CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.033 du 21 février 2022

A. 229.297/VIII-11.282

En cause : **JACOBS** Michel,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des Services publics
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRE et
Maxime CHOME, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 octobre 2019, Michel Jacobs demande l'annulation de « l'arrêté royal du 4 août 2019 portant exécution de l'article 19 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 février 2022.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Louis Masure, *loco* M^e^ Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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. Faits et rétroactes

1. Le requérant est assistant pénitentiaire, mandataire permanent et dirigeant responsable de la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.). Il est, à ce titre, représentant de son organisation syndicale au Comité de Secteur III – Justice et appelé à siéger dans les comités de concertation de base créés au sein des établissements pénitentiaires.

2. Le *Moniteur belge* du 11 avril 2019 publie la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire'. Le recours introduit à son encontre par le requérant est rejeté par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 107/2021 du 15 juillet 2021.

3. Le *Moniteur belge* du 7 août 2019 publie un arrêté royal du 4 août 2019 'portant exécution de l'article 19 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire', qui dispose comme suit :

« Article 1^er^. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :
1° la loi : la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire;
2° le plan: le plan visé à l'article 19, § 1^er^, de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire.

Art. 2. Les prestations et mesures reprises dans le plan concernent les activités de direction, opérationnelles et logistiques ainsi que celles qui doivent garantir la sécurité de l'établissement et des personnes présentes et qui sont issues des services tels que décrits dans l'article 17 de la loi.

Art. 3. Les prestations et mesures reprises dans le plan, sont fournies par les membres du personnel de la prison, mentionnés dans la colonne “profils” du tableau en annexe de cet arrêté, chacun pour les aspects faisant partie de leurs tâches habituelles.

Art. 4. Le planning concret des postes de travail à pourvoir sera déterminé par prison joint en annexe à cet arrêté.

Art. 5. Le présent arrêté produit ses effets le 1er juillet 2019.

Art. 6. Le ministre qui a la Justice dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté.
Annexe: plan modèle pour le calcul des besoins en personnel

Profils	MATIN	JOURNEE	SOIR	NUIT
Groupe de personnel DIRECTION	*	*	*	*
Groupe de personnel TECHNIQUE	*	*	*	*
Groupe de personnel SURVEILLANCE ET SECURISATION	*	*	*	*
Groupe de personnel GREFFE	*	*	*	*
Groupe de personnel COMPTABILITE	*	*	*	*
Groupe de personnel PSYCHOSOCIAL	*	*	*	*
Groupe de personnel MEDICAL	*	*	*	*
* nombre de ETP (équivalents temps plein) à remplir				

Vu pour être annexé à Notre arrêté du 4 août 2019 portant exécution de l’article 19 de loi du 23 mars 2019 concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. »

Il s’agit de l’acte attaqué.

4. Le *Moniteur belge* du 4 décembre 2019 publie un arrêté royal du 19 novembre 2019 ‘portant exécution des articles 15 et 16 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire’ dont le requérant sollicite l’annulation par un recours enrôlé sous le numéro A. 230.129/VIII-11.361, toujours pendant.

5. Le 24 février 2020, le ministre de la Justice adopte une circulaire ministérielle n° 1819 « plan par prison – article 19 de la loi du 23 mars 2019 », dont

le requérant sollicite l'annulation par un recours enrôlé sous le numéro A. 230.644/VIII-11.409, toujours pendant.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Le requérant fait valoir un intérêt personnel parce qu'en sa qualité de membre du personnel de l'administration pénitentiaire, il considère qu'il est visé par l'acte attaqué « qui définit les règles d'engagement du personnel dans les prisons en cas de grève, et notamment une possibilité de recevoir du gouverneur de province l'ordre d'assurer son service en cas de grève ». Il explique que par les effets d'un arrêt d'annulation, il retrouve une chance de voir ces règles modifiées. Il ajoute qu'il dispose d'un intérêt fonctionnel dans la mesure où, en sa qualité de dirigeant responsable et mandataire permanent d'une organisation syndicale, il a participé à la négociation de ces dispositions, a « endossé le désaccord marqué par son organisation syndicale quant à son contenu », et qu'une annulation de l'acte attaqué doit lui permettre de négocier un autre modèle de plan. Il ajoute qu'en cette même qualité, il est « appelé à concerter », dans les comités de concertation de base des différentes prisons, les plans spécifiques à chaque établissement établis sur la base des règles générales fixées par l'acte attaqué, de sorte que son annulation doit pouvoir lui permettre de faire revoir ces plans particuliers au travers de nouvelles concertations. Il précise qu'« en temps voulu, [il] ne manquera pas de demander l'annulation des plans adoptés dans chacune des prisons ».

La partie adverse répond que l'acte attaqué se borne à établir un modèle de tableau, que les services dont les détenus doivent nécessairement bénéficier en période de grève ne sont pas énumérés dans l'acte attaqué, qui se réfère à la loi du 23 mars 2019, et que le nombre d'équivalents temps plein nécessaires pour assurer les services prévus par l'article 17 de ladite loi n'est pas abordé dans ce modèle, dans la mesure où ce besoin doit être établi pour chaque établissement pénitentiaire dans un plan opérationnel qui lui sera spécifique. Elle cite un arrêt n° 137.237 du 16 novembre 2014 et en déduit que l'acte attaqué « ne fait pas réellement grief au requérant ».

Le requérant réplique que, selon la jurisprudence, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils s'appliquent, auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets, et il soutient que l'acte attaqué est bien un acte réglementaire. Il explique qu'il exécute l'article 19 de

la loi du 23 mars 2019 et que, conformément à celui-ci, il détermine le modèle de plan opérationnel qui fixe les prestations à effectuer et les mesures à prendre par les membres du personnel des prisons visant à assurer les services essentiels. Il indique qu'en vertu des §§ 2 et 3 de ce même article 19, « ce modèle de plan sera décliné pour chaque établissement pénitentiaire dans un plan opérationnel (règle objective, générale et impersonnelle), fixé au regard de la particularité de chacun d'entre eux, adopté soit par le Directeur d'établissement, soit par le Ministre, sur la base du modèle fixé par l'acte attaqué ». Il en conclut qu'il « s'inscrit donc dans la hiérarchie des normes de droit applicable dans un "État de droit" comme la Belgique, qui se caractérise par la primauté de la loi sur l'arrêté royal qui a lui-même primauté sur la norme ministérielle, les normes inférieures devant être conformes aux normes supérieures ». Il ajoute que le dispositif que consacre l'acte attaqué repose sur l'exercice, par le Roi, d'un large pouvoir d'appréciation puisqu'il a pour objet de fixer « les prestations à effectuer et les mesures à prendre par les membres du personnel des prisons visant à assurer les services essentiels » et que c'est en vain que la partie adverse objecte que l'acte attaqué n'énumère pas les services dont les détenus doivent nécessairement bénéficier en période de grève dès lors que ceux-ci sont définis aux articles 17 et 18 de la loi qu'il précise ne pas contester. Il précise que l'acte attaqué a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles les membres du personnel pourront être contraints d'exercer leurs fonctions, en cas de grève, pour garantir aux détenus le respect des droits fondamentaux définis par la loi, et qu'il constitue une norme unilatérale adoptée par le Roi qui revêt une portée objective, générale et impersonnelle parce qu'en définissant les prestations précitées, il fixe les conditions d'organisation d'un « service minimum » garant des droits fondamentaux des détenus en cas de grève. Il fait valoir que cette norme est contraignante dans la mesure où elle fixe les conditions dans lesquelles le droit de grève peut être restreint, et plus spécifiquement « les normes dans lesquelles le chef d'établissement est amené à prendre les mesures pour assurer le service en cas de grève et les organisations syndicales sont appelées à se concerter avec les autorités concernées pour assurer un "service minimum" en cas de grève (cf. article 16, §§ 1er et 2 de loi du 23 mars 2019) », les « conditions dans lesquelles, le cas échéant, le Gouverneur de la Province ou le Ministre Président de la Région de Bruxelles-capitale, sera appelé à "réquisitionner" le personnel pour assurer le respect des droits fondamentaux des détenus (cf. article 16, §2 de la loi du 23 mars 2019) », et les « conditions dans lesquelles les agents peuvent se voir infliger la sanction administrative visée à l'article 16, §3, 3°, de la loi du 23 mars 2019 ». Il expose que « cette norme » a fait l'objet d'une négociation préalable au sein du « Comité de secteur III – Justice » qui s'est conclue par un Protocole n° 487 du 2 août 2019 et que cela démontre que le ministre de la Justice, qui a apporté son contreseing à l'acte attaqué, a lui-même considéré qu'il constituait un acte réglementaire puisqu'en vertu

de l'article 2, § 1er , de la loi du 19 décembre 1974 fixant le statut syndical, ce sont nécessairement des projets d'actes réglementaires qui font l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales. Il ajoute qu'en « imposant aux autorités administratives, par les §§ 2 et 3 de l'article 19 de la loi du 23 mars 2019, de concerter les "plans opérationnels" découlant du "modèle de plan" que constitue l'acte attaqué, le législateur a voulu s'inscrire dans le schéma des relations collectives propre à la fonction publique, défini par le "statut syndical", suivant lequel l'adoption de toute réglementation générale doit faire l'objet d'une négociation préalable au sein du Comité de négociation compétent et selon lequel les règlements qui mettent cette réglementation générale en œuvre, doivent faire l'objet d'une concertation au sein du Comité de concertation compétent ». Il conclut que le caractère réglementaire de l'acte attaqué « ne fait donc aucun doute », qu'il est donc susceptible de recours et que le fait qu'il prenne la forme « d'un "modèle de tableau" figé, définissant les fonctions à remplir dans chaque établissement, en cas de grève, n'est pas de nature à lui conférer une autre portée » parce que la loi du 23 mars 2019 n' imposait pas que le modèle de plan qui fixe les prestations à effectuer et les mesures à prendre par les membres du personnel des prisons visant à assurer les services essentiels, prenne cette forme d'un tableau figé mais « pouvait, au contraire, prendre d'autres formes permettant un meilleur équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le respect des droits des membres du personnel à défendre leurs conditions de travail par la grève » comme cela ressort du quatrième moyen. Il en conclut que l'exception est liée au fond. Il fait encore valoir que le modèle de tableau fixé par l'acte attaqué ne peut pas être considéré comme un modèle de formulaire de sorte que l'arrêt invoqué par la partie adverse n'est pas transposable en l'espèce. Il explique que « loin de retranscrire, dans un "modèle de formulaire" à finalité administrative, le contenu d'un arrêté royal qui établit une nomenclature de prestations médicales, l'acte attaqué résulte de l'exercice par la partie adverse d'un large pouvoir d'appréciation sur la manière d'assurer le "service minium" en cas de grève et contient donc un contenu propre et contraignant », répète que sa nature réglementaire ne fait aucun doute et reproduit l'argumentation de la requête en ce qui concerne son intérêt à obtenir son annulation.

Dans son dernier mémoire, il rappelle qu'il est assistant pénitentiaire et estime qu'à ce titre, il fait partie du Groupe de personnel « Surveillance et sécurisation » visé à la troisième ligne de la colonne « profils » du tableau annexé à l'acte attaqué, dont il cite l'article 3, et estime que l'acte attaqué le place « en condition de pouvoir être contraint d'exercer ses fonctions en cas de grève, voire d'être réquisitionné pour ce faire (en application des articles 15 et 16 de la loi) » parce qu'il répond au profil qu'il fixe et peut donc être appelé à devoir fournir des prestations le matin, en journée, le soir ou la nuit, en vue d'assurer les services

essentiels afin de garantir la sécurité et la santé des individus incarcérés en cas de grève, et il soutient en conséquence qu'il est directement visé par l'acte attaqué qui a vocation à s'appliquer à lui en vertu de la jurisprudence citée en réplique, ce qui justifie son intérêt personnel. Il expose qu'il pourrait tirer un avantage d'une annulation parce que l'autorité serait tenue le cas échéant, en application de l'article 19 de la loi du 23 mars 2019, d'adopter un autre modèle de plan qui pourrait avoir pour effet de limiter voire d'éviter qu'il se trouve contraint à fournir des prestations en ces circonstances, voire d'être réquisitionné pour ce faire, en application des articles 15 et 16 de la loi. Il rappelle encore son intérêt fonctionnel parce qu'en cas d'annulation, la partie adverse serait appelée à soumettre un nouveau modèle de plan à la négociation préalable, à laquelle il pourrait participer au sein du Comité de secteur III - Justice. Il ajoute que l'annulation impliquerait que les actes adoptés par le ministre en exécution de l'acte attaqué et qui fixent les plans opérationnels applicables dans chaque prison, devraient être annulés et faire l'objet des nouvelles concertations auxquelles il pourrait participer sur la base d'un nouveau modèle de plan. Il admet qu'il est de jurisprudence constante qu'un permanent syndical ne justifie d'un intérêt fonctionnel à son recours que dans la mesure où les prérogatives liées à sa fonction ont été violées, mais que, toujours selon la jurisprudence, cette question est liée au fond, de sorte qu'on ne peut conclure *a priori*, qu'il ne justifie pas de l'intérêt fonctionnel dont il se prévaut, sans avoir examiné les moyens d'annulation. Il soutient que « l'assertion selon laquelle il "ne prétend pas que l'acte attaqué aurait été adopté en violation de ses prérogatives syndicales de sorte qu'il ne peut se prévaloir d'aucun intérêt fonctionnel à l'annulation" formulée sans égard aux moyens invoqués, sans référence aux moyens, sans appréciation du contenu de ceux-ci, ne saurait fonder la conclusion d'irrecevabilité », et que le quatrième moyen atteste à suffisance de l'atteinte à ses prérogatives syndicales. Il explique qu'à son appui, il « démontre que l'acte attaqué porte gravement atteinte au droit de grève des agents pénitentiaires et, partant, qu'il [le] contraint et [le] déforce largement dans l'exercice de ses prérogatives syndicales en le privant de la possibilité d'établir, au sein des établissements pénitentiaires, le rapport de force nécessaire à assurer un certain équilibre avec l'autorité, dans le cadre des négociations et concertations destinées à résoudre les conflits sociaux ou à fixer des conditions de travail acceptables, ce qui est l'enjeu même de toute action de grève », de sorte que, selon lui, ce sont donc bien ses prérogatives de délégué permanent et de dirigeant responsable et celles des organisations syndicales qui sont en cause. Subsidiairement, il fait valoir que, d'une part, puisqu'il justifie d'un intérêt personnel, les autres moyens qu'il développe méritent d'être examinés et que s'ils sont fondés, son intérêt fonctionnel consistant à négocier un nouveau modèle de plan, sera tout à fait justifié, « l'intérêt personnel et l'intérêt fonctionnel se conjuguant dans un même recours », et que, d'autre part, le raisonnement de

l'auditeur rapporteur implique que ni un agent susceptible d'être contraint à travailler en cas de grève en application de l'acte attaqué, ni un permanent syndical susceptible de négocier un nouveau dispositif réglementaire en cas d'annulation de l'acte attaqué, ne justifient de l'intérêt requis pour contester cet acte, de sorte qu'il n'aperçoit pas qui d'autre pourrait justifier d'un intérêt, et que cela contrevient manifestement aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux articles 13 et 160 de la Constitution. Il cite la jurisprudence la plus récente de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et celle qui concerne la contestation d'un acte réglementaire, précise qu'il « n'entend pas justifier son intérêt par une envie abstraite de voir l'acte attaqué déclaré illégal, mais bien en démontrant que cet acte a vocation à s'appliquer à lui, et en exposant le bénéfice qu'il tirerait de l'annulation de l'acte attaqué », et reproduit son argumentation antérieure et le renvoi au quatrième moyen. Il conteste que l'acte attaqué consisterait en la fixation d'un tableau qui ne créerait par lui-même aucun droit ou obligation à son égard parce que, selon lui, il ne se résume pas à un tableau en ce qu'il est pris sur la base de son article 3 qu'il cite, que son dispositif fixe la liste des catégories de personnes qui seront appelées le cas échéant, à assurer des prestations afin d'assurer les services essentiels auxquels ont droit les détenus en cas de grève et qu'il ne peut donc pas être soutenu qu'il ne créerait pas de droits ou d'obligations pour le personnel. Il répète qu'en sa qualité d'assistant pénitentiaire, il figure dans le « Groupe de personnel de SURVEILLANCE et SECURISATION », et qu'il se verrait, en application de l'article 3, en condition d'être appelé à fournir des prestations en vue d'assurer les services essentiels en cas de grève. Il fait encore valoir qu'il ne comprend pas l'auditeur rapporteur en ce qu'il relève que les griefs qu'il dénonce résultent de la loi que l'acte attaqué exécute sans que celui-ci en crée par lui-même. Il admet que sur la base du premier moyen, il invoque la circonstance qu'il a introduit le recours susvisé à la Cour constitutionnelle pour soutenir qu'en cas d'annulation, l'acte attaqué n'aurait aucun fondement et devrait donc être annulé mais il ajoute qu'il développe « trois autres moyens qui portent immédiatement sur l'illégalité de l'acte attaqué », en l'occurrence son adoption en période d'affaires courantes, l'absence d'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État et l'exécution abusive de la loi en restreignant abusivement le droit de grève. Il en conclut qu'à travers ces moyens, il ne vise pas la loi qui a été contestée devant la Cour constitutionnelle, mais son exécution par l'acte attaqué. Il répète que celui-ci ne se résume pas à un simple tableau indicatif, mais que ce tableau pris en application de son article 3 fixe les obligations des agents en identifiant ceux qui seraient « appelés, contraints voire réquisitionnés » pour fournir des prestations en cas de grève afin d'assurer les services essentiels aux détenus. Il observe que l'auditeur rapporteur estime que ce n'est que le plan spécifique de la prison qui mentionnera son nom qui est susceptible de lui faire personnellement grief, en

conclut que le recours qu'il a introduit contre les dispositions qui fixent les plans opérationnels propres à chaque établissement (A.230.644/VIII-11.409) sera recevable, et précise que les plans opérationnels tels qu'ils ont été établis dans les établissements ne reprennent pas le nom des personnes appelées à fournir des prestations en cas de grève mais simplement un chiffre représentant le nombre de personnes nécessaires pour assurer les services essentiels dans chacun des groupes définis par l'acte attaqué, et en conclut que l'auditeur rapporteur commet une « erreur d'appréciation manifeste ». Il répète encore que l'acte attaqué constitue un acte réglementaire qui cristallise « un dispositif dont le tableau constitue une annexe qui emporte des obligations à l'égard des agents puisqu'il définit les catégories d'agents pénitentiaires qui le cas échéant, en cas de grève, devraient être appelées à exercer des prestations en vue d'assurer les services essentiels en vue de garantir les droits fondamentaux des détenus », et que la partie adverse n'a pas remis en cause ce caractère réglementaire dans le cadre de l'élaboration de l'acte attaqué. Il ajoute qu'il serait parfaitement paradoxal de rejeter le recours contre un arrêté d'exécution de la loi du 23 mars 2019 pour défaut d'intérêt, alors que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt 107/2021 du 15 juillet 2021, n'a même pas relevé qu'il ne pourrait pas justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la loi.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse considère que le tableau annexé à l'acte attaqué « ne fait rien d'autre que de reprendre l'ensemble des catégories de personnel, conformément à la loi du 23 mars 2019 qui n'a pas fait de distinction entre ces différentes catégories », les articles 15 à 20 de la loi visant les « membres du personnel », indifféremment des catégories desquelles ils ressortent. Elle cite l'arrêt n° 107/2021 susvisé et indique que chaque prison doit concrètement définir les besoins pour chaque catégorie de personnel, afin d'assurer les services essentiels prévus dans la loi. Elle souligne qu'il est singulier que le requérant justifie son intérêt par la potentialité, en cas de réfection, que le nouveau modèle pourrait avoir pour effet d'éviter qu'[il] se trouve contraint de la même manière et empêché d'exercer son droit de grève », alors que la possibilité d'être réquisitionné ne résulte nullement du tableau litigieux mais de la loi du 25 mars 2019 « qui a été validée par l'arrêt n° 107/2021 de la Cour constitutionnelle ». Elle cite à nouveau celui-ci et relève qu'il est logique que le personnel chargé de la surveillance et de la sécurisation de la prison puisse être concerné en cas de réquisition. Elle conteste que l'acte attaqué revêtirait un caractère réglementaire et fait valoir que la circonstance qu'une négociation au sein du Comité de secteur III – Justice a été organisée par ses soins ne constitue pas la reconnaissance d'un tel caractère. Elle conteste encore, en ce qui concerne l'intérêt fonctionnel du requérant, que l'atteinte à ses prérogatives ressortirait de l'analyse du quatrième moyen. Elle observe que celui-ci est « calqué de celui avancé contre la loi du 23 mars 2019 » et qu'il ne concerne pas ses

prérogatives syndicales « mais plutôt le droit de grève dans l'absolu, auquel une atteinte excessive serait portée par le fait même de pouvoir opérer des réquisitions, ce qui, du reste, a été validé par la Cour constitutionnelle. En d'autres termes, il n'est pas question ici d'intérêt fonctionnel puisqu'en tant que mandataire syndical, dans le cadre de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant ne soulève aucune irrégularité ».

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste elle est, comme l'a récemment rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2 ; 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'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 lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

S'agissant des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l'espèce, le requérant n'établit pas qu'il aurait personnellement subi un inconvénient du fait de l'acte attaqué ou que celui-ci serait susceptible d'engendrer pareil inconvénient dans son chef. En effet, l'acte attaqué se limite, d'une part, à dresser un tableau qui reprend les activités de direction, opérationnelles et logistiques (art. 2) qu'il subdivise en plusieurs profils (colonne 1) dont seul celui relatif au « groupe de personnel Surveillance et Sécurisation » concerne le requérant comme le précise celui-ci dans ses écrits de procédure, et, d'autre part, à indiquer de façon tout à fait générale et abstraite que, pour le « groupe de personnel » spécifique au requérant, et à l'instar de tous les autres, ledit tableau devra être complété par le nombre d'équivalents temps plein qui, concrètement, devront assumer les prestations et mesures dans le cadre du « planning concret » qui sera déterminé par prison (article 4) en vertu de l'article 19 de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire' que l'acte attaqué a précisément pour objet d'exécuter. Conformément à cette disposition, celui-ci arrête ainsi un « modèle de plan » (loi du 23 mars 2019, art. 19, §1er) général et abstrait dont l'élaboration fait ensuite l'objet d'une concertation syndicale « pour chaque prison » (loi du 23 mars 2019, art. 19, § 2) en vue d'adopter un « plan opérationnel » (loi du 23 mars 2019, art. 19, § 3). Il n'est, partant, pas établi qu'il cause un grief personnel au requérant dès lors que la circonstance que le « groupe de personnel Surveillance et Sécurisation » dont il fait partie figure dans le plan et constitue donc une catégorie de personnel appelée à fournir des prestations pendant la durée d'une grève, ne résulte pas de ce plan mais bien de l'article 17 de la loi précitée qui détermine ces prestations et dont il découle que les personnes chargées de la surveillance ou de la sécurisation auront des prestations à effectuer pendant la durée d'une grève.

En ce qui concerne l'intérêt fonctionnel dont il excipe en sa qualité de dirigeant responsable et de mandataire d'une organisation syndicale, pareil intérêt ne vise pas, contrairement à ce que soutient le requérant, à lui permettre de négocier à nouveau un modèle de plan et n'est reconnu qu'en raison de la fonction dont il est investi, en manière telle qu'il n'est recevable à invoquer que des moyens tirés de la méconnaissance des prérogatives liées à celle-ci.

En l'espèce, le premier moyen postule que la loi du 23 mars 2019 sera annulée par la Cour constitutionnelle de sorte que l'acte attaqué sera dépourvu de base légale, le deuxième moyen dénonce l'adoption de celui-ci par un gouvernement démissionnaire, le troisième moyen critique l'absence d'avis de la section de législation du Conseil d'État et le quatrième moyen fait valoir qu'en cas de grève, l'acte attaqué « restreint méchamment et profondément, voire rend impossible, l'exercice du droit de grève par les membre du personnel de l'administration

pénitentiaire ». Aucun de ces moyens ne dénonçant la violation des prérogatives liées à la fonction dont excipe le requérant, son intérêt fonctionnel n'est pas davantage établi.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 21 février 2022 par la VIIIe chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux