

Numéro du rôle : 6086
Arrêt n° 3/2016 du 14 janvier 2016

ARRET

En cause : le recours en annulation partielle de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice et de la loi du 8 mai 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice (I), introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et Dominique Matthys.

La Cour constitutionnelle,

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

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 13 novembre 2014 et parvenue au greffe le 14 novembre 2014, un recours en annulation partielle de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice et de la loi du 8 mai 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice (I) (publiées au *Moniteur belge* du 14 mai 2014, deuxième édition) a été introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et Dominique Matthys, assistés et représentés par Me E. Cloots et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », assistées et représentées par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges;

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me M. Nève, avocat au barreau de Liège, et l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », assistées et représentées par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me M. Gees, avocats au barreau de Courtrai.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, 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 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite des demandes de certaines parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 14 octobre 2015, a fixé l'audience au 18 novembre 2015.

A l'audience publique du 18 novembre 2015 :

- ont comparu :

. Me E. Cloots, pour les parties requérantes;

. Me D. Pattyn, pour l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme »;

. Me M. Nève, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, et Me L. Laperche, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me V. Letellier, pour l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats »;

. Me T. Quintens, avocat au barreau de Courtrai, *loco* Me S. Ronse et Me M. Gees, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet 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 -

Quant à la recevabilité

A.1. L'« Orde van Vlaamse balies » et son président, parties requérantes, estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis. L'« Orde van Vlaamse balies » a pour mission de veiller aux intérêts professionnels communs de ses membres (article 495, alinéa 1er, du Code judiciaire) et peut prendre les initiatives et les mesures utiles pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable (article 495, alinéa 2, du Code judiciaire). Les dispositions attaquées, qui concernent le fait de siéger en prison, causeraient incontestablement un préjudice direct aux justiciables et aux avocats, dont les parties requérantes défendent les intérêts.

A.2. Toutes les parties intervenantes, à savoir l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », font valoir que les dispositions attaquées affecteraient leur objet social.

A.3. Le Conseil des ministres estime que les cinquième et sixième moyens, relatifs à l'obligation de principe des tribunaux de l'application des peines de siéger en prison, sont irrecevables pour tardiveté. Cette obligation trouve en effet son origine dans l'article 3 de la loi du 15 décembre 2013 portant diverses dispositions en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (ci-après : loi du 15 décembre 2013).

Même si la Cour devait estimer que la requête n'est pas tardive, les moyens précités sont irrecevables faute d'intérêt. L'annulation de l'article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014 n'aurait pas d'effet utile pour les parties requérantes, étant donné que l'obligation de principe pour les tribunaux de l'application des peines de siéger en prison trouve son origine dans la loi du 15 décembre 2013.

Le Conseil des ministres conteste également que l'objet social des parties requérantes et des parties intervenantes puisse être défavorablement affecté par les dispositions attaquées.

A.4. Selon les parties requérantes, le fait que l'obligation de principe pour les tribunaux de l'application des peines de siéger en prison était déjà prévue dans la loi du 15 décembre 2013 ne constitue pas un motif d'irrecevabilité d'un recours en annulation de la nouvelle disposition législative. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour, le fait que le législateur maintienne une règle législative existante ne prive pas les parties requérantes de leur intérêt, puisque c'est précisément le maintien de la situation antérieure qui fait l'objet de leur critique. Les parties intervenantes partagent cette analyse.

Quant au fond

Quant au règlement prévu pour les juridictions d'instruction (les articles 159, 160 et 161 de la loi du 25 avril 2014 et les articles 49, 7°, et 52, 3°, de la loi du 8 mai 2014)

A.5.1. Dans un premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'indépendance et l'impartialité du juge, le droit d'être entendu publiquement et la présomption d'innocence, garantis par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 148 de la Constitution, avec l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 9, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit qui garantit le droit d'accès au juge, sont violés en ce que les dispositions attaquées prévoient la possibilité pour la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation de siéger en prison lors d'audiences concernant le maintien en détention préventive.

Les parties requérantes soulignent qu'une personne qui a été privée de sa liberté dispose d'un recours particulier en vertu de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir le droit d'accès à une instance judiciaire qui vérifie que sa détention est légale. A ce droit sont également liées d'importantes garanties procédurales pour les détenus, qui coïncident de plus en plus avec les droits de la défense garantis par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.2. L'impartialité objective d'une juridiction d'instruction serait inévitablement menacée si elle devait siéger en prison plutôt qu'au tribunal. Si le détenu est entendu et jugé en prison, l'on donne à tout le moins l'impression que le juge estime que la prison est aussi le lieu où le détenu doit se trouver. En outre, la juridiction d'instruction se prononcerait deux fois sur des questions similaires. Elle doit d'abord se prononcer sur le risque de sécurité lié au transport de la personne détenue préventivement et ensuite sur la nécessité de maintenir la détention préventive, l'un des critères légaux étant de savoir si la détention préventive est nécessaire pour la sécurité publique. La crainte de la personne détenue préventivement que la juridiction d'instruction, après avoir décidé de tenir son audience en prison, ne puisse plus statuer de manière impartiale sur la nécessité de maintenir sa détention préventive, est objectivement justifiée.

A.5.3. Le détenu a le droit d'être entendu sur la base des garanties procédurales inscrites à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce droit d'être entendu conférerait également au détenu le droit d'être entendu publiquement, même si le détenu doit pouvoir renoncer à ce droit. En outre, l'article 148 de la Constitution exige que les audiences des tribunaux soient publiques, alors qu'en prison la publicité des audiences est purement illusoire. De plus, les dispositions attaquées ne prévoient pas l'obligation, pour la juridiction d'instruction, de siéger au tribunal lorsque la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive (ci-après : loi du 20 juillet 1990) accorde à la personne détenue préventivement le droit de comparaître à une audience publique, de sorte que le droit à la publicité est en fait mis à néant. Ceci conduit à une discrimination de la personne détenue préventivement par rapport à d'autres justiciables.

A.5.4. La présomption d'innocence serait également méconnue si les juridictions d'instruction devaient statuer, non pas au tribunal mais en prison, sur le maintien de la détention préventive. Jusqu'à preuve du contraire, le détenu est présumé ne pas répondre aux conditions du placement en détention préventive. Toutefois, si la juridiction d'instruction a déjà estimé que le détenu ne peut pas être transporté jusqu'au palais de justice en raison des risques qu'il représente pour la sécurité publique, ce détenu est bien entendu présumé répondre aux conditions légales justifiant le maintien de la détention préventive. De plus, le fait que la Cour de cassation ait estimé, dans deux cas extrêmes, qu'il était justifié de limiter les garanties procédurales du détenu ne permet pas de déduire une règle générale en vertu de laquelle les juridictions d'instruction seraient autorisées à siéger en prison.

A.6. Le Conseil des ministres constate tout d'abord que le caractère non public de la procédure devant la chambre du conseil et devant la chambre des mises en accusation ne découle pas des dispositions attaquées mais des articles 23, 1°, et 30, § 3, dernier alinéa, de la loi du 20 juillet 1990. Dans la mesure où cet aspect de la procédure est contesté, le premier moyen n'est pas recevable. Les dispositions attaquées ne violent pas non plus l'impartialité objective de la juridiction d'instruction et la présomption d'innocence. Le but de la norme attaquée est de limiter les risques d'évasion, les risques liés à la sécurité et les frais élevés que génère le transport de

détenus. La décision des juridictions d'instruction de siéger en prison ne constitue pas une décision sur le fond ou une opinion du juge concerné quant à la culpabilité de l'intéressé mais une décision d'ordre purement organisationnel, qui ne crée pas d'effets juridiques préjudiciables à l'intéressé. En outre, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, la présomption d'innocence n'est pas violée par le simple fait qu'une juridiction d'instruction siège en prison.

A.7. Dans un deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que l'indépendance et l'impartialité du juge, la présomption d'innocence et le droit à un procès public, garantis par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit qui garantit le droit à un procès équitable, sont violés en ce que les dispositions attaquées prévoient la possibilité, pour la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation, de siéger en prison pour des audiences relatives au maintien en détention préventive.

Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, les procédures de la phase d'instruction relèvent également de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme si et dans la mesure où une inobservation initiale des exigences de cet article risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès sur le fond. Même si la Cour devait estimer que le volet pénal de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à des procédures relatives au maintien en détention préventive, le volet civil est quant à lui d'application. En effet, le droit à la liberté individuelle a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme en tant que droit civil au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. A cet égard, les parties requérantes renvoient à ce qu'elles ont exposé dans le cadre du premier moyen.

D'autre part, les parties requérantes estiment qu'il n'est pas admissible que l'audience concernant une personne en détention préventive se déroule en prison lorsque le législateur lui-même garantit explicitement le droit à ce qu'une cause soit examinée publiquement. Ainsi, l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990 prévoit une exception à la règle selon laquelle la procédure devant les juridictions d'instruction se déroule à huis clos. Après six mois ou un an de détention, en fonction de la gravité de la peine maximale qu'il encourt, l'inculpé peut, lors de sa comparution en chambre du conseil ou en chambre des mises en accusation, demander de comparaître en audience publique. Cette demande ne peut être refusée que dans des cas déterminés. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à une audience publique est seulement garanti si le public peut obtenir des informations sur le lieu et le moment de l'audience, et si l'endroit où l'audience se tient est facilement accessible au public. La tenue d'une audience en dehors d'une salle d'audience normale, dans un lieu où le grand public n'a généralement pas accès, en particulier dans une prison, constitue un obstacle majeur au caractère public de l'audience. Dans ce cas, l'autorité est obligée de prendre des mesures compensatoires qui garantissent que le public et les médias sont informés du lieu de l'audience et ont réellement accès à ce lieu. En l'absence de mesures compensatoires adéquates, l'effet négatif sur la publicité doit être justifié par des motifs impérieux, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.8. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », parties intervenantes, ajoutent que pour juger du droit à un procès équitable, il est tenu compte du contexte de l'acte de juridiction. Le législateur a également arrêté certaines dispositions qui garantissent que le contexte de l'acte de juridiction ne compromet pas l'impartialité requise : l'accusé comparaît libre et n'est accompagné de gardes que pour empêcher qu'il s'évade, il est interdit d'exposer des prévenus à la curiosité publique et à la presse, les détenus appelés à comparaître devant l'autorité judiciaire doivent porter leurs propres vêtements. Toutes ces dispositions ont été dictées par le souci que les détenus ne comparaissent pas devant le juge en tant que condamnés ou avec une apparence de culpabilité. De plus, le législateur n'a manifestement pas envisagé des mesures moins radicales, en vue d'atteindre l'objectif de limiter les risques en matière de sécurité. Il ne faut pas sous-estimer l'effet intimidant d'un environnement carcéral sur les parties civiles. Cet environnement affecte également la liberté d'action de l'avocat. Le Conseil des ministres n'apporte par ailleurs aucune preuve des économies prétendument réalisées.

A.9. Pour ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité du juge et la présomption d'innocence, le Conseil des ministres se réfère à ce qu'il a exposé dans le cadre du premier moyen. Pour ce qui concerne le droit à la publicité, il renvoie à son exception d'irrecevabilité. A titre subsidiaire, il souligne que le droit à la publicité peut être limité dans l'intérêt de l'ordre public ou de la sécurité nationale et que les dispositions attaquées ne

touchent pas à l'obligation de publicité découlant de l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990. Siéger en prison ne constitue en effet qu'une possibilité, pas une obligation.

A.10. Dans le troisième moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution. Les dispositions attaquées créeraient une différence de traitement entre, d'une part, les détenus qui doivent comparaître devant une juridiction d'instruction et qui, en vertu de l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990, ont droit à ce que leur cause soit examinée publiquement et, d'autre part, les détenus qui doivent comparaître devant une chambre de l'application des peines et qui, en vertu de l'article 36 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (ci-après : la loi du 17 mai 2006), ont droit à ce que leur cause soit examinée publiquement. Alors que, pour la seconde catégorie de détenus, le législateur a prévu, en vue de garantir la publicité de l'audience, que celle-ci devait nécessairement avoir lieu au tribunal même, il n'a pas prévu cette obligation pour la première catégorie de détenus.

A.11. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », parties intervenantes, désignent trois autres catégories de détenus qui se trouvent dans des cas comparables à celui de l'inculpé qui doit comparaître devant les juridictions d'instruction pour la confirmation de sa détention préventive ou pour le maintien de celle-ci. Premièrement, au moment du règlement de la procédure, la chambre du conseil statue également sur le maintien de la détention préventive, sans possibilité de siéger en prison (article 127 du Code d'instruction criminelle). Deuxièmement, un étranger peut réclamer la liberté provisoire à la chambre du conseil, lorsqu'il a été arrêté provisoirement sur la base de l'article 5 de la loi sur les extraditions. Bien que ce recours se déroule de la même manière que dans le cadre de la détention préventive, la chambre du conseil ne dispose pas de la possibilité de siéger en prison. Troisièmement, dans les cas prévus par l'article 27, § 1er, de la loi du 20 juillet 1990, la chambre du conseil doit également statuer sur le maintien de la détention préventive sans disposer de la possibilité de siéger en prison.

A.12. Le Conseil des ministres constate que le troisième moyen des parties requérantes est basé sur une lecture erronée des dispositions attaquées et des travaux préparatoires. Il souligne à nouveau que l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990 reste intégralement applicable. Le simple fait que les juridictions d'instruction ont la possibilité de siéger en prison dans certains cas n'y change rien. Il n'y a donc pas de différence de traitement.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que les deux catégories ne sont pas comparables. La première catégorie concerne des personnes qui ont le statut d'inculpé et qui relèvent donc de la compétence des juridictions d'instruction. La seconde catégorie concerne des personnes qui ont été condamnées et qui relèvent donc de la compétence des tribunaux de l'application des peines, lesquelles ont de tout autres compétence et finalité que les juridictions d'instruction dans le cadre de la détention préventive. Même si la Cour devait estimer que les deux catégories sont comparables, la prétendue différence de traitement est justifiée, en l'occurrence pour limiter ou exclure des risques en matière de sécurité.

A.13. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité et celui de non-rétroactivité des lois, tels qu'ils sont garantis par les articles 10, 11 et 12, alinéa 2, de la Constitution, combinés avec les articles 5, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, et en tant que principes généraux de droit.

Premièrement, les dispositions attaquées laissent aux juridictions d'instruction une liberté d'appréciation illimitée dans la fixation du lieu où elles tiendront l'audience. L'absence totale de critères légaux limitant la liberté d'appréciation du juge démontre que les dispositions attaquées sont en réalité uniquement motivées par le souhait du Gouvernement de réduire les coûts plutôt que par celui de garantir la sécurité publique. De plus, le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination est violé, étant donné que les détenus sont complètement abandonnés au jugement subjectif de la juridiction d'instruction en question, de sorte que des détenus qui se trouvent dans des situations équivalentes, par exemple en termes de risques pour la sécurité, seront inévitablement traités différemment.

Deuxièmement, le principe de légalité est violé en ce que les dispositions attaquées entrent rétroactivement en vigueur. Etant donné le manque de justification et de pertinence de l'entrée en vigueur rétroactive, la rétroactivité vise en réalité à valider rétroactivement les audiences de juridictions d'instruction qui ont eu lieu en

prison avant le 14 mai 2014, sans base légale. Le législateur tente sans doute ainsi d'éviter l'échec de procédures pénales ultérieures, pour vices de procédure, devant les juridictions d'instruction. Une telle démarche est inconciliable avec la jurisprudence constante de la Cour, car elle vise à influencer l'issue d'une procédure juridictionnelle en cours.

A.14. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », parties intervenantes, constatent que les dispositions attaquées ne prévoient aucune procédure pour siéger en prison. Elles ne précisent pas qui prend une telle décision, ni sur la base de quels critères, ni s'il y a lieu de rédiger un règlement particulier en la matière. En outre, aucune obligation particulière de motivation n'est imposée, le juge ne dispose pas du pouvoir de fixer les conditions matérielles de l'audience, parmi lesquelles les mesures de sécurité, et l'avis préalable du ministère public ou du bâtonnier de l'Ordre des avocats ne doit pas être recueilli.

A.15. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », parties intervenantes, soulignent tout d'abord l'absence d'un quelconque critère objectif et relèvent que les dispositions attaquées ne précisent pas non plus à qui il appartient de décider qu'une juridiction d'instruction siègera en prison. De plus, il y a de nombreux problèmes pratiques à régler pour que des audiences des juridictions d'instruction puissent avoir lieu en prison. Ainsi, il est entre autres illusoire de croire que les détenus et leurs avocats auront accès à distance à une version numérique du dossier. Les parties intervenantes se posent également des questions quant à la disponibilité des juges d'instruction. Enfin, elles émettent des doutes quant à la possibilité réelle de rendre la justice en prison.

A.16. En ce qui concerne la première branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres doute que le changement de lieu de siège des juridictions d'instruction relève du principe de légalité en matière pénale. Et même si cela devait être le cas, la Cour a déjà estimé à plusieurs reprises que le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue au juge un pouvoir d'appréciation. Les travaux préparatoires précisent en outre que les juridictions d'instruction ne sont autorisées à siéger en prison que dans des cas exceptionnels et que la décision à cet égard revient aux juridictions d'instruction et au chef de corps. Les parties requérantes font dès lors une lecture partielle et erronée des travaux préparatoires.

En ce qui concerne la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres relève tout d'abord qu'il est uniquement dirigé contre l'article 161 de la loi du 25 avril 2014. Il conteste par ailleurs l'intérêt des parties requérantes à dénoncer la rétroactivité des dispositions attaquées. Les travaux préparatoires montrent clairement que ces dispositions confèrent une base légale à une possibilité, fût-elle prétorienne, qui existait déjà. En cas d'annulation, les juridictions d'instruction se rabattront sur la jurisprudence constante de la Cour de cassation. La disposition attaquée n'a en outre nullement pour but d'influencer l'issue de procédures en cours, étant donné que la tenue d'une audience de la juridiction d'instruction en prison constitue une mesure d'ordre purement organisationnel.

Quant au règlement prévu pour les tribunaux de l'application des peines (article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014)

A.17. Dans le cinquième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014 viole l'indépendance et l'impartialité du juge et le droit d'être entendu publiquement, garantis par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 148 de la Constitution, avec l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 9, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le droit d'accès au juge en tant que principe général de droit, en ce que les chambres de l'application des peines sont en règle générale tenues de siéger en prison. Les parties requérantes renvoient à cet égard aux arguments qu'elles ont déjà développés dans le premier moyen.

Par ailleurs, elles précisent encore les points suivants. Contrairement aux personnes qui se trouvent en détention préventive, un détenu n'a pas droit, en principe, à un contrôle régulier, par une instance juridictionnelle, de la légalité de sa détention. La Cour européenne des droits de l'homme fait toutefois une exception lorsque la peine d'emprisonnement est divisée en une période minimale à purger, qui est considérée comme « punitive », et une période résiduelle, considérée comme « période de sécurité ». On peut en déduire que l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable aux chambres de

l'application des peines, tout au moins lorsqu'elles statuent sur des mesures qui ont un caractère sécuritaire ou sur des facteurs qui peuvent varier au fil du temps.

Le droit d'accès au juge est en outre garanti par l'article 13 de la Constitution et a valeur de principe général de droit. Puisque le législateur a explicitement choisi, en créant les tribunaux de l'application des peines en 2006, de ne plus laisser la phase de l'application des peines dans les mains du pouvoir exécutif mais dans celles du pouvoir judiciaire, les garanties procédurales qui s'y rapportent, comme l'impartialité judiciaire et l'exigence de publicité, doivent également être respectées.

Enfin, la possibilité pour les chambres de l'application des peines de siéger en prison au sujet de condamnés qui ne s'y trouvent pas ne saurait être justifiée par des considérations sécuritaires puisqu'il n'est pas nécessaire, dans ce cas, de prévoir un transport entre la prison et le palais de Justice.

A.18. Comme cela a déjà été indiqué plus haut, le Conseil des ministres estime que le recours est irrecevable en tant qu'il concerne les tribunaux de l'application des peines, pour des motifs de tardiveté et de défaut d'intérêt. A titre subsidiaire, il souligne que l'article 36, alinéa 1er, de la loi du 17 mai 2006 prévoit que l'audience du tribunal de l'application des peines se déroule à huis clos. Une annulation de la disposition attaquée ne répondrait donc pas au grief des parties requérantes par rapport à l'exigence de publicité. Dans la mesure où le cinquième moyen concerne cette exigence, il est irrecevable.

A titre plus subsidiaire encore, le Conseil des ministres renvoie à son exposé à propos du premier moyen. Il relève en outre que la disposition attaquée prévoit l'obligation légale, pour le tribunal de l'application des peines, de siéger en prison lorsque le condamné y séjourne. Par conséquent, le tribunal de l'application des peines ne doit pas prendre de décision préalable et son indépendance et son impartialité ne sauraient donc être compromises. Le tribunal de l'application des peines peut effectivement décider de siéger en prison lorsque le condamné ne séjourne pas en prison. Il s'agit toutefois d'une mesure d'ordre purement organisationnel, en vue de la sécurité publique. Enfin, l'article 148 de la Constitution prévoit que les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs. Dans ce cas, la disposition attaquée a justement été prise pour garantir la sécurité publique.

A.19. Dans le sixième moyen, les parties requérantes allèguent que l'indépendance et l'impartialité du juge et le droit à ce qu'une cause soit examinée publiquement, garantis par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 148 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le droit à un procès équitable en tant que principe général de droit, sont violés par la disposition attaquée en ce que les chambres de l'application des peines sont en règle générale tenues de siéger en prison.

Etant donné qu'un grand nombre de mesures en matière d'application des peines sont à considérer comme relevant du droit civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le volet civil de cet article s'applique à la disposition attaquée. Comme cela a été exposé dans le deuxième moyen, cet article s'oppose à ce que des audiences puissent, et à plus forte raison doivent, se dérouler en prison. Cela vaut *a fortiori* pour les condamnés qui ne séjournent même pas en prison. Même si la Cour devait estimer que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux procédures devant les chambres de l'application des peines, le droit à un procès équitable s'applique malgré tout en tant que principe général de droit. En outre, les audiences doivent satisfaire à l'exigence de publicité prévue par l'article 148 de la Constitution.

A.20. Comme exposé plus haut, le Conseil des ministres estime que le recours est irrecevable en tant qu'il concerne les tribunaux de l'application des peines, pour des motifs de tardiveté et de défaut d'intérêt, et, à titre subsidiaire, que le recours est irrecevable en ce qu'il porte sur l'exigence de publicité. A titre plus subsidiaire encore, le Conseil des ministres relève que, contrairement à la jurisprudence constante de la Cour de cassation, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'appliquent pas à la procédure devant les tribunaux de l'application des peines. Pour le surplus, il renvoie à sa réfutation du cinquième moyen.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 159, 160 et 161 de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice (ci-après : la loi du 25 avril 2014) et des articles 49, 6° et 7°, et 52, 3°, de la loi du 8 mai 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice (I) (ci-après : la loi du 8 mai 2014).

B.1.2. Les articles attaqués de la loi du 25 avril 2014 disposent :

« Art. 159. L'article 76 du Code judiciaire, modifié en dernier lieu par la loi du 21 avril 2007, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ La chambre du conseil peut siéger en prison pour traiter des affaires en application des articles 21, 22 et 22bis de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive [...]. ’ ».

« Art. 160. L'article 101 du même Code, modifié en dernier lieu par la loi du 3 décembre 2006, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ La chambre des mises en accusation peut siéger en prison pour traiter des affaires en application de l'article 30 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive [...]. ’ ».

« Art. 161. Les articles 159 et 160 ont effet à partir du 1er janvier 2014 ».

B.1.3. Les articles attaqués de la loi du 8 mai 2014 disposent :

« Art. 49. A l'article 102 de la même loi, qui remplace l'article 76 du Code judiciaire, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

6° l'article 76, § 4, du Code judiciaire est remplacé par ce qui suit :

‘ § 4. Sauf pour le prononcé des jugements pour lesquels elles siègent dans tout tribunal de première instance situé dans le ressort de la cour d'appel, les chambres de l'application des peines siègent dans la prison à l'égard des condamnés qui séjournent en prison. Elles peuvent siéger dans la prison ou dans tout tribunal de première instance situé dans le ressort de la cour d'appel à l'égard des condamnés qui ne séjournent pas en prison. Lorsqu'il est fait application

de l'article 36 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits des victimes dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, elles siègent dans tout tribunal de première instance situé dans le ressort de la cour d'appel. »;

7° l'article 76 du Code judiciaire est complété par un § 5 rédigé comme suit :

« § 5. La chambre du conseil peut siéger en prison pour traiter des affaires en application des articles 21, 22 et 22bis de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive. » ».

« Art. 52. A l'article 110 de la même loi, qui remplace l'article 101 du Code judiciaire, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

3° l'article 101 du Code judiciaire est complété par un § 3 rédigé comme suit :

« § 3. La chambre des mises en accusation peut siéger en prison pour traiter des affaires en application de l'article 30 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive. » ».

Quant à l'intérêt

B.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes et les parties intervenantes ne justifient pas de l'intérêt requis puisqu'elles ne sont pas affectées défavorablement par les dispositions attaquées.

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.1. L'« Orde van Vlaamse balies » et son président, parties requérantes, et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, partie intervenante, ont pour mission de veiller aux intérêts professionnels communs de leurs membres (article 495, alinéa 1er, du Code judiciaire) et peuvent prendre les initiatives et les mesures utiles pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable (article 495, alinéa 2, du Code judiciaire). L'article 495 du Code judiciaire habilite ces Ordres à introduire ou à soutenir un recours en annulation de

dispositions susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'avocat et du justiciable. Les dispositions attaquées, qui concernent la possibilité, pour certaines juridictions, de siéger en prison, peuvent affecter directement et défavorablement les intérêts des avocats et des justiciables. Les parties requérantes et la partie intervenante disposent donc de l'intérêt requis au recours.

B.4.2. Dès lors que ces parties justifient d'un intérêt à agir, la Cour ne doit pas examiner l'intérêt des autres parties.

L'exception est rejetée.

Quant à la recevabilité ratione temporis

B.5. Le Conseil des ministres soutient que les moyens invoqués contre l'article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014 ne sont pas recevables pour raison de tardiveté, parce que l'obligation de principe, pour les chambres de l'application des peines, de siéger en prison, découle d'une législation antérieure.

B.6.1. Par l'article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014, le législateur a remplacé l'intégralité de l'article 76, § 4, du Code judiciaire.

B.6.2. Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne la possibilité pour la chambre du conseil et pour la chambre des mises en accusation de siéger en prison (les articles 159, 160 et 161 de la loi du 25 avril 2014 et les articles 49, 7°, et 52, 3°, de la loi du 8 mai 2014)

B.7. Dans les premier et deuxième moyens, les parties requérantes font valoir que les articles 159 et 160 de la loi du 25 avril 2014 et les articles 49, 7°, et 52, 3°, de la loi du 8 mai 2014 sont contraires au principe de l'impartialité du juge, au droit d'être entendu publiquement et à la présomption d'innocence, garantis par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 148 de la Constitution, avec les articles 5, paragraphe 4, et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 9, paragraphe 4, et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit garantissant le droit d'accès au juge, en ce qu'ils prévoient la possibilité pour la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation de siéger en prison lors d'audiences concernant le maintien de la détention préventive.

B.8.1. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.8.2. L'article 148 de la Constitution dispose :

« Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs; et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

En matière de délits politiques et de presse, le huis clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité ».

B.8.3. L'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ».

B.8.4. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme disposent :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

[...] ».

B.8.5. L'article 9, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ».

B.8.6. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent :

« 1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différents matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

[...]».

B.9.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 9, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, une personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a droit à un contrôle juridictionnel de la légalité de sa détention. L'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit pour un détenu certaines garanties procédurales qui coïncident en grande partie avec celles prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 25 octobre 2007, *Lebedev c. Russie*, § 71). Il en ressort notamment que l'indépendance et l'impartialité des juridictions concernées (CEDH, grande chambre, 29 mars 2001, *D.N. c. Suisse*, § 42), la présomption d'innocence (CEDH, 16 mars 2010, *Jiga c. Roumanie*, § 100) et le droit d'être entendu (CEDH, grande chambre, 25 mars 1999, *Nikolova c. Bulgarie*, § 58) doivent être garantis.

B.9.2. En outre, certaines garanties en matière pénale relevant du droit à un procès équitable peuvent également s'appliquer au cours de la phase préalable à la procédure pénale devant les juridictions qui statuent sur le bien-fondé de l'action publique, si et dans la mesure où une inobservation initiale risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès (CEDH, 24 novembre 1993, *Imbrioscia c. Suisse*, § 36; 16 octobre 2001, *Brennan c. Royaume-Uni*, § 45; 27 novembre 2008, grande chambre, *Salduz c. Turquie*, § 50). Etant donné que le droit à la liberté individuelle constitue un droit de caractère civil au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, cette disposition s'applique aussi à la personne qui se trouve en détention préventive (Cf. CEDH, 30 juillet 1998, *Aerts c. Belgique*, § 59; 7 janvier 2003, *Laidin c. France* (n° 2), § 76). Il en résulte que le droit à un procès équitable de la personne qui se trouve en détention préventive est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.10.1. Il est d'une importance fondamentale, dans un Etat de droit démocratique, que les cours et tribunaux bénéficient de la confiance du public et des parties au procès (CEDH, 26 février 1993, *Padovani c. Italie*, § 27). A cette fin, les articles 5, paragraphe 4, et 6,

paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que les juridictions auxquelles cette disposition s'applique soient impartiales (CEDH, grande chambre, 29 mars 2001, *D.N. c. Suisse*, § 42).

Cette impartialité doit s'apprécier de deux manières. L'impartialité subjective, qui se présume jusqu'à preuve du contraire, exige que dans une affaire sur laquelle il doit statuer, le juge n'ait ni de parti pris ni de préjugés et qu'il n'ait pas d'intérêt à l'issue de celle-ci. L'impartialité objective exige qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure également des appréhensions justifiées sur ces points (CEDH, 1er octobre 1982, *Piersack c. Belgique*, § 30; 16 décembre 2003, *Grievés c. Royaume-Uni*, § 69).

B.10.2. En ce qui concerne l'impartialité objective, il y a lieu de vérifier si, indépendamment du comportement des juges, il existe des faits démontrables faisant naître un doute au sujet de cette impartialité. A cet égard, même une apparence de partialité peut revêtir de l'importance (CEDH, 6 juin 2000, *Morel c. France*, § 42).

S'il faut examiner si un juge a suscité, dans un cas concret, de telles appréhensions, le point de vue du justiciable est pris en compte mais ne joue pas un rôle décisif. Ce qui est par contre déterminant, c'est de savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (CEDH, 21 décembre 2000, *Wettstein c. Suisse*, § 44).

B.11.1. La possibilité de siéger en prison est limitée à des audiences sur le maintien de la détention préventive. La possibilité de siéger en prison dans les cas de règlement de la procédure lorsque la personne concernée est détenue a été supprimée lors des travaux préparatoires, pour répondre la préoccupation concernant les intérêts des parties civiles. Lors du règlement de la procédure, la partie civile est souvent présente, de sorte qu'une audience en prison peut être une expérience éprouvante (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2443/2, p. 15; *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2443/3, p. 48).

B.11.2. En ce qui concerne l'espace dans lequel siégeront les juridictions d'instruction, les travaux préparatoires soulignent que dans « les nouvelles prisons, des salles d'audience sont prévues au bord du périmètre de sécurité et à l'endroit où l'administration est établie, et

ce afin de garantir la proximité géographique entre l'établissement pénitentiaire et la chambre du conseil » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2443/3, p. 48), et que « la comparution n'aurait pas lieu dans la prison proprement dite, mais dans les locaux où l'administration est établie » (*ibid.*, p. 49). La disposition attaquée doit être interprétée en ce sens.

B.11.3. Il est également souligné que « l'intention [...] n'est nullement de faire en sorte que toutes les audiences de la chambre du conseil et de la chambre des mises en accusation se tiennent en prison. [...] Les chambres siègeront en prison pour des raisons de sécurité et à condition que l'intéressé soit en détention préventive et réside déjà sur le ' site de la prison ' » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2443/3, p. 48). L'on cite en outre les exemples du « grand banditisme et du terrorisme, qui peuvent évidemment impliquer des risques considérables pour la sécurité » (*ibid.*). Il faut en déduire que le juge fonde sa décision de siéger ou non en prison sur les risques en matière de sécurité qu'implique le transport de la personne en détention préventive. La disposition attaquée doit être interprétée en ce sens.

B.11.4. Cette décision préalable du juge ne compromet cependant ni son impartialité, ni la présomption d'innocence de la personne en détention préventive (voir dans le même sens en ce qui concerne la présomption d'innocence, Cass., 20 juin 1990, *Pas.*, 1990, n° 613, et Cass., 4 avril 2000, *Pas.*, 2000, n° 224).

On ne saurait considérer que le simple fait qu'un juge ait déjà pris certaines décisions préalables justifie en soi des appréhensions quant à son impartialité (CEDH, 22 avril 1994, *Saraiva De Carvalho c. Portugal*, §§ 35-39). Une décision de siéger ou non en prison n'est pas de nature à exercer une influence décisive sur l'opinion du juge quant au fond de l'affaire.

B.11.5. Les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au droit de la personne en détention préventive d'être entendue par un juge, garanti par l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, le caractère non public de la procédure devant la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation ne découle pas des dispositions attaquées mais des articles 23, 1^o, et 30, § 3, dernier alinéa, de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

B.11.6. Il ressort de ce qui précède que les dispositions attaquées, en ce qu'elles permettent à la chambre du conseil et à la chambre des mises en accusation de siéger dans la prison, ne portent pas atteinte aux dispositions constitutionnelles et conventionnelles ni aux principes généraux de droit mentionnés en B.7.

B.12. Sous réserve des interprétations mentionnées en B.11.2 et B.11.3, les premier et deuxième moyens ne sont pas fondés.

B.13. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées créent une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre, d'une part, les inculpés qui doivent comparaître devant une juridiction d'instruction et qui ont droit à ce que leur cause soit examinée publiquement en vertu de l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990 et, d'autre part, les condamnés qui séjournent en prison et qui doivent comparaître devant une chambre de l'application des peines et qui ont droit à ce que leur cause soit examinée publiquement en vertu de l'article 36 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (ci-après : la loi du 17 mai 2006). Alors que pour la catégorie précitée de condamnés, le législateur a explicitement prévu que l'audience doit nécessairement se tenir au tribunal, pour en garantir la publicité, cette obligation n'aurait pas été prévue pour la catégorie d'inculpés visée à l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990.

B.14.1. L'article 76, § 4, du Code judiciaire, remplacé par l'article 49, 6^o, attaqué, de la loi du 8 mai 2014, prévoit que lorsqu'il est fait application de l'article 36 de la loi du 17 mai 2006, les chambres de l'application des peines siègent dans tout tribunal de première instance situé dans le ressort de la cour d'appel.

B.14.2. L'article 36 de la loi du 17 mai 2006 dispose :

« L'audience se déroule à huis clos.

Lorsque le juge de l'application des peines a refusé trois fois d'accorder une modalité d'exécution de la peine, le condamné peut demander de comparaître en audience publique.

Cette demande ne peut être rejetée, par décision motivée, que si cette publicité est dangereuse pour l'ordre public, les bonnes mœurs ou la sécurité nationale ».

B.15.1. A l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990, le législateur prévoit explicitement le droit pour la personne placée en détention préventive de comparaître devant la chambre du conseil ou la chambre des mises en accusation en audience publique. Cet article dispose :

« Après six mois de privation de liberté si le maximum de la peine applicable ne dépasse pas quinze ans de réclusion ou après un an dans le cas contraire, l'inculpé pourra, lors de sa comparution en chambre du conseil ou en chambre des mises en accusation en application des articles 22 ou 30, demander de comparaître en audience publique.

Cette demande ne pourra être rejetée, par décision motivée, que :

- si cette publicité est dangereuse pour l'ordre, les mœurs ou la sécurité nationale;
- si les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des victimes ou des autres inculpés l'exigent;
- si la publicité est de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice en raison des dangers qu'elle entraîne pour la sécurité des victimes ou des témoins ».

B.15.2. Selon les dispositions attaquées, la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation peuvent siéger dans la prison pour traiter des affaires en application des articles 21, 22 et 22bis de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive. La possibilité de siéger en prison n'est donc pas prévue pour examiner des causes en application de l'article 24 de cette loi.

A propos de cette disposition, les travaux préparatoires indiquent :

« La possibilité prévue à l'article 24 de la loi relative à la détention préventive de comparaître en audience publique est maintenue sans restriction » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3149/004, p. 17).

B.15.3. Il ressort de ce qui précède que la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation ne peuvent siéger en prison lorsque le prévenu a droit à ce que sa cause soit examinée publiquement sur la base de l'article 24 de la loi du 20 juillet 1990, de sorte que la différence de traitement critiquée est inexistante.

B.16. Le troisième moyen n'est pas fondé.

B.17. Selon la première branche du quatrième moyen, les dispositions attaquées ne seraient pas compatibles avec le principe de légalité en matière pénale, garanti par les articles 10, 11 et 12, alinéa 2, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que ces dispositions laisseraient à la chambre du conseil et à la chambre des mises en accusation une liberté d'appréciation illimitée dans la fixation du lieu où l'audience se tiendra.

B.18.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution, dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 5, paragraphe 1, deuxième phrase, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales ».

B.18.2. La possibilité de siéger en prison est prévue par la loi. Compte tenu de ce qui est dit en B.11.3, les dispositions attaquées ne laissent pas aux juridictions d'instruction une liberté d'appréciation illimitée dans la fixation du lieu où se tient l'audience.

B.19. Le quatrième moyen en sa première branche n'est pas fondé.

B.20. Selon la seconde branche du quatrième moyen, l'article 161 de la loi du 25 avril 2014 violerait le principe de légalité en matière pénale, garanti par les articles 10, 11 et 12, alinéa 2, de la Constitution, combinés avec les articles 5, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de la non-rétroactivité des lois, en ce que les dispositions attaquées prennent effet à partir du 1er janvier 2014, de sorte qu'elles sont entrées rétroactivement en vigueur.

B.21. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le fait que les dispositions attaquées préciseraient seulement ce qui découle déjà de la jurisprudence de la Cour de cassation ne saurait priver les parties requérantes de leur intérêt à l'annulation de l'article 161 de la loi du 25 avril 2014.

B.22. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

B.23. La rétroactivité conférée par l'article 161 de la loi du 25 avril 2014 est justifiée par le fait que « les dispositions proposées n'introduisent en fait pas de nouveautés, mais s'inscrivent simplement dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de cassation [...]. Ce qui est ancré dans la loi est également d'ores et déjà possible » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3149/010, pp. 5-6).

B.24. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation à laquelle il est fait référence en B.11.4 et compte tenu de ce que les travaux préparatoires des dispositions attaquées ont eux-mêmes indiqué que celles-ci n'introduisaient aucune nouveauté, l'état du droit prévalant avant l'entrée en vigueur de ces dispositions permet de considérer que leur

rétroactivité ne présente pas d'utilité. Cette rétroactivité n'étant pas indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, elle ne peut être justifiée.

B.25. Le quatrième moyen en sa seconde branche est fondé. En conséquence, l'article 161 de la loi du 25 avril 2014 doit être annulé.

En ce qui concerne l'obligation de principe pour les chambres de l'application des peines de siéger en prison (article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014)

B.26. L'article 49, 6°, attaqué, de la loi du 8 mai 2014 prévoit l'obligation de principe pour les chambres de l'application des peines de siéger en prison. Il y a trois exceptions à cette obligation. Premièrement, le prononcé du jugement des chambres de l'application des peines a toujours lieu au tribunal. Deuxièmement, les chambres de l'application des peines peuvent siéger en prison ou au tribunal à l'égard des condamnés qui ne séjournent pas en prison. Troisièmement, les chambres de l'application des peines siègent au tribunal lorsqu'il est fait application de l'article 36 de la loi du 17 mai 2006 et que le condamné demande de comparaître en audience publique.

B.27. Les parties requérantes font valoir, dans les cinquième et sixième moyens, que l'article 49, 6°, de la loi du 8 mai 2014 est contraire au principe de l'impartialité du juge, à la présomption d'innocence et à l'exigence de publicité garantis par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 148 de la Constitution, avec les articles 5, paragraphe 4, et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 9, paragraphe 4, et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit garantissant le droit d'accès au juge, en ce qu'il oblige, en règle générale, les chambres de l'application des peines à siéger dans la prison.

B.28. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.29. Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

B.30.1. Pour examiner la disposition attaquée, il convient d'établir une distinction selon que la chambre de l'application des peines est ou non obligée de siéger dans la prison.

B.30.2. A l'égard des condamnés qui ne séjournent pas en prison, les chambres de l'application des peines peuvent siéger en prison ou au tribunal. On ne saurait considérer que le simple fait qu'un juge ait déjà pris une décision préalable de siéger ou non en prison justifie en soi des appréhensions quant à son impartialité ou constitue un acte pouvant mettre en péril la présomption d'innocence.

B.30.3. Si la chambre de l'application des peines est obligée de siéger en prison, une telle décision préalable ne doit pas être prise. Le simple fait que la chambre de l'application des peines siège en prison n'est pas suffisant pour conclure qu'il pourrait être porté atteinte à la présomption d'innocence ou qu'il existe un doute quant à son impartialité objective.

Etant donné que même une apparence de partialité peut revêtir de l'importance (CEDH, 6 juin 2000, *Morel c. France*, § 42), l'autorité doit créer un cadre approprié afin de ne pas susciter une telle crainte. La localisation de la salle d'audience dans la prison constitue à cet égard un élément important. C'est ainsi que, comme il est dit en B.11.2, les salles d'audience dans les prisons se situent dans les locaux où l'administration est établie (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2443/3, p. 49). La disposition attaquée doit être interprétée en ce sens.

La distinction entre « le cœur même de l'établissement pénitentiaire » (*ibid.*, p. 50) et la salle d'audience de la prison, qui est prévue dans la partie administrative de la prison, garantit qu'il n'y a aucun doute par rapport à la présomption d'innocence ou quant à l'impartialité objective de la chambre de l'application des peines qui siège en prison.

B.31. Par ailleurs, le caractère non public de la procédure devant la chambre de l'application des peines ne découle pas de la disposition attaquée mais de l'article 36, alinéa 1er, de la loi du 17 mai 2006.

B.32. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.30.3, les cinquième et sixième moyens ne sont pas fondés.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 161 de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice;

- sous réserve des interprétations mentionnées en B.11.2, B.11.3 et B.30.3, rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 janvier 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen