adoucir leur détention, d'assumer des responsabilités, le cas-échéant, vis-à-vis de leurs proches parents et des victimes, et, s'il y a lieu, de payer intégralement ou partiellement des dettes dans la perspective d'une réparation ou de leur réinsertion ».

La plupart de ces objectifs sont propres au travail en milieu pénitentiaire. Tel est le cas de l'objectif de réinsertion professionnelle du détenu après sa libération. Tel est également le cas, s'il y a lieu, de l'objectif de réparation du tort causé aux victimes, assigné au travail effectué par le détenu, en ce que cet objectif est visé dans le plan de détention individuel prévu par l'article 38 de la loi de principes : ce plan de détention contient en effet « une esquisse [...] des activités axées sur la réparation du tort causé aux victimes » ainsi que des « propositions d'activités auxquelles le détenu participera, telles que : 1° le travail disponible ou à mettre à sa disposition dans le cadre de l'exécution de la peine; ».

B.6.3. En ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le travail en milieu pénitentiaire se déroule, celles-ci sont largement tributaires d'éléments propres à cet environnement. Au premier rang de ceux-ci figurent les contraintes d'ordre et de sécurité au sein de la prison, lesquelles sont de nature à interférer dans l'offre et les conditions de travail. Il en va de même du rythme des prestations de travail, conditionné par la situation personnelle du détenu : par exemple l'extraction pour comparution devant une juridiction, transfert de prison ou suspension du travail pendant l'exécution d'une sanction disciplinaire. De même, les caractéristiques de chaque établissement pénitentiaire, tels les locaux disponibles ou le personnel susceptible d'encadrer le travail des détenus, peuvent être de nature à interférer dans l'offre, la nature ou les conditions de ce travail.

B.6.4. Enfin, il y a lieu de prendre également en compte certaines contraintes, qualifiées d'opérationnelles lors des travaux préparatoires, telles que la charge de travail administratif et les minima de rémunération, qu'impliquerait l'assimilation du travail pénitentiaire à celui visé par la loi du 3 juillet 1978 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2744/001, p. 5). Il suffit de constater que ces contraintes seraient de nature à rendre plus difficile la mise au travail des détenus.

B.7. Il résulte de ce qui précède que les détenus exerçant un travail pénitentiaire se trouvent dans une situation trop éloignée de celle dans laquelle se trouvent les travailleurs salariés pour que les premiers puissent être utilement comparés aux seconds en ce qui concerne le régime juridique encadrant le travail des uns et des autres (CEDH, grande chambre, 7 juillet 2011, *Stummer* t. Autriche, §§ 93 à 95).

B.8. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant au deuxième moyen*

B.9. Selon la partie requérante, l'article 130, 2°, de la loi de principes, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi attaquée, violerait l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il érige en infraction disciplinaire de seconde catégorie le non-respect des dispositions prévues par le règlement d'ordre intérieur.

La partie requérante limite toutefois ses critiques au fait que, en assimilant le non-respect du règlement d'ordre intérieur à une infraction disciplinaire de la seconde catégorie, la disposition attaquée expose le détenu - et ce pour n'importe quelle violation du règlement d'ordre intérieur - aux sanctions d'isolement ou d'enfermement en cellule de punition prévues respectivement par l'article 132, 3° et 4°, de la loi de principes, ou encore à la privation ou à la restriction des contacts avec des visiteurs extérieurs à la prison, prévue par l'article 133, 3°, de la même loi. Aux deux premières de ces sanctions sont associées, respectivement, la limitation du droit de visite aux « personnes extérieures à la prison visées à l'article 59, § 1er » - soit les parents proches et le cohabitant - (article 140, § 2, alinéas 2 et 3) et la privation de visite de personnes extérieures à la prison, sauf pour ce qui concerne les parents et cohabitant précités lorsque l'enfermement dure plus de trois jours (article 135, 2°).

Ces interdictions ou restrictions du droit de visite constitueraient, selon la requérante, une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes détenues; cette

ingérence devrait en conséquence être prévue par la loi, et être nécessaire, dans une société démocratique, à la poursuite de l'un ou de plusieurs buts légitimes énoncés à l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les critiques portent sur le non-respect du principe de légalité, ainsi que sur le manque d'accessibilité et le défaut de prévisibilité qui résulteraient de la disposition attaquée.

B.10. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans ce droit ne pourra avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.11.1. En vertu de l'article 130, 2°, de la loi de principes, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi attaquée, le non-respect des dispositions prévues par le règlement d'ordre intérieur est une infraction disciplinaire de la seconde catégorie. De telles infractions peuvent faire l'objet de sanctions qui sont susceptibles de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale du détenu et qui sont prévues à l'article 132 de la même loi, comme la possibilité d'isolement ou d'enfermement en cellule de punition ou la restriction du droit de visite.

B.11.2. Le règlement d'ordre intérieur de l'établissement pénitentiaire a pour but de fixer des règles en vue du bon fonctionnement interne et de garantir l'ordre et la sécurité, de sorte qu'il n'est pas sans justification raisonnable que le non-respect de ce règlement puisse être sanctionné. C'est le propre d'un règlement d'ordre intérieur de tenir compte, dans sa rédaction, des caractéristiques spécifiques de l'établissement pénitentiaire ou de la section de cet établissement qu'il vise.



Aux termes de l'article 16 de la loi de principes, dans chaque prison, le chef d'établissement rédige un règlement d'ordre intérieur conformément aux dispositions fixées par ou en vertu de cette loi et conformément aux instructions données par le ministre. Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du ministre.

B.11.3. Lorsqu'il rédige le règlement d'ordre intérieur, le chef d'établissement est dès lors lié par un cadre légal et réglementaire.

Le législateur fixe ainsi les éléments essentiels à respecter lors de l'élaboration du règlement d'ordre intérieur, délimite le pouvoir d'appréciation du chef d'établissement et fixe la nature des infractions à ce règlement ainsi que les sanctions touchant à la vie privée et familiale qui peuvent être infligées pour réprimer ces infractions.

La disposition attaquée satisfait aux exigences mentionnées en B.10.

B.12. Outre cette exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également 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 le droit au respect de la vie privée.

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*, § 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, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, § 76; 4 juillet 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 34).

B.13. Les conditions précitées s'appliquent également en ce qui concerne la protection de la vie privée et familiale des détenus (CEDH, 25 mars 1983, *Silver c. Royaume Uni*, §§ 86-90; 29 septembre 2008, *Gülmez c. Turquie*, § 49; 17 septembre 2009, *Enea c. Italie*, § 143).

B.14. En vertu de l'article 16 de la loi de principes, un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est mis à la disposition des détenus, afin qu'ils puissent prendre connaissance des règles qu'ils doivent respecter et qui peuvent donner lieu à des sanctions si elles ne sont pas respectées.

La disposition attaquée sanctionne l'infraction aux règles concrètes de ce dernier, qui tiennent compte du caractère propre à chaque établissement et qui doivent être formulées en des termes suffisamment clairs et précis pour que le détenu puisse connaître les conséquences de ses actes.

Pour déterminer la nature et le degré de la sanction, il est tenu compte, aux termes de l'article 143, § 1er, de la loi de principes, de la gravité de l'infraction, des circonstances dans lesquelles elle s'est produite, des circonstances atténuantes et des mesures provisoires qui ont été éventuellement imposées.

En cas de contestation, il appartient au juge compétent d'examiner si ces conditions sont remplies.

B.15. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

#### *Quant au troisième moyen*

B.16. Selon la partie requérante, l'article 132, 4°, tel qu'il a été complété par l'article 8 de la loi attaquée, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il allonge l'enfermement en cellule de punition à une durée, maximale, de quatorze jours en cas de prise d'otage : ce faisant, l'article 132, 4°, alinéa 2, traiterait, de manière différente, deux personnes détenues « ayant commis une infraction disciplinaire de même catégorie, l'une étant

responsable d'une prise d'otage en milieu pénitentiaire, l'autre ayant commis toute autre infraction disciplinaire de première catégorie », et ce, sans justification raisonnable.

B.17. Cette modification a été commentée comme suit lors des travaux préparatoires :

« Les problèmes qui se posent en termes de sécurité, entre autre suite aux prises d'otage à répétition en vue d'évasion, démontrent la nécessité de modifier un certain nombre de dispositions de la loi du 12 janvier 2005 relative à l'administration pénitentiaire et le statut juridique interne des détenus.

Le gouvernement souhaite donner le signal clair que la prise d'otage de toute personne qui se trouve dans une prison constitue une problématique très sérieuse et donne en conséquence au directeur de prison la possibilité de sanctionner plus lourdement une telle infraction » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2744/001, p. 4).

B.18. Il ressort de l'insertion de la disposition attaquée dans l'article 132 de la loi de principes, qui traite des sanctions, et non dans son article 129, qui définit les infractions disciplinaires de la première catégorie, ainsi que des commentaires donnés lors des travaux préparatoires par le Gouvernement, que la prise d'otage s'analyse non comme une nouvelle infraction disciplinaire, mais comme une circonstance donnant lieu à une aggravation de la sanction. En réponse à une proposition visant à ériger la prise d'otage, de façon explicite, en infraction, la ministre a ainsi précisé :

« [...] la prise d'otage ne doit pas être reprise explicitement, étant donné qu'elle peut entrer dans la catégorie des actes visés à l'article 129, 1° et 2°, de la loi de principes. Il s'agit de : 1° l'atteinte intentionnelle à l'intégrité physique de personnes ou la menace d'une telle atteinte; 2° l'atteinte intentionnelle à l'intégrité psychique de personnes, ou la menace d'une telle atteinte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2744/004, p. 28).

Il s'ensuit que la différence de traitement soumise à la Cour par la partie requérante doit être entendue comme visant celle faite, au niveau de la durée maximale d'enfermement en cellule de punition, entre les détenus ayant commis une infraction disciplinaire de première catégorie et ceux pour lesquels l'infraction a été accompagnée d'une prise d'otage : dans le premier cas, la durée maximale est de neuf jours, alors qu'elle est portée à quatorze jours dans le second cas.

Il y a lieu d'examiner si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.19. Le critère de distinction retenu dans la fixation de la durée d'enfermement maximale en cellule de punition, tiré de l'existence ou non d'une prise d'otage, constitue un critère objectif.

Par ailleurs, l'allongement de cette durée en cas de prise d'otage est pertinent par rapport à l'objectif visant à dissuader les détenus de recourir à une prise d'otage et, plus généralement, par rapport au souci de maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements pénitentiaires. Une prise d'otage constitue en effet un acte d'une extrême gravité.

Il y a encore lieu de vérifier si l'allongement de la durée maximale d'enfermement en cellule de punition, attaché à la prise d'otage par l'article 132, 4°, alinéa 2, attaqué, ne constitue pas une mesure disproportionnée au regard des objectifs précités.

B.20.1. Ainsi qu'il ressort de la formulation de la disposition attaquée, l'allongement de la durée maximale d'enfermement en cellule de punition n'est pas un effet automatique de toute prise d'otage, mais est une faculté, laissée à l'appréciation du directeur de la prison. Inspiré par le même souci de proportionnalité, l'article 143, § 1er, de la loi de principes prévoit que « pour déterminer la nature et le degré de la sanction disciplinaire, il est tenu compte de la gravité de l'infraction, des circonstances dans lesquelles elle s'est produite, des circonstances atténuantes et des mesures provisoires [...] ».

Par ailleurs, il a déjà été relevé que la mesure attaquée consiste à porter de neuf à quatorze jours la durée maximale d'enfermement en cellule de punition, lorsqu'une infraction de la première catégorie a été accompagnée d'une prise d'otage. Cet allongement n'apparaît pas excessif compte tenu de la gravité, déjà relevée, d'un tel acte. Par ailleurs, comme il a été relevé dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2744/004, p. 8), la limite de quatorze jours d'enfermement est la même que celle recommandée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Il y a lieu de noter enfin que les articles 134 à 139, qui réglementent l'enfermement en cellule de punition, contiennent aussi plusieurs mesures protectrices des droits des détenus. Ainsi cette sanction est-elle exclue à l'égard des femmes enceintes ou des détenues dont l'enfant de moins de trois ans a séjourné en prison. Diverses mesures sont également prévues visant à garantir des conditions décentes d'enfermement ainsi que les exigences de santé et d'hygiène auxquelles doit notamment satisfaire la cellule de punition. Par ailleurs, lorsque l'enfermement dure plus de trois jours, la visite des parents proches et cohabitant est autorisée, selon les modalités précisées à l'article 135, § 1er, 2°. En ce que la partie requérante objecte l'absence de sanction et/ou l'inapplicabilité en fait de ces garanties, ces critiques portent non sur les dispositions légales qui les prévoient, mais sur leur exécution : il appartient dès lors, le cas échéant, non pas à la Cour mais au juge compétent d'en connaître.

B.20.2. La partie requérante critique également la proportionnalité de la mesure au regard de l'article 347*bis* du Code pénal - qui incrimine l'infraction de prise d'otages et la sanctionne d'une peine allant de vingt ans de réclusion à la réclusion à perpétuité, en fonction des circonstances aggravantes retenues - ainsi qu'au regard de l'article 143, § 2, de la loi de principes, qui réglemente le concours d'infractions disciplinaires.

En ce qui concerne l'article 347*bis* du Code pénal, il y a lieu de distinguer, dans le cadre très spécifique de la détention pénitentiaire, la peine disciplinaire et la sanction pénale : alors que la sanction pénale intervient largement après l'infraction et a pour objet de punir l'individu, la sanction disciplinaire vise à permettre au directeur de la prison de maintenir, au quotidien, un niveau adéquat d'ordre et de sécurité au sein de la prison. L'autonomie du régime disciplinaire est d'ailleurs expressément consacrée par l'article 125 de la loi de principes, lequel prévoit que « le concours d'une infraction disciplinaire avec un délit ne fait pas obstacle à la procédure disciplinaire et à la possibilité de punir disciplinairement ». Ces considérations s'imposent *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'une prise d'otage, compte tenu de la gravité de cet acte. L'incrimination de la prise d'otage par l'article 347*bis* du Code pénal n'affecte dès lors pas la proportionnalité de la mesure attaquée.

En ce qui concerne l'article 143, § 2, de la loi de principes - qui prévoit que, en cas de concours d'infractions disciplinaires, les diverses infractions sont sanctionnées comme une seule infraction disciplinaire de la même catégorie que la plus grave des infractions concourantes -, il n'apparaît pas en quoi cette disposition affecterait la proportionnalité de la prolongation de la durée maximale d'enfermement en cellule de punition en cas de prise d'otage.

B.21. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels