

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.034 du 21 février 2022

A. 230.129/VIII-11.361

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

contre :

l'État 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 3 février 2020, Michel Jacobs demande l'annulation de l'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.

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 4 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.

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

Les faits et rétroactes utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 253.033, prononcé ce jour.

IV. Recevabilité

Il n'est pas contesté que l'acte attaqué revêt une portée réglementaire et qu'il a vocation à s'appliquer au requérant en sa qualité d'assistant pénitentiaire.

Il y a lieu de constater d'office que le recours est recevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties

Le moyen est pris « de la violation des articles 100 et 101 de la Constitution, de la coutume constitutionnelle relative au traitement des affaires courantes, et de l'excès de pouvoir ».

Le requérant fait valoir que le gouvernement était démissionnaire lorsqu'il a adopté l'acte attaqué. Il expose qu'en application des dispositions et des principes invoqués au moyen, l'activité du gouvernement doit, dans un tel contexte, se limiter à assumer la continuité du fonctionnement des institutions et des services

publics, c'est-à-dire la gestion des affaires courantes. Il soutient que suivant la jurisprudence et la doctrine, l'intervention du gouvernement doit se limiter aux affaires de gestion journalière de l'État, aux affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement et aux affaires urgentes, et que l'acte attaqué ne rentre dans aucune de ces catégories. Il indique qu'il a été pris en exécution de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire', que les modalités de concertation sociale que fixe son dispositif se rattachent à la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' et à l'arrêté royal du 28 septembre 1984 qui exécute celle-ci, qu'il complète, précise voire déroge à ce dernier pour ce qui concerne spécifiquement les conflits sociaux dans les établissements pénitentiaires. Il en déduit qu'il constitue une réglementation de base ayant trait aux relations avec les organisations syndicales dans la fonction publique et touche à des notions fondamentales dans l'ordonnancement juridique de sorte qu'il a été soumis à la négociation préalable au sein du Comité A, le plus haut organe de négociation dans le régime d'organisation des relations sociales dans le secteur public. Il ajoute que le législateur a reconnu l'importance particulière que revêt ce dispositif en imposant qu'il soit délibéré en Conseil des ministres. Il considère qu'il s'inscrit dans l'exécution des normes internationales qui imposent aux États de garantir dans leur ordonnancement juridique interne l'effectivité de la concertation sociale. Il déduit de ce qu'il s'agit d'un acte de puissance publique qui a trait aux libertés individuelles et syndicales, au droit de concertation collective et au droit de grève reconnus en droit belge comme en droit international, qu'il n'est pas de nature secondaire et ne relève pas de l'administration des affaires courantes. Il fait encore valoir qu'il résulte de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation considérable puisqu'il consiste à organiser tout un régime de concertation sociale spécifique en cas de conflit social dans les établissements pénitentiaires en définissant la manière d'annoncer les conflits qui seront soumis à la concertation, les délais dans lesquels doit se dérouler la concertation et les méthodes utilisées pour établir un accord, pour assurer le suivi des accords et pour clôturer définitivement le conflit. Il relève qu'il définit la mesure administrative qui doit être infligée à l'agent dans les cas de figure visés à l'article 16, § 3, de la loi du 23 mars 2019 et estime que cela revient à fixer un régime dérogatoire au statut des agents de l'État. Il déduit de son objet et de sa portée intrinsèque qu'il ne relève pas de la gestion journalière de l'État et en conclut qu'il ne pouvait être adopté par un gouvernement en affaires courantes. Selon lui, l'acte attaqué ne constitue pas l'acte final d'un processus juridique complexe qui serait arrivé à son terme juste avant la période des affaires courantes. Il explique qu'il exécute la loi du 23 mars 2019, publiée le 11 avril 2019 et adoptée deux mois avant les élections législatives du 27 mai 2019, « par une majorité parlementaire

reconstituée pour l'occasion après la démission du gouvernement le 21 décembre 2018 » et qu'au moment où le processus d'adoption de l'acte attaqué a été engagé, fin août 2019, aucune majorité politique nouvelle ne s'était constituée à la suite des élections, susceptible de contrôler que le gouvernement prenne les mesures d'exécution de la loi dans le respect de l'intérêt général tel que défini par le parlement nouvellement constitué. Il considère que le processus d'adoption de l'acte attaqué s'est déroulé de manière expéditive dès lors qu'il a débuté le 28 août 2019, par la convocation du Comité A pour se clôturer par sa publication le 4 décembre 2019 au *Moniteur belge* et que le ministre de la Justice a systématiquement invoqué les dispositions susceptibles de réduire les délais pour adopter cet acte réglementaire (négociation au Comité A réduite à 10 jours, avis du Conseil d'État sollicité dans les 30 jours et adoption et publication de l'arrêté royal dans le mois qui suit). Il en déduit qu'il ne s'agit pas de l'aboutissement d'un processus négocié « de longue haleine » par un gouvernement de plein exercice qui aurait abouti juste en fin de législature et qui ne demandait plus que l'accomplissement de formalités matérielles pour être adopté. Il fait encore valoir qu'aucune raison objective ne permet de démontrer qu'il y aurait eu en l'espèce, une quelconque urgence à adopter l'acte attaqué. Il estime qu'aucun péril grave et imminent menaçant l'État, ses engagements, son fonctionnement ou la sécurité de ses citoyens ne justifiait que soient fixées « à l'emporte-pièce », au bénéfice de l'urgence, des règles de concertation spécifiques de la portée de celles que fixe l'acte attaqué. Il soutient que la partie adverse ne peut se prévaloir de la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 dont il exécute les articles 15 et 16, fixée au 1^{er} juillet 2019, « dès lors qu'elle a été fixée de manière arbitraire et ne correspond à aucune nécessité organisationnelle et fonctionnelle précise ». Il affirme que si la loi a pour objet de répondre à la nécessité de se conformer aux recommandations du comité de prévention contre la torture et des peines ou traitement inhumains et dégradants du Conseil de l'Europe pour que soient adoptées des dispositions garantissant aux détenus que leurs droits fondamentaux soient assurés en cas de grève et à la volonté de décharger les corps de police et de la protection civile des missions de sécurité et de salubrité qu'ils sont appelés à exercer en cas de grève des agents pénitentiaires, aucune date n'était fixée pour que ces objectifs soient rencontrés. Il soutient que l'acte attaqué, qui exécute pour l'essentiel l'article 15 de la loi du 23 mars 2019, n'a aucun rapport direct avec ces objectifs dès lors qu'il fixe des modalités particulières de concertation sociale en cas de conflit social dans les établissements pénitentiaires dans le but d'éviter et de résoudre ceux-ci avant cessation du travail, voire de les résoudre au plus vite en cas de grève mais ne fixe aucune obligation relative à l'organisation du service minimum à accomplir en cas de grève afin de garantir aux détenus le respect de leurs droits minimaux, mécanisme fixé par les articles 16 à 19 de la loi du 23 mars 2019 précitée. Il estime qu'il n'exécute l'article 16 que pour

définir la mesure administrative qui sera adoptée à l'encontre de l'agent qui ne respecte pas les indications données à l'autorité en cas de grève, ce qui n'a pas non plus de lien direct avec le respect des droits fondamentaux auxquels les détenus peuvent prétendre. Il conclut que l'urgence à adopter l'acte attaqué ne saurait être justifiée au regard de l'objet fondamental de la loi du 23 mars 2019. Il ajoute qu'il n'y avait pas d'urgence particulière à régler la question des modalités de concertation dans les établissements pénitentiaires en cas de conflit social dès lors qu'il n'y avait pas de risque important et imminent de survenance d'un conflit social dans les prisons. Il expose encore qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 23 mars 2019, les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale restent d'application aux agents pénitentiaires de sorte qu'à défaut de règle spécifique, les mécanismes généraux de concertation sociale fixés par la loi du 19 décembre 1974 et son arrêté d'exécution du 28 septembre 1984 restent d'application et que dans la mise en œuvre des mécanismes de relations collectives qu'emporte ladite loi du 19 décembre 1974, un Protocole n° 351 a été signé au sein du comité de secteur III et n'a jamais été dénoncé par les organisations syndicales de sorte qu'il pouvait être mis en œuvre par l'autorité en cas de conflit social. Il en conclut qu'il n'y avait aucune urgence objective à adopter l'acte attaqué.

En réplique, il conteste que l'arrêt n° 214.910 serait transposable en l'espèce. Il indique qu'au regard de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 23 mars 2019, le législateur a simplement énuméré certains des aspects de la concertation sociale qui devaient, *a minima*, être réglés par le Roi, sans indiquer comment ils devaient l'être et sans donner la moindre orientation quant au contenu de ces règles, si ce n'est une durée *minimale* de préavis de grève de 10 jours. Il ajoute que ladite loi règle de manière spécifique et autonome le mécanisme de concertation sociale en cas de conflit social dans les établissements pénitentiaires et qu'elle emporte dérogation au mécanisme général de concertation sociale fixé par la loi du 19 décembre 1974 □organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités□ de sorte que l'acte attaqué, qui fixe les modalités d'exécution de la première, déroge donc aux modalités d'exécution de la seconde qui sont fixées par l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974. Il considère que cet arrêté royal du 28 septembre 1984 « constitue la colonne vertébrale de l'organisation des relations sociales dans la fonction publique », et que « l'acte attaqué qui y déroge, en revêt une importance équivalente » et emporte, « en raison de sa nature même, une portée politique et juridique particulièrement importante ». Il estime que le législateur lui-même lui a accordé un statut particulier en prévoyant qu'il soit délibéré en Conseil des Ministres. Il explique que l'acte attaqué dispose, dans l'ordonnancement des relations sociales dans la fonction publique, d'un statut particulier dès lors qu'il

devait être soumis à une négociation préalable, au sein du Comité commun à l'ensemble des services publics, le Comité A, l'« organe suprême de négociation dans la fonction publique administrative, seul habilité à examiner les modifications apportées aux règles de concertation sociale dans la fonction publique ». Il conteste qu'il s'agisse d'un acte essentiellement technique et soutient qu'il organise au contraire les modalités de concertation sociale en cas de conflit social et en cas de grève et qu'il règle donc les modalités d'exercice d'un droit fondamental consacré par l'article 23 de la Constitution. Il admet que ces modalités sont d'ordre pratique mais il expose qu'elles « n'en constituent pas moins des normes qui ouvrent des droits et des devoirs pour les parties en présence, qui imposent des formalités substantielles qui doivent nécessairement être mises en oeuvre dans ces circonstances, pour tenter de résoudre un conflit social, d'éviter la tenue d'actions de grève, voire de mettre fin à celles-ci ». Quant à la circonstance qu'il retranscrit le contenu du Protocole n° 351 signé le 19 avril 2010 au sein du Comité de secteur III, entre les organisations syndicales et les autorités, il objecte que si ledit protocole constituait un engagement réciproque, non contraignant et informel, entre l'autorité politique et les organisations syndicales, l'acte attaqué constitue un acte réglementaire qui fixe des procédures substantielles contraignantes dont la violation est susceptible d'être sanctionnée. Selon lui, « le fait que cet acte réglementaire s'inspire dans les grandes lignes, de ce protocole vieux de plus de 9 ans, ne signifie en outre pas que le processus de concertation sociale qu'il consacre ne soit pas le résultat de l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation de la part de l'autorité : le fait même de s'inspirer de ce dispositif antérieur informel est, en soi, un choix politique fondamental ». Il ajoute que rien n'indique que le législateur du 23 mars 2019 aurait souhaité que ce soit le processus de concertation ayant fait l'objet de ce protocole n° 351 qui soit consacré par arrêté royal. Il considère encore que l'acte attaqué ne constitue pas l'acte final d'une procédure d'élaboration engagée de longue date et réplique que la partie adverse « contourne ainsi la question puisque s'il n'est pas contesté que le législateur ait toujours voulu déléguer au Roi le pouvoir d'établir les modalités de la concertation sociale en cas de conflit social, y compris en cas de préavis de grève, il convient de constater que le législateur n'a fixé aucun critère qui définirait les contours et les limites de cette habilitation (si ce n'est la liste minimale des questions à régler - cf. ci-dessus), et n'a donc formé aucun choix politique sur la manière d'organiser cette procédure de concertation sociale : tout juste a-t-il prévu que cette question serait réglée par le Roi ». Enfin, il conteste l'urgence à adopter l'acte attaqué et la référence à l'arrêt n° 224.298 parce qu'il estime qu'« on ne se trouve pas ici, dans le cadre d'une procédure juridique d'une extrême complexité, supposant la passation de nombreux marchés publics, sur un certain nombre d'années, largement engagée dans les faits, mais au contraire à prendre un acte d'exécution d'une loi nouvellement votée dans un contexte politique spécifique caractérisé par le

fait que le Gouvernement qui a déposé le projet de loi le 31 octobre 2018 (projet qui a peu évolué au gré du parcours parlementaire), avait perdu sa majorité au moment où la loi a été votée le 23 mars 2019 (le Gouvernement a démissionné le 21 décembre 2018), deux mois avant les élections législatives ». Il relève que la partie adverse « admet que l'acte attaqué édicte des règles qui n'ont aucun lien avec la nécessité de garantir les droits fondamentaux des détenus » et conclut qu'elle ne peut évoquer cette nécessité pour prétendre qu'il y avait urgence à prendre l'acte attaqué en période d'affaires courantes. Il estime que l'exemple de la fixation du délai minimum pour pouvoir débiter une grève, fixé à 10 jours par la loi du 23 mars 2019, ne justifie pas en lui-même l'urgence à prendre l'ensemble des mesures que comporte l'acte attaqué, et que la nécessité de déterminer quelle mesure administrative serait prise à l'égard des agents ne respectant pas les règles visées à l'article 16 de la loi ne justifie pas davantage l'urgence « puisque l'application de cette disposition ne vaut que si le processus de grève devait être mis en oeuvre, ce qui n'est qu'une hypothèse dont la réalisation est potestative et peu probable ». Il ajoute que la partie adverse « omet de considérer que c'est un régime spécifique de concertation sociale qu'édicte l'acte attaqué et que, vu son importance, aucune situation d'urgence ne justifiait qu'il soit adopté en période d'affaires courantes ». Il répète qu'il s'agit d'un modèle de concertation sociale spécifique voulu par le législateur, qui ne trouve à s'appliquer que dans les circonstances où il a été impossible d'éviter ou de résoudre un conflit social sans qu'il soit nécessaire, pour les membres du personnel, de mener des actions de grève, et il soutient que dans le régime général de concertation sociale qu'organise la loi du 19 décembre 1974 et son arrêté d'exécution du 28 septembre 1984, « tous les outils de concertation permettant d'éviter et de résoudre les conflits sociaux sans que les membres du personnel soient contraints de brandir la menace d'actions sociales et de les mettre en œuvre, sont offerts à l'autorité administrative ». Il observe que, devant la Cour constitutionnelle, la partie adverse « indique que la loi elle-même crée des organes (Conseil pénitentiaire et Service d'inspection), dont l'objet est d'instaurer un climat propice à instaurer des bonnes relations de travail et à éviter les conflits sociaux » et que, dans son mémoire en réponse, elle expose que le schéma de concertation sociale fixé par l'acte attaqué était déjà coulé, pour l'essentiel, dans le protocole n° 351 conclu au sein du Comité de Secteur III. Il réplique que « celui-ci n'a jamais été dénoncé par les organisations syndicales et son respect réciproque permettait donc que la concertation sociale soit organisée de manière à éviter les conflits sociaux et le cas échéant, de les résoudre sans que les membres du personnel aient à recourir à des actions de grève et partant, sans qu'il faille organiser un "service minimum" au sens de la loi du 23 mars 2019 ». Selon lui, « l'urgence telle qu'elle est justifiée par la partie adverse, repose sur l'hypothèse selon laquelle il y aurait un risque imminent et important de survenance d'un conflit social d'envergure dans les établissements pénitentiaires, qui supposerait que les

mesures d'exécution de la loi soient prises d'urgence. Or, cette hypothèse est totalement potestative puisqu'elle repose sur l'incapacité de la partie adverse à placer les membres du personnel dans des conditions de travail et de concertation sociale qui soient de nature à éviter les conflits sociaux et puisqu'en cas de survenance de tels conflits, elle suppose que l'autorité soit incapable de mener des concertations sociales et de prendre les mesures susceptibles de les résoudre sans qu'il soit nécessaire pour les membres du personnel, d'accentuer leurs positions dans le dialogue social par la menace voire la mise en œuvre d'une action de grève ». Il fait encore valoir que « la probabilité de rencontrer cette hypothèse est extrêmement faible si on considère qu'excepté l'épisode d'un conflit social qui a donné lieu à une grève de plusieurs semaines en 2016, les grèves connues dans les prisons sont généralement de courte durée et ne sont donc généralement pas susceptibles de conduire à la mise en place d'un "service minimum" sur la base de la loi du 23 mars 2019 ». Il observe que la partie adverse ne conteste pas ce constat de sorte qu'il « doit donc être tenu pour exact ».

Dans son dernier mémoire, il constate que la partie adverse ne conteste pas la conclusion de l'auditeur rapporteur et il déclare maintenir ses moyens.

V.2. Appréciation

Il n'est pas contesté ni contestable que l'acte attaqué a été adopté par un gouvernement démissionnaire qui, de ce fait, était tenu de limiter son action à l'expédition des affaires courantes. La règle qui limite les compétences du gouvernement fédéral en période d'affaires courantes n'est inscrite comme telle dans aucune disposition de la Constitution ni dans aucune disposition légale mais constitue une coutume constitutionnelle liée au principe de la continuité du service public et au principe de la responsabilité ministérielle dans un système parlementaire. L'existence de cette coutume est admise depuis longtemps tant dans la jurisprudence du Conseil d'État que dans la doctrine, et dès lors que cette règle concerne la compétence du gouvernement, elle est d'ordre public.

Dans son avis n° 66.601/1 du 23 octobre 2019 rendu sur le projet d'acte attaqué, la section de législation du Conseil d'État a précisé que « compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que la compétence du Gouvernement se trouve encore et toujours limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier

des dispositions réglementaires ». Le rapport au Roi ne contient aucune précision quant à ce.

Il est de jurisprudence constante que la notion d'affaires courantes recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires urgentes et les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement et conduite ensuite à son terme sans célérité inhabituelle, pour autant que le résultat de cette procédure n'ait pas, sur le plan de la politique générale, une importance telle qu'elle ne puisse être décidée que par un gouvernement jouissant de la confiance du parlement. Les affaires de gestion journalière sont celles dont l'intérêt politique est à ce point ténu qu'elles ne sont pas susceptibles de mettre sous pression la relation de confiance entre le gouvernement et le parlement. Les affaires urgentes supposent quant à elles qu'il soit démontré qu'une absence de décision mettrait en danger des intérêts fondamentaux ou leur porterait préjudice. Le caractère urgent d'une affaire est également fonction de la durée de la période d'affaires courantes : ce qui n'est pas urgent au départ peut le devenir si la période d'affaires courantes se prolonge sans la perspective d'une formation imminente d'un gouvernement de plein exercice. En ce qui concerne les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la période des affaires courantes, il faut que leur procédure d'élaboration réponde à des conditions bien précises, notamment, qu'elle ait été engagée bien avant la période critique, qu'elle se soit déroulée sans précipitation et que les questions politiques qui ont pu se poser sur le plan administratif aient été résolues avant cette période critique. Il importe encore de vérifier si l'affaire, ou son achèvement, n'implique pas des choix politiques importants.

Ces conditions touchant à la compétence du gouvernement, elles relèvent de l'ordre public et doivent être vérifiées d'office.

En l'espèce, l'acte attaqué ne relève pas de la gestion journalière dès lors qu'il consiste à exécuter, d'une part, l'article 15 de la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire' en fixant les procédures en vue du règlement de la concertation en cas de conflit social et, d'autre part, l'article 16 de la même loi en déterminant la mesure administrative appliquée aux membres du personnel qui, soit ont communiqué leur intention de ne pas participer au jour de grève, soit n'ont pas confirmé leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais fixés et sont dès lors considérés comme ne voulant pas participer à la grève, soit à qui le gouverneur de province ou le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a

ordonné de se présenter à leur lieu de travail, et qui sauf motif valable dûment établi, ne se présentent pas à leur lieu de travail. L'acte attaqué exécute par ailleurs deux dispositions de la loi du 23 mars 2019 entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Son auteur était démissionnaire depuis le 21 décembre 2018 et il n'est ni contesté ni contestable que l'élaboration de cette loi avait débuté avant la démission du gouvernement (cf. notamment l'avis de la section de législation n° 64.117/1 du 11 octobre 2018 sur un avant-projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire'). Aucun élément du dossier administratif n'établit que l'acte attaqué aurait commencé à être élaboré avant la démission du gouvernement. Il ne suffit pas que l'auteur d'un avant-projet de loi prévoit que certaines modalités seront fixées par arrêté royal pour considérer que celui-ci a commencé à être élaboré en même temps que cet avant-projet.

En revanche, il ressort des écrits de procédure que, par une « Déclaration relative à la Belgique » du 13 juillet 2017, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe a déploré que, depuis plusieurs années il « n'a eu de cesse de faire part de ses vives préoccupations quant aux lourdes conséquences que peuvent avoir les actions collectives des agents pénitentiaires en Belgique ». Selon cette déclaration :

« 2. [...] Ces conséquences affectent directement, pour des périodes prolongées, les conditions de détention, la santé et la sécurité des personnes placées sous leur responsabilité. Elles se traduisent notamment par un confinement quasi-permanent des détenus en cellule dans des conditions considérées comme étant déjà intolérables, des perturbations majeures dans la distribution de leurs repas, une forte dégradation de leurs conditions d'hygiène personnelle et des conditions d'hygiène dans les cellules, une fréquente annulation des promenades quotidiennes, de sérieuses restrictions quant à leur accès aux soins de santé et une quasi-rupture de leurs contacts avec le monde extérieur (y compris avec des avocats).

De telles actions collectives, générées parfois sans préavis, sans limite ni dans le nombre d'agents pénitentiaires impliqués ni dans la durée, contribuent généralement à un fort accroissement des tensions au sein des établissements concernés. En outre, la survenance de plusieurs incidents graves ayant dans certains cas conduit à des décès en détention au moment de grèves en milieu pénitentiaire pose sérieusement la question de la capacité des autorités et des acteurs de tels mouvements sociaux à en maîtriser les conséquences.

Au cours de ses multiples visites dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe ces 27 dernières années, le Comité n'a jamais observé de phénomène analogue, tant au niveau de la portée du phénomène en question que des risques encourus.

3. Les personnes internées, en raison de leurs besoins particuliers, sont encore plus vulnérables lorsque des mouvements sociaux sont engagés par le personnel pénitentiaire. Le CPT a par ailleurs relevé les défaillances générales de la prise en charge de ces personnes dans ses rapports. Ces mêmes défaillances ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à conclure à un traitement dégradant. L'absence d'encadrement des mouvements sociaux en milieu pénitentiaire n'a donc fait qu'ajouter de la souffrance à la souffrance et qu'empirer les conditions déjà précaires dans lesquelles se trouvent ces personnes en attente d'une prise en charge adaptée.

Service garanti et droits élémentaires des personnes détenues en milieu pénitentiaire : un dialogue sans cesse renforcé entre le CPT et les autorités belges

4. La question de la mise en place d'un service visant à garantir les droits élémentaires des personnes détenues en milieu pénitentiaire (« service garanti ») a été abordée dans les rapports du CPT relatifs aux visites de 2005, 2009, 2012 et 2013 afin de répondre aux défis évoqués plus haut. Le dialogue entre le Comité et les autorités belges s'est encore intensifié à partir de mars 2014 lorsque, en l'absence de progrès depuis de nombreuses années, le CPT s'est vu contraint d'ouvrir la procédure pouvant mener à la mesure exceptionnelle consistant à faire une déclaration publique en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention instaurant le Comité. En octobre 2014, le Comité a relevé avec satisfaction que la mise en place d'un service garanti en milieu pénitentiaire avait été incluse dans l'Accord de la coalition gouvernementale.

5. Le phénomène a pourtant atteint son paroxysme près de deux ans plus tard, d'avril à juin 2016, lors de mouvements de grève d'une rare intensité, lesquels ont touché la plupart des établissements pénitentiaires dans les zones francophones. Pendant près de deux mois, des membres des personnels pénitentiaire, administratif et de santé ont été empêchés de se rendre sur leur lieu de travail. Les personnels présents dans les établissements concernés se limitaient le plus souvent aux membres des directions assistés de certains membres du personnel de santé et quelques agents pénitentiaires. Les forces de police ont dû être mobilisées à nouveau et faire face au défi que représente, pour elles comme pour d'autres intervenants appelés en renfort, l'exercice d'une fonction bien particulière qui n'est pas la leur. Pour la première fois, les autorités belges se sont trouvées dans l'obligation de faire appel aux forces armées afin de prêter main forte à des directions et à quelques poignées d'agents pénitentiaires au bord de l'épuisement, et de veiller à la sécurité des établissements pénitentiaires.

6. Le CPT est rapidement intervenu en effectuant une visite ad hoc en mai 2016. La délégation du Comité s'est rendue dans les prisons de Huy, Ittre et Jamioulx, ainsi que dans l'établissement de défense sociale de Paifve, dont les directions tentaient tant bien que mal de faire face au chaos ambiant du fait des grèves.

7. En juin 2016, le Président du CPT s'est rendu à Bruxelles pour s'entretenir avec M. Koen Geens, ministre de la Justice, en présence d'un représentant du Premier ministre.

Il est ressorti de cet entretien que des mesures allaient être prises afin de veiller au respect des droits élémentaires des détenus lors de mouvements sociaux à l'avenir, notamment par le biais d'une initiative législative avant la fin de l'année 2016.

8. Lors de sa 92^e réunion plénière de mars 2017, le Comité a pris acte de la volonté nouvelle des autorités belges de s'engager dans un chantier plus large avec les partenaires sociaux. La visite périodique de 2017 a été l'occasion de faire à nouveau le point avec le ministre et de nombreuses parties prenantes, notamment des hauts fonctionnaires, des hauts représentants d'organisations syndicales, des associations représentatives de chefs d'établissements pénitentiaires, des magistrats, des fonctionnaires de police, des avocats, des représentants d'institutions nationales indépendantes, des représentants du Conseil central de surveillance pénitentiaire et de commissions de surveillance, des membres d'organisations non gouvernementales et de la société civile. Les points de vue exprimés ont pu parfois apparaître comme étant diamétralement opposés, notamment pour ce qui est de l'instauration d'un service garanti en milieu pénitentiaire et diverses questions liées au statut des agents pénitentiaires.

En revanche, les interlocuteurs de la délégation ont été unanimes sur un point : une « ligne rouge » a été franchie lors des grèves de 2016. L'impression générale fut que les personnes privées de liberté dans les établissements affectés ont été placées, du fait de ces mouvements, dans des conditions pouvant s'apparenter à un traitement inhumain ou dégradant, ou pouvant conduire à une aggravation de

conditions déjà considérées comme incompatibles avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les éléments recueillis par la délégation au cours de la visite de 2017 laissent également penser que les directions des établissements pénitentiaires et les quelques autres membres des différents personnels en présence, malgré leurs efforts considérables, n'avaient pas eu les moyens, pendant les grèves de 2016, de veiller à l'intégrité physique et psychologique des personnes en détention provisoire ou purgeant des peines d'emprisonnement, et encore moins des personnes internées. Le décès d'une personne internée le 17 mai 2016, suite à la violente agression d'une personne codétenue au sein de l'annexe psychiatrique de la prison de Lantin, conduit le CPT à encore s'interroger, à la lumière des nouvelles informations recueillies sur place, sur les risques démesurés qui peuvent être encourus lors de tels mouvements sociaux.

9. Sur le terrain, lors de la visite de 2017, le constat était sans appel : frustration, démoralisation et sentiment d'abandon étaient les maîtres mots exprimés par les nombreuses personnes avec lesquelles la délégation s'est entretenue, que ces personnes fussent en détention, ou qu'elles fussent responsables de la prise en charge de celles-ci. La délégation a pu également observer que ces grèves avaient laissé de graves séquelles parmi les membres des différents personnels. La délégation a ressenti un réel malaise chez certains agents pénitentiaires rencontrés, lesquels estimaient que les mouvements de 2016 n'avaient en définitive fait que ternir l'image de la profession et mettre en péril l'exigence d'exemplarité. En outre, beaucoup avaient le sentiment que l'absentéisme parmi les agents pénitentiaires s'était gravement amplifié durant les grèves et que la difficulté de faire face à ce phénomène continuait de peser lourdement sur l'organisation du travail au quotidien.

Vers une sortie de l'impasse

10. Le CPT comprend le désarroi que peuvent ressentir certains représentants syndicaux et une partie des agents pénitentiaires face à des conditions de travail qui sont parfois loin de permettre un niveau décent de prise en charge. Ces préoccupations rejoignent celles qui ont été exprimées par le Comité depuis de nombreuses années. Comme le CPT l'a régulièrement souligné, le personnel pénitentiaire exerce une mission de service public fondamentale et bien spécifique qui devrait être reconnue en tant que telle dans le cadre d'un recrutement, d'une formation et de conditions de travail qui lui permettent de prendre en charge les personnes détenues de manière adaptée. En tout état de cause, toute solution devrait comprendre l'instauration d'un service permettant de garantir les droits élémentaires des personnes détenues. La mise en place d'un tel service émane directement de la responsabilité de l'État vis-à-vis de toute personne qu'il prive de liberté et du principe de base selon lequel le manque de ressources à disposition ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits des personnes détenues.

11. Le respect de la dignité humaine de toutes les personnes détenues devrait constituer la plus haute priorité et continuer à guider l'action qui est en train d'être menée par les autorités belges.

La situation de vulnérabilité des personnes internées, en attente de soins dans des structures adaptées, appelle une attention renforcée ».

Le CPT considère en conséquence qu'il « est urgent de veiller à ce que soient garantis à l'avenir, et en toutes circonstances :

- la sécurité de l'ensemble des personnes détenues, y compris les personnes faisant l'objet d'une mesure d'internement,
- le traitement continu des personnes détenues avec humanité et respect,

- la continuité des soins dispensés aux personnes internées en attente de placement en structure adaptée et à toute autre personne souffrant de troubles psychiatriques en détention,
- l'accès sans restriction aux soins de médecine générale et de médecine spécialisée, y compris en milieu hospitalier lorsque cela s'avère indispensable,
- la préparation et la distribution de repas (dont un repas chaud) à heure fixe tous les jours,
- l'accès à une aire de promenade au moins une heure par jour,
- la possibilité, pour les personnes détenues, de maintenir une bonne hygiène personnelle, en permettant notamment l'accès aux douches au moins deux fois par semaine, et de garder leurs cellules propres,
- la continuité des contacts des personnes détenues avec le monde extérieur par voie téléphonique et postale, ainsi qu'à travers l'organisation de visites hebdomadaires (outre les contacts éventuels avec les avocats) ».

Et de conclure qu'il est d'avis « que le non-respect de ces exigences risque de soumettre un grand nombre de personnes détenues à des traitements inhumains ou dégradants, voire à une aggravation de situations déjà considérées comme intolérables, de mettre la santé et la vie de ces personnes en péril et de compromettre la sécurité des établissements concernés. L'absence d'avancées concrètes pendant de longues années en vue de la mise en place d'un dispositif viable permettant à ces droits d'être respectés en toute circonstance, notamment dans le cadre d'actions collectives menées par le personnel pénitentiaire, constitue un manquement grave à la coopération avec le Comité à propos duquel les explications des gouvernements belges successifs ont été entendues à maintes reprises », tout en appelant « les autorités belges et l'ensemble des parties prenantes, notamment les partenaires sociaux, à assumer une fois pour toutes leurs responsabilités et à trouver rapidement une solution appropriée afin de résoudre un problème d'une gravité exceptionnelle qui n'a pas lieu d'être dans un État membre du Conseil de l'Europe. Le fait que les processus de consultations pertinents soient en cours ou sur le point de démarrer fournit, dans ce contexte, une excellente occasion ».

Dès le moment où la situation ainsi dénoncée par les plus hautes instances internationales met clairement en évidence la violation de droits aussi fondamentaux que celui à la dignité humaine garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, l'urgence explicitement revendiquée par ledit Comité ne peut sérieusement être contestée. Le législateur est d'ailleurs intervenu en adoptant la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire', alors même que le gouvernement fédéral était en affaires courantes. L'acte attaqué, dont l'objet est d'exécuter les articles 15 et 16 de ladite loi, doit également être appréhendé dans ce contexte d'urgence à faire face à la méconnaissance des droits fondamentaux en cas de grèves dans les établissements pénitentiaires, et il n'apparaît pas que les différentes étapes qui ont précédé son adoption témoigneraient d'une attitude qui démentirait cette urgence. La loi précitée a en effet été publiée le 11 avril 2019,

l'avis de l'Inspecteur des Finances et les accords des ministres du Budget et de la fonction publique ont été donnés respectivement les 6 juin et 10 juillet suivants, le protocole d'accord n° 221/1 du comité commun à l'ensemble des services publics date du 13 septembre 2019, et l'avis de la section de législation n° 66.601/1 a été donné le 23 octobre 2019, l'acte attaqué étant adopté moins d'un mois après dans les six mois de la publication de la loi qu'il exécute. Enfin, il y a lieu de relever qu'au moment où l'arrêté attaqué a été adopté, la période d'affaires courantes courait depuis près d'un an et la perspective qu'un nouveau gouvernement de plein exercice soit prochainement mis en place restait faible, puisqu'un tel gouvernement (minoritaire) n'a été mis en place qu'en raison de la crise sanitaire survenue plusieurs mois plus tard. La partie adverse a donc légitimement pu estimer que l'arrêté attaqué revêtait, en raison des droits fondamentaux des détenus qu'il lui appartenait de protéger, une urgence suffisante pour que son adoption ne soit pas reportée pour une période indéterminée.

Dès le moment où la partie adverse peut régulièrement exciper de l'urgence à adopter l'acte attaqué compte tenu du contexte susvisé, le deuxième moyen n'est pas fondé.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'auditeur rapporteur examine les autres moyens de la requête.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 21 février 2022 par la VIII^e 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