

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.130 du 29 avril 2025

A. 235.633/VIII-11.903

En cause : **C. C.**,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ, Maxime CHOMÉ
et Rebecca MIRZABEKIANTZ, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 février 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique du 2 décembre 2021 ».

II. Procédure

Le mémoire en réponse et le dossier administratif ont été déposés tardivement.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Erik Bosquet, 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire dans lequel elle demande le maintien des effets.

La partie requérante a également déposé un dernier mémoire.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un avis sur la demande de maintien des effets.

Par une ordonnance du 13 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2025.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louisanne Hamon, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e, Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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. Incidents de procédure

Une copie certifiée conforme de la requête a été notifiée à la partie adverse par un courrier du greffe du Conseil d'État recommandé à la poste le 1^{er} mars 2022 et réceptionné le 3 mars 2022. La partie adverse disposait dès lors jusqu'au 2 mai 2022 inclus pour transmettre son dossier administratif et introduire un mémoire en réponse.

La partie adverse a déposé le dossier administratif le 12 mai 2022 et a et introduit un mémoire en réponse le 23 mai 2022, soit les deux fois tardivement.

Conformément à l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts.

Il est, par ailleurs, de jurisprudence constante qu'il y a lieu de tenir compte du dossier administratif que la partie adverse dépose ultérieurement, dans la mesure où les éléments qu'il comporte permettraient de considérer que les faits allégués par la partie requérante sont manifestement inexacts.

En l'espèce, il n'y a pas de contradiction entre les faits tels qu'ils sont relatés par le requête et le dossier administratif, dont le requérant ne critique pas le contenu dans ses écrits.

L'article 21, alinéa 6, des mêmes lois dispose, quant à lui, que les mémoires introduits par la partie adverse sont écartés d'office des débats lorsqu'ils ne sont pas déposés dans les délais fixés conformément à l'alinéa 1^{er}.

Dans ces circonstances, le mémoire en réponse introduit tardivement par la partie adverse ne sera pas pris en compte.

IV. Faits

1. Par un courriel du 6 septembre 2021, le centre d'Expertise juridique et de concertation sociale du service d'encadrement P&O du service public fédéral Justice (ci-après le SPF Justice) convoque une réunion en téléconférence du Comité supérieur de concertation EPI (Etablissements pénitentiaires) pour le 20 septembre 2021 à 14 heures.

Parmi les trois points soumis par l'autorité figure un point 2 intitulé : « A.R. habillement ».

2. Le 20 septembre 2020, la réunion du Comité supérieur de concertation EPI se tient par téléconférence. Y participent, plusieurs représentants de la Confédération des syndicats chrétiens des services publics (la CSC), au nombre desquels figure la requérante, des représentants de la Centrale générale des services publics (la CGSP) et des représentants du Syndicat libre de la fonction publique (le SLFP).

Seuls les trois points soumis par l'autorité sont discutés (les autres étant reportés, en fin de réunion, à une date complémentaire restant à fixer).

Avant d'aborder la discussion sur ces trois points, a lieu un échange de points de vue préalable, dont la teneur suit :

« Avant de commencer, la C.S.C. estime que les nombreux points à l'ordre du jour sont d'une importance capitale pour les prisons et qu'il est nécessaire de fixer rapidement une nouvelle date de réunion, de préférence en présentiel. La C.G.S.P. déplore qu'il y ait déjà eu une communication sur un des sujets de l'ordre du jour. La Présidente répond que, certes, les points sont importants, mais il ne s'agit pas encore des négociations. De plus, l'Autorité a le droit de communiquer avec son personnel. En ce qui concerne les réunions en présentiel, cela ne sera pas possible avant début octobre au moins et il faudra respecter un nombre limité de représentants par syndicat ».

En préambule de la discussion sur le projet litigieux, la représentante de l'autorité qui préside la réunion déclare qu'il s'agit d'un projet abouti ayant obtenu un avis négatif de l'Inspection des Finances mais un accord du ministre du Budget (moyennant le respect de certaines conditions) et en donne une présentation en parcourant les différents chapitres.

Ensuite, une discussion s'engage au cours de laquelle les organisations syndicales formulent plusieurs observations et posent plusieurs questions. La présidente y répond tout en précisant que « les remarques relatives au texte pourront être transmises par écrit ». À la fin de la discussion, « la CGSP demande que dans le cadre de la négociation formelle, l'avis de l'IF ainsi que l'accord du budget soient fournis » tout en observant que « pour le jour presté, (elle) n'a pas tous ses apaisements pour un agent en réintégration médicale ». L'administration répond que « le projet a été sauvé, car l'IF n'était pas d'accord », et que « ce point sera traité la prochaine fois en Comité de secteur III, mais il y a encore d'autres étapes comme le conseil des Ministres, l'IKW et le Conseil d'État ».

3. Par un courriel du 8 octobre 2021, le SPF Justice convoque une réunion du Comité de secteur III et du Comité supérieur de concertation EPI (Etablissements pénitentiaires) pour le 15 octobre 2021 à 14 heures. Il est indiqué que cette réunion se tiendra en présentiel mais qu'en raison de la période de pandémie, « il est demandé aux organisations syndicales que maximum deux délégués de chaque organisation syndicale (1 délégué par rôle linguistique) y soient présents. Par un courriel ultérieur du 11 octobre 2021, il est indiqué que chaque organisation syndicale pourra envoyer une troisième personne en qualité d'expert.

L'ordre du jour de la réunion du Comité de secteur III comprend un seul point, étant une version modifiée du projet d'« arrêté royal déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique ».

4. Le 15 octobre 2021, le Comité de secteur III et le Comité supérieur de concertation EPI (Etablissements pénitentiaires) se réunissent en une seule assemblée. Y sont examinés successivement, en Comité de secteur III, le projet d'arrêté royal modifié et, en Comité supérieur de concertation EPI (Etablissements pénitentiaires), les points soumis par les organisations syndicales.

La discussion sur le projet d'arrêté royal modifié commence par une explication de la présidente concernant les modifications apportées (figurant en rouge). Ensuite, les organisations syndicales formulent plusieurs observations et posent plusieurs questions. La présidente y répond et, en fin de discussion, clôture le Comité de secteur III – EPI en précisant qu'un « protocole moyennant les précisions ci-dessus sera envoyé aux organisations syndicales » et que celles-ci « auront jusqu'au 04/11 pour donner leur accord ou marquer leur désaccord » .

5. Par un courriel du 20 octobre 2021, le SPF Justice adresse aux organisations syndicales un projet d'arrêté royal modifié « (avec les modifications en *track change*) » ainsi que les projets de protocole. Il leur est encore rappelé que leurs avis sont attendus « dans un délai de 10 jours et ce, au plus tard le 4 novembre 2021 ».

6. Par un courriel du 4 novembre 2021, le SLFP communique au SPF Justice son accord sur le projet d'arrêté royal (sous réserve de certaines remarques).

7. Par un courriel du 8 novembre 2021, le SPF Justice communique aux organisations syndicales « les protocoles de la concertation sociale du 15/10/2021 » et leur propose de les faire circuler entre elles sous forme de tournante, la dernière étant alors chargée de communiquer à l'autorité le protocole signé par toutes les parties. Il leur est encore demandé de signer si possible le protocole dans la semaine en cours.

Le protocole contient un « engagement de l'autorité » rédigé comme suit :

« Le montant de l'indemnité forfaitaire d'habillement sera augmenté à 250 € sur une base annuelle à condition qu'il y ait un protocole d'accord sur ce projet.

Le montant de l'indemnité complémentaire d'habillement est non indexable, mais l'autorité s'engage à réexaminer tous les cinq ans l'opportunité de réévaluer le montant de cette indemnité.

L'autorité s'engage à réserver chaque année le budget nécessaire pour l'achat des uniformes.

8. Le 12 novembre 2021, les délégués de la Centrale générale des services publics (CGSP) et de l'*Algemene Centrale van de Openbare Diensten* signent le protocole « Pour accord ».

Le même jour, la requérante, agissant en tant que déléguée de la Confédération des syndicats chrétiens des services publics (CSC), signe le protocole d'accord « Pour Pas d'accord voir le mail du 08/11/21 ».

Le même jour encore, les délégués du Syndicat libre de la fonction publique (SLFP) signent le protocole d'accord « Pour accord avec remarques » « voir annexe (mail du 05/11/2021) ».

9. Le 18 novembre 2021, le Comité supérieur de concertation se réunit avec, notamment, comme point à l'ordre jour, le projet d'arrêté royal devenu l'acte attaqué.

Après une discussion suivie d'une pause, la présidente annonce que le ministre consent à accorder le montant de 250 euros nonobstant le non-accord de la CSC tout en annonçant que « si un recours est introduit, nous retirerons l'acte et (...) demanderons le remboursement des arriérés déjà payés ».

10. Le 19 novembre 2021, le délégué de l'*Algemeen Christelijk Vakverbond van de Openbare Diensten* signe le protocole en faisant précéder sa signature de la mention : « Voor niet akkoord zie mail 08/11/2021 ».

11. Par un courriel du 30 novembre 2021, le SPF Justice communique aux organisations syndicales le procès-verbal (NL-FR) de la réunion du Comité supérieur de concertation – EPI du 18 novembre 2021, et leur demande de communiquer les éventuelles remarques, si possible pour le 21 décembre 2021 au plus tard.

12. Par un courriel du 2 décembre 2021, le SPF Justice communique aux organisations syndicales le protocole définitif.

Le même jour est adopté l'arrêté royal du 2 décembre 2021 'déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique'.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est publié au *Moniteur belge* du 7 décembre 2021.

13. Par un courriel du 19 janvier 2022, le SPF Justice communique aux organisations syndicales les procès-verbaux (FR-NL) de la réunion du Comité supérieur de concertation EPI et du Comité de secteur III-EPI du 15 octobre 2021, en les priant de communiquer leurs éventuelles remarques pour le 9 février 2022.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 5, § 5, de la loi du 19 décembre 1974 ‘organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités’ et des articles 21, 22, 25 et 30 de l’arrêté royal du 28 septembre 1984 ‘portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités’.

La requérante expose que les organisations syndicales ont été convoquées à une seule et unique réunion de négociation qui s’est tenue le 15 octobre 2021. Elle soutient que c’est à tort que la convocation laisse entendre que la négociation est déjà en cours en adressant un « *update* » du projet d’arrêté royal.

Elle indique qu’ensuite, par un courriel du 20 octobre 2021, soit 5 jours après la réunion de négociation, le projet d’arrêté royal est à nouveau adressé aux organisations syndicales ainsi que le protocole d’accord avec une invitation à faire valoir les remarques dans les 10 jours et au plus tard pour le 4 novembre 2021. Elle ajoute que le protocole d’accord a enfin été à nouveau adressé aux organisations syndicales le 8 novembre 2021.

Après avoir rappelé ce que prévoient les articles 25 et 30 de l’arrêté royal du 28 septembre 1984, elle allègue que le projet de protocole a été établi par la partie adverse et adressé par celle-ci aux organisations syndicales avant l’écoulement de la période de 30 jours prévue et donc avant même la clôture de la négociation. Elle ajoute que cette démarche prématurée a été accomplie sans prise en compte des remarques formulées par les organisations syndicales.

Elle fait valoir qu'en outre le délai de 10 jours accordé par la partie adverse aux organisations syndicales pour réagir est contraire au prescrit légal puisque les dispositions précitées accordent aux organisations syndicales un délai de quinze jours pour faire valoir leurs observations au terme de la négociation. Elle soutient que le projet de protocole ne pouvait être établi et soumis à la signature des organisations syndicales avant le 15 novembre, date de clôture légale de la négociation et qu'il devait leur être laissé un délai de 15 jours pour faire valoir leurs observations. Selon elle, dès lors qu'il est acquis qu'elle avait des observations à formuler, « cela impliquait donc nécessairement une réunion après le 30 novembre ». Elle ajoute que le protocole ne contenait pas le texte définitif, ni les remarques qui avaient été faites. Elle soutient que « la partie adverse a organisé un simulacre de négociation syndicale ».

Elle soutient par ailleurs que la délégation de l'autorité ne comprenait pas le ministre de la Fonction publique et le ministre du Budget ou leurs délégués, qui n'ont pas été régulièrement convoqués ce qui, selon elle, est contraire aux articles 5 de la loi et 22 de l'arrêté royal.

Elle indique encore que, contrairement à l'article 21, § 3, de l'arrêté royal selon lequel chaque organisation syndicale compose librement sa délégation, la taille des délégations a été limitée unilatéralement par la partie adverse, le prétexte de la crise sanitaire ne pouvant être admis selon elle.

Enfin, elle allègue que les observations formulées par les organisations syndicales auraient dû être traitées dans un Comité de secteur III et non dans un Comité supérieur de concertation.

V.1.2. Le mémoire ampliatif

La partie requérante fait valoir que c'est bien la réunion du Comité de secteur III du 15 octobre 2021 qui est le point de départ de la négociation.

Elle soutient que la convocation des ministres du Budget et de la Fonction publique est une formalité substantielle.

Elle allègue qu'elle s'est vu imposer par l'autorité la répartition linguistique de sa délégation qu'elle n'a donc pas pu composer librement.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse note qu'il n'est pas démontré par la requérante que les 15 jours supplémentaires dont les négociations syndicales auraient été amputées, ce qu'elle conteste, auraient eu une conséquence concrète sur la manière dont la requérante aurait agi durant les négociations.

Elle allègue que l'absence des ministres du Budget et de la Fonction publique ou de leurs délégués n'implique pas *de facto* l'irrégularité des négociations syndicales et qu'ils étaient informés de l'existence de la négociation.

Elle rejoint le rapport de l'auditeur qui conclut à l'absence de grief dont aurait souffert l'organisation syndicale de la requérante dans la composition de sa délégation et sur l'obscurité de la critique relative à l'absence de traitement des observations de la CSC en Comité de secteur III.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant des délais, elle fait valoir que « le fait du dépassement [d'un délai] suffit à lui-même à considérer que le moyen est fondé » et que « le privation d'une partie du délai légalement prévu étant avérée, [son] préjudice [...] est évident ».

V.2. Appréciation

Les articles 25 et 30 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' disposent respectivement :

« Art. 25. La négociation se termine dans le délai de trente jours à compter de celui de la réunion au cours de laquelle le point est abordé pour la première fois.

Le délai peut être prorogé de commun accord entre les délégations présentes.

Le président peut réduire le délai jusqu'à dix jours s'il estime qu'un point doit être traité d'urgence.

À l'expiration du délai fixé conformément au présent article, la négociation est terminée et le président établit le projet de protocole visé à l'article 30 » ;

« Art. 30. Le président établit le projet de protocole conformément à l'article 9 de la loi et le soumet pour accord aux autres membres de la délégation de l'autorité, de même qu'aux organisations syndicales, dans les quinze jours qui suivent la clôture de la négociation.

Les membres de la délégation de l'autorité et les organisations syndicales disposent d'un délai de quinze jours ouvrables à compter de l'envoi, sous pli recommandé à la poste, du document, pour communiquer leurs observations au

président ; la date de la poste fait foi de l'envoi. Toutefois, sur proposition d'une délégation et après avoir entendu les autres délégations intéressées dans le délai précité de quinze jours, le président peut modifier ce délai.

Si aucune modification de texte n'est proposée, le projet devient le texte définitif du protocole. Dans le cas contraire, les observations sont examinées au cours d'une réunion suivante. Le président rédige le texte définitif du protocole sur base de cet examen.

Une copie du texte définitif du protocole est envoyée aux membres (de la délégation de l'autorité) et aux organisations syndicales.

Le président invite les membres (de la délégation de l'autorité) et les organisations syndicales qui souhaitent signer le protocole à le faire dans le délai qu'il détermine, après avoir entendu les organisations syndicales intéressées ».

Il résulte de ces dispositions que, sauf en cas d'urgence, auquel cas le délai peut être réduit à 10 jours, c'est à l'expiration du délai de 30 jours à compter du jour de la réunion au cours de laquelle le point est abordé pour la première fois que le président établit, dans les quinze jours, le projet de protocole et qu'il le soumet pour accord, notamment, aux organisations syndicales qui disposent d'un délai de 15 jours ouvrables à compter de l'envoi pour faire valoir leurs observations. Ce dernier délai peut être réduit par le président, mais cela suppose qu'une délégation en fasse la proposition et que les autres soient entendues. Si des observations sont formulées, les observations doivent être examinées lors d'une réunion suivante.

La « réunion au cours de laquelle le point est abordé pour la première fois » est, en l'espèce, la réunion du Comité de secteur III du 15 octobre 2021, qui est un comité de négociation au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'. La circonstance que le texte ait été également et préalablement examiné dans un comité (supérieur) de concertation n'est donc pas de nature à faire courir le délai de 30 jours fixé à l'article 25.

En soumettant un projet de protocole le 20 octobre 2021, soit 5 jours après la première réunion du 15 octobre 2021 et en demandant aux organisations syndicales de remettre leurs observations « dans un délai de 10 jours et au plus tard le 4 novembre 2021 », la partie adverse n'a pas respecté les délais réglementairement prévus. Certes, il résulte du procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2021 que la présidente a effectivement annoncé « qu'un protocole moyennant les précisions ci-dessus sera[it] envoyé aux organisations syndicales » et que « les organisations syndicales aur[ai]e]nt jusqu'au 04/11 pour donner leur accord ou marquer leur désaccord » et il ne ressort pas du procès-verbal que les organisations syndicales se sont opposées à ce calendrier. Toutefois, même si les délais peuvent effectivement être réduits, moyennant le respect des conditions

rappelées ci-dessus, le délai à l'expiration duquel la négociation est clôturée et le projet de protocole établi ne peut être inférieur à 10 jours, même en cas d'urgence. En outre, il apparaît du dossier administratif qu'au moins une organisation syndicale a indiqué, par un courriel du 4 novembre, « vouloir ajouter quelques commentaires », de telle sorte qu'une réunion devait avoir lieu au cours de laquelle ces observations auraient été examinées avant que ne soit établi le texte définitif du protocole, ce qui n'a pas été le cas.

Dans cette mesure, le moyen est fondé. La durée minimale d'une procédure de négociation syndicale et le respect de ses modalités constituent une garantie pour une organisation syndicale dont la requérante est une représentante, de sorte que, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les irrégularités qui viennent d'être relevées peuvent donner lieu à l'annulation de l'acte attaqué, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'irrégularité alléguée quant à la convocation des ministres du Budget et de la Fonction publique constituent ou non une telle garantie.

Enfin s'agissant de la critique relative à la liberté de composition de la délégation de l'organisation syndicale de la requérante, elle n'est pas fondée, puisque même s'il a été demandé par l'autorité de limiter le nombre de délégués à trois par organisation syndicale, et donc en-deçà du nombre maximum prévu par l'article 21, § 3, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, il apparaît du procès-verbal de la réunion du Comité de secteur III du 15 octobre 2021 que l'organisation syndicale de la requérante n'a pas respecté la consigne et était composée de six personnes, faisant ainsi usage de la liberté qui lui est reconnue.

Le moyen unique est donc partiellement fondé et justifie l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Maintien des effets

VI.1. Demande de la partie adverse exposée dans son dernier mémoire

La partie adverse demande de maintenir les effets de l'arrêté attaqué jusqu'au mois de février 2026 et justifie sa demande comme suit :

« L'article 11 de l'acte attaqué prévoit des paiements semestriels :

“§ 1^{er}. Une indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement de 250 euros par an est octroyée au membre du personnel pour couvrir tous les frais d'habillement liés au code vestimentaire visé au paragraphe 3.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, le membre du personnel :

- qui a presté moins de 110 jours au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3°, au cours de l'année civile a droit à une indemnité complémentaire forfaitaire de 150 euros ;

- qui n'a effectué aucune prestation au cours de l'année civile n'a pas droit à l'indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement.

§ 3. Le membre du personnel respecte le code vestimentaire fixé à l'annexe du présent arrêté.

Le Directeur général de la Direction générale des Établissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice peut dans des cas exceptionnels prévoir des dispositions dérogeant au code vestimentaire susmentionné. Il fixe les modalités relatives au port des logos et insignes.

Les vêtements d'habillement achetés par le membre du personnel avec l'indemnité complémentaire forfaitaire visée au paragraphe 1^{er} portent le logo permanent du Service public fédéral Justice. Ils ne peuvent être utilisés que dans l'exercice de la fonction, en ce compris les trajets domicile - lieu de travail.

§ 4. Le montant de l'indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement n'est pas soumis à indexation.

L'indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement est payée semestriellement à terme échu de la manière suivante :

Le membre du personnel qui a effectué des prestations au cours du premier semestre de l'année perçoit :

- 150 euros au cours de la période août-septembre.
- le cas échéant, le solde de maximum 100 euros durant la période janvier-février.

Le membre du personnel qui n'a presté qu'au cours du second semestre perçoit le montant total de l'indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement auquel il a droit pendant la période janvier-février”.

Son article 14 organise le paiement des arriérés aux membres du personnel en ces termes :

“Le membre du personnel en service au 31 décembre 2020 reçoit un équivalent en espèces des pièces d'habillement qui n'ont pas été livrées conformément à l'article 9 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2009 déterminant l'équipement et le matériel mis à la disposition des agents de sécurité et des agents pénitentiaires de la Direction générale des Établissements pénitentiaires du Service public fédéral Justice. Les arriérés de vêtements au 31 décembre 2020 seront compensés à raison de 0,04 euro par point”.

À cela s'ajoute également le remboursement des habits endommagés sur base de l'article 13 de l'acte attaqué qui prévoit que : “Les articles d'habillement achetés avec l'indemnité complémentaire forfaitaire d'habillement endommagés sont remboursés aux frais de l'employeur, à condition que le dommage ne soit pas dû à une faute du membre du personnel, conformément à l'arrêté royal du 16 mars 2006 relatif à l'assistance en justice des membres du personnel de certains services publics et à l'indemnisation des dommages aux biens, encourus par eux. Ce remboursement ne peut dépasser 250 euros par année”.

15. En l'espèce donc, une annulation de l'acte attaqué causerait des remboursements massifs au détriment des agents.

Le nouveau système d'habillement prévu par l'acte attaqué a été mis en place à la demande des organisations syndicales en raison des problèmes d'efficacité et de lourdeur de l'ancien système sur le terrain (notamment des retards de livraisons, des problèmes de qualité des articles livrés et de tailles, notamment pour les pantalons, etc.). Il concerne un grand nombre de membres du personnel qui travaillent au sein des prisons, soit plus de 6600 agents. L'habillement est un sujet très sensible et important pour les gardiens de prison. Il est également important, pour des raisons de sécurité, que chaque membre du personnel possède des vêtements et des insignes pour leur fonction. Ils doivent être identifiables dans leur fonction au sein de la prison.

Sur base de l'acte attaqué, la partie adverse a mis en place un nouveau système d'habillement : un nouvel uniforme et un nouveau système d'habillement sont prévus. La partie adverse ne livre plus que les vêtements du haut du corps. Les articles du bas de corps, soit principalement le pantalon et les chaussures, sont achetés par le membre du personnel contre une indemnité.

L'ancien système ne prévoyait pas d'indemnité et la partie adverse livrait tous les articles de l'ancien uniforme aux membres du personnel.

Depuis deux ans, la partie adverse a livré une partie des articles d'habillement du nouvel uniforme, payé les arriérés dus pour les vêtements non livrés dans l'ancien système et des indemnités d'habillement aux membres du personnel.

[...]

Une annulation, sans maintien des effets, impliquerait d'impacter près de 7000 agents, et de générer des demandes de remboursement pour un montant de plus de 5 millions d'euros.

La partie adverse estime que, au vu du nombre de membres du personnel et des montants concernés, il est nécessaire de maintenir les effets pour le passé, mais aussi de les prolonger jusqu'au mois de février 2026.

Par ailleurs, en cas d'annulation, il serait impossible pour la partie adverse d'appliquer l'ancien système d'habillement à nouveau, ce pour les raisons suivantes :

- D'abord, l'uniforme a changé et la partie adverse ne dispose plus de marché public en cours, ni de stock pour les anciens articles ;
- Ensuite, ce type de marchés publics d'habillement sont des marchés très onéreux et très complexes qui exigent au minimum un an avant d'aboutir. Lorsque tous les vêtements étaient livrés, le budget total concerné pour un an s'élevait à 2.500.000 €. De plus, il n'est pas possible d'avoir un seul fournisseur pour tous les articles de l'ancien uniforme.
- Enfin, l'ancien système exigeait des ressources en personnel beaucoup plus lourdes que le nouveau système afin de gérer les aspects logistiques de gestion des stocks dans chaque prison. En outre, les membres du personnel devaient faire prendre leurs mesures, ce qui n'est plus le cas avec le nouveau système et ce qui demande beaucoup de temps et de moyens pour être remis en place.

Ainsi, d'un point de vue opérationnel et logistique, le retour à l'ancien système est quasiment impossible. Prendre un nouvel arrêté royal sur base de la nouvelle approche est la seule option réaliste mais prendrait entre 9 et 12 mois. L'absence

de possibilité d'indemniser les membres du personnel pour leurs frais d'habillement et de livrer des articles d'habillement durant cette période de réfection pèserait lourdement sur les membres du personnel des prisons.

La partie adverse s'organise dès à présent pour, à brève échéance, prendre un nouvel "arrêté habillement".

16. En cas d'annulation, la partie adverse demande ainsi au Conseil d'État de maintenir tous les effets passés de l'acte attaqué. En ce qui concerne ses effets futurs, la partie adverse demande qu'ils soient maintenus jusqu'au mois de février 2026. Effectivement, l'élaboration d'un nouvel arrêté royal devrait nécessiter plus ou moins 9 mois. De plus, l'indemnité prévue par l'acte attaqué est payée semestriellement à terme échu en 2 fois, en vertu de l'article 11, § 4, de cet acte ».

VI.1.2. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante, dans son dernier mémoire, ne s'exprime pas sur le maintien des effets de l'acte attaqué.

VI.2. Appréciation

L'arrêté attaqué est annulé pour violation de formalités substantielles et non pour des motifs liés au fond des dispositions qu'il contient. Pour les raisons exceptionnelles exposées par la partie adverse dans son dernier mémoire, à savoir la quasi-impossibilité d'un point de vue opérationnel et logistique de remettre en place l'ancien système, ainsi que le préjudice injustifié qui pourrait en résulter pour les membres du personnel des établissements pénitentiaires, il y a lieu d'ordonner le maintien des effets de l'acte attaqué pour le passé, ainsi que pour une période de neuf mois comme demandé par la partie adverse. Par souci de sécurité juridique, la date d'expiration du maintien des effets est fixée au 31 janvier 2026.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 2 décembre 2021 'déterminant l'équipement et l'indemnité d'habillement alloués aux membres du personnel des services extérieurs

de la Direction Générale des Établissements Pénitentiaires du Service public fédéral Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique’, est annulé.

Article 2.

Les effets de l’arrêté annulé par l’article 1^{er} sont maintenus jusqu’au 31 janvier 2026.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l’arrêté annulé.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l’indemnité de procédure de 770 accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 avril 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d’État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d’État,
Anne-Stéphanie Renson,	conseiller d’État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux