

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 265.302 du 23 décembre 2025

A. 246.161/XI-25.333

En cause : **l'Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière, 68/2
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par la Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann, 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 octobre 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la circulaire ministérielle n° 1821 telle que modifiée au 26 août 2025, en sa partie 3 ("spécificités par catégories de visiteurs"), sous-titre "3.2.1. Avocats", point c "objets" », et d'autre part, l'annulation du même objet.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Par une ordonnance du 24 octobre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Résumé du contexte juridique

La section V du chapitre III du titre V de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus est intitulée « Des contacts écrits et oraux avec les avocats ». Elle dispose comme suit:

« Art. 66. § 1^{er}. La correspondance entre le détenu et l'avocat de son choix n'est pas soumise au contrôle du directeur, visé aux articles 55 et 56.

Afin d'assurer la liberté de correspondre, la qualité et l'adresse professionnelle de l'avocat et l'identité du détenu figurent sur l'enveloppe.

§ 2. Si le directeur a des raisons sérieuses de penser que la correspondance entre l'avocat et le détenu n'a aucun rapport avec l'assistance juridique, il peut soumettre les lettres qui lui sont présentées ou adressées pour envoi au contrôle du Bâtonnier de l'Ordre des avocats de l'arrondissement judiciaire où la prison est située.

Art. 67. § 1^{er}. Les avocats qui justifient de leur qualité sont admis à rendre visite aux détenus qui font appel à eux ou dont ils défendent les intérêts, aux heures de la journée fixées pour chaque prison par le Roi, après avis de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et de l'Ordre van Vlaamse Balies.

Ces dispositions sont inscrites dans le règlement d'ordre intérieur.

§ 2. Les règles de sécurité et de contrôle fixées par le Roi sur la base de l'article 32 leur sont applicables conformément aux modalités fixées par Lui.

§ 3. Seule une surveillance visuelle peut être exercée durant l'entretien entre l'avocat et le détenu.

§ 4. L'admission des avocats qui ne sont pas titulaires d'une carte professionnelle européenne ou qui ne sont pas établis dans l'un des Etats membres de l'Union européenne a lieu en vertu d'une autorisation spéciale délivrée par le ministre, après avis du procureur du Roi et du bâtonnier de l'Ordre des avocats de l'arrondissement dans lequel la prison est située.

§ 5. Si le directeur a de sérieuses raisons de penser que la visite de l'avocat peut compromettre gravement la sécurité, il en informe immédiatement le bâtonnier de

l'Ordre des avocats de l'arrondissement où la prison est située. Dans l'attente d'une décision du bâtonnier, le directeur peut interdire provisoirement à l'avocat d'accéder à la prison.

Art. 68. § 1^{er}. Sans préjudice des exceptions prévues par ou en vertu de la loi, le détenu a le droit de téléphoner, à ses frais, quotidiennement à son avocat. Les modalités de l'exercice de ce droit sont fixées par le Roi, pour chaque prison, après avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Ordre van Vlaamse Balies.

Les dispositions y relatives sont inscrites dans le règlement d'ordre intérieur de la prison.

§ 2. La privation du droit de téléphoner visée à l'article 64, § 3, n'est pas applicable aux conversations téléphoniques entre le détenu et son avocat. Elle peut toutefois leur être rendue applicable moyennant l'avis favorable du bâtonnier de l'Ordre des avocats de l'arrondissement où la prison est située ».

L'article 32, auquel renvoie l'article 67, § 2, dispose que :

« L'accès à la prison est subordonné à des mesures de contrôle et de sécurité en ce compris la prise et l'enregistrement du portrait de la personne qui entre dans la prison dont le Roi détermine la nature et les modalités.

Le document d'identité présenté à l'entrée de la prison permettant d'identifier le visiteur peut être conservé en dépôt pendant la durée de la visite ».

Les articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, disposent comme suit :

« Art. 8. § 1^{er}. Le contrôle du bagage du visiteur visé à l'article 3, 4^o, vise à vérifier que le bagage ne contient que des objets autorisés. Il est opéré à l'aide d'un appareil de contrôle. Le cas échéant, le membre du personnel chargé du contrôle peut demander au visiteur d'ouvrir son bagage et de lui remettre les objets afin de les contrôler.

§ 2. Les visiteurs visés aux articles 33, § 2, et 67, § 1^{er}, de la loi sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire. Le visiteur qui emporte des objets visés est garant de leur utilisation, conformément aux responsabilités et devoirs liés à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité.

§ 3. Les visiteurs autres que ceux visés au § 2 ne peuvent introduire dans la prison des objets autres que les objets qui sont autorisés sur base des dispositions du règlement d'ordre intérieur qui leur sont applicables ou, en ce qui concerne les membres du personnel de l'administration pénitentiaire, sur base des instructions qui leur sont applicables.

Art. 9. Le directeur peut, sur base individuelle, octroyer l'accès à la prison à un visiteur en dérogation aux dispositions du présent arrêté ».

Le 30 juillet 2020, le Ministre de la Justice a adopté la circulaire n° 1821 concernant le « Contrôle des entrées » à l'attention des établissements pénitentiaires.

Le 26 août 2025, la Ministre de la Justice a adopté une version actualisée de la circulaire ministérielle n° 1821 du 30 juillet 2020 « contrôle des entrées ». En guise d'introduction, la circulaire énonce, tout d'abord, que :

« La présente circulaire ministérielle prévoit les mesures de contrôle et de sécurité qui s'appliquent dans le cadre de l'accès à la prison, sur la base des règles fixées par l'arrêté royal relatif à l'accès. Cet arrêté royal est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2019. ».

La partie litigieuse de la circulaire s'énonce comme suit :

« Partie 3 : Spécificités par catégories de visiteurs

[...]

3.2. Visiteurs professionnels

[...]

3.2.1. Avocats

[...]

c) Objets

Les avocats sont autorisés à apporter en prison les objets nécessaires à l'exercice de leur charge, tâche ou fonction.

Il s'agit pour les avocats des documents suivants :

- un laptop ou une tablette
- un GSM ou un smartphone
- une mallette
- un/des dossier(s) papiers.

Toutefois, en ce qui concerne le port d'un ordinateur portable, d'une tablette, d'un gsm ou d'un smartphone (et d'une smartwatch), **une disposition dérogatoire** s'applique dans les cas suivants :

- Lorsque des avocats rendent visite à un détenu auquel un **RSPI** a été imposé conformément aux articles 117, § 2, et 118, § 3/1, de la loi de principes au motif qu'il représente un risque réel et sérieux pour la sécurité en raison de ses liens avec la **criminalité organisée** et qu'il est inculpé ou condamné pour une infraction visée à l'article 2bis, § 4(b), de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, ou pour une infraction visée à l'article 324ter, § 4, du Code pénal ou lorsque ce détenu a été placé **sous MSP ou mesure d'ordre dans l'attente d'un tel RSPI**, ils ne peuvent jamais être en possession **d'un téléphone mobile, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch** durant leur visite au détenu en question.
- Lorsqu'ils rendent visite à un détenu auquel **une MSP, un RSPI ou une mesure d'ordre** (autre que dans le cas mentionné ci-dessus) a été imposée en raison d'un **risque d'évasion ou de poursuites d'activités criminelles**, le **directeur peut décider** que l'avocat ne soit pas en possession d'un **téléphone portable, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch** pendant la visite au détenu en question. Dans ce cas, le directeur prendra une décision écrite qu'il soumettra, par l'intermédiaire de la direction régionale, préalablement au **directeur général** pour approbation.

Dans chaque établissement, la possibilité offerte aux avocats de déposer rapidement et en toute sécurité ces objets dans une armoire fermée à clef.

Si l'avocat souhaite apporter d'autres objets dans la prison, il doit en faire la demande au directeur.

Les objets avec lesquels un avocat entre dans la prison sont enregistrés. A la sortie, il est vérifié si les objets apportés en prison en ressortent.

L'avocat garantit l'utilisation des objets apportés à l'intérieur conformément aux responsabilités et obligations liées à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité » (le texte imprimé en gras est d'origine).

La partie 4 de la circulaire intitulée « Possibilités de dérogation » mentionne que « Dans des cas individuels, dans lesquels l'application stricte des règles entraînerait des résultats non souhaités ou des incidents, le directeur peut octroyer l'accès à la prison à un visiteur, en dérogation aux règles exposées plus haut (art. 9 de l'arrêté royal). ».

Cette circulaire n'a pas été publiée au Moniteur belge.

Il s'agit de l'objet du présent recours.

IV. Recevabilité

IV.1. L'intérêt à agir

IV.1.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante estime que l'article 495 du Code judiciaire lui confère un intérêt à obtenir l'annulation partielle de l'acte attaqué. Elle ajoute que :

« Par son arrêt n° 126/2005 du 13 juillet 2005, la Cour constitutionnelle a elle aussi jugé que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui concernent la profession d'avocat. Par son arrêt n° 84/2015 du 11 juin 2015, elle a confirmé l'intérêt de cette partie requérante à attaquer une disposition susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation des avocats ainsi que celle des justiciables qu'ils défendent.

L'acte attaqué porte en l'espèce atteinte aux intérêts professionnels des avocats et à leur manière d'exercer la profession, dans la mesure où elle instaure des mesures de sécurité qui s'appliquent à eux dans le cadre de l'accès à la prison et à certains types de détenus.

La partie requérante s'en expliquera davantage dans le détail ci-dessous, à l'occasion de la démonstration de la condition d'urgence. De manière volontairement synthétique : l'accès des détenus à leur dossier s'en voit rendu impraticable dans les faits et leurs droits de la défense en souffriront.

La partie requérante a dès lors incontestablement intérêt à s'y opposer et, dès lors, au présent recours ».

A l'audience, en réponse à l'exception d'absence d'intérêt légitime soulevée à cette occasion par la partie adverse ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous, la partie requérante a fait valoir qu'en cas de suspension de l'exécution de la circulaire attaquée, l'ancien régime général d'autorisation des objets nécessaires à l'exercice de la profession d'avocat serait à nouveau applicable. Elle a ajouté que dans l'hypothèse où il faudrait faire application de l'article 159 de la Constitution à l'égard de l'ancienne version de la circulaire, telle qu'elle existait avant la modification attaquée, pour en écarter l'application au motif qu'elle serait affectée des mêmes vices d'illégalité que la circulaire attaquée, l'arrêté royal du 17 août 2019 précité serait toujours applicable.

IV.1.2. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse n'a pas contesté l'intérêt à agir de la partie requérante.

Par contre, à l'audience, en s'appuyant sur l'arrêt du Conseil d'Etat n° 247.540 du 13 mai 2020 dont elle estime le raisonnement transposable en l'espèce, elle a estimé que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt légitime à obtenir l'annulation de l'acte attaqué.

IV.1.3. Appréciation

Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C.E. (A.G.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR. 244.015).

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il (C.E. (A.G.), 15 janvier 2019, n° 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406). Il

appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3; C.E.D.H., 17 juillet 2018, [V] c. Belgique, §§ 42 e.s. (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109 et ECLI:ECHR:2018:0717JUD000547506)).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, il circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

En l'espèce, l'article 488, alinéa 3, du Code judiciaire confère la personnalité juridique à la partie requérante et l'article 495, alinéas 1^{er} et 2, de ce même code lui donne notamment les missions suivantes :

« L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies ont, chacune en ce qui concerne les barreaux qui en font partie, pour mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres et sont compétentes en ce qui concerne l'aide juridique, le stage, la formation professionnelle des avocats-stagiaires et la formation de tous les avocats appartenant aux barreaux qui en font partie.

Elles prennent les initiatives et les mesures utiles en matière de formation, de règles disciplinaires et de loyauté professionnelle, ainsi que pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable ».

L'acte attaqué permet de limiter ou d'interdire, selon les circonstances, le droit pour l'avocat qui visite son client dans un établissement pénitentiaire d'être porteur d'un ordinateur portable, d'une tablette, d'un gsm, d'un *smartphone* et/ou d'une *smartwatch*.

L'acte attaqué est donc susceptible d'affecter négativement les intérêts des avocats et de certains justiciables.

Dans cette mesure, la partie requérante dispose d'un intérêt suffisant à en obtenir l'annulation partielle.

S'agissant de la question de savoir si cet intérêt est, ou non, légitime, le raisonnement tenu dans l'arrêt du Conseil d'Etat n° 247.540 du 13 mai 2020, invoqué

à l'audience par la partie adverse, se lit comme suit (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.247.540):

« [...]. Appréciation

La circulaire attaquée modifie la circulaire n° 1817 du 15 juillet 2015, en prévoyant un régime dérogatoire pour les condamnés qui subissent une ou plusieurs condamnations pour des faits visés aux articles 135 à 141 du Code pénal et dont le total excède un an d'emprisonnement principal effectif. Par son recours en annulation dirigé contre la circulaire attaquée, le requérant entend en réalité se réserver le bénéfice des prévisions de la circulaire n° 1817.

Or, tous les moyens invoqués par le requérant à l'appui du présent recours sont pris de la violation de règles relevant de l'ordre public et ces mêmes griefs peuvent également être adressés à la circulaire n° 1817.

Partant, si les moyens invoqués par le requérant à l'appui du présent recours dirigé contre la circulaire n° 1817bis du 29 avril 2016 devaient s'avérer fondés, les mêmes illégalités entacheraient alors nécessairement la circulaire n° 1817. Le requérant qui souhaite obtenir l'annulation de la circulaire entreprise afin de pouvoir bénéficier des prévisions de la circulaire n° 1817 vise, dès lors, à obtenir l'application à son profit d'une circulaire qui – si les moyens qu'il invoque contre la circulaire n° 1817bis étaient fondés – serait exposée aux mêmes critiques de légalité qu'il fait valoir dans son recours et qui relèvent de l'ordre public. L'objectif du requérant est donc le maintien d'une situation illégale, contraire aux lois impératives et d'ordre public, ce qui constitue un intérêt illégitime au recours.

En conséquence, sans qu'il soit besoin de déterminer si la circulaire attaquée modifie l'ordonnancement juridique et est susceptible de recours, il y a lieu de conclure, comme le soutient la partie adverse, que le requérant ne justifie pas d'un intérêt légitime au présent recours.

Son recours est, partant, irrecevable. ».

Contrairement à ce qu'a plaidé la partie adverse à l'audience, cet arrêt n'est pas transposable en l'espèce.

En l'espèce, le but poursuivi par la partie requérante n'est en effet pas de se réserver le bénéfice de la circulaire n° 1821 précitée telle qu'elle existait avant sa modification par la circulaire attaquée, mais bien, en ce qui concerne les objets que les avocats sont autorisés à emporter lorsqu'ils rendent visite à un détenu dans un établissement pénitentiaire, de s'en tenir aux règles contenues dans la loi du 12 janvier 2005 et l'arrêté royal du 17 août 2019 précités.

Ce but n'est pas illégitime.

IV.2. La recevabilité ratione materiae

IV.2.1. Thèse de la partie requérante

Selon la partie requérante, l'acte attaqué (1) est une circulaire qui contient des règles nouvelles, (2) lesquelles sont obligatoires et (3) émanent d'un auteur qui dispose de la possibilité d'imposer sa volonté aux destinataires de la circulaire, en sorte qu'il s'agit d'un acte administratif attaquant au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

IV.2.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que la circulaire attaquée « ne présente pas de portée réglementaire ». Selon elle, cette circulaire « ne modifie pas les règles de droit portées par la loi de principes et l'arrêté royal du 17 août 2019 qui prévoient que c'est à l'administration pénitentiaire qu'il revient de déterminer quels objets sont nécessaires à l'exercice de la fonction d'avocat, dans le cadre de la visite de détenus » et se borne à énoncer « des règles de conduite à l'attention des établissements pénitentiaires ».

La partie adverse distingue deux situations. Dans la première, le directeur de l'établissement pénitentiaire « peut toujours octroyer l'accès à la prison à un visiteur en dérogation de la ligne de conduite préconisée », et ce conformément à l'arrêté royal précité. Dans la seconde, la circulaire « se limite à *inviter* le Directeur à soumettre sa décision à l'approbation du Directeur général. Aucune sanction n'est toutefois prévue s'il ne demande pas cette approbation ».

Selon elle, l'acte attaqué n'impose dès lors aucune décision aux établissements pénitentiaires, lesquels resteraient libres d'exercer leur pouvoir d'appréciation. Elle ajoute que l'auteur de la circulaire « n'a par ailleurs pas la possibilité de sanctionner les choix opérés par l'administration sur la base de ses recommandations ».

IV.2.3. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives; ».

La Ministre de la Justice est une autorité administrative au sens de cette disposition.

Ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives.

De tels actes sont donc susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la question de savoir si la circulaire attaquée rencontre, ou non, les critères précités fait l'objet du premier moyen. La recevabilité *ratione materiae* du recours se confond donc avec le caractère sérieux du premier moyen.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. L'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose que l'acte attaqué porte atteinte aux intérêts professionnels des avocats ainsi qu'aux droits essentiels des détenus, particulièrement leurs droits de la défense, dans la mesure où il instaure des restrictions qui s'appliquent aux avocats dans le cadre de l'accès à la prison et à certains types de détenus.

Selon elle, la privation de la possibilité d'avoir accès à un ordinateur portable, une tablette, un *smartphone* ou une *smartwatch* est loin d'être anodine « dès lors qu'il n'est pas rare que les dossiers répressifs représentent des dizaines, voire des centaines, de cartons, qu'il est évidemment impossible pour un avocat de photocopier

pour les emporter en version "papier" lors des visites ». Elle précise que « [c]e constat est vrai tant au niveau des frais engendrés que du volume et du poids générés » et que l'accès au matériel informatique est nécessaire pour consulter un dossier répressif et en discuter utilement avec la personne concernée.

La possibilité d'accès au dossier sans la présence de l'avocat est, d'après elle, « toute théorique et pour ainsi dire jamais rencontrée en pratique » et le droit de consultation du dossier répressif ne serait pas effectif sans l'aide d'un conseil, compte tenu des termes complexes employés, des documents spécifiques que comporte un tel dossier, de la difficulté pour certains détenus à distinguer les pièces fondamentales des éléments annexes et de l'ampleur de la tâche.

La partie requérante estime que l'atteinte à un droit fondamental protégé par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « C.E.D.H. ») démontre, par elle-même, l'existence de l'urgence. Or, en l'espèce, la circulaire attaquée mettrait les droits de la défense fortement à mal, en particulier « la possibilité de préparer sa défense utilement et de bénéficier des facilités nécessaires, en ce compris pour préparer son argumentaire et le dossier avec son conseil », ce d'autant plus « qu'aucun accès internet n'est possible pour les détenus dans les établissements pénitentiaires » et que les interdictions critiquées s'appliqueront « dans un très grand nombre de cas ».

Par ailleurs, l'acte attaqué compliquerait également le travail des avocats, non seulement lors de la consultation avec un détenu mais également pendant le temps d'attente entre deux consultations les avocats étant empêchés de mettre ce temps d'attente à profit pour travailler puisqu'ils n'ont pas accès à leur matériel informatique « placé dans une armoire ou un casier sécurisé à l'entrée ».

La partie requérante prend également argument du fait que l'acte attaqué « ne prévoit aucune distinction entre visites aux détenus condamnés et visite en maison d'arrêt » alors que les personnes condamnées « doivent pouvoir se faire conseiller dans de multiples cadres » (tribunal d'application des peines, suites civiles de la condamnation, dossiers civils, autres dossiers pénaux, recours pénitentiaires, etc.).

Selon la partie requérante, l'acte attaqué serait, de surcroît, étranger à la dangerosité du détenu et relèverait uniquement « de la suspicion à l'égard de l'ensemble des avocats ». Elle en veut pour preuve que d'autres dispositions – légales, réglementaires et déontologiques – permettent déjà de prévenir tout danger. Elle en déduit que « [l']impact de la mesure ne doit donc en aucun cas être nuancé ou

temporisé au regard de la prétendue dangerosité des détenus » et estime que « la mesure laisse entendre que certains avocats pourraient tirer parti de leur mandat et de leurs fonctions pour permettre aux détenus d'accéder à des contenus autres que ceux strictement liés à leur activité professionnelle ». Elle en conclut que l'atteinte à l'image de la profession d'avocat et celle à l'État de droit participent de l'urgence invoquée.

D'après la partie requérante, « [l]es griefs dénoncés au titre de l'urgence ne peuvent pas être toléré[s] pendant la durée que représente une procédure en annulation, même en tenant compte de la réduction progressive de l'arriéré » et « [p]ermettre à la circulaire querellée de sortir ses effets durant une période prolongée de plusieurs mois reviendra à créer une situation arbitraire, non conforme aux exigences fondamentales des droits de l'Homme. A terme, c'est la crédibilité même de l'institution judiciaire qui peut être mise en péril ».

Enfin, elle précise que les éléments d'urgence invoqués sont indépendants des critiques de légalité et ne se confondent donc pas avec les moyens soulevés, même si « certaines considérations ont un impact sur les deux notions ».

VI.2. Thèse de la partie adverse

Selon la partie adverse, la circulaire attaquée « ne constitue pas une mesure de défiance vis-à-vis des avocats et ne porte pas atteinte à leur image. Il s'agit, au contraire, de les protéger d'éventuels pressions et risques émanant de détenus ».

Elle précise que la circulaire « est à vocation interne dès lors qu'elle est adressée aux établissements pénitentiaires du Royaume et n'a pas fait l'objet d'une publication au Moniteur belge ou d'une publicité particulière ».

La partie adverse estime également que l'atteinte à l'image invoquée en l'espèce est un préjudice moral adéquatement réparable par un arrêt d'annulation.

Selon elle, l'acte attaqué ne prive pas les avocats de l'exercice de leur profession et ne les empêche pas d'exercer celle-ci comme ils l'entendent, en consultant le dossier répressif et en discutant avec leurs clients. Il les prive seulement, pour certains clients, de la possibilité de consulter le dossier par la voie électronique lors de la visite. Par contre, les détenus peuvent consulter leur dossier en version papier ou par le biais des bornes PC mises à disposition au sein des établissements pénitentiaires. Les avocats peuvent également imprimer des pièces avant leur venue et les emporter à l'occasion de leur visite.

D'après la partie adverse, le fait que l'acte attaqué puisse priver les avocats de conditions de travail plus confortables ne constitue pas un inconvénient suffisamment sérieux pour justifier le recours à une procédure d'urgence.

La partie adverse estime que l'article 6.3. de la C.E.D.H. s'applique aux personnes accusées mais non aux détenus déjà condamnés et que la partie requérante n'invoque aucun inconvénient dans le chef de ces derniers en sorte que la suspension de l'exécution des mesures qui les concernent ne saurait être ordonnée.

Quant aux détenus accusés, la partie adverse est d'avis que l'acte attaqué ne porte pas atteinte à leurs droits puisqu'eux-mêmes et leurs avocats peuvent consulter leur dossier répressif et en conférer ensemble dans le cadre de leurs visites, sur la base du dossier papier.

La partie adverse ajoute que les mesures contestées sont temporaires en sorte que le préjudice qui en découlerait « serait donc également temporaire et rien ne démontre qu'il serait à ce point long et important qu'il ne pourrait être supporté le temps de la procédure en annulation ». Elle rappelle également que « [l]es détenus pourront toujours contester les mesures d'ordre, le placement sous régime particulier individuel et les mesures de sécurité particulière en vertu desquels les mesures litigieuses s'appliqueraient. Ils pourront également contester en urgence ou extrême l'éventuelle décision du Directeur de refuser que les avocats prennent les objets litigieux avec eux (deuxième situation) ou de refuser de déroger à la ligne de conduite selon laquelle les avocats ne peuvent prendre les objets litigieux avec eux (première situation) ».

Elle en conclut que « l'urgence ne découle pas *directement et intégralement* de l'acte attaqué, mais à tout le moins également en partie d'autres décisions à adopter par l'administration pénitentiaire » en sorte que le préjudice invoqué n'est qu'hypothétique pour les détenus « puisqu'il n'est pas acquis que ceux qui se trouvent dans la première situation ne bénéficieront pas d'une dérogation de la part du Directeur et que ceux qui se trouvent dans la deuxième situation ne bénéficieront pas d'une décision favorable du Directeur ».

D'après la partie adverse, il n'est pas démontré que les mesures litigieuses s'appliqueront à un très grand nombre de détenus et même si tel était le cas, encore cette circonstance ne serait-elle pas de nature à démontrer l'urgence. En effet, selon elle, « suivre ce raisonnement reviendrait à reconnaître l'urgence en fonction de

l'étendue du champ d'application de la mesure et non en raison de la gravité et de l'immédiateté du péril qui en découlerait ».

Par ailleurs, elle estime que « [l]e fait que la mesure ne serait pas justifiée par la dangerosité des détenus, qu'elle serait disproportionnée et discriminatoire sont des critiques de légalité et non des éléments démontrant l'urgence ». De plus, elle conteste cette affirmation et expose que :

« Les détenus qui se trouvent dans la première situation :

- ne peuvent faire l'objet d'un RSPI que si "des circonstances ou attitudes concrètes particulières" démontrent qu'ils représentent "une menace permanente pour la sécurité."
- doivent avoir été placés sous MSP ou mesure d'ordre si la procédure de RISP n'est pas encore finalisée.

Les détenus qui se trouvent dans la deuxième situation font l'objet :

- de mesures de sécurité particulière qui ne peuvent être prononcées que s'il existe de sérieux indices que l'ordre ou la sécurité sont menacés (art. 110).
- d'un placement sous régime particulier individuel visé par les articles 116 et suivants de la loi, qui requièrent qu'il ressorte "de circonstances concrètes ou des attitudes d'un détenu que celui-ci représente une menace constante pour la sécurité".
- de mesures d'ordre adoptées par le directeur de l'établissement pénitentiaire en vertu de l'article 105, § 2, de la loi de principes ».

Enfin, la partie adverse estime qu'il est « tout aussi faux de soutenir que d'autres mesures permettraient déjà de prévenir tout danger » puisqu' « [e]n vertu de l'article 67, § 3, de la loi de principes, les entretiens entre l'avocat et le détenu peuvent uniquement faire l'objet d'une surveillance visuelle (et donc externe). Il est donc impossible de s'assurer que le matériel informatique et de communication n'est pas détourné de sa fonction première lors de l'entretien ».

VI.3. Mesure d'instruction

Par un courrier électronique du 9 décembre 2025, les questions suivantes ont notamment été posées aux parties :

« 2. En page 9, n° 12, alinéa 3, de sa note d'observations, la partie adverse écrit que "Les détenus peuvent eux-mêmes consulter leur dossier répressif, soit par le biais des bornes PC mises à leur disposition au sein de l'établissement pénitentiaire, soit en version papier.". Les détenus peuvent-ils imprimer des documents et, si oui, existe-t-il une limite à ce droit ? Les salles dans lesquelles les avocats et les détenus peuvent s'entretenir confidentiellement sont-elles équipées de telles "bornes PC" ?

3. Les articles 5, 6 et 8 de la C.E.D.H. peuvent-ils s'appliquer aux détenus (définitivement) condamnés et, si oui, dans quels cas ? ».

Par un courrier électronique du 17 décembre 2025, la partie adverse a répondu à ces deux questions comme suit :

« 2. Les détenus peuvent-ils imprimer des documents et, si oui, existe-t-il une limite à ce droit ? Les salles dans lesquelles les avocats et les détenus peuvent s'entretenir confidentiellement sont-elles équipées de telles "bornes PC" ?

Les "bornes PC" sont dans la plupart des établissements pénitentiaires des ordinateurs portables reliés à une prise réseau. Ces ordinateurs peuvent être placés et utilisés dans les parloirs s'ils sont équipés d'une prise réseau.

Les détenus ne peuvent pas imprimer de documents via ce système. S'ils souhaite[nt] lever copie de leur dossier, ils doivent adresser une demande au magistrat instructeur. Le cas échéant, si la copie du dossier est accordée, une redevance définie par le point 1 de la LC 134 s'applique.

3. Les articles 5, 6 et 8 de la C.E.D.H. peuvent-ils s'appliquer aux détenus (définitivement) condamnés et, si oui, dans quels cas ?

L'article 5 prévoit que :

"Droit à la liberté et à la sûreté

1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la

procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. 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.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation."

Cette disposition ne s'applique pas aux personnes définitivement condamnées, puisqu'elles sont dans ce cas détenues régulièrement après condamnation par un tribunal compétent (point 1), ne font plus l'objet d'accusations (point 2), ne sont pas arrêtées en vue d'être conduites devant l'autorité judiciaire (point 3), et ont épuisé les voies de recours (point 4).

L'article 6 prévoit que:

"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.

3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

Cette disposition ne s'applique pas aux personnes définitivement condamnées. Le Guide sur l'article 6 de la C.E.D.H précise que :

"51. Les procédures concernant l'exécution des peines – telles que les procédures de demande d'amnistie ([M.] c. France (déc.), 2003), les procédures de libération conditionnelle (A. c. Autriche, 1990, décision de la Commission) ou les procédures de transfèrement couvertes par la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées ([S.] c. Suède (déc.), 2006, mais voir *a contrario* [B.] c. Allemagne, 2010, §§ 40-45) – ou les procédures relatives à l'exequatur d'une ordonnance de confiscation rendue par un tribunal étranger (Sacco et al. [S.] c. Autriche (déc.), 2007) ne relèvent pas du champ d'application pénal de l'article 6."

(https://icct.nl/sites/default/files/import/publication/guide_art_6_criminal_fra.pdf).

L'article 8 de la C.E.D.H. s'applique toujours aux détenus, qu'ils soient ou non définitivement condamnés. Leur droit à la vie privée n'est cependant pas absolu et connaît des restrictions découlant de la détention. ».

En réponse à la question posée à l'audience de savoir s'il faut comprendre la thèse de la partie adverse en ce sens que les articles 5 et 6 de la C.E.D.H. sont applicables aux détenus non définitivement condamnés, cette dernière a répondu que, selon elle, tel est en tous cas le cas pour les personnes en détention préventive.

A l'audience, en réaction à la réponse donnée par la partie adverse à la question n° 2 précitée, la partie requérante a indiqué qu'elle est globalement d'accord avec cette réponse. Elle a cependant précisé que certains dossiers ne sont pas consultables via les « bornes PC », en particulier ceux concernant (1) les procédures disciplinaires menées à charge des détenus, (2) l'exécution des peines et (3) les litiges étrangers à la condamnation, tels que, par exemple, un litige civil avec un ex-conjoint.

Selon elle, il faut également tenir compte du fait que le détenu qui consulte un dossier à une « borne PC » ne peut pas faire appel aux services d'un interprète.

Enfin, elle rappelle que l'accès au dossier papier dépend d'un transfert du détenu vers le Palais de Justice, ce qui, notamment en raison des disponibilités limitées des membres du personnel chargés de ces transferts, est parfois compliqué.

Quant à la réponse apportée par la partie adverse à la question n° 3 précitée, la partie requérante estime que l'article 5 de la C.E.D.H. est applicable tant aux détenus non définitivement condamnés qu'aux détenus définitivement condamnés dès lors, d'une part, que ces derniers peuvent encore faire l'objet de poursuites pénales pour des faits différents de ceux ayant mené à leur emprisonnement actuel et, d'autre part, qu'il faut également tenir compte des dispositions 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, notamment en ce qui concerne les congés pénitentiaires et les permissions de sortie.

Concernant l'applicabilité de l'article 6 de la C.E.D.H., elle l'estime également applicable tant aux détenus non définitivement condamnés qu'aux détenus définitivement condamnés, notamment dans le cadre des procédures disciplinaires et des décisions de mise en sécurité individuelle (lesquelles font précisément l'objet de la circulaire attaquée). Elle conteste également l'affirmation contenue au point 13 de

la note d'observations de la partie adverse selon laquelle aucun inconvénient ne serait invoqué dans le chef des détenus déjà condamnés. A ce sujet, elle rappelle le point 4.2.7 de sa requête dans lequel elle expose notamment que l'acte attaqué ne fait aucune distinction entre les visites aux détenus condamnés et les visites en maison d'arrêt et dans lequel elle expose que, selon elle, les deux catégories de détenus « subissent de plein fouet et de la même manière les effets de la mesure [attaquée] ».

Quant à l'article 8 de la C.E.D.H., la partie requérante l'estime applicable en toutes circonstances.

VI.4. Appréciation

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient à la partie requérante d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

L'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article 4, § 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État exigent que la demande de suspension contienne un exposé des faits qui, selon la partie requérante, justifient l'urgence invoquée à l'appui de la demande de suspension. Il en résulte que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner, l'inconvénient allégué doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que la partie requérante fait valoir dans sa demande de

suspension et non ceux qu'elle apporte postérieurement. Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

En l'espèce, l'acte attaqué restreint, dans certaines hypothèses, le droit d'un détenu et de son avocat d'examiner un dossier ensemble avec l'aide d'un téléphone mobile, d'un *smartphone*, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une *smartwatch*.

Au vu des compétences légales de l'O.B.F.G., définies à l'article 495, alinéas 1^{er} et 2 du Code judiciaire précité, il s'agit d'un inconvénient que la partie requérante peut invoquer à titre personnel.

La circulaire attaquée étant déjà applicable, il s'agit d'un inconvénient immédiat.

Compte tenu des méthodes de travail contemporaines, très largement informatisées, une telle restriction limite considérablement l'exercice des droits de la défense des détenus ainsi que l'exercice de la profession d'avocat. En réponse aux questions posées dans le cadre de l'instruction de la présente affaire, la partie adverse reconnaît d'ailleurs que l'article 6 de la C.E.D.H. s'applique à tout le moins aux personnes en détention préventive, lesquelles tombent également dans le champ d'application de la circulaire attaquée. Il en va de même des articles 5 et 8 de la C.E.D.H.

Si, ainsi que l'a fait observer la partie adverse lors de l'audience, il fut certes une période au cours de laquelle les outils téléphoniques et numériques dont l'usage est, dans certaines circonstances et sauf exception, proscrit par la circulaire attaquée, n'existaient pas, il n'y a toutefois pas lieu de se placer à ces périodes anciennes pour apprécier la réalité de l'inconvénient invoqué par la partie requérante mais bien à l'époque contemporaine. Or, à l'heure actuelle, l'utilité, pour l'exercice de la profession d'avocat et des droits de la défense des détenus concernés, de ces outils téléphoniques et numériques est incontestable. La thèse de la partie adverse selon laquelle la circulaire attaquée, en ses dispositions critiquées, ne concerne que des modalités non fondamentales de l'exercice de la profession d'avocat ne convainc dès lors pas. S'il ne s'en suit pas que l'usage des outils précités ne peut en aucun cas être restreint ou même défendu, l'inconvénient invoqué par la partie requérante est, par contre, réel et il revêt un caractère suffisamment grave.

Compte tenu du volume particulièrement important de certains dossiers répressifs, la possibilité pour les détenus concernés de consulter leur dossier en version papier ou par le biais des « bornes PC » mises à disposition au sein des établissements pénitentiaires, ainsi que la possibilité pour l'avocat d'imprimer des pièces avant leur venue et de les emporter à l'occasion de leur visite, ne suffiront pas toujours à compenser ces restrictions importantes aux droits de la défense et à l'exercice de la profession d'avocat. En effet, dans sa réponse à la question n° 2 précitée posée dans le cadre de l'instruction menée par le Conseil d'État, la partie adverse indique que « [l]es "bornes PC" sont dans la plupart des établissements pénitentiaires des ordinateurs portables reliés à une prise réseau. Ces ordinateurs peuvent être placés et utilisés dans les parloirs s'ils sont équipés d'une prise réseau ». Il s'ensuit donc que certains parloirs ne sont pas équipés d'une « borne PC » permettant à l'avocat et au détenu de consulter le dossier de ce dernier. De plus, la partie adverse n'a pas réfuté l'affirmation de la partie requérante selon laquelle certains dossiers ne sont pas consultables via les « bornes PC », en particulier ceux concernant (1) les procédures disciplinaires menées à charge des détenus, (2) l'exécution des peines et (3) les litiges étrangers à la condamnation, tels que, par exemple, un litige civil avec un ex-conjoint. L'impossibilité pour certains détenus et leurs avocats d'avoir accès à ces dossiers à l'aide des outils numériques précités lors de la visite de l'avocat dans l'établissement pénitentiaire est de nature à affecter négativement et, le cas échéant définitivement, la manière dont ces détenus peuvent se défendre dans le cadre de ces procédures. Cette impossibilité peut ainsi engendrer un inconvénient grave et irréversible. La présence de « bornes PC » dans les établissements pénitentiaires n'est donc pas de nature à démontrer l'inexistence, l'absence de gravité ou le caractère réversible des inconvénients invoqués par la partie requérante.

Par ailleurs, la circonstance que tous les détenus ne seront pas affectés par l'acte attaqué importe peu. Il faut mais il suffit que certains le soient pour que la réalité de l'inconvénient invoqué soit raisonnablement démontrée. A l'audience, la partie adverse reconnaît qu'à ce jour six détenus sont concernés pour la seule Wallonie. Cette information, non contestée par la partie requérante, suffit à constater la réalité du préjudice invoqué.

Il en va de même du caractère éventuellement temporaire des mesures contestées. L'atteinte aux droits de la défense et à l'exercice de la profession d'avocat est en effet instantanée et répétée lors de chaque visite d'un avocat à un détenu visé par les restrictions précitées.

Etant privés de liberté, les détenus constituent une catégorie de justiciables particulièrement vulnérables dans l'exercice de leurs droits fondamentaux, en ce compris les droits de la défense. Toute restriction supplémentaire à ces droits est de nature à engendrer des conséquences graves et irréversibles.

La circonstance que l'application concrète de la circulaire dépend de décisions individuelles à prendre respectivement par le directeur et le directeur général d'un établissement pénitentiaire est, à cet égard, indifférente. En effet, selon le cas, les dispositions précitées de la circulaire soit contraignent le directeur à prendre une décision précise, soit permettent au directeur et au directeur général de prendre une décision qui restreint les droits de certains détenus et de leurs avocats. La circonstance que certaines de ces décisions n'ont qu'un effet limité dans le temps n'est pas non plus de nature à rendre l'inconvénient moins réel.

La circonstance que le directeur de l'établissement pénitentiaire peut déroger aux restrictions instaurées par la circulaire attaquée ne rend pas l'inconvénient invoqué hypothétique. C'est, au contraire, la chance de voir le directeur prendre une telle décision qui est incertaine, particulièrement dans la première hypothèse précitée puisque la circulaire prévoit que les avocats qui rendent visite aux détenus concernés « ne peuvent jamais être en possession d'un téléphone mobile, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch durant leur visite au détenu en question ».

Il en va de même de la circonstance selon laquelle les détenus concernés peuvent introduire des recours contre les décisions du directeur, l'issue d'un tel recours étant nécessairement incertaine.

Pouvant être immédiate, suffisamment grave et irréversible, l'atteinte aux droits fondamentaux précités de certains détenus et à l'exercice de la profession d'avocat constitue un inconvénient qui ne doit pas être toléré pendant toute la durée d'une procédure en annulation.

Le recours à la procédure de suspension ordinaire est dès lors justifié.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris « de la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante résume ce moyen comme suit :

« La circulaire querellée a une nature réglementaire en ce qu'elle régit, de manière générale et impersonnelle, les modalités des visites d'avocats à certains détenus. Elle aurait donc dû être soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat. A défaut et compte tenu de l'absence de toute urgence, invoquée ou avérée, la circulaire viole les dispositions visées au moyen ».

VII.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que, même en admettant qu'elle a une portée réglementaire – ce qu'elle conteste –, la circulaire attaquée n'a pas une telle portée au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat puisque « [m]ême à considérer que l'acte attaqué fixe lui-même la liste des objets admis– *quod non*–, force serait de constater qu'il se limite à faire application de l'arrêté royal du 17 août 2019 à des situations bien déterminées, de sorte qu'il ne revêt pas de caractère réglementaire ».

D'après elle, la circulaire attaquée ne devait donc pas être soumise à l'avis préalable de la Section de législation du Conseil d'Etat en sorte que le premier moyen n'est pas sérieux.

VII.3. Mesure d'instruction

Par un courrier électronique du 9 décembre 2025, le Conseil d'État a notamment posé les questions suivantes aux parties :

« 1. L'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, dispose comme suit :

"Les visiteurs visés aux articles 33, § 2, et 67, § 1^{er}, de la loi sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire. Le visiteur qui emporte des objets visés est garant de leur utilisation, conformément aux responsabilités et devoirs liés à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité."

Cette disposition permet-elle au directeur d'un établissement pénitentiaire d'interdire l'utilisation par tous les visiteurs concernés de tout objet dont l'utilisation, dans des circonstances particulières et notamment celles d'un détenu auquel une MSP, un RSPI ou une mesure d'ordre a été imposée en raison d'un

risque d'évasion ou de poursuites d'activités criminelles, ne serait pas conforme «aux exigences de sécurité » ?

[...]

4. Quelle est la position hiérarchique du Ministre de la Justice à l'égard du directeur et du directeur général d'un établissement pénitentiaire, particulièrement sur le plan disciplinaire ? Quels sont les textes applicables à cet égard ? ».

Par un courrier électronique du 17 décembre 2025, la partie adverse a répondu à ces deux questions comme suit :

« 1. L'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus permet-il au directeur d'un établissement pénitentiaire d'interdire l'utilisation par tous les visiteurs concernés de tout objet dont l'utilisation, dans des circonstances particulières et notamment celles d'un détenu auquel une MSP, un RSPI ou une mesure d'ordre a été imposée en raison d'un risque d'évasion ou de poursuites d'activités criminelles, ne serait pas conforme "aux exigences de sécurité" ?

L'article 8 doit être lu dans son intégralité :

"Art. 8. § 1^{er}. Le contrôle du bagage du visiteur visé à l'article 3, 4^o, vise à vérifier que le bagage ne contient que des objets autorisés. Il est opéré à l'aide d'un appareil de contrôle. Le cas échéant, le membre du personnel chargé du contrôle peut demander au visiteur d'ouvrir son bagage et de lui remettre les objets afin de les contrôler.

§ 2. Les visiteurs visés aux articles 33, § 2, et 67, § 1^{er}, de la loi sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire. Le visiteur qui emporte des objets visés est garant de leur utilisation, conformément aux responsabilités et devoirs liés à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité.

§ 3. Les visiteurs autres que ceux visés au § 2 ne peuvent introduire dans la prison des objets autres que les objets qui sont autorisés sur base des dispositions du règlement d'ordre intérieur qui leur sont applicables ou, en ce qui concerne les membres du personnel de l'administration pénitentiaire, sur base des instructions qui leur sont applicables."

En application de l'article 8, § 3. Il existe une interdiction générale pour "tout visiteur" d'introduire un ordinateur portable, un téléphone mobile, une "smartwatch" ou autre en prison.

L'article 8, § 2, permet de déroger à cette interdiction générale, pour les deux catégories de visiteurs visés aux articles 33, § 2, (les personnes ou instances pouvant être assimilées à des membres du personnel de la prison en vertu de leur participation, à titre professionnel ou statutaire, à la mise à exécution de la peine ou mesure privative de liberté, les personnes ou instances chargées de la surveillance ou du contrôle des prisons ou de la prise en charge des détenus et les officiers ou fonctionnaires publics qui se présentent à la prison pour l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs missions) et 67, § 1^{er} (les avocats) de la loi de principes.

Ces catégories de visiteurs peuvent être autorisés à emmener avec eux, en visite, des objets en principe interdits, tel des ordinateurs, téléphones, smartwatch.

Dans ce cas, ils ne peuvent utiliser ces objets que, notamment, conformément aux règles de sécurité. Au sein de chaque établissement pénitentiaire, il revient au chef d'établissement de veiller au respect des règles de sécurité (article 105 de la loi de principes)

[...]

4. Quelle est la position hiérarchique du Ministre de la Justice à l'égard du directeur et du directeur général d'un établissement pénitentiaire, particulièrement sur le plan disciplinaire ? Quels sont les textes applicables à cet égard ?

Les directeurs de prison étant des agents de niveau A, ils sont nommés par le Roi, avec contreseing ministériel. En fonction des prisons, les chefs d'établissements sont de niveau A3 (les plus petites prisons) à A5 (les plus grandes prisons). La direction d'une prison est composée d'un chef d'établissement et de plusieurs directeurs.

En vertu de l'article 78, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le Statut des agents de l'Etat, la Ministre est compétente pour infliger aux agents de niveau A les peines disciplinaires du rappel à l'ordre, de la retenue de traitement et du déplacement disciplinaire. Les autres sanctions (démission d'office ou une révocation) sont prononcées par le Roi.

Il convient néanmoins d'insister sur le fait que si la Ministre a une compétence disciplinaire, elle n'a pas la compétence d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent.

La décision d'entamer une procédure revient au seul supérieur hiérarchique de l'agent (art. 78, § 2, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937), lequel est déterminé par l'arrêté ministériel du 7 avril 2008 portant désignation des supérieurs hiérarchiques compétents au sein du Service public fédéral Justice en matière disciplinaire. Il s'agit du Président du Comité de direction pour les agents de classe A 5, du chef de la Direction générale, du Service d'encadrement ou de la Commission au sein de laquelle l'agent exerce ses fonctions ou un agent au moins titulaire d'une fonction de management ou d'une fonction d'encadrement pour les agents de niveau A 4 et du chef de la Direction générale, du Service d'encadrement ou de la Commission au sein de laquelle l'agent exerce ses fonctions ou un agent intégré dans une classe supérieur pour les agents A 3.

Le supérieur hiérarchique présente son dossier disciplinaire devant le Comité de direction du SPF Justice (dont la Ministre ne fait pas partie). Le Comité de direction propose une sanction (art. 79, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937) qui lie partiellement la Ministre en ce qu'elle ne peut prononcer de peine plus sévère que celle proposée (art. 81, § 1, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

La Ministre n'intervient par ailleurs pas dans l'évaluation d'un directeur. L'évaluateur est le "supérieur hiérarchique du membre du personnel ou le chef fonctionnel auquel le supérieur hiérarchique a délégué la tâche d'évaluation (art. 2, 6° de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 relatif à l'évaluation dans la fonction publique)["]". C'est le Président du Comité de direction du SPF Justice qui décide du licenciement d'un fonctionnaire pour inaptitude professionnelle (article 33 du même arrêté royal). ».

En réponse à la question posée à l'audience de savoir si dans sa réponse à la première question précitée, la partie adverse a bel et bien voulu viser le troisième

paragraphe de l'article 8 de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité, et non le premier paragraphe de cette disposition, elle a répondu par l'affirmative.

En réponse à la question posée à l'audience de savoir si la réponse de la partie adverse à la première question précitée, peut se résumer par un « oui », elle a répondu par l'affirmative, étant entendu qu'il convient d'également tenir compte de l'article 105 de la loi du 12 janvier 2005.

A l'audience, en réaction à la réponse donnée par la partie adverse à la première question précitée, la partie requérante a fait valoir que l'article 67, § 5, de la loi du 12 janvier 2005 précitée permet uniquement au directeur, s'il a de sérieuses raisons de penser que la visite de l'avocat peut compromettre gravement la sécurité, de contacter le bâtonnier de l'Ordre des avocats de l'arrondissement où la prison est située et, dans l'attente d'une décision du bâtonnier, d'interdire provisoirement à l'avocat d'accéder à la prison.

Selon elle, l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité vise les objets dont la nécessité pour l'exercice de la mission d'avocat a été reconnue par l'administration pénitentiaire, et non par le directeur. Elle en déduit que le directeur n'a pas le pouvoir d'interdire l'utilisation de certains objets par les avocats. Elle en veut pour preuve que l'article 2, 11°, de la loi du 12 janvier 2005 précitée définit « l'administration pénitentiaire » comme étant « l'administration publique chargée de l'exécution de condamnations à des peines privatives de liberté et de mesures privatives de liberté dont l'autorité compétente a requis l'exécution », ce qui, selon elle, n'inclut pas le directeur.

Quant à l'article 105 de la loi du 12 janvier 2005 précitée, invoqué par la partie adverse, elle estime qu'il concerne le maintien de l'ordre et de la sécurité dans la prison et que ces considérations sont étrangères à l'objet de la circulaire attaquée. Elle ajoute que l'article 8 de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité a un champ d'application plus spécifique que l'article 105 de la loi du 12 janvier 2005 précitée.

Enfin, elle estime que l'article 8, § 3, de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité ne concerne que les visiteurs autres que ceux visés au § 2 (dont les avocats), et n'a donc pas la portée générale que lui prête la partie adverse.

A l'audience, en réaction à la réponse donnée par la partie adverse à la question n° 4 précitée, la partie requérante indique être globalement d'accord avec la réponse de la partie adverse. Elle fait toutefois valoir que le directeur a, selon elle, une

double casquette et qu'en fonction de la qualité en laquelle il intervient il dispose soit d'un pouvoir de décision propre, soit il doit exécuter les instructions du Ministre de la Justice, ce qui serait notamment le cas pour tout ce qui concerne la sécurité. Elle rappelle à cet égard le préambule de l'arrêté royal du 17 août 2019 lequel vise notamment l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires.

Dans sa réponse à la plaidoirie de la partie requérante, la partie adverse fait notamment valoir que le directeur fait bel et bien partie de l'administration pénitentiaire.

VII.4. Appréciation prima facie

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni ».

Le Conseil d'État tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution. En tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'État participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et par là la sécurité juridique. Telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, la consultation de la section de législation constitue une formalité qui touche à l'ordre public et revêt un caractère substantiel.

L'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office. Les arrêtés

réglementaires au sens de cette disposition sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont une portée générale ; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas.

Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois conditions cumulatives doivent être remplies : la circulaire doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, elle doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et être rédigée, à cet effet, en termes impératifs, et l'auteur de la circulaire doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire du texte et, le cas échéant, de le sanctionner.

En l'espèce, la circulaire attaquée se présente comme suit :

« INTRODUCTION

La présente circulaire ministérielle prévoit les mesures de contrôle et de sécurité qui s'appliquent dans le cadre de l'accès à la prison, sur la base des règles fixées par l'arrêté royal relatif à l'accès. Cet arrêté royal est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2019.

La première partie de la circulaire expose le champ d'application de l'arrêté royal.

La deuxième partie traite des règles d'accès qui s'appliquent à chaque type de visiteur (ainsi qu'aux membres du personnel). Il s'agit de :

- l'identification de la personne (vérification de l'identité)
- l'enregistrement, dans un fichier, des données relatives à la visite de cette personne ;
- le contrôle de la personne et de son bagage quant à la présence d'objets et de substances non-autorisés ;
- le cas échéant, le contrôle du véhicule avec lequel le visiteur pénètre dans la prison.

La règle générale est que TOUTE PERSONNE doit s'identifier ; que sa visite doit être enregistrée et que la personne et son bagage doivent être contrôlés.

En fonction de la catégorie de visiteurs, des nuances ou des particularités doivent être prises en compte. Ces points sont abordés dans la partie 3.

[...]

Partie 3 : Spécificités par catégories de visiteurs

[...]

3.2. Visiteurs professionnels

[...]

3.2.1. Avocats

[...]

c) Objets

Les avocats sont autorisés à apporter en prison les objets nécessaires à l'exercice de leur charge, tâche ou fonction.

Il s'agit pour les avocats des documents suivants :

- un laptop ou une tablette
- un GSM ou un smartphone
- une mallette
- un/des dossier(s) papiers.

Toutefois, en ce qui concerne le port d'un ordinateur portable, d'une tablette, d'un gsm ou d'un smartphone (et d'une smartwatch), **une disposition dérogatoire** s'applique dans les cas suivants :

- Lorsque des avocats rendent visite à un détenu auquel un **RSPI** a été imposé conformément aux articles 117, § 2, et 118, § 3/1, de la loi de principes au motif qu'il représente un risque réel et sérieux pour la sécurité en raison de ses liens avec la **criminalité organisée** et qu'il est inculpé ou condamné pour une infraction visée à l'article 2bis, § 4(b), de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, ou pour une infraction visée à l'article 324ter, § 4, du Code pénal ou lorsque ce détenu a été placé **sous MSP ou mesure d'ordre dans l'attente d'un tel RSPI**, ils ne peuvent jamais être en possession **d'un téléphone mobile, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch** durant leur visite au détenu en question.

- Lorsqu'ils rendent visite à un détenu auquel **une MSP, un RSPI ou une mesure d'ordre** (autre que dans le cas mentionné ci-dessus) a été imposée en raison d'un **risque d'évasion ou de poursuites d'activités criminelles**, le **directeur peut décider** que l'avocat ne soit pas en possession d'un **téléphone portable, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch** pendant la visite au détenu en question. Dans ce cas, le directeur prendra une décision écrite qu'il soumettra, par l'intermédiaire de la direction régionale, préalablement au **directeur général** pour approbation.

Dans chaque établissement, la possibilité offerte aux avocats de déposer rapidement et en toute sécurité ces objets dans une armoire fermée à clef.

Si l'avocat souhaite apporter d'autres objets dans la prison, il doit en faire la demande au directeur.

Les objets avec lesquels un avocat entre dans la prison sont enregistrés. A la sortie, il est vérifié si les objets apportés en prison en ressortent.

L'avocat garantit l'utilisation des objets apportés à l'intérieur conformément aux responsabilités et obligations liées à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité » (le texte souligné et imprimé en gras est d'origine).

Ainsi qu'il résulte notamment de la phrase, dans l'introduction de la circulaire, selon laquelle « La règle générale est que TOUTE PERSONNE doit s'identifier ; que sa visite doit être enregistrée et que la personne et son bagage doivent être contrôlés. », la circulaire contient des normes à caractère général. Il s'agit donc bien de règles, et non d'une ou plusieurs décision(s) à caractère individuel.

L'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005

concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, dispose comme suit :

« Les visiteurs visés aux articles 33, § 2, et 67, § 1^{er}, de la loi sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire. Le visiteur qui emporte des objets visés est garant de leur utilisation, conformément aux responsabilités et devoirs liés à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité. ».

L'article 67, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus vise les avocats qui justifient de leur qualité et qui rendent visite aux détenus qui font appel à eux ou dont ils défendent les intérêts. Le § 2 de l'article 8 de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité autorise donc ces avocats « à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire », sans autre précision.

La circulaire attaquée énumère limitativement les objets dont elle reconnaît la nécessité pour les avocats dans l'exercice de leur charge, tâche ou fonction et qu'ils sont donc, en principe, autorisés à emporter lors de leurs visites, à savoir :

- « - un laptop ou une tablette
- un GSM ou un smartphone
- une mallette
- un/des dossier(s) papiers ».

Cette limitation ne semble pas directement résulter de la loi du 12 janvier 2005 ni de l'arrêté royal du 17 août 2019 précités.

De plus, ni la loi du 12 janvier 2005 précitée – en particulier ses articles 32 et 66 à 68 –, ni l'arrêté royal du 17 août 2019 précité – en particulier ses articles 8 et 9 – ne semblent pas non plus limiter, par eux-mêmes, la possibilité pour les avocats d'emporter et d'utiliser un téléphone mobile, un *smartphone*, un ordinateur portable, une tablette ou une *smartwatch* lors de la visite et la consultation de leurs clients dans les établissements pénitentiaires, et ce quelle que soit la catégorie de détenus concernée.

A première vue, la circulaire attaquée contient donc des règles nouvelles et répond ainsi au premier critère permettant d'identifier une circulaire à caractère réglementaire.

La limitation, en toutes circonstances, des objets que les avocats sont autorisés à emporter lors de leurs visites aux laptops, tablettes, GSM, *smartphones*, *smartwatch*, malles et dossiers papiers, ainsi que l'obligation pour eux de solliciter l'accord du directeur de l'établissement pénitentiaire pour pouvoir emporter tout autre objet, semblent, à première vue, être des règles impératives.

La circulaire attaquée dispose également que :

«

- Lorsque des avocats rendent visite à un détenu auquel un **RSPI** a été imposé conformément aux articles 117, § 2, et 118, § 3/1, de la loi de principes au motif qu'il représente un risque réel et sérieux pour la sécurité en raison de ses liens avec la **criminalité organisée** et qu'il est inculpé ou condamné pour une infraction visée à l'article 2bis, § 4(b), de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, ou pour une infraction visée à l'article 324ter, § 4, du Code pénal ou lorsque ce détenu a été placé **sous MSP ou mesure d'ordre dans l'attente d'un tel RSPI**, ils ne peuvent jamais être en possession **d'un téléphone mobile, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch** durant leur visite au détenu en question.
- Lorsqu'ils rendent visite à un détenu auquel **une MSP, un RSPI ou une mesure d'ordre** (autre que dans le cas mentionné ci-dessus) a été imposée en raison d'un **risque d'évasion ou de poursuites d'activités criminelles**, le **directeur peut décider** que l'avocat ne soit pas en possession d'un **téléphone portable, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch** pendant la visite au détenu en question. Dans ce cas, le directeur prendra une décision écrite qu'il soumettra, par l'intermédiaire de la direction régionale, préalablement au **directeur général** pour approbation. » (le texte imprimé en gras est d'origine).

Dans la première hypothèse, les avocats qui rendent visite aux détenus concernés « ne peuvent jamais être en possession d'un téléphone mobile, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch durant leur visite au détenu en question ». A première vue, il s'agit d'une interdiction rédigée en des termes impératifs en sorte que, dans cette mesure également, la circulaire attaquée répond au deuxième critère permettant d'identifier une circulaire réglementaire.

Dans la seconde hypothèse, « le directeur peut décider que l'avocat ne soit pas en possession d'un téléphone portable, d'un smartphone, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une smartwatch pendant la visite au détenu en question. Dans ce cas, le directeur prendra une décision écrite qu'il soumettra, par l'intermédiaire de la direction régionale, préalablement au directeur général pour approbation ». Cette seconde hypothèse ne semble, à première vue, introduire de règle impérative qu'en ce qu'elle ne permet au directeur que d'interdire l'utilisation, pour les avocats qui visitent

les détenus concernés par cette hypothèse, d'un téléphone portable, d'un *smartphone*, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une *smartwatch* et en ce qu'elle le contraint à obtenir l'approbation du directeur général. Ce faisant, la circulaire semble, à première vue, être moins restrictive, pour les avocats et les détenus concernés, que l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité en ce qu'il ne permet l'utilisation de tout objet, pour tout visiteur, que « conformément aux exigences de sécurité ». Dans cette mesure, la circulaire attaquée ne semble, à première vue, pas contenir une nouvelle règle impérative préjudiciable aux avocats ou aux détenus concernés.

Prima facie, la thèse de la partie requérante selon laquelle le directeur d'un établissement pénitentiaire ne ferait pas partie de l'administration pénitentiaire en sorte qu'il ne serait pas compétent pour interdire l'utilisation par les avocats d'objets qui ne seraient pas conformes aux exigences de sécurité ne semble pas convaincante. En effet, l'article 2, 13°, de la loi du 12 janvier 2005 précitée définit le directeur comme étant le « fonctionnaire de niveau A ayant la fonction de directeur ou fonctionnaire de niveau A, désigné par le directeur général pour accomplir, sous l'autorité du chef d'établissement, les missions que la loi a confiées au directeur » et l'article 2, 3°, 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 définit ce même directeur comme étant « le fonctionnaire visé à l'article 2 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus ».

Toujours *prima facie*, par contre, l'affirmation de la partie adverse selon laquelle « [e]n application de l'article 8, § 3. Il existe une interdiction générale pour "tout visiteur" d'introduire un ordinateur portable, un téléphone mobile, une "smartwatch" ou autre en prison » ne semble pas trouver appui dans cette disposition. Outre, comme le fait remarquer à juste titre la partie requérante, que ce paragraphe 3 ne concerne pas les avocats, il ne dit mot des ordinateurs portables, téléphones mobiles, *smartwatch* ou autres outils visés par la circulaire attaquée.

A première vue, la circulaire attaquée semble donc bien répondre au deuxième critère permettant d'identifier une circulaire réglementaire.

Enfin, la circulaire attaquée est adressée aux membres du personnel des établissements pénitentiaires qui sont chargés de l'exécuter, en particulier le directeur et le directeur général de chaque établissement. Il résulte de la lecture combinée des articles 2, 12° et 13°, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant

l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, des articles 2, 3 et 31 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral ainsi que des articles 7, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, et 78, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le Statut des agents de l'Etat, que les directeurs et directeurs généraux des établissements pénitentiaires sont tenus d'exécuter les règlements et directives du Ministre de la Justice, le cas échéant sous peine d'une sanction disciplinaire.

Ainsi que l'indique la partie adverse elle-même, la Ministre de la Justice dispose du pouvoir de leur infliger les sanctions disciplinaires du rappel à l'ordre, de la retenue de traitement et du déplacement disciplinaire. Si les sanctions de la démission d'office ou de la révocation sont prononcées par le Roi, elles sont néanmoins contresignées par la Ministre de la Justice qui en assume ainsi la responsabilité politique et qui, en cas de recours, sera amenée à défendre ces décisions. Que la Ministre de la Justice ne soit pas formellement compétente pour prendre l'initiative de la procédure disciplinaire n'enlève rien à ce qui précède.

L'autrice de la circulaire attaquée dispose donc des moyens d'imposer sa volonté et de sanctionner les éventuelles violations de la circulaire par les agents chargés de l'exécuter.

A première vue, la circulaire attaquée répond ainsi au troisième critère permettant d'identifier une circulaire réglementaire.

Prima facie, il en résulte que la circulaire attaquée revêt une portée réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et aurait dû, en conséquence, être soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dès lors qu'elle ne porte aucune motivation spéciale, au sens de la disposition précitée, de l'urgence qu'il y aurait eu à l'adopter.

La circonstance que l'application concrète de la circulaire dépend de décisions individuelles à prendre respectivement par le directeur et le directeur général d'un établissement pénitentiaire n'est, *prima facie*, pas de nature à énerver cette conclusion provisoire. En effet, ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus au titre de l'urgence, selon le cas, les dispositions précitées de la circulaire soit contraignent le directeur à prendre une décision précise, soit permettent au directeur et au directeur

général de prendre une décision qui restreint les droits de certains détenus et de leurs avocats.

Enfin, la circonstance que la partie 4 de la circulaire (« Possibilité de dérogation ») permet au directeur d'« octroyer l'accès à la prison à un visiteur en dérogation aux règles [de la circulaire] » ne semble, *prima facie*, pas non plus pouvoir mener à une autre conclusion provisoire dès lors qu'elle ne semble rien enlever aux conditions examinées ci-dessus concernant le caractère réglementaire de l'acte attaqué.

Le premier moyen est, dès lors, sérieux.

VIII. Deuxième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris « de l'incompétence de l'auteur de l'acte ; de la violation de l'article 67 de la loi "de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus" du 12 janvier 2005 [et] de la violation de l'article 8 de l'arrêté royal du 17 août 2019 "portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus" ».

La partie requérante résume ce moyen comme suit :

« Le ministre de la Justice n'était pas compétent pour adopter l'arrêté querellé, pudiquement intitulé "circulaire", qui devait émaner du Roi. Il viole l'article 67 de la loi du 12 janvier 2005 qui le confirme.
La circulaire viole par ailleurs l'article 8 de l'arrêté royal du 17 août 2019 qui prévoit que les visiteurs ayant la qualité d'avocats sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire. Le ministre ne pouvait pas valablement fixer une autre règle, en application de la hiérarchie des normes, outre qu'il n'avait pas compétence pour se prononcer en lieu et place de l'administration pénitentiaire ».

VIII.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse rappelle que le Roi a exécuté l'article 67, § 2, de la loi de principes du 12 janvier 2005, dont elle cite le contenu, en adoptant l'arrêté royal du 17 août 2019 "portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le

statut juridique des détenus", particulièrement ses articles 8 et 9 dont elle cite également le contenu.

D'après elle :

« L'acte attaqué constitue soit une ligne de conduite à appliquer en la matière, soit encore la décision de reconnaissance que l'administration pénitentiaire est tenue de prendre en vertu de l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019.

Dans un cas comme dans l'autre, la Ministre de la Justice ne s'est pas fondée sur l'article 67, § 2, de la loi de principes. Cette disposition a régulièrement été exécutée par le Roi, via l'adoption de l'arrêté royal du 17 août 2019. Elle n'a pas violé l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019, puisque n'a fixé aucune règle dérogeant à cette disposition.

Eu égard à ce qui précède, le moyen n'est pas sérieux ».

VIII.3. Mesure d'instruction

Par un courrier électronique du 9 décembre 2025, les parties ont été invitées par le Conseil d'État à répondre à la question suivante :

« 5. Quel est le fondement juridique de la circulaire attaquée ? ».

Par un courrier électronique du 17 décembre 2025, la partie adverse a répondu à cette question comme suit :

« La circulaire se fonde sur les règles fixées par l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus. ».

En réponse à la question posée à l'audience par le Conseil d'État de savoir sur quelles dispositions exactement de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité la circulaire repose, la partie adverse a renvoyé à sa note d'observations. Dans cette note d'observations, la partie adverse indique que l'arrêté royal du 17 août 2019 précité, particulièrement ses articles 8 et 9, exécute l'article 67, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 précitée et que « [l']acte attaqué constitue soit une ligne de conduite à appliquer en la matière, soit encore la décision de reconnaissance que l'administration pénitentiaire est tenue de prendre en vertu de l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 17 août 2019 ».

A l'audience, en réaction à la réponse donnée par la partie adverse à la cinquième question précitée, la partie requérante a déclaré que la circulaire attaquée ne dispose d'aucun fondement juridique.

VIII.4. Appréciation prima facie

En vertu de l'article 105 de la Constitution, les autorités administratives n'ont d'autres pouvoirs que ceux que leur attribuent formellement la Constitution et les normes législatives.

L'article 108 de la Constitution charge le Roi de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

L'article 67, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 12 janvier 2005 précitée dispose comme suit :

« TITRE V. - Des conditions de vie dans la prison.

[...]

CHAPITRE III. - Des contacts avec le monde extérieur.

[...]

Section V. - Des contacts écrits et oraux avec les avocats.

[...]

Art. 67. § 1^{er}. Les avocats qui justifient de leur qualité sont admis à rendre visite aux détenus qui font appel à eux ou dont ils défendent les intérêts, aux heures de la journée fixées pour chaque prison par le Roi, après avis de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et de l'Ordre van Vlaamse Balies. Ces dispositions sont inscrites dans le règlement d'ordre intérieur.

§ 2. Les règles de sécurité et de contrôle fixées par le Roi sur la base de l'article 32 leur sont applicables conformément aux modalités fixées par Lui. ».

L'article 32 de la même loi auquel renvoie la disposition précitée dispose comme suit :

« L'accès à la prison est subordonné à des mesures de contrôle et de sécurité en ce compris la prise et l'enregistrement du portrait de la personne qui entre dans la prison dont le Roi détermine la nature et les modalités.
Le document d'identité présenté à l'entrée de la prison permettant d'identifier le visiteur peut être conservé en dépôt pendant la durée de la visite ».

Il résulte de l'article 108 de la Constitution ainsi que de ces deux dispositions de la loi du 12 janvier 2005 précitée que le pouvoir d'exécuter la loi revient au Roi.

Ainsi que l'indique la partie adverse, le Roi a exécuté la loi en adoptant l'arrêté royal du 17 août 2019 précité.

La partie adverse reconnaît que « la Ministre de la Justice ne s'est pas fondée sur l'article 67, § 2, de la loi de principes » mais, dans sa réponse précitée à la

cinquième question posée par le président f.f., elle indique que la circulaire attaquée trouve son fondement juridique dans l'arrêté royal du 17 août 2019 précité, particulièrement ses articles 8 et 9.

La circulaire attaquée indique également, en guise d'introduction, qu'elle « prévoit les mesures de contrôle et de sécurité qui s'appliquent dans le cadre de l'accès à la prison, sur la base des règles fixées par l'arrêté royal relatif à l'accès ». En note de bas de page 1, elle précise viser ainsi l'arrêté royal du 17 août 2019 précité.

Cependant, à première vue, aucune disposition de cet arrêté ne charge la Ministre de la Justice d'adopter les mesures attaquées.

En effet, les articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 17 août 2019 précité disposent comme suit :

« Art. 8. § 1^{er}. Le contrôle du bagage du visiteur visé à l'article 3, 4^o, vise à vérifier que le bagage ne contient que des objets autorisés. Il est opéré à l'aide d'un appareil de contrôle. Le cas échéant, le membre du personnel chargé du contrôle peut demander au visiteur d'ouvrir son bagage et de lui remettre les objets afin de les contrôler.

§ 2. Les visiteurs visés aux articles 33, § 2, et 67, § 1^{er}, de la loi sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire. Le visiteur qui emporte des objets visés est garant de leur utilisation, conformément aux responsabilités et devoirs liés à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité.

§ 3. Les visiteurs autres que ceux visés au § 2 ne peuvent introduire dans la prison des objets autres que les objets qui sont autorisés sur base des dispositions du règlement d'ordre intérieur qui leur sont applicables ou, en ce qui concerne les membres du personnel de l'administration pénitentiaire, sur base des instructions qui leur sont applicables.

Art. 9. Le directeur peut, sur base individuelle, octroyer l'accès à la prison à un visiteur en dérogation aux dispositions du présent arrêté ».

Prima facie, ces dispositions n'habilitent pas la Ministre de la Justice à interdire, fut-ce dans certaines circonstances et moyennant la possibilité pour le directeur de l'établissement pénitentiaire d'y déroger, aux avocats rendant visite à certaines catégories de détenus d'être porteurs d'un téléphone mobile, d'un *smartphone*, d'un ordinateur portable, d'une tablette ou d'une *smartwatch* durant leur visite au détenu en question.

Le deuxième moyen est, dès lors, également sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

Il n'est pas nécessaire d'examiner le troisième moyen qui ne pourrait mener à une suspension de l'acte attaqué aux effets plus étendus.

IX. Portée de la suspension

Lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation.

Si, en revanche, les dispositions du règlement attaqué devant le Conseil d'État sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles laisse intact l'objet principal du règlement et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

En l'espèce, le caractère sérieux, dans la mesure indiquée, des moyens invoqués n'entraîne la suspension de l'exécution que de sa partie 3 (« spécificités par catégories de visiteurs »), sous-titre « 3.2.1. Avocats », point c « objets ». Ces règles, déclarées illégales à première vue et provisoirement par le présent arrêt, sont dissociables de l'ensemble des autres dispositions de la circulaire attaquée et la suspension de leur exécution n'aboutit pas à modifier l'objet principal de la circulaire.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution du point c « objets », du sous-titre « 3.2.1. Avocats », de la partie 3 (« spécificités par catégories de visiteurs »), de la circulaire de la Ministre de la Justice n° 1821 « Contrôle des entrées », telle que modifiée le 26 août 2025, est ordonnée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge en application de l'article 15 de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 décembre 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État, président f.f.,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Emmanuel Jacubowitz