

Numéro du rôle : 7261
Arrêt n° 107/2021 du 15 juillet 2021

## ARRÊT

---

En cause : le recours en annulation de la loi du 23 mars 2019 « concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire », introduit par Michel Jacobs.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, des juges P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 octobre 2019 et parvenue au greffe le 11 octobre 2019, Michel Jacobs a introduit un recours en annulation de la loi du 23 mars 2019 « concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire » (publiée au *Moniteur belge* du 11 avril 2019).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré, Me E. de Lophem, Me M. Chomé et Me C. Nennen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 31 mars 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 avril 2021 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 21 avril 2021, a fixé l'audience au 19 mai 2021.

À l'audience publique du 19 mai 2021 :

- ont comparu :
  - . Me M. Wilmet, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
  - . Me M. Chomé, qui comparaisait également loco Me S. Depré et Me E. de Lophem, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

– A –

A.1. Le recours en annulation de la loi du 23 mars 2019 « concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire » (ci-après : la loi attaquée) est introduit par un membre du personnel de l'administration pénitentiaire qui est en fonction depuis 1992 et qui, depuis 2008, bénéficie d'un

congé pour exercer ses fonctions de mandataire permanent et de dirigeant responsable de la Centrale générale des services publics (CGSP).

La partie requérante justifie son intérêt personnel à agir par le fait que la loi attaquée, d'une part, lui cause un préjudice en ce qui concerne l'évolution de sa carrière administrative et pécuniaire, en fixant un statut spécifique pour le personnel pénitentiaire, et, d'autre part, restreint son droit de grève de manière excessive, en prévoyant des modalités particulières à l'exercice du droit de grève.

La partie requérante invoque également un intérêt fonctionnel, en sa qualité de dirigeant responsable et de mandataire permanent de la CGSP, en ce que la loi attaquée porte atteinte aux prérogatives syndicales, en fixant les modalités d'organisation des relations collectives de travail au sein de l'administration pénitentiaire en cas de conflit social.

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 37 et 107, de la Constitution, ainsi que du principe de la séparation des pouvoirs et du principe de la motivation matérielle des actes législatifs.

La partie requérante estime qu'en fixant un statut complet et autonome du personnel de l'administration pénitentiaire, avec de nombreuses règles dérogatoires ou spécifiques par rapport aux dispositions générales qui sont applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale, la loi attaquée crée une discrimination injustifiée, en ce qui concerne les conditions d'emploi, entre les membres du personnel pénitentiaire et les membres du personnel de la fonction publique fédérale.

A.2.2. La partie requérante rappelle que, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 99/2004 du 2 juin 2004, la fixation du statut des fonctionnaires de l'administration générale relève de la compétence exclusive du Roi, en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, et que rien ne justifie que le législateur s'immisce dans cette matière en créant, pour les agents de l'administration pénitentiaire, un statut autonome distinct de celui des autres membres du personnel de la fonction publique fédérale.

Il ressort également de l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État au sujet de l'avant-projet de loi devenu la loi attaquée que, s'il peut régler certains aspects relatifs aux droits fondamentaux, le législateur ne peut cependant pas adopter, dans les détails, un statut administratif et pécuniaire complet pour le personnel, ce qui constitue pourtant l'objet de la loi attaquée.

A.2.3. La loi attaquée prévoit en effet l'organisation d'un service d'inspection interne et la création d'un service de formation pénitentiaire, et définit l'organisation de l'administration pénitentiaire. Elle prévoit des règles particulières en ce qui concerne les devoirs, l'attribution des emplois, les allocations, l'évaluation du personnel, le droit au traitement et à la rétribution garantie, le régime disciplinaire, les mesures d'ordre et de sécurité, la démission d'office et la rupture du contrat de travail et les soins de santé. Enfin, elle fixe des règles de concertation sociale spécifiques à l'administration pénitentiaire, en cas de conflit social. La loi attaquée contient donc un nouveau statut autonome et dérogatoire, qu'elle règle dans les détails.

Si l'exposé des motifs évoque une « coordination » et une « actualisation » des dispositions applicables – la loi attaquée étant loin de s'y limiter –, rien ne démontre que le Roi n'aurait pas pu effectuer cette coordination, d'autant qu'un projet de codification est par ailleurs en cours en ce qui concerne la fonction publique fédérale.

A.2.4. La partie requérante critique plus particulièrement la pertinence et la justification des mesures suivantes : les modalités spécifiques de désignation limitée dans le temps des membres du service d'inspection (article 10); les pouvoirs disciplinaires confiés au service d'inspection (article 9); la levée du secret professionnel des membres du service d'inspection (article 9, § 3, alinéa 2); les enquêtes de moralité visant les candidats aux emplois de l'administration pénitentiaire, qui attendent aux libertés individuelles et à la vie privée (article 21); l'interdiction absolue d'accéder aux épreuves de sélection pour toute personne ayant fait l'objet, dans les cinq ans qui précèdent, d'une mesure disciplinaire ou d'une évaluation négative (article 22); la possibilité de limiter dans le temps l'exercice de certaines fonctions (article 25); les restrictions à l'octroi de congés (article 26) et la réduction de traitement d'un agent détenu préventivement (articles 29 et 30); l'obligation de se défaire

automatiquement et sans préavis d'un agent ayant fait l'objet d'une peine d'emprisonnement, sans que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation (article 34).

La partie requérante critique également le fait que l'ensemble de ces mesures – et notamment celles qui visent à assurer la continuité du service en cas de grève (articles 15 à 20) – sont applicables à toutes les catégories du personnel de l'administration pénitentiaire, qu'elles soient en contact avec des détenus ou affectées à des services administratifs.

A.3.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la violation des articles 37 et 107 de la Constitution, de sorte que la compétence qu'avait le législateur pour adopter la loi – qui a été confirmée par la section de législation du Conseil d'État – ne peut être examinée en tant que telle. L'examen de la Cour ne peut dès lors porter que sur les prétendues discriminations.

A.3.2. Tout d'abord, en ce qui concerne la prétendue différence de traitement découlant du fait qu'un statut serait réglé par la loi et non par le Roi, le Conseil des ministres considère qu'elle n'est pas discriminatoire en soi, dès lors que la partie requérante ne démontre pas que le contenu des dispositions attaquées ferait naître une différence de traitement injustifiée et disproportionnée. Le processus d'élaboration d'une loi offre par ailleurs autant de garanties que le processus d'élaboration d'un arrêté royal.

A.3.3. Ensuite, en ce qui concerne la prétendue différence de traitement entre les membres du personnel de l'administration pénitentiaire et les autres membres de la fonction publique, le Conseil des ministres constate que chacune des mesures critiquées est justifiée.

Ainsi, la création d'un service d'inspection chargé de superviser la gestion des plaintes contre l'administration pénitentiaire (article 9) est justifiée par la volonté de garantir le respect réel des droits fondamentaux des détenus. La levée du secret professionnel dans ce contexte (article 9, § 3, alinéa 2) – qui n'empêche pas l'obligation de révéler des informations – est justifiée par la nécessité de permettre aux inspecteurs de s'assurer de la gestion effective des plaintes déposées contre l'administration pénitentiaire. La désignation temporaire des inspecteurs (article 10) permet à ceux-ci de demeurer au fait de la réalité de terrain.

L'enquête de moralité (article 21) visant les membres du personnel de l'administration pénitentiaire se justifie au regard de la position qu'ils occupent vis-à-vis des détenus. La limitation de l'accès à certaines fonctions (article 22) consiste uniquement à préciser ce qui est considéré comme une conduite répondant aux exigences d'intégrité et de moralité du personnel pénitentiaire. La faculté qu'a le Roi de déterminer des fonctions pour lesquelles une désignation peut être limitée dans le temps (article 25) n'est pas disproportionnée en tant que telle et c'est au Roi qu'il appartient d'exécuter cette disposition dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Il en va de même en ce qui concerne le régime des congés et des absences (article 26), qui peut être limité aux fins de répondre aux objectifs de la loi, sans que cette possibilité puisse, en soi, être considérée comme discriminatoire. Le droit au traitement et à la rétribution garantie de l'agent qui serait détenu préventivement (articles 29 et 30) est justifié par le souci du législateur de garantir l'intégrité des agents pénitentiaires, dès lors que la détention préventive ne peut être décidée que dans des conditions strictes. Enfin, la démission d'office en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement (article 34) se justifie par le devoir d'intégrité qui incombe aux agents pénitentiaires et le législateur peut définir, dans une loi, les conditions de licenciement dans des termes suffisamment précis pour que le juge n'ait pas à les apprécier.

A.3.4. Enfin, en ce qui concerne l'identité de traitement des différentes catégories de membres du personnel de l'administration pénitentiaire, le Conseil des ministres constate qu'elle est justifiée par le souci de prévoir un même statut pour tous les agents de l'administration pénitentiaire, afin de favoriser le sentiment d'appartenance à une administration commune et de fluidifier la mobilité entre les prisons et l'administration centrale.

A.4.1. La partie requérante répond que le moyen est recevable, dès lors que la violation des articles 37 et 107 de la Constitution est invoquée en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, qui relèvent des normes visées à l'article 1er, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

La partie requérante critique le fait que, face à la nécessité de respecter les droits fondamentaux des détenus, le législateur, en se substituant au Roi, discrimine les membres de l'administration pénitentiaire par rapport aux membres du personnel des autres administrations fédérales. On ne saurait invoquer le caractère disparate des dispositions existantes pour justifier une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, puisque le Roi aurait pu coordonner les dispositions existantes tout en garantissant les droits fondamentaux des détenus.

A.4.2. La partie requérante répond que c'est au Conseil des ministres de démontrer, face à son argumentaire détaillé, que les normes adoptées sont raisonnablement justifiées, proportionnées et légitimes. Elle conteste par ailleurs l'affirmation selon laquelle l'avis de la section de législation du Conseil d'État confirme la compétence du législateur pour adopter la loi attaquée. Si la section de législation du Conseil d'État admet que le législateur puisse fixer certains principes généraux, pour autant qu'il s'agisse de préserver les droits fondamentaux des détenus ou des agents concernés, elle ne semble pas admettre, par contre, que le législateur fixe dans les détails le statut administratif et pécnuniaire des agents pénitentiaires.

Quant au processus d'élaboration des arrêtés royaux – avec saisine préalable de la section de législation du Conseil d'État et obligation de négocier les projets d'arrêtés royaux portant sur les réglementations de base relatives au statut des agents de l'État, comme le prévoit la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » –, il offre des garanties qui ne sont pas comparables à celles qu'offre le processus d'élaboration d'une loi et qui, à la différence de ces dernières, peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

Alors qu'à défaut de personnalité juridique propre, l'administration pénitentiaire demeure partie intégrante du Service public fédéral Justice, la loi confère au personnel de cette administration un statut hybride, qui se distingue du statut des autres membres du personnel du SPF Justice. Cette situation n'est nullement justifiée par l'objectif poursuivi, qui consiste à garantir le respect des droits fondamentaux des détenus.

A.4.3. En ce qui concerne les différents articles attaqués, la partie requérante constate que la section de législation du Conseil d'État s'est interrogée sur l'utilité de la création d'un service d'inspection (article 9), sachant qu'il existe déjà des commissions de surveillance. Le fait que celles-ci ne disposent pas d'un pouvoir d'enquête ne suffit pas à justifier la nécessité de créer, par la loi, un service d'inspection spécifique, d'autant qu'il existe déjà un mécanisme de contrôle interne, organisé par arrêté royal. En toute hypothèse, il est déraisonnable de conférer à ce service des compétences en matière disciplinaire.

Il n'est pas nécessaire non plus de délier les membres du personnel de l'administration pénitentiaire de leur secret professionnel (article 9, § 3), dès lors que ceux-ci sont déjà soumis à l'application de nombreuses dispositions légales leur imposant de dénoncer des faits dont ils ont connaissance. Cette mesure est même déraisonnable, dès lors que les agents pénitentiaires sont soumis à un devoir de réserve, qu'ils doivent pouvoir exercer dans le but d'assurer leur propre sécurité, la sécurité de leurs collègues et celle des établissements pénitentiaires.

Le silence de la section de législation du Conseil d'État au sujet de l'article 10, attaqué, ne permet pas de conclure que la mesure est légitime, dès lors que le Conseil des ministres ne démontre pas qu'une désignation limitée, plus qu'une nomination à vie, permettrait à un inspecteur chargé de veiller au respect de la légalité de rester au fait de la « réalité du terrain ». Cette justification est en outre étrangère à l'objectif poursuivi, qui consiste à garantir le respect des droits fondamentaux des détenus.

En ce qui concerne l'enquête de moralité (article 21), l'intégrité et la moralité sont une nécessité pour tous les agents de la fonction publique, de sorte qu'il ne se justifie pas de prévoir un contrôle à ce point intrusif et invasif dans la vie privée des seuls candidats membres du personnel pénitentiaire.

Si le statut prévoyait déjà la limitation d'accès visée à l'article 22, la partie requérante ne voit pas la nécessité d'inscrire celle-ci dans une loi, en particulier lorsque l'agent a perdu son emploi pour des raisons liées à l'aptitude professionnelle, dès lors que cet agent peut s'améliorer.

La partie requérante considère que le Conseil des ministres n'apporte aucune justification aux mesures contenues dans les articles 25 et 26 attaqués, eu égard à l'objectif qui consiste à garantir le respect des droits fondamentaux des détenus.

Le fait que des mesures pécuniaires existent pour les policiers, qui sont soumis à un statut juridique propre, fixé par un corps légal et réglementaire autonome, et non au statut des agents de l'État, ne permet pas de justifier les mesures pécuniaires prévues aux articles 29 et 30, puisque les agents pénitentiaires continuent d'appartenir aux services du Gouvernement, qui sont organisés par le Roi en vertu des articles 37 et 107 de la Constitution. Eu égard à leurs statuts différents, les policiers et les agents pénitentiaires ne se trouvent pas dans des situations comparables, même s'ils sont en contact avec des détenus.

Selon la partie requérante, le Conseil des ministres ne justifie pas non plus la compétence corollaire de l'autorité en matière de démission d'office dans le cas d'une peine d'emprisonnement, dès lors qu'une condition d'intégrité s'applique à tous les membres du personnel de la fonction publique. Au contraire, ses arguments démontrent que la mesure attaquée prive le juge de la prérogative, qui lui est confiée de manière générale en droit du travail, d'apprécier la gravité du motif de licenciement.

A.4.4. Enfin, la justification donnée par le Conseil des ministres en ce qui concerne l'identité de traitement de tous les agents du personnel pénitentiaire est étrangère à la loi attaquée, dont l'objectif est de garantir le respect des droits fondamentaux des agents pénitentiaires.

En conférant aux agents pénitentiaires un statut distinct de celui des autres agents des services de l'État fédéral, la loi attaquée aura au contraire pour effet de freiner leur mobilité vers d'autres services, y compris au sein même du SPF Justice, dont l'administration pénitentiaire relève.

Pour le surplus, la partie requérante constate que le Conseil des ministres ne justifie aucunement cette identité de traitement entre les agents en ce qui concerne le « service minimum » à assurer en cas de grève dans les établissements pénitentiaires.

A.5. Le Conseil des ministres réplique que le législateur était compétent pour adopter non pas un statut complet et autonome, mais un ensemble de règles complémentaires et spécifiques poursuivant plusieurs objectifs, notamment la garantie des droits fondamentaux des détenus, qui établit le caractère proportionné des mesures attaquées.

Le fait que des règles spécifiques soient prévues pour les agents pénitentiaires en complément du statut des agents de l'État ne fait pas naître une discrimination. En outre, sur certains points précis, les agents pénitentiaires et les policiers se trouvent dans des situations comparables, dès lors que leurs fonctions présentent certaines similitudes, notamment en raison de leurs contacts avec les détenus.

Par ailleurs, le processus d'adoption de la loi attaquée s'est déroulé normalement et le projet a été largement débattu avec les acteurs de terrain, de sorte que l'adoption de ces mesures dans une loi plutôt que dans un règlement ne présente pas moins de garanties.

Enfin, la levée du secret professionnel n'emporte pas une obligation de parler, de sorte que les agents concernés n'encourent pas de sanction disciplinaire s'ils se taisent.

A.6. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre l'article 21 de la loi attaquée, est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 22 de la Constitution.

La partie requérante estime que l'article 21 de la loi attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit au respect de la liberté individuelle et au droit au respect de la vie privée. Cette discrimination découle du fait que la disposition attaquée permet à l'autorité administrative de procéder, en ce qui concerne les candidats au recrutement au sein de l'administration pénitentiaire, à une enquête de moralité qui est particulièrement intrusive dans la vie privée et qui ne se justifie ni pour l'ensemble des fonctions à exercer au sein de cette administration, ni par comparaison avec l'ensemble de la fonction publique.

La fonction d'agent de l'administration pénitentiaire ne présente pas, pour la sécurité nationale ou pour les bonnes mœurs, des risques qui soient de nature à justifier des mesures aussi intrusives dans la vie privée. Ce constat vaut en particulier pour les agents dont les fonctions sont d'ordre purement administratif.

A.7. Le Conseil des ministres expose que la mesure est justifiée par l'objectif légitime de veiller à l'intégrité et à la moralité du personnel pénitentiaire, eu égard au rapport de force qu'il entretient avec les détenus. Cette mesure est proportionnée, dès lors qu'elle se limite à établir la liste des données pouvant être consultées et récoltées dans le cadre de l'appréciation de la moralité du candidat. Cette disposition n'impose pas systématiquement une enquête pour chaque candidat, de sorte que le Conseil des ministres invite à interpréter la disposition attaquée en ce sens que l'enquête sera réalisée en fonction de l'emploi auquel le candidat postule. Les modalités d'exécution de cette enquête devront, du reste, être précisées par le Roi.

Par ailleurs, la partie requérante ne démontre pas en quoi cette enquête – qui est également prévue dans le cadre du recrutement des policiers – serait particulièrement intrusive. L'Autorité de protection des données a d'ailleurs rendu un avis sur l'avant-projet de loi devenu la loi attaquée, estimant que la mesure ne posait aucun problème au regard de la réglementation générale sur la protection des données.

Enfin, la mesure attaquée ne fait pas naître une discrimination en ce qui concerne les emplois de l'administration générale. Tout d'abord, la partie requérante n'occupe pas elle-même un tel emploi, de sorte qu'elle n'a pas intérêt au moyen. Ensuite, la loi attaquée prévoit un même statut pour l'ensemble des agents de l'administration pénitentiaire et il n'est pas déraisonnable de prévoir la possibilité d'apprécier la moralité des candidats à des emplois administratifs qui, par exemple, auraient accès à des données à caractère privé concernant les détenus ou seraient en partie responsables des politiques pénitentiaires menées au sein des prisons.

A.8. La partie requérante répond que tout agent de la fonction publique est tenu par des devoirs d'impartialité, d'intégrité et de moralité dans l'exercice de ses fonctions. Ces devoirs sont inscrits dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 « portant le statut des agents de l'État » et ils s'appliquent aux stagiaires. Dès lors que ces règles s'imposent à tous les agents de la fonction publique, il n'est pas raisonnablement justifié de traiter les candidats aux fonctions d'agents pénitentiaires différemment des candidats à d'autres fonctions de l'administration publique. L'enquête de moralité attaquée, du fait de son caractère intrusif dans la vie privée, est manifestement disproportionnée, d'autant que la liste des informations visée à l'article 21, attaqué, n'est pas limitative.

La comparaison avec les policiers n'est pas pertinente, dès lors que ces derniers disposent de pouvoirs de contrainte sur les citoyens dont les membres de l'administration pénitentiaire ne disposent pas et que la loi du 26 avril 2002 « relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police » prévoit des conditions sensiblement différentes en ce qui concerne les devoirs qui incombent aux agents pénitentiaires.

Le vice critiqué trouve son fondement dans la loi attaquée, étant donné que celle-ci ne confère au Roi que la possibilité de fixer les modalités d'évaluation des résultats de l'enquête de moralité, et non celle de fixer les modalités de cette enquête. L'avis rendu par l'Autorité de protection des données, évoqué par le Conseil des ministres, repose, à cet égard, sur une appréciation erronée de la disposition attaquée.

Enfin, l'interprétation suggérée par le Conseil des ministres, selon laquelle l'enquête serait uniquement réalisée en fonction de l'emploi auquel le candidat postule, ne découle aucunement du texte de la loi, qui n'opère aucune distinction fondée sur le type d'emploi.

A.9. Le Conseil des ministres rappelle que la Cour, par son arrêt n° 106/2011 du 16 juin 2011, a admis la réalisation d'une enquête de moralité en ce qui concerne les personnes souhaitant travailler dans des entreprises de gardiennage. En l'espèce, l'enquête ne sera pas réalisée systématiquement, mais adaptée selon les fonctions qu'occuperont les agents engagés.

A.10.1. Le troisième moyen, qui est essentiellement dirigé contre l'article 3 et les articles 15 à 20 de la loi attaquée, est pris de la violation des articles 10, 11, 12, 19, 26 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en

combinaison avec l'article 8, paragraphe 1, d), du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 6, 4°, de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, avec les articles 4 et 5 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail sur le droit d'organisation et de négociation collective, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La partie requérante rappelle que le droit de grève, qui est défini comme le droit d'interrompre collectivement le travail afin de défendre des intérêts économiques et sociaux, est intimement lié à l'exercice de la liberté syndicale. Le droit de grève est reconnu par les dispositions internationales visées dans le moyen et par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de Cassation ou du Conseil d'État. Le droit de grève, s'il n'est pas absolu et s'il peut faire l'objet de limitations dans la fonction publique, est toutefois entravé de manière excessive par les dispositions attaquées.

#### A.10.2. La première branche du moyen porte sur l'obligation de se déclarer en grève.

Les dispositions attaquées imposent aux membres du personnel de l'administration pénitentiaire, outre le dépôt d'un préavis de grève d'au moins dix jours entre l'annonce et le début de la grève, l'obligation d'informer leur chef d'établissement, au plus tard 72 heures avant le début du premier jour de grève, de leur intention définitive de participer ou non à la grève. Les dispositions attaquées leur imposent par ailleurs de faire cette déclaration pour chaque jour de grève si cette grève dure plus d'une journée, et ne leur permettent de revenir sur leur déclaration que si la grève dure plus d'un jour, au plus tard 48 heures avant le jour de grève s'ils décident finalement de travailler, mais au plus tard 72 heures avant le jour de grève s'ils décident de participer à l'action de grève (article 16, § 1er). Le non-respect de ces règles donne lieu à des mesures administratives, qui sont des sanctions.

Le fait d'imposer aux membres du personnel une obligation de déclarer, trois jours avant le premier jour de la grève annoncée, leur intention définitive de participer à celle-ci permet à l'autorité d'appréhender le soutien que les membres du personnel sont prêts à apporter aux négociations syndicales en cours, de sorte qu'un déséquilibre déraisonnable se crée entre les parties en présence, qui rompt le « rapport de forces » dans le cadre de la concertation sociale, en violation de la liberté d'association et de la liberté syndicale. Ce mécanisme empêche ainsi les organisations syndicales d'exposer l'avancée des négociations en cours jusqu'au dernier moment avant la grève dans le but d'emporter le soutien des membres du personnel.

Cette obligation restreint également de manière déraisonnable la liberté d'expression et le droit de grève des agents, en les contraignant à prendre position, à plus de trois jours de l'échéance d'un préavis d'au moins dix jours, sur leur participation ou non à la grève. Ces agents sont ainsi privés de leur liberté de choisir et de décider personnellement et à tout moment, dans le cadre d'un conflit social, de l'attitude qu'ils adopteront les jours de grève. Cette obligation peut en outre créer une forme d'intimidation passive de l'agent, qui craindrait de devoir informer l'autorité de sa participation à une grève, ou une forme d'intimidation active de l'agent si l'autorité qui reçoit cette déclaration tente de l'influencer par sa position hiérarchique.

#### A.10.3. La deuxième branche du moyen porte sur les sanctions.

Les dispositions attaquées prévoient la possibilité d'infliger une mesure administrative à l'encontre des agents qui ont communiqué leur intention de participer ou, à défaut, qui sont présumés ne pas y participer, mais qui, le jour de la grève, « sans motif valable », n'auront pas pris leur service ou n'auront pas répondu à l'ordre, donné par le gouverneur de province ou par le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, de prendre leur service. Une telle mesure administrative constitue une sanction de l'agent du fait de sa participation à une grève légitime, ce qui viole les dispositions visées au moyen.

#### A.10.4. La troisième branche du moyen porte sur le service minimum.

Les dispositions attaquées imposent aux autorités administratives de fixer, sur la base d'un modèle établi par le Roi, un plan des prestations à effectuer et les mesures à prendre par les membres du personnel durant la grève (article 19), afin que les droits fondamentaux définis à l'article 17 de la loi (que l'article 18 complète) soient garantis pendant cette même période. Ces dispositions fixent donc le « service minimum » qui doit être fourni pour que les « services essentiels » soient assurés pendant la durée de la grève.

Si la partie requérante ne conteste pas l'objectif qui consiste à garantir le respect des droits fondamentaux des détenus en cas de grève des membres du personnel pénitentiaire, elle estime cependant que le « service minimum », tel qu'il est conçu par la loi attaquée, est totalement détaché de la réalité de la vie pénitentiaire. Les activités « essentielles » définies aux articles 17 et 18 de la loi attaquée recouvrent en effet la majeure partie des activités habituelles de l'administration pénitentiaire, pour lesquelles le nombre de membres du personnel pénitentiaire est déjà insuffisant en temps normal.

Le modèle visé aux articles 19 et 20 de la loi attaquée, qui doit permettre d'assurer l'ensemble des services essentiels ainsi énumérés, est donc pensé et organisé uniquement pour les grèves de longue durée, qui sont très rares dans un établissement pénitentiaire, et il ne tient aucunement compte des nécessités du service qui peuvent varier selon les jours de grève concernés, du parcours des détenus ou du nombre de jours de grève annoncés. Pour assurer ces services, plus de la moitié des membres du personnel devront être présents pendant une journée de grève, de sorte que la loi attaquée fige au maximum le nombre d'agents nécessaires pour assurer ces services essentiels, quelle que soit la durée de la grève.

Cette restriction de la liberté d'association, de la liberté syndicale et du droit de grève est d'autant plus disproportionnée qu'à partir du troisième jour de grève, des agents qui ont déclaré participer au mouvement de grève pourront être réquisitionnés et que cette réquisition pourrait en outre, à l'issue de l'évaluation du système qui doit avoir lieu au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi, être étendue et mise en œuvre dès le premier jour de grève.

#### A.10.5. La quatrième branche du moyen porte sur la réquisition.

Les dispositions attaquées permettent au gouverneur de province ou au ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, ou à leurs délégués, d'établir un dispositif en vue d'atteindre un taux de présence de membres du personnel qui permette de garantir les services définis dans le plan évoqué plus haut et, le cas échéant, de donner ordre aux membres du personnel de se rendre sur leur lieu de travail, afin d'y effectuer les prestations qui sont garanties aux détenus. Cette possibilité de réquisitionner des agents existe dès que la grève est annoncée pour plus de deux jours et, à l'issue de l'évaluation de la loi qui doit être réalisée au terme de la première année de son entrée en vigueur, conformément à son article 20, cette possibilité pourrait être étendue à toute journée de grève. Comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'État, ce pouvoir de réquisition constitue une restriction du droit de grève, et cette restriction est d'autant plus importante qu'au regard des services essentiels établis dans un plan préalable, fixe et général, et du nombre d'agents largement inférieur aux nécessités du service, plus de la moitié des membres du personnel devront être présents chaque jour de grève. Il en découle que le pouvoir de réquisition devra nécessairement et systématiquement être mis en œuvre pour atteindre ce taux, alors même que celui-ci ne correspond pas aux nécessités réelles du service.

Une telle réquisition constitue une atteinte disproportionnée à la liberté syndicale et au droit à la concertation collective, dès lors qu'elle est de nature à anéantir le rapport de forces dont les organisations syndicales doivent pouvoir disposer pour pouvoir soutenir leurs revendications dans le cadre d'un conflit social.

A.11.1. Le Conseil des ministres rappelle tout d'abord que le droit de grève n'est pas absolu et qu'il peut faire l'objet de limitations justifiées par l'objectif légitime qui consiste à améliorer le fonctionnement général des établissements pénitentiaires, à condition de ménager un équilibre entre le droit de grève des agents pénitentiaires et la garantie de conditions de vie conformes au droit des détenus à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants durant leur détention, et de mettre fin aux réquisitions systématiques des services de police et des services civils, qui ne peuvent alors plus assurer leurs missions d'intérêt général pendant la grève.

A.11.2. En ce qui concerne les première et troisième branches du moyen, qui portent sur des mesures qui sont liées, le Conseil des ministres souligne que le modèle de plan opérationnel a été adopté par un arrêté royal

du 4 août 2019 et que le ministre adoptera des plans opérationnels pour chaque établissement pénitentiaire afin que les services essentiels soient garantis aux détenus. L'obligation de déclaration tend dès lors à permettre au chef d'établissement de connaître, au moins dix jours avant la grève, le nombre de personnes qui travailleront durant la grève, afin qu'il puisse vérifier si le plan opérationnel est satisfaisant ou non. Ce délai raisonnable est donc indispensable pour permettre au chef d'établissement de savoir, le cas échéant, s'il doit trouver une solution pour assurer les services essentiels à l'égard des détenus. La section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs considéré que le délai de dix jours et celui de 72 heures n'étaient pas déraisonnables.

Le Conseil des ministres estime que la partie requérante ne démontre pas en quoi ces délais constitueraient une restriction déraisonnable du droit de grève. Selon le Conseil des ministres, les effets néfastes invoqués par la partie requérante ne pourraient se produire que si le chef d'établissement violait l'article 16 même de la loi attaquée, en cherchant à intimider ou à dissuader de potentiels grévistes.

A.11.3. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres souligne qu'en réponse à une observation de la section de législation du Conseil d'État, le texte a été modifié de manière à préciser que la mesure administrative ne peut consister en une sanction disciplinaire. En outre, la critique est prématurée, puisque la loi attaquée ne fait que prévoir la possibilité de principe d'infliger des mesures administratives et que l'arrêté royal qui fixera ces mesures pourra faire l'objet d'une contestation. Enfin, il n'est pas déraisonnable de prévoir d'infliger une mesure administrative pour sanctionner le non-respect de la loi attaquée, dès lors qu'une éventuelle mesure administrative ne peut en aucune manière être utilisée pour stigmatiser un agent.

A.11.4. En ce qui concerne la quatrième branche du moyen, le Conseil des ministres estime que les services essentiels visés à l'article 17 de la loi attaquée constituent une charge de travail bien différente pour les agents concernés, selon qu'ils travaillent dans le cadre du service minimum ou dans le cadre de l'exercice normal de leurs fonctions. Les critiques concernant le manque général d'effectifs dans les prisons sont par ailleurs étrangères à la loi attaquée et ne sauraient justifier que les conditions de détention portent atteinte aux droits fondamentaux des détenus.

Par ailleurs, le législateur a fait preuve d'une certaine flexibilité en adoptant la loi attaquée, puisqu'il a organisé un plan opérationnel par prison devant être soumis au comité de concertation de base.

Enfin, si la loi ne permettait pas de réquisitionner des membres du personnel pour assurer le service minimum à l'égard des détenus, elle serait dénuée de toute utilité. Un mécanisme de réquisition des services de police et de la protection civile existait d'ailleurs avant la loi attaquée, mais il ne constituait pas une solution adéquate. Par ailleurs, cette possibilité de réquisition ne concerne que les grèves d'une durée supérieure à 24 heures, de sorte que le législateur a choisi la voie qui affecte le moins le droit de grève par rapport à l'objectif poursuivi.

A.12.1. En ce qui concerne les première et troisième branches du moyen, la partie requérante répond qu'en se focalisant sur les deux délais fixés dans la loi, le Conseil des ministres élude totalement la portée des deux branches et qu'il ne répond aucunement aux critiques dirigées contre la troisième branche, que la partie requérante demande d'examiner distinctement.

La déclaration que les agents pénitentiaires doivent faire au plus tard 72 heures avant l'issue du préavis de grève empêche ceux-ci de s'inscrire en toute liberté dans le mouvement social et engendre un déséquilibre manifeste entre les interlocuteurs sociaux, surtout en cas de grève de longue durée. La partie requérante évoque ici non pas la théorie, mais la réalité des rapports de forces dans le déroulement d'une négociation collective. En outre, même si les déclarations sont détruites, les directions ont accès aux documents administratifs qui leur permettent d'identifier les agents qui ont participé à la grève et de les intimider, le cas échéant.

A.12.2. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, la partie requérante répond que, si la mesure administrative attaquée n'est pas une sanction disciplinaire au sens du statut des agents de l'État, elle constitue néanmoins une mesure répressive et, à ce titre, une sanction. En application de la loi attaquée, le Roi a adopté 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 », en vertu duquel la mesure administrative a des conséquences immédiates sur l'ancienneté administrative de l'agent et sur sa

situation pécuniaire. Indépendamment du recours que la partie requérante va introduire contre cet arrêté royal, le principe même d'infliger une mesure administrative est prévu par la loi attaquée, et c'est ce principe que la partie requérante conteste dans le cadre du recours présentement examiné.

A.12.3. En ce qui concerne la quatrième branche du moyen, la partie requérante répond que la liste des mesures visées à l'article 17 énumère la majeure partie des activités de l'administration pénitentiaire. Or, alors même que certains de ces services ne doivent être fournis qu'une fois par semaine, cette liste suppose, lorsqu'il s'agit de déterminer le nombre d'agents nécessaires en cas de grève, que ces services soient accomplis tous les jours. Le Conseil des ministres ne conteste d'ailleurs pas qu'eu égard au régime qui est fixé, plus de la moitié des membres du personnel devront être présents pour effectuer les services ainsi énumérés. Ce pourcentage de 50 %, associé à la situation de sous-effectif chronique qui avoisine les 80 % des effectifs nécessaires, a pour effet de restreindre fortement l'accès au droit de grève, de mettre à mal la liberté syndicale et d'ouvrir la voie à des réquisitions systématiques.

En outre, chaque établissement pénitentiaire sera lié par le modèle de plan opérationnel prescrit par la loi attaquée et figé dans 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 ». L'établissement ne pourra donc qu'indiquer le nombre de membres du personnel nécessaire en cas de grève pour faire assurer les services énumérés, sans que le chef d'établissement puisse revoir cette organisation en vue de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus en fonction de la durée de la grève annoncée.

Cette mesure est par ailleurs de nature à renforcer le caractère systématique et absolu des réquisitions possibles, afin que le taux de présence fixé de manière générale et préalable soit atteint. La réquisition prévue par la loi attaquée est d'autant moins nécessaire que, comme ils l'ont fait depuis toujours, les services de police et de sécurité civile peuvent assurer la sécurité dans les prisons et répondre aux besoins des détenus dans le cas exceptionnel d'une grève qui perdure.

A.13. Le Conseil des ministres réplique que la loi attaquée devait nécessairement fixer un délai de rigueur pour la déclaration de participation à la grève, sous peine de vider de sa substance le but, poursuivi par le législateur, de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus. Les délais différents selon que l'agent décide finalement de travailler ou de faire grève sont raisonnables et s'expliquent par le fait qu'il est moins perturbant pour l'organisation d'avoir trop d'effectifs que trop peu. La mesure administrative critiquée a pour seul but de faire respecter ces délais et elle ne constitue pas une mesure disciplinaire.

La critique formulée par la partie requérante en ce qui concerne la possibilité d'identifier les grévistes ne concerne pas la loi attaquée, dès lors que cette possibilité existait déjà avant l'adoption de la loi attaquée, étant donné que les grévistes doivent nécessairement se signaler car leur participation à une grève a des répercussions sur leur traitement. Au contraire, la loi attaquée offre plus de garanties, puisqu'elle prévoit que les données seront détruites au terme du conflit social.

Le Conseil des ministres n'est pas en mesure de contester les pourcentages avancés par la partie requérante, puisque ceux-ci dépendront de chaque prison et du plan organisationnel adopté. Les droits des détenus doivent par ailleurs être assurés, quelle que soit la durée de la grève, et l'organisation du tableau de service – qui devra évidemment respecter le plan opérationnel – sera modulable par le chef d'établissement.

Enfin, les réquisitions des services de la police et de la protection civile demeurent possibles si le mécanisme mis en place par la loi attaquée ne permet pas de maintenir l'ordre dans un établissement pénitentiaire.

– B –

*Quant aux dispositions attaquées et leur contexte*

B.1. La partie requérante sollicite l'annulation de la loi du 23 mars 2019 « concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire » (ci-après : la loi du 23 mars 2019).

B.2.1. Autour de quatre principes fondamentaux que sont « la continuité, la qualité, l'engagement et la responsabilisation », la loi du 23 mars 2019 « vise à instaurer ce cadre législatif afin de répondre à ce déficit de légalité », et « plus principalement à mettre en place les mécanismes de nature à asseoir la légitimité de l'institution pénitentiaire et à favoriser, ce faisant, l'adhésion de tous les membres du personnel à sa mission » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 9) :

« L'administration pénitentiaire est un maillon de la chaîne pénale. En tant que tel, elle joue un rôle non négligeable dans la sécurité que l'État doit garantir aux citoyens. S'agissant de l'administration pénitentiaire, la sécurité s'entend à la fois au sens statique du terme, à savoir le maintien en lieu de sûreté des personnes dont la justice a estimé qu'elles devaient être maintenues en lieu de sûreté, mais aussi sécurité dynamique, qui tient compte du fait que ces personnes retourneront à un moment donné dans la société libre.

L'emprisonnement porte, par nature, atteinte à un droit fondamental, à savoir le droit à la liberté individuelle. Il n'est pas concevable, dans une société démocratique, que le législateur ne se prononce pas sur la manière dont l'institution doit être organisée et fonctionner. L'enjeu sociétal que représente la prison appelle une réflexion au plus haut niveau de manière à préciser sa mission, ses objectifs prioritaires, ses valeurs, en tenant compte de ce qui est attendu d'elle et l'obligation de couler cette réflexion dans un texte de loi » (*ibid.*, p. 7).

B.2.2. L'article 4 de la loi du 23 mars 2019 définit les missions de l'administration pénitentiaire comme suit :

« § 1er. L'administration pénitentiaire a pour mission d'assurer, dans le respect des lois et réglementations en vigueur, l'exécution des peines et mesures privatives de liberté.

Dans ce contexte, elle garantit et promeut, quelles que soient les circonstances, l'exercice effectif des droits des détenus et des droits des membres de son personnel.

§ 2. Les services prestés par les membres du personnel de l'administration pénitentiaire au sein des prisons sont considérés comme étant des services essentiels, au sens des dispositions contenues dans ' *La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* ' du Bureau International du Travail de 2018 et plus précisément les dispositions n° 830 et n° 836.

[...] ».

B.2.3. En ce qui concerne le statut du personnel pénitentiaire, les travaux préparatoires constatent que « les missions, tâches, droits et devoirs du personnel pénitentiaire doivent eux aussi bénéficier d'un ancrage légal qui s'articule de manière cohérente avec les dispositions réglant le statut des détenus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 7).

Par ailleurs, la loi du 23 mars 2019 met en œuvre un autre principe qui est celui « d'assurer en toute circonstance l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire », l'accord de gouvernement fédéral de 2014 ayant « retenu explicitement l'objectif d'instaurer dans les prisons un service garanti pendant les périodes de grèves » (*ibid.*, p. 13). La loi du 23 mars 2019 instaure dès lors, pendant les périodes de grève, « des mécanismes qui assurent l'exercice des missions de l'institution pénitentiaire de manière continue » (*ibid.*, p. 14).

L'avant-projet de loi devenu la loi du 23 mars 2019 a fait l'objet de négociations avec les syndicats représentatifs (*ibid.*, p. 10; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/004, pp. 4-5).

B.2.4. L'article 37 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« À l'exception du présent article, qui entre en vigueur le jour de la publication de la présente loi au *Moniteur Belge* et les articles 4, 12, 15 à 20, 32, 34 et 36 qui entrent en vigueur le 1er juillet 2019, le Roi détermine la date à laquelle chaque article de la présente loi entre en vigueur ».

*Quant à l'étendue du recours*

B.3. La Cour détermine l'objet du recours en annulation à partir du contenu de la requête et, en particulier, en tenant compte de l'exposé des moyens. Elle n'examine que les dispositions attaquées contre lesquelles un moyen est dirigé.

B.4. Les moyens développés dans la requête ne sont dirigés que contre les articles 3, 7, 9, 10 et 15 à 35 de la loi du 23 mars 2019. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

B.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 37 et 107, de la Constitution, ainsi que du principe de la séparation des pouvoirs et du principe de la motivation matérielle des actes législatifs.

La partie requérante estime qu'en fixant un statut complet et autonome du personnel de l'administration pénitentiaire, la loi du 23 mars 2019 empiète sur une compétence exclusive du Roi et crée une discrimination, en ce qui concerne les conditions d'emploi, entre les membres du personnel pénitentiaire et les membres du personnel de la fonction publique fédérale.

Elle critique plus particulièrement la pertinence et la justification des mesures prévues dans les articles 7, 9, 10, 21, 22, 25, 26, 29, 30 et 34 de la loi du 23 mars 2019.

La partie requérante critique également le fait que l'ensemble de ces mesures sont applicables à l'ensemble du personnel pénitentiaire, en contact ou non avec les détenus.

B.6.1. L'article 37 de la Constitution dispose :

« Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution ».

L'article 107 de la Constitution dispose :

« Le Roi confère les grades dans l'armée.

Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi ».

B.6.2. Les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution réservent au Roi la compétence de principe pour régler le statut des fonctionnaires de l'administration générale.

B.7.1. En ce qui concerne le statut du personnel pénitentiaire, les travaux préparatoires exposent que le titre IV de la loi du 23 mars 2019 vise à rassembler de manière cohérente les réglementations existantes :

« Le statut des personnels pénitentiaires et leurs règles de fonctionnement doivent être déduits d'un ensemble disparate de dispositions diverses parfois très ' datées ' (il s'agit notamment de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant Règlement général des établissements pénitentiaires, l'arrêté royal du 14 mai 1971 portant instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires et l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant Instructions générales pour les établissements pénitentiaires). Les missions, tâches, droits et devoirs du personnel pénitentiaire doivent eux aussi bénéficier d'un ancrage légal qui s'articule de manière cohérente avec les dispositions réglant le statut des détenus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 7).

« Le Titre IV règle tous les aspects de la carrière du personnel pénitentiaire qui sont rassemblés actuellement dans des réglementations qui ont perdu au fil des années leur cohérence et leur adéquation par rapport aux missions de l'organisation pénitentiaire » (*ibid.*, p. 15).

B.7.2. En ce qui concerne les dispositions dérogatoires au statut des autres membres du personnel de l'administration fédérale, les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent :

« De manière générale, le statut du personnel pénitentiaire est celui des autres membres du personnel de l'administration fédérale. La présente loi ne règle que les aspects de ce statut qui dérogent à cette réglementation générale quand il apparaît que la spécificité du travail pénitentiaire le justifie et également lorsqu'ils contribuent au renforcement de la position juridique du personnel pénitentiaire conforme aux axes qui sont développés ci-dessus.

Pour ce qui concerne les domaines suivants de la carrière du personnel pénitentiaire, des dispositions ont été formulées qui dérogent en soi à la réglementation générale applicable aux membres du personnel des services public fédéraux ou elles créent la possibilité de le faire :

- l'attribution d'un emploi;
- les congés et absences;
- les allocations;
- l'évaluation;
- le droit au traitement et la rétribution garantie;
- le régime disciplinaire;
- les mesures d'ordre et de sécurité et
- la démission d'office et la rupture du contrat de travail » (*ibid.*, pp. 15-16).

B.7.3.1. En ce qui concerne la compétence du législateur, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Comme l'a encore récemment confirmé le Conseil d'État, [...] le Roi puise dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, la compétence de principe et exclusive d'organiser les services publics fédéraux et le statut des fonctionnaires qui y sont attachés. Le législateur ne peut déroger à ce principe que pour une raison impérieuse, par exemple lorsque la Constitution elle-même ou une norme supérieure l'y oblige. L'intervention du législateur est cependant admise lorsque la matière 'relève de la sphère de compétence naturelle du législateur', ce qui est le cas lorsque le dispositif concerne la mise en œuvre de droits fondamentaux.

Enfin, le législateur peut également intervenir en cas de circonstances exceptionnelles, auquel cas ces circonstances doivent être précisées dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de texte législatif.

[...] Le dispositif en projet est un dispositif particulier et spécifique, qui complète les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale (article 3 de l'avant-projet).

L'exposé des motifs mentionne un certain nombre d'éléments qui peuvent justifier cette intervention du législateur en ce qui concerne le statut de la catégorie particulière des membres du personnel de l'administration pénitentiaire » (*ibid.*, pp. 64-65).

La section de législation du Conseil d'État a également rappelé que l'analogie avec le statut des membres de la police avait été soulignée par le délégué du ministre (*ibid.*, p. 66).

B.7.3.2. En ce qui concerne les mesures plus spécifiques relatives à la carrière du personnel pénitentiaire, la section de législation du Conseil d'État a estimé que l'intervention du législateur était justifiée en ce qui concerne les dispositions relatives à la continuité du service pénitentiaire durant une grève, la création d'un conseil pénitentiaire ou la levée du secret professionnel prévue dans l'article 9, § 3, *in fine*, de la loi du 23 mars 2019 (*ibid.*, pp. 67-68), avant de conclure :

« En ce qui concerne les autres dispositions de l'avant-projet, l'intervention du législateur est permise dans la mesure où ces dispositions découlent de l'exigence de cohérence interne de l'avant-projet, qui vise à garantir des droits fondamentaux, du contexte spécifique du monde carcéral ainsi que de son enjeu sociétal. Il peut être admis que pour une catégorie particulière du personnel des services publics, dont l'intervention a une incidence importante sur les droits fondamentaux des personnes qui lui sont confiées, le législateur définisse les missions, les objectifs prioritaires, les valeurs et ce qui est attendu et que, pour éviter les effets secondaires indésirables du déséquilibre dans la relation entre les détenus et l'organisation pénitentiaire et ses collaborateurs, le statut de tous les acteurs concernés par la privation de liberté pénitentiaire soit fixé dans un cadre légal. Cela s'impose d'autant plus qu'il s'agit de dispositions et conditions complémentaires, qui s'appliquent aux membres du personnel de la fonction publique fédérale sans préjudice des dispositions générales » (*ibid.*, p. 68).

B.8.1. En prévoyant des dispositions qui organisent le statut du personnel pénitentiaire, le législateur règle en l'espèce une matière qui, comme il est dit en B.6, relève en principe de la compétence de principe du Roi.

La Cour doit examiner si, en donnant une base légale à certaines règles statutaires à l'égard d'une catégorie de fonctionnaires de l'administration générale, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9.1. Il ressort des travaux préparatoires précités que les dispositions relatives au statut du personnel pénitentiaire s'inscrivent dans la volonté de renforcer la légitimité de l'institution pénitentiaire dans son ensemble et d'assurer les droits fondamentaux des détenus. Sont en l'espèce en jeu des droits fondamentaux – dès lors que « l'emprisonnement porte, par nature, atteinte à un droit fondamental, à savoir le droit à la liberté individuelle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 7) – mais aussi l'interdiction d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Les différentes dispositions prévues par la loi du 23 mars 2019 participent de cet objectif de garantir les droits fondamentaux des détenus, en ce qui concerne le fonctionnement général des services pénitentiaires, en ce compris leur continuité en cas de grève. Dans ce contexte, des dispositions statutaires spécifiques pour le personnel pénitentiaire relèvent de l'organisation générale et du mode de fonctionnement des services pénitentiaires et s'inscrivent par conséquent dans la même réflexion globale, « au plus haut niveau », sur la place et le rôle sociétal des prisons, notamment par la création de mécanismes de nature à renforcer la légitimité de l'institution pénitentiaire.

En tenant compte aussi du fait qu'en prison, « où les détenus sont dépendants de l'autorité et des collaborateurs, pour tous les domaines de leur vie, les rapports de forces entre les deux parties sont déséquilibrés » (*ibid.*, p. 8), le législateur a légitimement pu décider d'organiser de manière cohérente, dans un cadre légal, les missions, tâches, droits et devoirs du personnel pénitentiaire, afin de garantir la probité du personnel exerçant ses fonctions dans

des services encadrant la vie des détenus. De telles mesures participent au renforcement de la légitimité de l'institution et à l'adhésion à celle-ci.

L'intervention du législateur en vue d'ancrer dans la loi des dispositions statutaires pour l'ensemble du personnel pénitentiaire est dès lors justifiée par le souci légitime d'organiser au niveau légal les éléments essentiels du statut du personnel pénitentiaire, en ce compris le mécanisme de continuité en cas de grève, lesquels participent de la garantie des droits fondamentaux des détenus.

B.9.2. Il ressort de ce qui précède que le rôle spécifique du personnel pénitentiaire dans la garantie des droits fondamentaux des détenus peut justifier que le législateur fixe lui-même par des dispositions légales – comme le permet d'ailleurs l'article 107, alinéa 2, *in fine*, de la Constitution – des éléments essentiels du statut du personnel pénitentiaire.

Ces dispositions présentent, du reste, un caractère complémentaire par rapport aux dispositions générales applicables aux membres de la fonction publique fédérale, conformément à l'article 3 de la loi du 23 mars 2019, qui dispose :

« Nonobstant les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale, les dispositions et modalités supplémentaires visées dans la présente loi s'appliquent aux membres du personnel de l'administration pénitentiaire ».

Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 indiquent d'ailleurs qu'« il a été confirmé aux syndicats que l'avant-projet ne modifie nullement la relation statutaire entre le membre du personnel et son employeur, l'État fédéral, y compris les droits acquis » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 10). En outre, il est précisé :

« Le statut des membres du personnel est initialement basé sur les dispositions applicables à l'ensemble du personnel fédéral, à l'exception des particularités que la spécificité de leur fonction justifie et qui sont reprises dans le présent projet de loi.

Le but n'est donc pas de les soustraire au statut des personnels fédéraux, mais seulement pour les aspects qui devraient être plus spécifiquement réglementés en raison de la spécificité

du contexte carcéral. Il faut d'ailleurs souligner que déjà pour l'instant 26 arrêtés royaux ou ministériels dérogent au statut général pour ce qui concerne le personnel des prisons.

Les dispositions qui suivent, sont, sauf défini autrement, applicable à tous les membres du personnel de l'administration pénitentiaire et donc aussi bien sur ceux qui appartiennent aux services centraux que ceux qui appartiennent aux services extérieurs (les prisons). Ce qui les lie est la donnée spécifique qu'ils travaillent dans le contexte de l'exécution des peines et mesures privatives de la liberté et que, l'un de façon plus intensive que l'autre, peuvent rentrer en contact direct ou indirect avec les détenus et leur entourage (famille, avocat, ...) » (*ibid.*, pp. 19-20).

B.9.3. Contrairement à ce que prétend la partie requérante, il est raisonnablement justifié de prévoir des dispositions législatives applicables à l'ensemble du personnel pénitentiaire, sans opérer de distinction selon que l'agent a ou non des contacts directs avec les détenus.

Au regard des objectifs poursuivis consistant à renforcer la légitimité de l'institution pénitentiaire dans son ensemble et à assurer les droits fondamentaux des détenus, c'est en effet l'exercice d'une fonction au sein d'un service pénitentiaire qui est déterminant, et non la nature de cette fonction. Il apparaît au contraire que, si le législateur avait limité le champ d'application personnel de ces règles, il aurait créé une éventuelle discrimination au sein des membres du personnel pénitentiaire, qui participent tous à la même mission d'assurer l'exécution des peines et de garantir les droits fondamentaux des détenus.

B.10. Une telle intervention législative ne crée pas en soi des effets disproportionnés à l'égard du personnel pénitentiaire concerné.

Tout d'abord, comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'État, les dispositions attaquées déterminent des règles spécifiques et des conditions complémentaires, qui « s'appliquent aux membres du personnel de la fonction publique fédérale sans préjudice des dispositions générales » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 68). Ces dispositions doivent dès lors s'articuler avec les règles générales applicables à l'administration générale.

Ensuite, le processus d'élaboration d'une loi garantit l'adoption d'une norme après un débat parlementaire sur le rôle sociétal et le fonctionnement des services pénitentiaires et,

comme il a été dit en B.2, les syndicats ont été associés à l'élaboration de la loi du 23 mars 2019. Plusieurs des dispositions attaquées contiennent d'ailleurs des délégations au Roi, appelé à exécuter ces dispositions, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

Enfin, le législateur a assuré la sécurité juridique en uniformisant des règles éparses et « datées » existantes (*ibid.*, p. 7), et en prévoyant de manière cohérente que tous les agents qui exercent leurs fonctions au sein de l'administration pénitentiaire sont soumis aux mêmes règles.

B.11. La Cour doit toutefois examiner si le régime légal spécifique prévu dans chacune des dispositions critiquées plus particulièrement dans la requête est justifié et ne crée pas d'effets disproportionnés à l'égard du personnel pénitentiaire concerné par rapport au personnel de l'administration générale.

*La désignation des personnes appelées à assister le conseil pénitentiaire (article 7)*

B.12. La partie requérante critique la désignation, par le législateur, de l'autorité appelée à nommer les personnes qui vont assister le conseil pénitentiaire dans ses missions.

B.13.1. L'article 7 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Le directeur général désigne les membres du personnel qui assisteront le conseil pénitentiaire dans l'exercice de ses missions ».

Cette disposition se situe dans la continuité de la création d'un conseil pénitentiaire par l'article 5 de la loi du 23 mars 2019, qui « détermine que l'administration pénitentiaire doit fonder sa légitimité de son action dans la participation de la société civile à la définition de ses objectifs et priorités » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 21).

Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent à cet égard :

« La création d'un Conseil pénitentiaire répond au besoin d'une approche intégrée. Le Conseil réunira le monde académique et judiciaire, ainsi que les autorités politiques et administratives. Elles seront toutes associées de près et de manière institutionnalisée afin de mener la politique pénitentiaire » (*ibid.*, p. 23).

La section de législation du Conseil d'État a observé que l'intervention du législateur pour créer cet organe se justifiait, pour notamment « en fixer la composition, les missions et les règles essentielles de fonctionnement, ainsi que les indemnités ou rémunérations éventuellement octroyées aux membres » (*ibid.*, p. 68).

B.13.2. En ce qui concerne l'article 7 de la loi du 23 mars 2019, les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent :

« Le contenu des travaux du Conseil émanera de ses membres, mais l'assistance d'un secrétariat s'avère indispensable pour assurer un fonctionnement fluide de l'institution. Ce secrétariat est assuré par des membres du personnel désignés par le directeur-général de l'administration pénitentiaire » (*ibid.*, p. 26).

B.13.3. Dès lors que la création d'un conseil pénitentiaire a été jugée nécessaire, par le législateur, pour assurer la légitimité de l'administration pénitentiaire, et que la composition de cet organe est déterminée par le législateur, il n'est pas déraisonnable de fixer également dans la loi l'autorité compétente pour désigner le secrétariat de cet organe.

#### *L'inspection (articles 9 et 10)*

B.14. La partie requérante critique les pouvoirs disciplinaires confiés au service d'inspection (article 9) et les modalités spécifiques de désignation limitée dans le temps des membres du service d'inspection (article 10), ainsi que la levée du secret professionnel des personnes qui sont auditionnées par les membres du service d'inspection (article 9, § 3, alinéa 2).

B.15. Les articles 9 et 10 de la loi du 23 mars 2019 disposent :

« Art. 9. § 1er. Le ministre désigne, au sein de l'administration, sur proposition du Président du Comité de direction, un membre du personnel du rôle linguistique francophone et un membre du personnel du rôle linguistique néerlandophone chargés de l'inspection de l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire.

Pour la durée de leurs missions, ces membres du personnel sont placés sous l'autorité du Président du Comité de direction.

§ 2. Cette inspection porte sur :

1° le contrôle sur la gestion des plaintes reçues par l'administration pénitentiaire et pour lequel elle développe les instruments nécessaires;

2° le contrôle de l'implémentation des règles statutaires des détenus et du personnel;

3° les indicateurs significatifs de l'effectivité des droits des détenus et les actions mises en place pour promouvoir l'exercice de ces droits;

4° le respect des dispositions déontologiques par toute personne qui exerce une fonction dans le milieu carcéral;

5° le suivi de la politique en matière disciplinaire dans les prisons.

Le suivi visé à l'alinéa 1er, 5°, implique un droit de consultation des dossiers disciplinaires des agents.

L'inspection ne concerne pas le traitement des plaintes individuelles des détenus, des membres du personnel ou de tiers.

§ 3. Dans le cadre de l'exercice de leurs missions, les membres du personnel chargés de l'inspection ont librement accès aux prisons et à tout document relatif à l'administration pénitentiaire, en ce compris les images caméras existantes, et ont le droit de s'entretenir librement et sans témoin avec les détenus, les membres du personnel et des tiers qu'ils souhaitent rencontrer. Ces personnes ont le droit de refuser cet entretien. S'ils acceptent de répondre favorablement à cette demande d'entretien, ils peuvent se faire assister par une personne de confiance de leur choix.

Lorsque les membres du personnel chargés de l'inspection, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, entendent des personnes liées par le secret professionnel, ces personnes sont relevées de leur obligation de garder le secret.

Dans l'exercice de leurs pouvoirs, les membres du personnel chargés de l'inspection veillent [à] ce que les moyens qu'ils utilisent soient appropriés et nécessaires à la surveillance de l'exécution des tâches de l'administration pénitentiaire, conformément à l'article 9, § 2.

Les membres du personnel chargés de l'inspection sont tenus de respecter les règles de sécurité en vigueur.

§ 4. Le membre du personnel chargé de l'inspection adresse au Président du Comité de direction dans les deux semaines de leur réception, les réclamations concernant la gestion des plaintes relatives aux prisons qui relèvent de sa compétence et dont le traitement ne peut être différé.

Le Président du comité de direction donne suite à cette réclamation dans le mois qui suit sa réception.

Le membre du personnel chargé de l'inspection assure le suivi des réclamations.

Lorsque les membres du personnel chargés de l'inspection identifient, lors de l'exercice de leurs fonctions prévues visées au paragraphe 2, des problèmes nécessitant une réaction, ils contactent les organes compétents. Ceux-ci y donnent dans le mois qui suit la réception de la réclamation ou dans le délai réglementaire, si celui-ci est fixé autrement.

§ 5. L'exercice des missions d'inspection par les membres du personnel chargés de l'inspection fait l'objet d'un rapport annuel commun adressé au ministre et au Président du Comité de direction. Ce rapport est également adressé au conseil pénitentiaire ».

Art. 10. § 1er. Les membres du personnel chargés de l'inspection sont désignés par le ministre pour une période de quatre ans, renouvelable une fois.

Le Roi fixe les modalités d'appel aux candidatures pour la fonction de membre du personnel chargé de l'inspection et les conditions de leur désignation.

§ 2. Le Président du Comité de direction désigne les membres du personnel chargés du soutien administratif des membres du personnel chargés de l'inspection ».

B.16.1. Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent que l'inspection interne, placée sous l'autorité directe du président du comité de direction, vise à « optimiser les performances des établissements pénitentiaires et leur personnel » et à « favoriser l'émergence d'une culture de responsabilité et d'auto-évaluation au sein de l'administration » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 11).

Il est précisé que l'inspection « n'est pas censée traiter les plaintes elle-même, mais superviser la manière dont la gestion des plaintes est gérée dans les prisons » (*ibid.*, p. 27), et elle « ne peut en aucun cas être confondue avec le concept de contrôle interne » (*ibid.*) :

« L'inspection se compose de deux inspecteurs, un néerlandophone et un francophone, qui peuvent faire appel au soutien de membres du personnel.

Il est inhérent à leur fonction qu'ils puissent exercer leur mission dans la plus grande indépendance. Ils sont désignés par le ministre pour une période de six ans, sur proposition du plus haut dirigeant du SPF Justice, à savoir le président du Comité de direction. Ils sont en outre sous l'autorité de ce dernier. Par analogie avec les conseillers en sécurité de l'information ou les conseillers en prévention, ils seront évalués par lui.

Le paragraphe 2 détermine les missions des inspecteurs. Ils sont chargés de :

- la surveillance de la gestion des plaintes au sein de l'administration pénitentiaire;

[...]

- Les inspecteurs doivent, de plus, contrôler si les règlements relatifs au statut juridique des détenus et du personnel sont implémentés correctement.

- Les inspecteurs veillent aussi au respect correct du code de déontologie spécifique à la fonction pénitentiaire et à son respect par le personnel.

- Ils veillent en outre à la politique disciplinaire au sein des prisons. Tous les niveaux de l'administration pénitentiaire jouent leur rôle dans la politique disciplinaire. Le top management doit élaborer des instructions claires et générales et les communiquer au middle management (sécurité, gestion du personnel, etc.). Le middle management doit les mettre en œuvre. L'expérience nous enseigne que la politique disciplinaire et les initiatives qui la précèdent peuvent varier considérablement d'une prison à une autre. A titre d'exemple, les dirigeants réagissent de manière très variée à des absences injustifiées répétées d'un membre du personnel.

Ils peuvent à cette fin prendre connaissance des dossiers des membres du personnel mais également consulter les rapports de l'administration pénitentiaire » (*ibid.*, pp. 28-29).

Si la consultation, par l'inspection, des dossiers individuels des personnes, qu'il s'agisse des détenus ou des membres du personnel, est nécessaire, sous peine de vider la fonction de son sens, il est précisé que « les inspecteurs ne peuvent pas poursuivre des actions disciplinaires » (*ibid.*, p. 30).

B.16.2. Il ressort de ce qui précède que la création d'un service d'inspection s'inscrit dans les objectifs poursuivis de manière générale par la loi du 23 mars 2019, qui consistent à renforcer la légitimité de l'institution pénitentiaire dans son ensemble et à assurer les droits fondamentaux des détenus, ainsi que dans l'objectif plus spécifique de moderniser l'institution pénitentiaire, par un service supervisant notamment la gestion des plaintes au sein

des prisons, et susceptible de « conduire de manière beaucoup plus directe à des interventions du management du SPF Justice en général et de l'administration pénitentiaire en particulier parce qu'elles doivent faire suite aux rapports des inspecteurs » (*ibid.*, p. 27).

B.16.3. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, si elle veille à la politique disciplinaire au sein des prisons et si elle peut, afin d'exercer cette mission, consulter les dossiers disciplinaires des agents, l'inspection ne dispose cependant pas elle-même de pouvoirs disciplinaires à l'égard des agents du personnel pénitentiaire.

La critique de la partie requérante procède dès lors d'une prémisse erronée.

B.17. L'article 10 de la loi du 23 mars 2019 prévoit que les membres du personnel chargés de l'inspection sont désignés par le ministre pour une période de quatre ans, renouvelable une fois.

La partie requérante ne démontre pas qu'une désignation limitée dans le temps, renouvelable une fois, serait de nature à porter atteinte à l'indépendance des membres du personnel chargés de l'inspection.

B.18.1. L'article 9, § 3, alinéa 2, de la loi du 23 mars 2019 prévoit que, lorsqu'elles sont entendues par les membres du personnel de l'inspection, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, les personnes liées par un secret professionnel sont « relevées de leur obligation de garder le secret ».

La section de législation du Conseil d'État a observé à cet égard qu'une telle « exception au secret professionnel qui s'applique à ces personnes (ou à certaines d'entre elles) en vertu de l'article 458 du Code pénal », « relève de la compétence de principe du législateur fédéral » (*ibid.*, p. 68).

Cette disposition doit en outre être lue en combinaison avec l'article 9, § 3, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 2019, qui prévoit que, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, les membres du personnel chargés de l'inspection « ont le droit de s'entretenir librement et sans témoin avec les détenus, les membres du personnel et des tiers qu'ils souhaitent rencontrer »,

mais que ces personnes « ont le droit de refuser cet entretien » et, si elles acceptent de répondre favorablement à cette demande, elles « peuvent se faire assister par une personne de confiance de leur choix ».

B.18.2. L'intervention du législateur est, comme il est dit en B.9, justifiée par les objectifs poursuivis en l'espèce et la levée du secret professionnel, qui relève de la compétence de principe du législateur, a pu être jugée nécessaire pour permettre l'exercice effectif des missions relevant de l'inspection créée par la loi du 23 mars 2019.

B.19.1. Il doit encore être examiné si une telle mesure n'est pas de nature à porter une atteinte disproportionnée aux droits des personnes dont l'obligation de secret serait levée ou aux droits des personnes qui leur auraient confié des éléments couverts par ce secret.

B.19.2. Le dépositaire du secret professionnel doit en principe garder secrète toute information confidentielle obtenue dans les conditions visées à l'article 458 du Code pénal, lequel dispose :

« Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice ou devant une commission d'enquête parlementaire et celui où la loi, le décret ou l'ordonnance les oblige ou les autorise à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement d'un an à trois ans et d'une amende de cent euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement ».

L'obligation de secret, imposée au dépositaire par le législateur, vise, à titre principal, à protéger le droit fondamental à la vie privée de la personne qui se confie. Par ailleurs, le respect du secret professionnel est la condition *sine qua non* pour que s'instaure un lien de confiance entre le détenteur du secret et la personne qui se confie. Seul ce lien de confiance permet au détenteur du secret professionnel d'apporter utilement une aide à la personne qui se confie à lui.

B.19.3. Le secret professionnel n'est pas absolu. L'article 458 du Code pénal dispose d'ailleurs que les dépositaires du secret professionnel ne sont pas punissables lorsque la loi les oblige ou les autorise à révéler les secrets qui leur ont été confiés.

B.19.4. Dans son avis concernant l'avant-projet qui a abouti à la loi du 23 mars 2019, l'Autorité de protection des données a fait remarquer que la levée du secret professionnel peut avoir un impact significatif sur la protection de la vie privée, par exemple des détenus, mais que la mesure est acceptable au regard des missions que doit accomplir le service d'inspection (avis n° 95/2018 du 26 septembre 2018, point 14).

B.19.5. La critique de la partie requérante porte essentiellement sur l'application de la disposition attaquée aux membres du personnel des établissements pénitentiaires.

Le dépositaire du secret professionnel qui est invité à être entendu par un membre du personnel chargé de l'inspection a le droit de refuser cet entretien (article 9, § 3, alinéa 2). Comme il est dit en B.18.1, les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 ont aussi formellement souligné que « les membres du personnel, ainsi que les autres personnes, peuvent refuser cette demande » d'être entendus (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 30). S'ils acceptent de répondre favorablement à cette demande d'entretien, ils peuvent se faire assister par une personne de confiance de leur choix.

La disposition attaquée ne crée pas d'obligation d'information, active ou passive, à l'égard du détenteur du secret. Elle prévoit un droit de parole et non une obligation de parler.

Le membre du personnel est par conséquent libre d'accepter ou non la demande d'entretien avec le membre du personnel chargé de l'inspection et, lorsqu'un tel entretien a lieu, de révéler ou non des informations couvertes par le secret professionnel.

En outre, les membres du personnel chargés de l'inspection ne peuvent communiquer les informations qu'ils ont récoltées que dans les limites de la mission que la loi leur a attribuée, et uniquement aux autorités que la loi mentionne formellement. Le fait que ces inspecteurs ont l'obligation de faire rapport au président du comité de direction (article 9, § 3, de la loi du

23 mars 2019) et d'adresser un rapport annuel au ministre, au président du comité de direction et au conseil pénitentiaire (article 9, § 4) ne les dispense pas de l'obligation du secret qui découle de l'article 458 du Code pénal par rapport aux informations confidentielles qui leur ont été confiées. De plus, l'obligation de faire rapport doit également tenir compte de la législation en vigueur sur le traitement des données à caractère personnel.

B.19.6. Compte tenu, d'une part, du fait que le bon fonctionnement des services pénitentiaires contribue à garantir les droits fondamentaux des détenus et des membres du personnel, ce dans quoi l'inspection joue un rôle essentiel, et compte tenu, d'autre part, de ce qui est dit en B.19.5, le fait de relever le dépositaire du secret professionnel de son obligation de garder le secret ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes protégées par le secret professionnel et, partant, à la relation de confiance à la base du secret professionnel.

#### *L'enquête de moralité (article 21)*

B.20. La partie requérante soutient que l'enquête de moralité, prévue par l'article 21 de la loi du 23 mars 2019, discrimine les candidats aux emplois de l'administration pénitentiaire par rapport aux autres candidats aux emplois de l'administration générale, en portant une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles et à la vie privée.

B.21. Cette critique étant proche de celle qui est développée dans le deuxième moyen, elle sera examinée plus amplement dans le cadre de l'examen de ce moyen.

#### *L'interdiction d'accès aux épreuves de sélection (article 22)*

B.22. La partie requérante estime que l'interdiction absolue d'accès aux épreuves de sélection pour toute personne ayant fait l'objet, dans les cinq ans qui précèdent, d'une mesure disciplinaire ou d'une évaluation négative, prévue par l'article 22 de la loi du 23 mars 2019,

discrimine les agents de l'administration pénitentiaire par rapport aux autres agents de l'administration générale.

La critique de la partie requérante se limite à l'article 22, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 2019.

B.23. L'article 22 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« N'est pas admis à l'épreuve de sélection comparative, le candidat qui durant les cinq dernières années :

1° pour la fonction prévue, a été licencié comme stagiaire ou a été précédemment déplacé pour inaptitude professionnelle;

2° a fait l'objet d'une démission d'office pour des raisons disciplinaires ou en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement effective;

3° a été en tant que contractuel licencié pour motif grave tel que visé à l'article 35 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail;

4° a reçu, au moment du licenciement, une évaluation avec une mention finale négative pour la fonction prévue.

Le lauréat qui n'obtient pas l'habilitation de sécurité nécessaire pour la fonction voulue comme prévu dans l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, n'est pas admis au stage ou n'est pas engagé ».

B.24.1. Selon les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019, cette disposition « fixe les critères d'exclusion sur la base desquels une personne ne peut pas se porter candidat pour une fonction au sein de l'administration pénitentiaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 39).

B.24.2. Comme il est dit en B.9.1, la loi du 23 mars 2019 a pour objectif de garantir la probité du personnel exerçant ses fonctions dans des services encadrant la vie des détenus, par un ensemble de mesures participant au renforcement de la légitimité de l'institution pénitentiaire :

« Pour ce qui concerne l'attribution d'un emploi (définie habituellement par la sélection et le recrutement), les dispositions proposées doivent exprimer le fait qu'un nombre important

de collaborateurs pénitentiaires se trouve vis-à-vis des tiers (principalement des détenus mais également des visiteurs) dans un rapport de force ou d'autorité. Elles ont plus spécifiquement un impact invasif sur la vie du citoyen détenu qui, pour la plupart, sinon l'ensemble de ces besoins, dépend du personnel pénitentiaire. La future procédure de sélection devra donc davantage viser la moralité du candidat collaborateur pénitentiaire et la mesure dans laquelle il peut intégrer un cadre normatif professionnel » (*ibid.*, p. 16).

B.25.1. En excluant de l'épreuve de sélection comparative les candidats qui, au cours des cinq dernières années ont été, pour la fonction prévue, licenciés en tant que stagiaire ou déplacés pour inaptitude professionnelle (article 22, 1<sup>o</sup>), ou dont l'évaluation finale était négative pour la fonction prévue, avant un licenciement (article 22, 4<sup>o</sup>), la disposition attaquée vise à éviter que des personnes persistent à se porter candidates à des fonctions pour lesquelles il a déjà été établi qu'elles ne sont pas aptes.

En excluant par ailleurs de l'épreuve de sélection comparative les candidats qui, au cours des cinq dernières années, ont fait l'objet d'une démission d'office pour des raisons disciplinaires ou en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement effective (article 22, 2<sup>o</sup>) ou ont été, en tant que contractuels, licenciés pour motif grave (article 22, 3<sup>o</sup>), la disposition attaquée vise également à éviter que des personnes se portent candidates dans les services pénitentiaires alors qu'il a été manifestement établi que leur comportement ne correspond pas aux exigences de probité du personnel de l'administration pénitentiaire, qui « se trouve vis-à-vis des tiers (principalement des détenus mais également des visiteurs) dans un rapport de force ou d'autorité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 16). Cette mesure est par ailleurs directement liée à la démission d'office prévue par l'article 34 de la loi du 23 mars 2019, laquelle s'inscrit dans le souci de s'assurer de l'intégrité du personnel pénitentiaire.

De telles mesures sont pertinentes au regard des objectifs poursuivis par la loi du 23 mars 2019.

B.25.2. Ces mesures ne portent pas une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés, dès lors qu'elles n'emportent qu'une exclusion limitée dans le temps, avec une période de référence de cinq ans précédant l'épreuve de sélection comparative.

Les personnes qui, à l'issue de cette période de cinq ans, ont adapté leur comportement aux exigences attendues du personnel de l'administration pénitentiaire peuvent dès lors, à nouveau, se porter candidates et être admises à présenter l'épreuve de sélection comparative.

*La possibilité de limiter dans le temps l'exercice de certaines fonctions (article 25)*

B.26. La partie requérante estime que la possibilité pour le Roi de limiter dans le temps l'exercice de certaines fonctions, prévue par l'article 25 de la loi du 23 mars 2019, discrimine les agents de l'administration pénitentiaire, par rapport aux autres agents de l'administration générale.

B.27. L'article 25 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Le Roi détermine les fonctions et les grades pour lesquels la désignation peut être limitée dans le temps. Le cas échéant, la prolongation de celle-ci dépend des résultats d'une évaluation.

Il peut en outre limiter le nombre de prolongation de ces désignations ».

B.28. Les travaux préparatoires exposent à cet égard :

« Il est prévu que certaines fonctions peuvent être attribuées pour une durée limitée dans le temps. Elles ne répondent pas à la définition d'une fonction de mandat telle que prévue dans l'arrêté royal du 29 octobre 2011 [lire : 2001] relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, mais sont aussi bien que ces mandats prolongeables sur la base d'une évaluation et la reconduction peut également être limitée dans le temps.

Pour l'instant cela concerne les fonctions de conseiller général établissement pénitentiaire III – directeur et de directeur régional établissement pénitentiaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, pp. 40-41).

B.29.1. En vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 « relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation » (ci-après : l'arrêté royal du 29 octobre 2001), les fonctions de management sont des fonctions de gestion au sein d'un service public fédéral ou d'un service public fédéral de programmation, qui sont « exercées dans le cadre

d'un mandat, c'est-à-dire une désignation temporaire renouvelable conformément à l'article 10 ». Aux termes de l'article 10, § 1er, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001, cette désignation a lieu pour une période en principe de six ans.

B.29.2. En prévoyant la possibilité pour le Roi de limiter dans le temps l'exercice de certaines fonctions, l'article 25 de la loi du 23 mars 2019 ne crée pas de différence de traitement entre le personnel pénitentiaire et le personnel des autres administrations fédérales, mais vise au contraire à organiser pour l'administration pénitentiaire un système analogue à celui des mandats visés par l'arrêté royal du 29 octobre 2001, en l'adaptant toutefois aux spécificités et aux fonctions de l'administration pénitentiaire.

La disposition attaquée ne crée dès lors pas la différence de traitement critiquée par la partie requérante.

B.29.3. Pour le surplus, c'est au Roi qu'il appartiendra de déterminer les fonctions et les grades pour lesquels la désignation peut être limitée dans le temps, ainsi que de faire usage, le cas échéant, de la possibilité de limiter les prolongations de cette désignation. Il reviendra, le cas échéant, au juge compétent d'examiner si l'utilisation, par le Roi, de cette habilitation est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

#### *Les restrictions à l'octroi de congés (article 26)*

B.30. La partie requérante estime que les restrictions à l'octroi de congés et absences, prévues par l'article 26 de la loi du 23 mars 2019, discriminent les agents de l'administration pénitentiaire par rapport aux autres agents de l'administration générale.

B.31. Unique disposition d'un chapitre 2 intitulé « Principes de base relatifs aux congés et absences », l'article 26 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Le Roi peut, vis-à-vis des membres du personnel des prisons, lier l'approbation de certains congés et absences, n'ayant pas un caractère inconditionnel, tels que prévus dans le statut applicable aux membres du personnel de la fonction publique, aux besoins du service ».

B.32. Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent à cet égard :

« L'article prévoit que l'octroi des absences et congés qui n'ont pas de caractère inconditionnel, comme par exemple les congés de circonstances, peut être lié à l'intérêt du service.

L'utilisation de tous les types de congés et d'absence qui sont à la disposition du personnel a un impact sur l'organisation des services des prisons, lesquels doivent être garantis 24 hrs sur 24, 365 jrs sur 365. Et s'il est important de garder en tête le *work-life balance* du personnel, cela vaut également pour l'organisation et ses missions qui impliquent quand-même l'hébergement, l'accompagnement et, si nécessaire, les soins permanents des personnes détenues. Il faut évidemment investir au maximum dans des techniques comme le travail en équipe et une planification flexible de tableau de service, mais cela ne garantit pas suffisamment l'exercice permanent des missions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 41).

B.33.1. Cette mesure est justifiée par l'objectif général, poursuivi par la loi du 23 mars 2019, d'assurer la continuité des services pénitentiaires, afin de garantir les droits fondamentaux des détenus.

B.33.2. La possibilité pour le Roi de lier l'approbation de certains congés et absences, n'ayant pas un caractère inconditionnel, aux besoins du service et, par conséquent, la possibilité éventuelle de restreindre, dans l'intérêt du service, les congés et absences qui n'ont pas de caractère inconditionnel doit toutefois s'interpréter en tenant compte, comme il est indiqué dans les travaux préparatoires cités en B.32, de la nécessité de trouver un équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle du personnel pénitentiaire, mais aussi au regard de l'objectif général de la loi du 23 mars 2019 qui est d'assurer la continuité des services pénitentiaires.

Il en découle que cette possibilité de lier des congés et absences aux « besoins du service » doit s'interpréter au regard de la nécessité d'assurer la continuité des services pénitentiaires, telle qu'elle est organisée par les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019. Le

lien éventuel entre l'approbation de congés et absences et les besoins du service ne pourra dès lors être mis en œuvre que de manière subsidiaire, de sorte qu'il ne pourrait empêcher l'octroi de congés et d'absences que si cet octroi risque, compte tenu de l'organisation interne de la prison, d'entraver la continuité des services pénitentiaires pendant la période au cours de laquelle sont mis en œuvre les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019.

B.33.3. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.33.2, la disposition attaquée ne crée pas d'atteinte disproportionnée aux droits du personnel des établissements pénitentiaires.

*Le traitement d'un agent détenu préventivement (articles 29 et 30)*

B.34. La partie requérante estime que la réduction et la suppression éventuelle du traitement d'un agent détenu préventivement, prévues par les articles 29 et 30 de la loi du 23 mars 2019, discriminent les agents de l'administration pénitentiaire par rapport aux autres agents de l'administration générale.

B.35. Figurant dans un chapitre 5 intitulé « Principes de base relatifs au droit au traitement et à la rétribution garantie », les articles 29 et 30 de la loi du 23 mars 2019 disposent :

« Art. 29. Le traitement du membre du personnel détenu préventivement, est réduit de la moitié à partir de la décision de la chambre du conseil, à titre conservatoire.

Cette réduction ne peut pas avoir pour effet de ramener le traitement à un montant inférieur au minimum de moyens d'existence, visé à l'article 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

Art. 30. Toutefois lorsque les faits qui sont à l'origine de la détention préventive ou si la conduite de l'intéressé pendant la détention ou l'internement sont incompatibles avec son état de membre du personnel, le traitement peut être réduit ou supprimé, sur décision du ministre, pour tout ou partie de la période de détention ou d'internement ».

B.36.1. En ce qui concerne l'article 29, les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent :

« Cet article prévoit ce que perçoit à titre conservatoire le membre du personnel détenu préventivement.

La possibilité de diminuer le traitement comme prévu en détention préventive chez la police devient la règle. Ceci s'inscrit dans la logique de traiter dans ce domaine les deux catégories professionnelles qui sont elles-mêmes en contact fréquent avec les détenus dans l'exercice de leur profession de la même manière » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 42).

Il est également indiqué :

« Les dispositions qui permettent de limiter le salaire en cas d'incarcération d'un membre du personnel pénitentiaire [rejoignent] l'ambition d'accorder une plus grande importance à un comportement conforme au droit de la part des membres du personnel aussi bien sur le lieu du travail qu'en dehors de celui-ci » (*ibid.*, p. 18).

B.36.2. En ce qui concerne l'article 30, les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent :

« L'impact de la détention préventive sur le salaire est également déterminé par l'attitude et le comportement du membre du personnel. Les deux dispositions réfèrent à nouveau à l'importance donnée à l'intégrité du personnel des prisons » (*ibid.*, p. 42).

B.37.1. Les articles 29 et 30 de la loi du 23 mars 2019 s'inspirent de dispositions analogues prévues pour les membres du personnel des services de police dans la loi du 26 avril 2002 « relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police » (ci-après : la loi du 26 avril 2002).

B.37.2. L'article 88 de la loi du 26 avril 2002, tel qu'il a été modifié par l'article 51 de la loi du 21 décembre 2013 « portant des dispositions diverses Intérieur », dispose :

« Le membre du personnel détenu préventivement perçoit à partir de la décision de la chambre du conseil, à titre conservatoire, la moitié de son traitement, sans que le montant puisse être inférieur au minimum de moyens d'existence, tel que visé à l'article 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence ».

L'article 89 de la loi du 26 avril 2002 dispose :

« Le membre du personnel qui est prisonnier ou interné de guerre ou se voit pris en otage ou qui se trouve dans une situation analogue, conserve le droit au traitement. Toutefois, sur décision du ministre, le traitement peut être réduit ou supprimé pour tout ou partie de la période de captivité ou d'internement si les faits qui sont à l'origine de la capture ou si la conduite de l'intéressé pendant la captivité ou l'internement sont incompatibles avec son état de membre du personnel ».

B.37.3. Les travaux préparatoires de la loi du 26 avril 2002 exposent à cet égard :

« Ces articles inscrivent certaines garanties dans le domaine des rémunérations des membres du personnel.

Le membre du personnel en détention perd son droit au traitement. La disposition vise toutefois à maintenir une partie de ce droit, à titre conservatoire, dans le chef de celui qui est placé en détention préventive et ce, en attendant qu'il soit définitivement statué au plan pénal.

Le membre du personnel qui se retrouve dans la situation évoquée devrait, si les règles ordinaires devaient être appliquées, se retrouver, au terme de dix jours d'absence, dans une situation de non activité et, à ce titre, perdre son droit au traitement. La disposition vise à prévenir cette situation dans la mesure où la captivité ne résulte pas de ou n'est pas entachée par l'inconduite de l'intéressé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1683/001, p. 19).

B.38.1. Dès lors que les membres du personnel pénitentiaire peuvent se trouver, par rapport aux détenus ou aux tiers, dans une situation d'autorité proche de celle des membres du personnel des services de police à l'égard de la population, le législateur a pu décider d'étendre aux premiers des dispositions essentielles prévues pour les seconds, qui participent à l'objectif poursuivi par la loi du 23 mars 2019 de garantir l'intégrité de la fonction.

B.38.2. L'article 14 de la loi du 23 mars 2019 énonce d'ailleurs, comme « règles de conduite » :

« Nonobstant les règles de conduite qui s'appliquent généralement dans la relation entre le personnel du Service public fédéral et le citoyen, les membres du personnel de l'administration pénitentiaire respectent à tout moment les règles de conduite spécifiques suivantes :

1° respecter le Code de déontologie pris par le ministre;

2° agir à tout moment dans le respect des règles d'intégrité; le membre du personnel, dans sa relation, directe ou indirecte, avec des détenus et des tiers en relation avec des

détenus, ne peut ni exiger ni demander ni accepter aucun don, aucune récompense et aucun cadeau, sous quelque forme que ce soit;

3° maintenir à tout moment la discrétion concernant les données des tiers dont ils prennent connaissance pendant l'exécution de leurs missions, sauf dans les cas prévus par la loi;

4° porter l'uniforme et les insignes propres à leur fonction; le Roi établit, pour chaque catégorie de personnel tenue au port de l'uniforme, les composantes de l'uniforme et les insignes propres à la fonction;

5° porter les moyens d'identification, tels que fixés par le Roi.

Chaque membre du personnel reçoit un exemplaire du Code de déontologie visé à l'alinéa 1er, 1°, contre accusé de réception ».

B.38.3. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi du 26 avril 2002 que ces dispositions visaient à préserver les droits des agents de police concernés, en instaurant des garanties de rémunération minimale pendant la détention préventive, sous réserve cependant d'un comportement incompatible avec la fonction de l'intéressé. Les dispositions attaquées, qui s'inspirent de ces mesures, ne portent donc pas atteinte aux droits des intéressés, mais visent, au contraire, à les préserver.

B.38.4. Ces mesures portent d'autant moins atteinte aux droits des intéressés que la réduction de moitié du traitement n'est prévue, par l'article 29 de la loi du 23 mars 2019, qu'« à titre conservatoire ».

Il en découle que, si la détention préventive n'est pas suivie d'une déclaration de culpabilité prononcée par le juge pénal, le traitement entier reste acquis pour la période de détention préventive – sauf si la conduite de l'agent pendant la détention préventive est incompatible avec sa fonction, auquel cas le traitement peut être réduit ou supprimé, sur décision du ministre, pour tout ou partie de la période de détention, conformément à l'article 30 de la loi du 23 mars 2019.

*La démission d'office (article 34)*

B.39. La partie requérante critique la démission d'office prévue par l'article 34 de la loi du 23 mars 2019. Elle estime que l'obligation de licencier automatiquement et sans préavis un agent ayant fait l'objet d'une peine d'emprisonnement, sans que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation à cet égard, discrimine les agents de l'administration pénitentiaire par rapport aux autres agents de l'administration générale.

B.40.1. Unique disposition d'un chapitre 6 intitulé « Principes de base relatifs au régime disciplinaire », l'article 31 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Nonobstant les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale relatives au régime disciplinaire, les dispositions et modalités supplémentaires décrites dans le présent article et aux chapitres 7 et 8 sont applicables aux membres du personnel de l'administration pénitentiaire.

Tout acte ou comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril la dignité de la fonction, est une transgression disciplinaire et peut donner lieu à une sanction disciplinaire.

Chaque année, l'administration pénitentiaire établit une liste des sanctions disciplinaires et des mesures d'ordre et de sécurité ».

B.40.2. Unique disposition d'un chapitre 8 intitulé « Démission d'office et rupture du contrat de travail », l'article 34 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« § 1er. Perd d'office et sans préavis la qualité d'agent, l'agent qui fait objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective prononcée par un jugement passé en force de chose jugée.

L'alinéa 1er est également applicable aux stagiaires.

§ 2. Entraîne le licenciement pour un motif grave, le contractuel qui fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective prononcée par un jugement passé en force de chose jugée ».

Conformément à l'article 37 de la loi du 23 mars 2019, cette disposition est entrée en vigueur le 1er juillet 2019.

B.41. Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent à cet égard :

« Cette disposition prévoit que le membre du personnel qui fait objet d'une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement définitive est démissionné d'office suivant les modalités liées à son statut » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 44).

Il est également précisé :

« Une disposition est finalement prévue afin de permettre de mettre fin d'office à une nomination comme agent statutaire ou stagiaire ou de licencier pour faute grave tout membre du personnel qui se voit condamné à une peine d'emprisonnement effective, cette situation étant incompatible avec une fonction d'agent pénitentiaire. Cette disposition contraignante confirme une nouvelle fois l'ambition d'inciter davantage le personnel à se comporter comme ambassadeur de l'État de droit, aussi bien sur le lieu du travail qu'en dehors » (*ibid.*, p. 18).

B.42.1. Comme le prévoit l'article 4, § 1er, de la loi du 23 mars 2019, l'administration pénitentiaire a pour mission d'« assurer, dans le respect des lois et réglementations en vigueur, l'exécution des peines et mesures privatives de liberté ».

Au regard de cette mission, le législateur a pu estimer qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective prononcée par un jugement passé en force de chose jugée est totalement incompatible avec la fonction de membre de l'administration pénitentiaire. Comme il a déjà été souligné, la loi du 23 mars 2019 vise à renforcer l'intégrité des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, en tenant compte des rapports de forces qui peuvent se nouer entre ceux-ci et les détenus ou les tiers à la prison.

B.42.2. En liant la démission d'office au prononcé d'une condamnation définitive à un emprisonnement, l'article 34 de la loi du 23 mars 2019 ne porte pas d'atteinte disproportionnée aux droits des intéressés. Cette mesure n'est en effet prévue expressément qu'en cas de peine d'emprisonnement effective, prononcée par un jugement passé en force de chose jugée, et non dans le cas d'une autre modalité d'exécution de la peine qui serait décidée par le juge pénal. Cette mesure ne s'applique dès lors qu'à une situation d'une gravité telle qu'elle remet en cause la persistance du lien de confiance nécessaire à la poursuite de la

relation de travail au sein d'un établissement pénitentiaire. Un membre du personnel pénitentiaire ne peut d'ailleurs ignorer qu'un comportement assorti de la sanction pénale d'emprisonnement est de nature à porter atteinte à la dignité de sa fonction. Chaque membre du personnel pénitentiaire reçoit d'ailleurs, au moment de son entrée en fonction, le Code de déontologie prévu dans l'article 14 de la loi du 23 mars 2019 (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 34).

Un régime de cessation définitive des fonctions est d'ailleurs aussi prévu pour les agents de l'État (article 112 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 « portant le statut des agents de l'État ») et pour les membres des services de police (article 81 de la loi du 26 avril 2002 et article 125, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux »), entre autres lorsque l'application des lois pénales est de nature à entraîner la cessation des fonctions. Ces dispositions sont dès lors susceptibles de s'appliquer en cas de condamnation de l'agent à une peine d'emprisonnement. En outre, la démission d'office peut être décidée, en cas de manquements graves aux obligations de la fonction, indépendamment d'une condamnation à une peine d'emprisonnement. En ce qui concerne la possibilité de perte de leur emploi en raison d'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective, les membres du personnel pénitentiaire ne sont donc pas traités différemment des autres agents de l'administration générale ou des membres des services de police.

B.42.3. La nature de la sanction attaquée, à savoir le licenciement en tant qu'agent, est ainsi raisonnablement justifiée. La Cour doit toutefois également examiner si la procédure par laquelle cette sanction est imposée garantit les droits de l'agent pénitentiaire concerné.

L'article 31 de la loi du 23 mars 2019 renvoie, aussi en ce qui concerne la démission d'office visée dans la disposition attaquée, aux « dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale relatives au régime disciplinaire ». Par conséquent, il y a lieu d'appliquer la procédure disciplinaire visée dans les articles 77 à 95*bis* de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 « portant le statut des agents de l'État » également en cas de démission d'office. Dès lors, même si la démission d'office découle de l'incompatibilité d'une peine d'emprisonnement avec la fonction de personnel de l'administration pénitentiaire, cette sanction doit cependant, comme toute mesure disciplinaire, être décidée par l'autorité

compétente à cet effet, dans le respect de la procédure disciplinaire applicable en l'espèce. La décision disciplinaire doit par conséquent respecter les droits de la défense, le principe du délai raisonnable et l'obligation de motivation.

B.42.4. La partie requérante considère également qu'en qualifiant l'emprisonnement de « motif grave », l'article 34, § 2, de la loi du 23 mars 2019 prive le juge de son pouvoir d'appréciation de la gravité du motif, conformément à l'article 35 de la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail ».

L'article 35, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1978, précitée, définit le motif grave comme « toute faute grave qui rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle entre l'employeur et le travailleur ». L'article 35, alinéa 1er, prévoit que le motif grave est « laissé à l'appréciation du juge ».

En prévoyant que le contractuel qui a fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement effective prononcée par un jugement passé en force de chose jugée est licencié pour un motif grave, la disposition attaquée rappelle le caractère incompatible d'une peine d'emprisonnement avec un emploi dans l'administration pénitentiaire et présume que cet emprisonnement constitue une faute grave pour le contractuel en ce qu'il « rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle entre l'employeur et le travailleur ».

Au regard des objectifs poursuivis consistant à renforcer la légitimité de l'administration pénitentiaire et à garantir la probité des personnes qui travaillent dans l'administration pénitentiaire, la disposition attaquée pouvait, sur ce point, présumer la gravité de la faute au sens de l'article 35, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1978, et considérer qu'un comportement qui a donné lieu à une condamnation à une peine d'emprisonnement effective prononcée par un jugement passé en force de chose jugée constitue une faute grave pour le contractuel qui travaille dans l'administration pénitentiaire.

Pour le surplus, cette mesure ne prive pas le contractuel qui travaille dans l'administration pénitentiaire de la possibilité de saisir un juge pour contester l'existence du motif qui fonde son licenciement.

B.43. Compte tenu de ce qui est dit en B.19.5, et sous réserve des interprétations mentionnées en B.33.2 et B.42.3, le premier moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.44. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre l'article 21 de la loi du 23 mars 2019, est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 22 de la Constitution.

La partie requérante estime qu'en prévoyant, pour le recrutement au sein de l'administration pénitentiaire, une enquête de moralité particulièrement intrusive dans la vie privée et qui ne se justifie ni pour l'ensemble des fonctions à exercer au sein de cette administration, ni par comparaison avec l'ensemble de la fonction publique, l'article 21 de la loi du 23 mars 2019 porte une atteinte discriminatoire au droit au respect de la liberté individuelle et au droit au respect de la vie privée.

Comme il est dit en B.21, cette critique s'identifie, en substance, à celle qui a été développée contre l'article 21 de la loi du 23 mars 2019 dans le cadre du premier moyen.

B.45. La partie requérante ne démontre pas en quoi l'enquête de moralité, telle qu'elle est prévue par l'article 21 de la loi du 23 mars 2019, porterait atteinte à la liberté individuelle des candidats à une fonction dans l'administration pénitentiaire.

En conséquence, la Cour n'examine le moyen qu'en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution.

B.46.1 L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.46.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.46.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

Il en découle que la Cour doit, lorsqu'elle exerce un contrôle au regard de l'article 22 de la Constitution en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, également prendre en compte la disposition conventionnelle précitée.

B.46.4. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les

communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.46.5. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.47.1. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.47.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en

des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

De même, l’exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse – en s’entourant au besoin de conseils éclairés - prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d’un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30). La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant les droits protégés par la Convention (CEDH, grande chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, § 117).

Plus particulièrement, lorsque l’intervention de l’autorité présente un caractère secret, la loi doit offrir des garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans l’exercice du droit au respect de la vie privée, en délimitant le pouvoir d’appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d’une part, et en prévoyant des procédures qui permettent un contrôle juridictionnel effectif, d’autre part (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, § 76; 4 juillet 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 34).

B.48. Figurant dans un chapitre 1er intitulé « Principes de base relatifs à l’attribution d’un emploi », l’article 21 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« § 1er. Afin de vérifier les conditions de recrutement, l’administration pénitentiaire peut procéder à une enquête de moralité des candidats sur la base des éléments suivants :

1° un extrait du casier judiciaire complet datant de moins de trois mois à la date d’introduction de la candidature;

2° toutes les informations disponibles transmises par les services de renseignement et de sécurité et par l’Organe de coordination pour l’analyse de la menace;

3° les informations et données à caractère personnel dont disposent les autorités judiciaires qui lui ont été communiquées par le ministère public compétent;

4° les informations et données à caractère personnel à des fins de police judiciaire disponibles dans les bases de données prévues à l'article 44/2 de la loi sur la fonction de police, qui lui sont communiquées par le ministère public compétent, et

5° autres données et renseignements dont elle dispose.

Les données visées à l'alinéa 1er ne sont conservées que pour la durée des épreuves de sélection.

§ 2. L'enquête de moralité vise à vérifier si le candidat fait preuve :

1° de respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens; en particulier les concitoyens détenus;

2° d'intégrité, de loyauté et de discrétion;

3° d'une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers, en particulier de tiers détenus et à se maîtriser dans de telles situations;

4° d'une absence de liens suspects avec le milieu criminel;

5° de respect des valeurs démocratiques;

6° d'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou pour l'ordre public.

Le Roi fixe les modalités d'évaluation des résultats de cet examen ».

B.49. Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent à cet égard :

« Cet article détermine la manière selon laquelle les conditions de recrutement, liées au comportement et à l'intégrité d'un candidat pour une fonction dans les services pénitentiaires, peuvent être vérifiées.

Cette disposition confirme à nouveau l'importance donnée à l'intégrité et à la moralité du personnel pénitentiaire.

Dans son avis 002/2018 du 18 septembre 2018, l'organe de contrôle de l'information policière propose de scinder le 3° du § 1er en données judiciaires et policières et de se référer au ministère public compétent comme source de ces informations. L'avant-projet a donc été modifié en conséquence.

Le Comité permanent I a estimé dans son avis 002/VCI-BTA/2018 rendu le 26 septembre 2018 qu'il convient de clarifier les paramètres du profil auquel doivent répondre les candidats agents pénitentiaires. En effet, le renvoi du Comité permanent I à l'article 34 [lire : 64] de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière est pertinent. Ces mêmes

éléments seront pris en considération lors du screening des candidats membres du personnel pénitentiaires, certes adaptés à la spécificité du contexte pénitentiaire.

L'intitulé de l'article a été adapté afin de mettre davantage en lumière le fait que les données et documents mentionnés ne seront traités que dans le cadre des procédures de sélection et en particulier pour l'enquête de moralité qui est menée durant le screening. En outre, il est explicitement mentionné que ces informations pourront être conservées uniquement le temps des épreuves de sélection. Étant donné qu'elles ne [seront] plus nécessaires par la suite, elles doivent être effacées.

Au vu des données sensibles susceptibles d'être traitées dans le cadre d'une enquête de moralité et vu les conséquences éventuelles pour les candidats membres du personnel, une évaluation des effets produits par la protection des données sera également menée concernant cette finalité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, pp. 38-39).

B.50.1. L'enquête de moralité vise à établir le profil des candidats à une fonction de l'administration pénitentiaire, et l'article 21, § 2, de la loi du 23 mars 2019 s'inspire directement des exigences posées par l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière » (ci-après : la loi du 2 octobre 2017).

Pour vérifier ces exigences, la loi du 2 octobre 2017 prévoit une « enquête sur les conditions de sécurité », dont la procédure est organisée par les articles 65 à 75. En vertu de l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017, l'enquête sur les conditions de sécurité consiste en une analyse et une évaluation de ces données qui ont trait à des « renseignements de police judiciaire ou administrative, à des renseignements dont disposent les services de renseignement et de sécurité ou à des renseignements concernant l'exercice de la profession ».

B.50.2. Étant donné que l'article 21 de la loi du 23 mars 2019 constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, la Cour doit examiner si cette ingérence satisfait aux exigences mentionnées en B.46.5 et B.47.

B.51.1. En s'inspirant des données requises par la loi du 2 octobre 2017, les exigences posées dans l'article 21, § 2, attaqué, quant au profil des candidats à une fonction dans l'administration pénitentiaire, sont pertinentes par rapport à l'objectif légitime poursuivi, de

manière générale, par la loi du 23 mars 2019, consistant à garantir l'intégrité du personnel pénitentiaire et à renforcer ainsi l'adhésion à l'institution.

B.51.2. Les données sur lesquelles se fonde l'enquête de moralité, prévue par l'article 21, § 1er, alinéa 1er, 1° à 5°, de la loi du 23 mars 2019 pour le personnel pénitentiaire, s'inspirent quant à elles directement des conditions prévues par la loi du 26 avril 2002 pour les membres des services de police.

Les articles 12, alinéa 1er, 3°, et 19, 3°, de la loi du 26 avril 2002, tels qu'ils ont été respectivement remplacés par les articles 63 et 64 de la loi du 21 avril 2016 « portant des dispositions diverses Intérieur. - Police intégrée » (ci-après : la loi du 21 avril 2016), prévoient, parmi les différentes conditions générales d'admission auxquelles les candidats à un emploi du cadre opérationnel, ou du cadre administratif et logistique de la police doivent, respectivement, satisfaire, celle d'« être de conduite irréprochable et ne pas présenter de facteurs de risque qui constituent un obstacle à l'engagement à la police ».

Les articles 12, alinéa 2, et 21, alinéa 2, de la loi du 26 avril 2002, tels qu'ils ont été respectivement remplacés par les articles 63 et 65 de la loi du 21 avril 2016, prévoient que les conditions visées aux articles 12, alinéa 1er, 3°, et 19, 3°, de la loi du 26 avril 2002 découlent :

« a) d'une copie certifiée conforme du casier judiciaire complet datant de moins de trois mois à la date d'introduction de la candidature;

b) d'une enquête de milieu et des antécédents, comprenant notamment un entretien avec le candidat au domicile et au lieu de résidence éventuel de celui-ci, diligentée par le corps de police locale;

c) de toutes les informations disponibles transmises par les services de renseignement et de sécurité et par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace;

d) de toutes les informations disponibles relatives aux sanctions administratives communales imposées pour une infraction mixte;

e) des données judiciaires, communiquées par les services de police, moyennant autorisation des autorités judiciaires compétentes;

f) des autres données et informations validées dont disposent les services de police ».

B.51.3. Les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2016 exposent à cet égard :

« La conduite irréprochable est une des conditions générales actuelles pour participer à la sélection pour un emploi du cadre opérationnel.

La seule analyse de la conduite irréprochable d'un candidat ne suffit cependant pas.

Ce projet d'article consiste dès lors, à côté du comportement du candidat, à également tenir compte du risque que constitue l'engagement du candidat à la police. Ainsi, par exemple, suite à l'adaptation proposée, il pourra être tenu compte du fait que le candidat présente un lien avec le milieu criminel, même s'il n'a pas (encore) commis de fait criminel.

Les sources actuelles d'enquête ne suffisent toutefois pas pour évaluer le risque que constitue l'engagement d'un candidat à la police. Ces sources d'enquête sont en effet limitées à des informations qui ne donnent pas nécessairement une image complète des facteurs de risque que les services de police doivent analyser dans le cadre du recrutement. A cet effet, le projet d'article prévoit une collecte d'informations plus large. Ainsi, par exemple, il est ajouté que les informations peuvent également être recueillies auprès des services de renseignements et de sécurité, et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace. L'intérêt de cette collecte étendue d'informations ressort d'autant plus dans le cadre de la menace terroriste actuelle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1644/001, p. 29).

Il a par ailleurs été décidé d'appliquer au cadre administratif et logistique de la police les mêmes exigences que celles qui sont applicables au cadre opérationnel des services de police :

« Le fonctionnement des services de police a évolué d'une telle manière qu'il ne permet plus de faire une différence entre les fonctionnaires de police et les membres du cadre administratif et logistique en ce qui concerne l'intégrité et le respect des normes attendus. Ainsi il est désormais exigé que les candidats pour le cadre administratif et logistique répondent en la matière aux mêmes normes que les membres du personnel du cadre opérationnel » (*ibid.*).

B.51.4. En transposant aux candidats à une fonction dans l'administration pénitentiaire les données prises en compte pour évaluer l'intégrité des candidats à une fonction dans les services de police, l'article 21, § 1er, attaqué, a pris en compte, comme il est dit en B.36.1, le fait que les membres du personnel pénitentiaire peuvent se trouver, par rapport aux détenus ou

aux tiers, dans une situation d'autorité proche de celle des membres du personnel des services de police à l'égard de la population. Au regard des relations des agents pénitentiaires avec les détenus, cette disposition participe également au souci de s'assurer que les candidats ne présentent aucun risque « pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public » (article 21, § 2, alinéa 1er, 6°), dans ou hors des établissements pénitentiaires, en tenant compte aussi de la nécessité de lutter contre le terrorisme.

B.51.5. Au regard de la nature des fonctions auxquelles ces candidats postulent, il est justifié de fonder une enquête de moralité sur les éléments mentionnés dans l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 2019. Ces éléments visent ainsi à préciser, pour les membres du personnel pénitentiaire, l'exigence générale selon laquelle l'agent de l'État doit « être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction », prévue par l'article 16, § 1er, 2°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 « portant le statut des agents de l'État ».

Ce constat vaut manifestement pour un extrait de casier judiciaire complet datant de moins de trois mois à la date de l'introduction de la candidature (article 21, § 1er, alinéa 1er, 1°), mais aussi pour les informations et données à caractère personnel à des fins de police judiciaire disponibles dans les bases de données prévues à l'article 44/2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (article 21, § 1er, alinéa 1er, 4°), de même que pour les informations dont disposent les services de renseignement et de sécurité (article 21, § 1er, alinéa 1er, 2°). De tels éléments sont d'ailleurs aussi visés par l'enquête sur les conditions de sécurité, prévue à l'article 70 de la loi du 2 octobre 2017, évoquée en B.50.1.

De même, les informations et données à caractère personnel dont disposent les autorités judiciaires, communiquées par le ministère public compétent (article 21, § 1er, alinéa 1er, 3°) permettent de connaître l'implication éventuelle du candidat dans des procédures pénales.

Il est également justifié de fonder l'enquête de moralité sur les informations disponibles qui seraient transmises par l'Organe de coordination de la menace (OCAM) (article 21, § 1er, alinéa 1er, 2°). Ainsi, en vertu de l'article 1er, 2°, de l'arrêté royal du 17 août 2018

« exécutant l'article 2, premier alinéa, 2<sup>o</sup>, g) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace », le service public fédéral Justice, « en particulier la direction générale Établissements pénitentiaires », est un « service d'appui » de l'OCAM, chargé d'échanger des renseignements avec l'OCAM (article 11 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 « portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace »). Une des finalités spécifiques de la banque de données de l'OCAM est d'ailleurs de « permettre à l'OCAM d'alerter les services d'appui, sans délai, sur la probabilité et la nature d'une menace » (article 3, 8<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 28 novembre 2006, précité).

B.51.6. Enfin, l'administration pénitentiaire peut également tenir compte des « autres données et renseignements » dont elle dispose lorsqu'elle procède à l'enquête de moralité des candidats à une fonction dans son administration. Comme il est dit en B.51.2, les données sur lesquelles se fonde l'enquête de moralité s'inspirent du règlement applicable aux services de police, dans lequel figure une disposition analogue.

B.51.7. Bien que l'article 21, § 1er, alinéa 1er, 5<sup>o</sup>, de la loi du 23 mars 2019 ne fasse pas référence à la nature des données en question, il ne peut également s'agir, comme pour les cas visés à l'article 21, § 1er, alinéa 1er, 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, que de données pertinentes afin de vérifier les conditions de recrutement, comme la phrase liminaire de l'article 21, § 1er, alinéa 1er l'indique formellement. Selon les travaux préparatoires, cette précision vise à « mettre davantage en lumière le fait que les données et documents mentionnés ne seront traités que dans le cadre des procédures de sélection et en particulier pour l'enquête de moralité qui est menée durant le screening » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 39). Sous cet angle, la disposition attaquée doit être interprétée en ce sens que l'utilisation des données et renseignements visés n'est permise que s'ils sont suffisamment précis, fiables et contrôlés.

B.51.8. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.51.7, l'article 21, § 1er, alinéa 1er, 5<sup>o</sup>, de la loi du 23 mars 2019 satisfait au principe de légalité garanti par l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.52.1. Le traitement des informations et données à caractère personnel visées à l'article 21, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 2019 est par ailleurs encadré de plusieurs garanties pour les personnes concernées.

B.52.2. Tout d'abord, le traitement de ces informations et données à caractère personnel est strictement limité à la finalité de l'enquête de moralité, qui est de vérifier les exigences de comportement attendues de la part d'un candidat à une fonction dans l'administration pénitentiaire, et notamment l'absence de risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public (article 21, § 2).

L'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 23 mars 2019 garantit en outre que ces données « ne sont conservées que pour la durée des épreuves de sélection ». Il en découle qu'à l'issue des épreuves de sélection, ces données doivent être détruites.

B.52.3. Par ailleurs, l'article 4, § 3, de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Dans le cadre des tâches visées au paragraphe 1er, et uniquement dans la mesure nécessaire à l'exécution de ces tâches, l'administration pénitentiaire peut traiter les catégories de données à caractère personnel visées aux articles 9, § 1er, et 10 du Règlement général relatif à la protection des données.

L'administration pénitentiaire établit une liste des catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel, visées à l'alinéa 1er, avec une description de leur fonction par rapport au traitement des données visées. Cette liste est tenue à la disposition de l'autorité de contrôle compétente.

L'administration pénitentiaire veille à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées ».

Cette disposition autorise ainsi l'administration pénitentiaire, dans le cadre de sa mission visant à assurer, dans le respect des lois et réglementations en vigueur, l'exécution des peines et mesures privatives de liberté – en garantissant et en promouvant, dans ce contexte, l'exercice effectif des droits des détenus et des droits des membres de son personnel – (article 4, § 1er), à traiter des données à caractère personnel dites sensibles ou relatives à des condamnations pénales ou à des infractions, visées respectivement aux articles 9, § 1er, et 10 du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016

« relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (RGPD), dans le respect du cadre prévu dans l'article 4, § 3, de la loi du 23 mars 2019.

Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 confirment d'ailleurs que « le SPF Justice dispose d'un fonctionnaire chargé de la protection des données, ainsi que d'un conseiller en protection de l'information », qui, dans le cadre notamment du screening des candidats membres du personnel, « contrôlent et accompagnent le SPF Justice, dont l'administration pénitentiaire, dans le respect des garanties nécessaires concernant le traitement des données à caractère personnel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 21).

Dans son avis n° 95/2018 du 26 septembre 2018 « sur l'avant-projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire », l'Autorité de protection des données a par ailleurs, en ce qui concerne les traitements de données visés à l'article 21 du projet, incité à « la prudence et la vigilance lors de l'utilisation de données provenant de banques de données de la chaîne du droit pénal et de la sécurité, vu que ces données ne sont pas toujours exactes et/ou actuelles » (p. 12, point 27).

B.52.4. Enfin, les informations et données à caractère personnel visées à l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 2019 bénéficient de l'ensemble des garanties encadrant le traitement de ces données, en ce compris les dispositions directement applicables du RGPD.

Pour le surplus, l'habilitation conférée au Roi pour fixer les « modalités d'évaluation des résultats de cet examen » ne concerne que la mise en œuvre technique des éléments essentiels de l'enquête de moralité, prévus dans l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 2019, dans le respect de ces garanties.

B.52.5. Si, toutefois, l'enquête de moralité devait se révéler négative et empêcher le recrutement du candidat, ce dernier doit en être dûment informé, par une décision motivée, qui doit s'inspirer des garanties prévues à l'article 73 de la loi du 2 octobre 2017, lequel dispose :

« La notification d'une décision négative reprend les motifs qui justifient cette décision, à l'exception de tout renseignement dont la communication pourrait porter atteinte à la défense de l'inviolabilité du territoire national et des plans de défense militaire, à la mise en œuvre des missions des forces armées, à la sécurité intérieure de l'Etat, en ce compris le domaine de l'énergie nucléaire, à la sauvegarde de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sécurité extérieure de l'Etat et aux relations internationales, au potentiel scientifique et économique du pays ou tout autre intérêt fondamental de l'Etat, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, au fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat, à la protection des sources, au secret d'une information ou d'une instruction judiciaire en cours ou à la protection de la vie privée de tiers ».

B.53. Enfin, contrairement à ce que soutient la partie requérante, il ne serait ni justifié ni proportionné, au regard des objectifs poursuivis par la loi du 23 mars 2019, de limiter cette enquête de moralité aux seuls agents pénitentiaires qui auraient des contacts avec les détenus.

C'est, en effet, l'administration pénitentiaire dans son ensemble qui a pour mission d'assurer, dans le respect des lois et réglementations en vigueur, l'exécution des peines et mesures privatives de liberté, et de promouvoir, dans ce contexte, l'exercice effectif des droits des détenus (article 4, § 1er). Comme il est dit dans les travaux préparatoires cités en B.51.3 en ce qui concerne la fonction de police, il n'est pas pertinent de distinguer en l'espèce un cadre opérationnel et un cadre administratif ou logistique : dès lors que tous les membres du personnel pénitentiaire participent à la même mission, il est cohérent qu'ils soient tous soumis aux mêmes règles (article 3).

En outre, comme il est dit en B.9.3, si les conditions de recrutement étaient différentes selon la nature de la fonction, il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les membres du personnel pénitentiaire. Enfin, les exigences d'intégrité et d'absence de risque pour la sécurité intérieure et extérieure de l'État ou pour l'ordre public valent pour tous les agents du personnel pénitentiaire, parce qu'ils exercent leurs fonctions au sein de l'administration pénitentiaire, qu'ils soient ou non en contact direct avec les détenus.

B.54. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.51.7 et compte tenu de ce qui est dit en B.52.5, le deuxième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.55. Le troisième moyen, qui est dirigé contre l'article 3 et les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019, est pris de la violation des articles 10, 11, 12, 19, 26 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8, paragraphe 1, d), du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, avec les articles 4 et 5 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail sur le droit d'organisation et de négociation collective, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La partie requérante estime que les dispositions attaquées portent une atteinte injustifiée au droit de grève et elle critique plus précisément l'obligation de se déclarer en grève (première branche), la possibilité d'infliger, dans ce contexte, des sanctions à l'égard des agents pénitentiaires (deuxième branche), les modalités de détermination du « service minimum » (troisième branche) et le mécanisme de réquisition (quatrième branche). Elle critique aussi le fait que ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, même ceux qui ne participent pas directement aux services mentionnés dans l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

B.56. La partie requérante ne démontre pas en quoi l'organisation de la continuité des services en cas de grève, prévue par l'article 21 de la loi du 23 mars 2019, porterait atteinte à la liberté individuelle des membres du personnel dans l'administration pénitentiaire.

En conséquence, la Cour n'examine le moyen qu'en ce qu'il est pris de la violation des autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles.

B.57.1. Les articles 19, 26 et 27 de la Constitution garantissent respectivement la liberté d'expression, la liberté de réunion, ainsi que la liberté d'association.

B.57.2. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de réunion et la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté syndicale en tant qu'« élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs » (CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, § 130). La Cour européenne des droits de l'homme a notamment estimé « compte tenu des évolutions du monde du travail, qu'en principe et mis à part des cas très particuliers, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est devenu l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » (*ibid.*, § 135; CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, § 154).

Le droit de grève, « qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts » ainsi qu'un « moyen d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective » (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, § 24). Il est clairement protégé par l'article 11 de la Convention (CEDH, 8 avril 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, § 84; 2 octobre 2014, *Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine*, § 78).

Le droit de grève n'a toutefois pas de caractère absolu. Il peut être soumis à certaines conditions et faire l'objet de certaines restrictions (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, § 32).

En particulier, des limitations peuvent être imposées au droit de grève, mais il appartient à l'État, le cas échéant, d'invoquer des raisons suffisamment sérieuses en vue de justifier la nécessité de restrictions telles qu'une interdiction totale du droit de grève en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs (CEDH, 20 novembre 2018, *Ognevenko c. Russie*, §§ 72 et 73). La Cour européenne des droits de l'homme attache, dans ce contexte, une importance particulière à la qualité du processus de décision des autorités nationales et notamment à la question de savoir si celles-ci ont envisagé d'autres solutions moins attentatoires ou si elles ont prévu des garanties appropriées en vue de compenser la restriction de l'exercice du droit de grève (*ibid.*, §§ 75-78).

B.57.3. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit la liberté syndicale.

L'article 8, paragraphe 1, de ce Pacte prévoit que les États parties s'engagent à assurer :

« d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays ».

B.57.4. L'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ».

La Cour de justice a jugé à cet égard que « si le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, doit [donc] être reconnu en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect, il n'en demeure pas moins que son exercice peut être soumis à certaines restrictions » et que « la protection des droits fondamentaux constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit communautaire » (CJCE, grande chambre, 11 décembre 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union*, points 44-45; 18 décembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri*,

points 91 et 93). Des actions sociales sont incompatibles avec le droit de l'Union européenne lorsqu'elles ne respectent pas le principe de proportionnalité (CJCE, grande chambre, 18 décembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*, points 91-94). Le droit de l'Union est cependant uniquement en cause s'il est question d'actions collectives aux incidences transfrontalières.

B.57.5. L'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne révisée prévoit qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties reconnaissent « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêts, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ».

Selon le Comité européen des droits sociaux, le droit de grève peut être limité :

« Une restriction à ce droit n'est toutefois possible que si elle entre dans les limites fixées par l'article G qui prévoit que les restrictions aux droits garantis par la Charte si elles sont prescrites par la loi, poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique et les bonnes mœurs » (*Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, décembre 2018, p. 103).

Le Comité européen des droits sociaux considère ainsi que les périodes de préavis lors des procédures de conciliation précédant une grève sont conformes à l'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne révisée, à condition que leur durée soit raisonnable (*ibid.*, p. 106).

B.57.6. La Convention n° 98 de l'OIT garantit le droit d'organisation et de négociation collective.

Les articles 4 et 5 de cette Convention disposent :

« Article 4

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de

négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

#### Article 5

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention ».

B.57.7. Les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT disposent :

#### « Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

#### « Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention ».

#### « Article 10

Dans la présente convention, le terme 'organisation' signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

#### Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ».

Selon le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail, « le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 » (*La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, p. 143, n° 754).

Ce même Comité considère que le droit de grève est susceptible de faire l'objet de limitations. D'une manière générale, il considère toutefois que « lorsque le droit de grève a été restreint ou supprimé dans certaines entreprises ou services considérés comme essentiels, les travailleurs devraient bénéficier d'une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d'action pendant les différends survenus dans lesdites entreprises ou lesdits services » et que, « en ce qui concerne la nature des 'garanties appropriées' en cas de restriction de la grève dans les services essentiels et dans la fonction publique, la limitation du droit de grève devrait s'accompagner de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et expéditives, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et dans lesquelles les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement » (*ibid.*, pp. 162-163, n°s 853 et 856).

Selon ce Comité, les « services pénitentiaires publics ou privés » peuvent être considérés comme des « services essentiels », au sens strict de « services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne » (*ibid.*, pp. 155 et 157, n°s 830, 838 et 840). L'article 4, § 2, de la loi du 23 mars 2019 confirme cette qualification, dès lors que l'interruption des services qui doivent être garantis vis-à-vis du citoyen détenu risque de « mettre la vie, la sécurité et la santé de ces citoyens en péril » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 10).

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT admet la mise en place d'un service minimum négocié « dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée », en vue « d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations », « sans [toutefois] remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs » (*La*

*liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, p. 165, n° 867).

Les organes de l'OIT considèrent que le service minimum doit à tout le moins satisfaire à deux conditions :

« i) il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression; ii) étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics » (Conférence internationale du Travail, 101e session, 2012, Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 - Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution) – Rapport III (Partie 1B), p. 57, n° 137).

Ils émettent également les exigences suivantes :

« La commission souligne l'importance d'adopter des dispositions législatives expresses au sujet de la participation des organisations concernées à la définition des services minima. Par ailleurs, tout désaccord sur les services minima devrait être résolu non pas par les autorités gouvernementales, comme c'est le cas dans certains pays, mais par un organisme paritaire ou indépendant ayant la confiance des parties, appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées et habilité à rendre des décisions exécutoires » (*ibid.*, n° 138) (voy. aussi *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, pp. 167-168, n°s 881-882).

B.57.8. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite convention ».

B.58.1. L'article 3 de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Nonobstant les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale, les dispositions et modalités supplémentaires visées dans la présente loi s'appliquent aux membres du personnel de l'administration pénitentiaire ».

B.58.2. Figurant dans la section 2, intitulée « La continuité du service pénitentiaire durant une grève », du chapitre 2, « Personnel », les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 disposent :

« Art. 15. En cas de conflit social au sein des services pénitentiaires, la concertation sociale est entamée sans délai au sein des comités de concertation compétents, tels que créés au sein du SPF Justice.

Les modalités de cette concertation, en ce compris celles applicables en cas de préavis de grève, sont fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ces modalités fixent au minimum les aspects suivants :

- 1° la manière dont il faut annoncer un conflit, qui sera présenté à la concertation sociale;
- 2° le délai dans lequel le conflit est mis à l'ordre du jour et la possible prolongation des discussions;
- 3° la méthode utilisée pour établir l'accord après la concertation;
- 4° la méthode utilisée pour le suivi de l'exécution de l'accord et la méthode utilisée pour clôturer définitivement le conflit.
- 5° le respect du délai de dix jours entre l'annonce et le début de la grève, sauf si le préavis de grève est déposé au niveau interprofessionnel.

Art. 16. § 1er. En cas de grève, le chef d'établissement prend immédiatement les mesures nécessaires afin d'assurer le service conformément au plan visé à l'article 19.

Il constitue une liste des membres du personnel qui ont confirmé leur intention de ne pas participer à la grève. Dans ce but, et sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel informent le chef d'établissement, au plus tard septante-deux heures avant le début du premier jour de grève, et ce pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer ou non au jour de grève. Par jour de grève il est entendu toute période de vingt-quatre heures à compter de l'heure du début de la grève telle que mentionnée dans le préavis de grève.

En cas de grève d'une durée de plus d'un jour couverte par un même préavis, les membres du personnel informent le chef d'établissement, au plus tard septante-deux heures avant le premier jour de grève durant lequel leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer ou non à la grève et ce pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue. Ils peuvent modifier leur déclaration au plus tard quarante-huit heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard septante-deux heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève.

Le chef d'établissement conserve et traite confidentiellement les déclarations d'intention dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève. Au terme du conflit social, ces données sont détruites.

Les membres du personnel qui n'ont pas confirmé leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais fixés, sont considérés comme ne voulant pas participer à la grève.

§ 2. Dans le cas d'une grève de plus de deux jours et si la liste des membres du personnel qui ne participeront pas à la grève ne couvre pas les besoins définis dans le plan visé à l'article 19, le chef d'établissement en informe immédiatement les responsables des syndicats représentatifs afin de remédier à cette situation. En l'absence d'une solution, le chef d'établissement en informe le gouverneur de province ou son délégué ou, le cas échéant, le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ou son délégué. Dans ce cas, le gouverneur de province ou son délégué ou le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ou son délégué se concertent avec le chef d'établissement et les responsables des syndicats représentatifs concernant les dispositifs qu'il mettra en œuvre afin d'arriver à un taux de présence de personnel suffisant permettant de garantir les services définis dans ce plan. Ces dispositions comprennent notamment l'ordre donné aux membres du personnel de se rendre sur leur lieu de travail pour y effectuer les prestations visant à garantir les services mentionnés à l'article 17.

§ 3. Les membres du personnel suivants qui, sauf motif valable dûment établi, ne se présentent à leur lieu de travail s'exposent à une mesure administrative fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

1° les membres du personnel qui ont communiqué leur intention de ne pas participer au jour de grève;

2° les membres du personnel visés au paragraphe 1er, alinéa 5;

3° les membres du personnel 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.

La mesure visée à l'alinéa 1er ne peut dans aucun cas avoir le caractère d'une sanction disciplinaire.

Les membres du personnel visés à l'alinéa 1er ainsi que les membres du personnel qui participent au jour de grève ne perçoivent pas de rémunération pour la durée de l'interruption du travail.

Art. 17. Afin de garantir la sécurité et la santé des individus incarcérés, il doit être prévu pendant toute la durée de la grève, au minimum quotidiennement, que chaque détenu :

1° reçoit les repas correspondant en quantité et en qualité suffisante et conforme aux exigences de son état de santé; les repas dont au moins un repas chaud étant distribués à heure fixe;

2° est en mesure de soigner convenablement son apparence et son hygiène corporelle ainsi que de son espace de séjour; en cas de grève de plus de deux jours, le détenu a, dans une période d'une semaine, la possibilité de se doucher au moins deux fois;

3° reçoit les soins médicaux et de bien-être, y compris la continuité de ceux-ci, que son état de santé requiert;

4° a la possibilité d'avoir accès à l'air libre pendant une heure au minimum;

5° a la possibilité d'avoir des contacts avec ses proches :

- quotidiennement par la correspondance et
- en cas de grève de plus de deux jours, au moins une fois par semaine par la visite et l'accès au téléphone;

6° peut exercer ses droits de la défense en ce compris la possibilité de recevoir la visite de son avocat;

7° peut recevoir la visite d'un agent consulaire ou diplomatique;

8° peut entrer en contact avec un représentant de son culte ou de sa philosophie;

9° libéré par un tribunal ou autrement en droit de quitter le territoire peut quitter l'établissement pénitentiaire.

Art. 18. Pendant toute la durée de la grève l'accès à la prison est garanti aux personnes suivantes :

1° les membres du personnel qui, conformément à l'article 16, § 1er, alinéa 2, ont confirmé leur intention de ne pas participer à la grève, les membres du personnel visés à

l'article 16, § 2 et § 3, ainsi que les membres du personnel des organisations actives dans les prisons et qui appartiennent à d'autres autorités et, le cas échéant, des entreprises privées;

2° les médecins, infirmiers et paramédicaux;

3° les avocats des détenus;

4° les représentants des cultes reconnus et conseillers moraux;

5° le gouverneur de la province, ou, le cas échéant, le ministre-président du gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ou leurs délégués et le bourgmestre de la commune où se trouve la prison;

6° les magistrats;

7° les fournisseurs de biens et de services nécessaires pour garantir l'exécution des services fixés à l'article 17;

8° les personnes en service dans les services d'intervention et de secours;

9° les membres des commissions de surveillance et du Conseil central de surveillance pénitentiaire;

10° les médiateurs fédéraux;

11° les membres de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand, du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Région wallonne, du Parlement de la Communauté germanophone et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale;

12° les membres du personnel chargés de l'inspection;

13° les agents consulaires et du corps diplomatique;

14° les agents chargés du transport de détenus pour les détenus,

- à admettre en prison en vertu d'une décision judiciaire ou à présenter aux autorités judiciaires à la suite d'une réquisition afférente;

- lors de consultations ou d'interventions médicales urgentes et indispensables;

15° les autorités constituées disposant d'un droit d'accès en vertu d'instruments internationaux.

Art. 19. § 1er. Le Roi détermine le modèle du 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, tels que prévus à l'article 17.

§ 2. L'élaboration de ce plan, fait, pour chaque prison, l'objet de concertation au sein du Comité de concertation, tel que prévu dans l'arrêté ministériel du 29 juillet 1987 portant création des Comités de concertation de base pour le SPF Justice et désignation de leurs présidents.

§ 3. Si le comité de concertation compétent ne présente pas un tel plan opérationnel dans les trois mois après l'entrée en vigueur de cette section, soit parce qu'il n'a pas pris de décision, soit parce qu'aucun accord n'a été conclu au sein du Comité, le ministre détermine les prestations et les mesures, telles que visées au paragraphe 2, après concertation au sein du comité de concertation compétent.

Art. 20. Au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente section et ensuite chaque fois que le ministre l'estime nécessaire, le Comité de concertation compétent évalue si les services visés à l'article 17 ont été garantis en toutes circonstances.

Cette évaluation s'effectue sur la base d'une comparaison entre le taux d'occupation effectif des membres du personnel dans les prisons pendant la grève et celui prévue dans les plans, visés à l'article 19.

S'il s'avère de cette évaluation que pendant une grève ne dépassant pas deux jours, les services visés à l'article 17 n'ont pas pu être complètement garantis à cause d'un manque de personnel, le Roi prévoit que l'article 16, § 2 et § 3, s'applique également à ce type de grève ».

Conformément à l'article 37 de la loi du 23 mars 2019, les articles 15 à 20 sont entrés en vigueur le 1er juillet 2019.

B.59.1. Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent à cet égard :

« La donnée que l'exécution des missions pénitentiaires a un impact direct et inévitable, et entraîne des limitations, sur la manière dont le citoyen détenu peut exercer ses droits, justifie la définition de ces fonctions comme des services essentiels. L'interruption des services qui doivent être garantis vis-à-vis du citoyen détenu risque après tout de mettre la vie, la sécurité et la santé de ces citoyens en péril.

L'impact de la pratique pénitentiaire peut donc aussi avoir un impact sans équivoque sur l'intégrité physique et psychique des personnes visées dans la loi de 2005 et en particulier les détenus car ils sont totalement dépendants du personnel pénitentiaire afin d'obtenir ces facilités qui doivent garantir leur santé et leur sécurité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 10).

« Jusqu'à présent les services de police étaient appelés afin d'assumer les tâches du personnel pénitentiaire pendant les grèves mais ceci n'a plus de raison d'être. La surveillance et l'accompagnement des détenus au sein d'un environnement carcéral n'appartiennent pas à leur paquet de tâches et par conséquent les droits des détenus sont gravement affectés

pendant des périodes de conflits sociaux. Indirectement cette situation ne rend pas service à la sécurité sociétale parce que les agents de police ne sont à ce moment-là pas disponibles pour assumer leurs missions de police.

Le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) appelle l'État Belge depuis des années à prendre une initiative légale afin de mettre un terme à cette situation. Finalement le CPT a adressé une déclaration publique vis-à-vis de la Belgique en juillet 2017 afin de forcer une telle initiative.

Cette loi répond à cette demande et met en place les mécanismes qui assurent l'exercice des missions de l'institution pénitentiaire de manière continue. Ce point est crucial quand on sait les répercussions que l'absence de continuité du service entraîne sur les détenus, dont les droits les plus fondamentaux ne sont pas respectés, mais aussi sur l'action d'autres acteurs. On pense aux intervenants des entités fédérées par exemple, qui sont empêchés de remplir leur rôle, ou encore les employeurs qui fournissent du travail aux détenus.

Les services à garantir, tels que définis dans le présent projet de loi, sont directement déduits des divers rapports et de la déclaration publique du CPT en répondent donc aux conditions de détention minimales et humaines que le CPT envisage.

En vue de l'organisation des services pendant les grèves, un calcul des besoins en personnel est effectué à la lumière des services à garantir décrits dans la loi. À partir d'un modèle unique, établi par le ministre, prison par prison, le plan se concrétise et les besoins en personnel sont ainsi fixés.

Une procédure est mise en place pour régler une déclaration d'intention et les conséquences sont établies dans le cas où l'intention de travailler, n'est pas respectée ou qu'aucune déclaration d'intention n'est déposée.

Dans le cas où une grève dure plus que deux jours et que le nombre de membres du personnel qui déclarent vouloir travailler ne répond pas aux besoins, le gouverneur prend les dispositifs nécessaires. Le gouverneur peut notamment désigner des membres du personnel afin de garantir les services.

Il est prévu une évaluation de ces dispositions afin de pouvoir appliquer cette option de manière souple en cas de grève de deux journées, si nécessaire » (*ibid.*, pp. 14-15).

B.59.2. En visant à assurer la continuité des services pénitentiaires en cas de grève, les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 ont pour objectif de renforcer la légitimité de l'institution en garantissant les droits fondamentaux des détenus, tout en recherchant un équilibre avec le droit de grève des membres du personnel pénitentiaire :

« La loi fait le choix de ne pas vouloir porter atteinte au droit de grève du personnel pénitentiaire mais attend en contrepartie que les périodes de grève soient organisées en manière telle que les missions clés de l'administration puissent effectivement continuer à être réalisées. Le chef d'établissement fait ceci sur base d'un plan duquel le modèle est fixé par le ministre » (*ibid.*, p. 34).

B.59.3. En ce qui concerne les dispositions qui règlent la continuité du service pénitentiaire durant une grève, la section de législation du Conseil d'État a observé qu'elles pouvaient constituer une limitation raisonnablement justifiée et proportionnée du droit de grève :

« 18. Le service minimum que prévoit l'avant-projet, y compris la possibilité de désigner du personnel qui doit assurer le service garanti, vise à garantir un traitement conforme à la dignité humaine de personnes qui se trouvent dans une situation de dépendance totale ou importante. Le traitement conforme à la dignité humaine de ces personnes est une obligation pour l'autorité, notamment sur la base de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). L'interdiction des traitements et peines inhumains ou dégradants a un caractère absolu, contrairement au droit de grève.

Les services destinés à assurer la sécurité et la santé des individus incarcérés, mentionnés à l'article 17 de l'avant-projet, doivent dès lors être considérés comme des 'services essentiels' au sens strict du terme, comme le confirment tant la Commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T.

19. Ainsi qu'il ressort des observations formulées au point 16, les organisations syndicales représentatives sont associées tant à l'élaboration du plan qui fixe les prestations à effectuer et les mesures à prendre par les membres du personnel des prisons, qu'à l'application concrète de celui-ci. C'est dans ce cadre qu'est imposé le service minimum éventuel par prison. Les mesures sont en effet prises par le chef d'établissement et sont axées sur le plan établi par prison.

20. Il faut en conclure que dans le souci de garantir les droits fondamentaux des détenus, il est nécessaire de limiter le droit de grève du personnel pénitentiaire, et que le régime en projet relatif au service garanti pris dans son ensemble constitue une limitation raisonnablement justifiée et proportionnée du droit de grève » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, pp. 77-78).

B.60.1. Conformément à l'article 15 de la loi du 23 mars 2019, la concertation sociale est, en cas de conflit social au sein des services pénitentiaires, entamée sans délai au sein des comités de concertation compétents, selon des modalités prévues par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et fixant au minimum les aspects énumérés à l'article 15, alinéa 3, de la loi du 23 mars 2019.

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 » (ci-après : l'arrêté royal du 19 novembre 2019) détermine les modalités des procédures en vue du règlement de la concertation en cas de conflit social.

B.60.2. Conformément à l'article 19, § 1er, de la loi du 23 mars 2019, le Roi détermine le modèle du plan qui fixe les prestations à effectuer et les mesures à prendre par les membres du personnel des prisons visant à assurer les services énumérés à l'article 17, qui doivent être assurés au minimum quotidiennement pendant toute la durée de la grève, afin de garantir la sécurité et la santé des individus incarcérés. L'élaboration de ce plan fait, pour chaque prison, l'objet d'une concertation au sein du Comité de concertation (article 19, § 2).

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 » (ci-après : l'arrêté royal du 4 août 2019) établit ce modèle de plan à l'égard des « 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 » (article 2 de l'arrêté royal du 4 août 2019).

B.60.3. Sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel informent le chef d'établissement, au plus tard septante-deux heures avant le début du premier jour de grève, et ce pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer ou non au jour de grève (article 16, § 1er, alinéa 2, de la loi du 23 mars 2019).

En cas de grève d'une durée de plus d'un jour couverte par un même préavis, ils peuvent modifier leur déclaration au plus tard quarante-huit heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard septante-deux heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève (article 16, § 1er, alinéa 3).

Les membres du personnel qui n'ont pas confirmé leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais fixés, sont considérés comme ne voulant pas participer à la grève (article 16, § 1er, alinéa 5).

B.60.4. Les membres du personnel qui ont communiqué leur intention de ne pas participer au jour de grève ou qui n'ont pas confirmé leur intention de participer au jour de grève dans les délais fixés, et qui, sauf motif valable dûment établi, ne se présentent pas à leur lieu de travail s'exposent à une mesure administrative fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 16, § 3, alinéa 1er, 1° et 2°). Cette mesure « ne peut dans aucun cas avoir le caractère d'une sanction disciplinaire » (article 16, § 3, alinéa 2). L'article 16 de l'arrêté royal du 19 novembre 2019 détermine cette mesure administrative.

Ces membres du personnel ainsi que ceux qui participent au jour de grève ne perçoivent pas de rémunération pour la durée de l'interruption du travail (article 16, § 3, alinéa 3).

B.60.5. Dans le cas d'une grève de plus de deux jours et si la liste des membres du personnel qui ne participeront pas à la grève ne couvre pas les besoins définis dans le plan visé à l'article 19, et en l'absence d'une solution trouvée avec les responsables des syndicats représentatifs, le gouverneur de province ou son délégué ou le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ou son délégué pourra, le cas échéant, en concertation avec le chef d'établissement et les responsables des syndicats représentatifs, donner l'ordre aux membres du personnel de se rendre sur leur lieu de travail pour y effectuer les prestations visant à garantir les services mentionnés à l'article 17 (article 16, § 2).

B.60.6. En vertu de l'article 20 de la loi du 23 mars 2019, une évaluation du système doit avoir lieu au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi. S'il ressort de cette évaluation que les services visés à l'article 17 n'ont pas pu être complètement garantis à cause d'un manque de personnel pendant une grève ne dépassant pas deux jours, le Roi prévoit que l'article 16, § 2 et § 3, s'applique également à ce type de grève (article 20, § 3).

B.61.1. Comme l'a constaté la section de législation du Conseil d'État, les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 instaurent un service minimum au sens des principes édictés par les organes de l'OIT, mentionnés en B.57.7, puisque ces dispositions visent à garantir la continuité des services pénitentiaires en cas de grève, aux fins d'assurer les services essentiels à la sécurité et à la santé des individus incarcérés, énumérés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

Une telle mesure entraîne inévitablement une ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Il incombe à la Cour de vérifier si cette ingérence est admissible au regard des dispositions citées dans les moyens, et notamment avec les principes édictés par les organes de l'OIT, mentionnés en B.57.7, lesquels exigent des « garanties appropriées » en cas de restriction de la grève dans les services essentiels et dans la fonction publique, dont la participation des organisations syndicales représentatives dans la définition des services minima.

Dans son examen de la proportionnalité des restrictions qu'engendre l'instauration d'un service minimum pour l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, la Cour doit notamment tenir compte de la nécessité de veiller à ce que la loi du 23 mars 2019 ne porte pas atteinte à l'essence de ces droits, en ménageant dès lors un juste équilibre entre l'objectif légitime d'assurer des services essentiels à la dignité humaine des détenus et la protection de l'effectivité du droit de grève comme outil de négociation en vue de résoudre un conflit social.

B.61.2. Comme il est dit en B.9.1, la loi du 23 mars 2019 tend à protéger les droits fondamentaux des détenus. Cet objectif légitime relève des motifs de restriction énumérés à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à l'article G de la Charte sociale européenne révisée, à savoir la protection ou le respect des droits et libertés d'autrui.

B.61.3. La Cour doit maintenant examiner si les différents aspects du service minimum, critiqués dans le moyen, n'emportent pas, seuls ou cumulés, une restriction disproportionnée au droit de grève.

*La détermination des services relevant du service minimum (troisième branche)*

B.62. La partie requérante estime que la détermination du service minimum sur la base d'une liste théorique de services garantis (article 17, complété par l'article 18) et d'un modèle de plan établi par le Roi (article 19) entraîne une restriction disproportionnée du droit de grève en ce qu'elle ne tient pas compte des nécessités du service, de la durée de la grève, ni du manque d'effectifs dans les établissements pénitentiaires, de sorte qu'elle aura pour conséquence que, dans les faits, de nombreux membres du personnel pénitentiaire ne pourront pas exercer leur droit de grève. Elle critique aussi le fait que ces dispositions s'appliquent que les membres du personnel pénitentiaire soient en contact direct ou non avec les détenus.

B.63.1. Comme il est dit en B.60.1, la concertation sociale est, en cas de conflit social au sein des services pénitentiaires, entamée sans délai au sein des comités de concertation compétents, selon les modalités fixées dans l'arrêté royal du 19 novembre 2019, pris en exécution de l'article 15 de la loi du 23 mars 2019. L'intention du législateur est ici de « miser au maximum sur cette concertation et sur cette base d'arriver à des solutions pour le conflit social » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 34).

En vertu de l'article 19, § 1er, le Roi établit un 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, énumérés à l'article 17. L'élaboration de ce plan fait ensuite l'objet, pour chaque prison, d'une concertation au sein du comité de concertation prévu dans l'arrêté ministériel du 29 juillet 1987 « portant création des comités de concertation de base pour le Service public Fédéral Justice et désignation de leurs présidents ». Ce n'est que si ce comité ne présente pas un tel plan dans les trois mois de l'entrée en vigueur des articles 15 à 20 de la

loi du 23 mars 2019 que le ministre détermine les prestations et les mesures du plan, après concertation au sein du comité de concertation compétent.

L'élaboration de ce plan, appelé à être concrétisé pour chaque prison, permet de déterminer les besoins en personnel pour assurer les services essentiels mentionnés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 :

« Le paragraphe 1er détermine que le ministre est chargé de définir le modèle d'un plan qui fixe les besoins en personnel afin d'assurer l'uniformité de la manière dont il sera rédigé et de permettre de contrôler qu'il atteigne les objectifs visés, pour chaque partie du service, qu'il s'agisse de la nourriture, de l'hygiène, des visites, de l'accès au préau, des contacts avec les divers intervenants, etc.

Le plan contiendra un volet spécifique permettant de garantir à tous les détenus le respect de leurs droits essentiels en cas de grève, à savoir le droit à une nourriture correcte, aux soins médicaux requis, à l'accès à l'air libre, à une hygiène suffisante, à l'exercice de leurs droits de défense, aux relations avec leurs proches, à la poursuite des formations qualifiantes » (*ibid.*, p. 37).

B.63.2. Il ressort de ce qui précède que les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » peuvent, par le biais des comités de concertation, être sans délai impliquées dans la concertation en cas de conflit social au sein des établissements pénitentiaires, mais peuvent aussi participer, dans chaque prison, à l'élaboration concrète du plan visant à assurer les services essentiels visés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

En outre, comme il est dit en B.2.3, les syndicats du personnel pénitentiaire ont été associés à l'élaboration même de la loi du 23 mars 2019.

En garantissant cette participation, une telle mesure respecte les principes édictés par les organes de l'OIT, mentionnés en B.57.7, et est de nature à participer à l'équilibre qui doit être trouvé entre la restriction du droit de grève qu'emportent les dispositions attaquées et l'objectif d'assurer les besoins essentiels des détenus.

B.64.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante précise qu'elle ne critique pas en soi le caractère essentiel des services mentionnés dans l'article 17 de la loi du 23 mars 2019, complétée par la liste des personnes pouvant continuer à avoir accès aux prisons en cas de grève, prévue dans l'article 18 de la loi du 23 mars 2019, mais uniquement le fait que ce régime n'aurait pas tenu suffisamment compte de la réalité de la vie pénitentiaire et de la faculté éventuelle de moduler ces services dans le temps, notamment en cas de grève de courte durée.

B.64.2. Une liste de services essentiels à la garantie des droits fondamentaux des détenus constitue un préalable indispensable à l'organisation d'un « service minimum ». Comme il est indiqué dans les travaux préparatoires cités en B.59.1, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe appelle cette initiative de ses vœux depuis des années.

Dans sa déclaration publique relative à la Belgique du 13 juillet 2017, le CPT a souligné :

« 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.

[...]

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. Il est urgent de veiller à ce que soient garantis à l'avenir, et ce en toute circonstance :

- 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) » (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Déclaration publique relative à la Belgique, 13 juillet 2017, CPT/Inf (2017) 18, pp. 3-5).

La Belgique a par ailleurs été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt du 28 mai 2019 en cause *Clasens c. Belgique*, pour traitements inhumains et dégradants découlant des grèves dans les prisons, évoquées précédemment, qui ont eu lieu au printemps 2016.

La Cour rappelle à cet égard que les services essentiels visés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 sont « directement déduits des divers rapports et de la déclaration publique du CPT » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 14) et contribuent à garantir la dignité humaine consacrée par l'article 23 de la Constitution, ainsi que l'interdiction des peines ou des traitements inhumains et dégradants consacrée par l'article 3 de la Convention

européenne des droits de l'homme. En vertu de l'article 15, paragraphe 2, de cette Convention, cette interdiction n'est susceptible d'aucune dérogation.

La Cour européenne a ainsi rappelé :

« [...] l'incarcération ne fait pas perdre à un détenu le bénéfice des droits garantis par la Convention. Au contraire, dans certains cas, la personne incarcérée peut avoir besoin d'une protection accrue en raison de la vulnérabilité de sa situation et parce qu'elle se trouve entièrement sous la responsabilité de l'État. Dans ce contexte, l'article 3 fait peser sur les autorités une obligation positive qui consiste à s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate » (CEDH, 8 janvier 2013, *Torreggiani e.a. c. Italie*, § 65; voy. aussi CEDH, 25 novembre 2014, *Vasilescu c. Belgique*, § 88).

Il ne peut dès lors être dérogé à la continuité des services essentiels qui participent de ces droits fondamentaux des détenus, et ce, quelle que soit la durée de la grève.

Pour le surplus, contrairement à ce que soutient la partie requérante, certains services sont exigés au minimum sur une durée d'une semaine – tels que le droit de se doucher ou le droit d'avoir des contacts avec ses proches par la visite ou l'accès au téléphone (article 17, 2° et 5°, 2e tiret) – de sorte que ceux-ci sont garantis en tenant compte de la durée de la grève.

B.64.3. Dans ce contexte, le fait que les articles 15 à 20 s'appliquent à l'ensemble des membres du personnel pénitentiaire, sans distinction selon que ceux-ci ont ou non des contacts directs avec les détenus, se justifie par la circonstance qu'au regard de l'objectif d'assurer la continuité des missions de l'administration pénitentiaire, c'est en effet, comme il est dit en B.9.3 et B.53, l'exercice d'une fonction au sein d'un service pénitentiaire qui est déterminant, et non la nature de cette fonction.

Des membres du personnel pénitentiaire qui n'ont pas de contacts directs avec les détenus peuvent en effet être indispensables pour assurer la continuité des services pénitentiaires.

Comme il est dit en B.60.2, l'arrêté royal du 4 août 2019 établit d'ailleurs le modèle de plan à l'égard des « 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 ».

B.64.4. Comme il est dit en B.60.2, l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 doit être exécuté par un plan qui fait, pour chaque prison, l'objet de concertation au sein du Comité de concertation (article 19, § 2), et qui est fixé sur la base du modèle de plan établi par l'article 2 de l'arrêté royal du 4 août 2019, conformément à l'article 19, § 1er, de la loi du 23 mars 2019 : « ce plan est soumis à la concertation syndicale afin d'adapter sa concrétisation aux caractéristiques spécifiques de chaque prison » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 37).

Le cadre légal définissant les services essentiels, prévu dans l'article 17 de la loi du 23 mars 2019, n'empêche dès lors pas que l'exécution de cette disposition dans le plan élaboré pour chaque prison, après concertation, sur la base du modèle établi par le Roi, tienne compte des spécificités organisationnelles de chaque établissement pénitentiaire, pour déterminer les prestations et le nombre de membres du personnel pénitentiaire indispensables pour assurer les services prévus dans l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

Il en découle qu'il sera nécessairement tenu compte de la nature des fonctions exercées par les membres du personnel pénitentiaire pour mettre en œuvre le plan permettant d'assurer ces services essentiels.

B.65.1. La partie requérante estime également que le sous-effectif structurel dans les établissements pénitentiaires aurait pour conséquence qu'au regard des services essentiels figurant dans l'article 17 de la loi du 23 mars 2019, la moitié des membres du personnel pénitentiaires seraient nécessaires chaque jour de grève, de sorte qu'un nombre important, voire la majorité, des agents pénitentiaires seraient privés dans la pratique de la possibilité d'exercer leur droit de grève.

B.65.2. Cette critique n'est pas dirigée contre les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019, mais contre les conséquences de ces dispositions au regard de la politique de nomination du personnel au sein des établissements pénitentiaires.

Il appartient au pouvoir politique de prendre les mesures nécessaires pour garantir non seulement la continuité des services pénitentiaires en cas de grève, mais aussi l'effectivité de ces services en dehors des périodes de grève, y compris avec un nombre suffisant de membres du personnel qui, au regard du nombre de détenus, peuvent assurer des conditions de détention conformes à la dignité humaine. L'on ne saurait toutefois reprocher à la loi du 23 mars 2019 les manquements à cette obligation, découlant de l'absence ou de l'insuffisance d'effectifs adéquats; une telle critique, qui porte sur l'application de la loi, ne relève pas des compétences de la Cour. Comme le constate à juste titre la partie requérante, un sous-effectif structurel du personnel au sein des services pénitentiaires pourrait entraîner *in concreto* une restriction disproportionnée des droits des membres du personnel concerné, ce qu'il appartiendrait, le cas échéant, au juge compétent de constater.

B.66. Compte tenu de ce qui est dit en B.64.4, la détermination des services relevant du service minimum dans les établissements pénitentiaires, en cas de grève, n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans le droit de grève des agents concernés et, en particulier, ne fait pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteint pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance.

*L'obligation de déclarer son intention de participer ou non à la grève (première branche)*

B.67. La partie requérante estime que l'obligation de déclarer son intention de participer ou non à la grève et les délais qui s'appliquent à cette déclaration, associés à ceux du préavis, restreignent de manière disproportionnée le droit de grève des membres du personnel pénitentiaire.

B.68.1. L'article 15, alinéa 3, 5°, de la loi du 23 mars 2019 prévoit que, parmi les modalités de la concertation sociale en cas de conflit social qui doivent être au minimum

fixées par le Roi, figure « le respect du délai de dix jours entre l'annonce et le début de la grève, sauf si le préavis de grève est déposé au niveau interprofessionnel ».

L'article 7 de l'arrêté royal du 19 novembre 2019 dispose :

« Les organisations syndicales déposent au moins dix jours avant le début de l'action, un préavis de grève, signé par un dirigeant responsable, un mandataire permanent des dirigeants responsables ou un délégué permanent, et ce par courrier électronique, auprès du Directeur général. Le Directeur général le transmettra au Ministre, au Président du comité de direction, au directeur régional et au chef d'établissement concerné ou chefs d'établissements concernés.

Le préavis de grève mentionne les raisons précises du préavis et décrit précisément les points de vue de ou des organisation(s) syndicale(s) par rapport à la problématique et l'heure et la date envisagées du début de la grève.

Toute modification ultérieure des termes de ce préavis de grève par la ou les organisation(s) syndicale(s) sera considérée comme un nouveau préavis de grève, sauf accord du ou des chef(s) de l'établissement concerné(s) ».

B.68.2. Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État, « le délai minimum de dix jours entre le préavis et la grève ne peut pas être considéré comme une limitation déraisonnable du droit de grève » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 79), particulièrement dans le contexte de l'organisation d'un service minimum où il convient de laisser un délai de réflexion raisonnable entre le dépôt du préavis et la date limite de communication de la déclaration d'intention de participer ou non à la grève.

B.69.1. Comme il est dit en B.60.3, l'article 16, § 1er, alinéa 2, de la loi du 23 mars 2019 prévoit que, sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel informent le chef d'établissement, au plus tard septante-deux heures avant le début du premier jour de grève, et ce pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer ou non au jour de grève.

En cas de grève d'une durée de plus d'un jour couverte par un même préavis, ils peuvent modifier leur déclaration au plus tard quarante-huit heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard

septante-deux heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève (article 16, § 1er, alinéa 3).

Les membres du personnel qui n'ont pas confirmé leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais fixés, sont considérés comme ne voulant pas participer à la grève (article 16, § 1er, alinéa 5).

B.69.2. Ces déclarations d'intention, à fournir dans un délai de principe de septante-deux heures avant le début du premier jour de grève et pour chaque jour de grève, sont indispensables pour permettre au chef d'établissement de constituer, dans un laps de temps limité, une liste des membres du personnel qui ont confirmé leur intention de ne pas participer à la grève ou qui sont présumés ne pas y participer, afin d'assurer le service conformément au plan visé à l'article 19 (article 16, § 1er, alinéas 1 et 2). Cette liste est également indispensable pour évaluer l'éventuelle nécessité de mettre en œuvre les dispositifs visés à l'article 16, § 2, de la loi du 23 mars 2019, en cas d'insuffisance du personnel pour assurer les services visés à l'article 17. La partie requérante ne démontre pas en quoi cette déclaration d'intention, ni le fait qu'elle doive être faite pour chaque jour de grève empêcherait, en soi, les agents concernés de prendre librement une décision au sujet de leur participation ou non à la grève. L'obligation de déclarer son intention de participer à la grève, pour chaque jour de grève, se justifie d'ailleurs par le fait qu'il se peut que ces agents ne soient pas en service chacun de ces jours, l'obligation de déclaration ne valant que pour les jours où le membre du personnel est en service.

Un délai de septante-deux heures avant le début du premier jour de grève, pour prendre une décision au sujet de la participation à la grève, associé au délai de préavis minimal de dix jours, ne peut être considéré comme une limitation déraisonnable du droit de grève, compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité des services essentiels mentionnés dans l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 pour chaque jour de la grève. L'articulation de ces deux délais permet en effet, d'une part, aux organisations syndicales d'informer les membres du personnel au sujet de la grève annoncée et des négociations collectives en cours et, d'autre part, aux membres du personnel de s'informer de leur propre initiative.

B.69.3. Par ailleurs, une fois qu'ils ont communiqué leur déclaration d'intention, il est encore loisible aux membres du personnel pénitentiaire, en cas de grève de plus d'un jour, de changer d'avis et de modifier leur déclaration, en fonction de l'évolution de la concertation sociale. Conformément à l'article 16, § 1er, alinéa 3, de la loi du 23 mars 2019, cette possibilité de changer d'avis est cependant exclue pour le premier jour de grève, mais doit être effectuée dans un délai de quarante-huit heures si le membre du personnel souhaite travailler ou dans un délai de septante-deux heures s'il ne souhaite pas travailler.

Cette différence de délai quant à un éventuel changement de la déclaration d'intention se justifie au regard des conséquences, différentes selon que l'agent décide ou non de travailler, sur l'organisation des services essentiels énumérés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019 que le chef d'établissement doit mettre en place. Le fait qu'il ne soit pas possible de changer sa déclaration d'intention pour le premier jour de grève procède également du souci de permettre au chef d'établissement d'établir la liste des membres qui, ne participant pas à la grève, pourront garantir la continuité des services mentionnés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

B.69.4. Enfin, le chef d'établissement conserve et traite confidentiellement ces déclarations dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève; au terme du conflit social, ces données sont détruites (article 16, § 1er, alinéa 4).

Les travaux préparatoires ont d'ailleurs expressément précisé que « la liste dont il est question dans cet article ne comportera aucunement des données indiquant une adhésion à un syndicat » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 35).

B.70. L'obligation de déclarer son intention de participer ou non à la grève, dans un délai de principe de septante-deux heures, associée au délai minimal de préavis de dix jours, n'entraîne donc pas une ingérence disproportionnée dans les droits des agents concernés et, en particulier, ne fait pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteint pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance.

*La mesure administrative (deuxième branche)*

B.71. La partie requérante estime que la possibilité d'infliger une mesure administrative, prévue par l'article 16, § 3, de la loi du 23 mars 2019, constitue une sanction de l'agent pour l'exercice légitime de son droit de grève.

B.72.1. L'article 16, § 3, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 2019 prévoit que s'exposent à une mesure administrative fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les membres du personnel qui, sauf motif valable dûment établi, soit ne se présentent pas sur leur lieu de travail alors qu'ils ont soit communiqué leur intention de ne pas participer à la grève (1°), soit, à défaut d'avoir communiqué leur intention dans les délais, sont présumés ne pas y participer (2°), soit n'auront pas répondu à l'ordre, donné par le gouverneur de province ou par le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, de prendre leur service (3°).

L'article 16, § 3, alinéa 2, prévoit que cette mesure administrative « ne peut dans aucun cas avoir le caractère d'une sanction disciplinaire ».

L'article 16, § 3, alinéa 3, prévoit que les membres du personnel précités, de même que ceux qui participent au jour de grève ne perçoivent pas de rémunération pour la durée de l'interruption de travail.

B.72.2. Le service minimum garanti par les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 impose de pouvoir planifier, organiser et garantir la continuité des services pénitentiaires en cas de grève, sur la base notamment des déclarations d'intention des agents pénitentiaires. La mesure administrative attaquée a dès lors pour but de garantir l'effectivité du mécanisme organisé par la loi du 23 mars 2019.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, cette mesure administrative ne réprime pas l'exercice légitime du droit de grève, mais le non-respect d'une obligation légale.

Cette mesure s'applique en effet uniquement à l'agent qui, sans motif valable, ne respecte pas son intention de travailler, déclarée ou présumée, ou qui ne répond pas à l'ordre éventuel de participer à la garantie des services essentiels visés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

B.72.3. La loi du 23 mars 2019 garantit en outre explicitement que la mesure administrative déterminée par le Roi ne peut en aucun cas avoir le caractère d'une sanction disciplinaire.

Les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2019 exposent à cet égard :

« Au cours de la concertation sociale, un scénario tel que la ' non-activité ' a été envisagé, mais d'autres options possibles ont également été maintenues ouvertes. Toutefois, l'intention explicite était qu'une mesure administrative n'ait pas le caractère d'une mesure disciplinaire et que l'avant-projet le précise. L'avant-projet est adapté en ce sens » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 36).

B.72.4. En exécution de l'article 16, § 3, de la loi du 23 mars 2019, l'article 16 de l'arrêté royal du 19 novembre 2019 dispose :

« Chaque agent de l'Etat se trouvant dans une situation visée à l'article 16, § 3, de la loi est placé en position de non-activité pour la durée de l'absence injustifiée, conformément à l'article 106, 7°, de l'arrêté royal de 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

Dans cette situation, le contrat de travail est suspendu pour les membres du personnel contractuels pour la durée de l'absence injustifiée ».

La mesure administrative fixée par le Roi, en exécution de la disposition attaquée, est donc la position administrative de « non-activité » qui avait été elle-même envisagée au cours de la concertation sociale ayant eu lieu dans le cadre de l'adoption de la loi du 23 mars 2019, et qui ne s'identifie pas en soi à une sanction disciplinaire. Le cas échéant, c'est au juge compétent qu'il appartient de vérifier que la mesure administrative fixée par le Roi n'a, en aucun cas, le caractère d'une sanction disciplinaire.

B.73. La mesure administrative prévue par l'article 16, § 3, de la loi du 23 mars 2019 n'entraîne donc pas une ingérence disproportionnée dans les droits des agents concernés et, en particulier, ne fait pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteint pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance.

*La possibilité de réquisition (quatrième branche)*

B.74. La partie requérante estime que la possibilité de procéder à la réquisition, prévue par l'article 16, § 2, de la loi du 23 mars 2019, dès que la grève dure plus de deux jours, et qui pourrait être étendue à toute grève, quelle qu'en soit la durée, après l'évaluation prévue par l'article 20 de la loi du 23 mars 2019, constitue une atteinte disproportionnée à la liberté syndicale et au droit à la concertation collective, dès lors qu'elle est de nature à anéantir le rapport de forces dont les organisations syndicales doivent pouvoir disposer dans le cadre d'un conflit social.

B.75.1. L'article 16, § 2, de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« Dans le cas d'une grève de plus de deux jours et si la liste des membres du personnel qui ne participeront pas à la grève ne couvre pas les besoins définis dans le plan visé à l'article 19, le chef d'établissement en informe immédiatement les responsables des syndicats représentatifs afin de remédier à cette situation. En l'absence d'une solution, le chef d'établissement en informe le gouverneur de province ou son délégué ou, le cas échéant, le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ou son délégué. Dans ce cas, le gouverneur de province ou son délégué ou le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou son délégué se concertent avec le chef d'établissement et les responsables des syndicats représentatifs concernant les dispositifs qu'il mettra en œuvre afin d'arriver à un taux de présence de personnel suffisant permettant de garantir les services définis dans ce plan. Ces dispositions comprennent notamment l'ordre donné aux membres du personnel de se rendre sur leur lieu de travail pour y effectuer les prestations visant à garantir les services mentionnés à l'article 17 ».

En vertu de l'article 16, § 3, 3°, de la loi du 23 mars 2019, les membres du personnel 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 s'exposent à la mesure administrative fixée par le Roi, et qui a été examinée précédemment.

B.75.2. Les travaux préparatoires indiquent à cet égard :

« En cas d'absence de volontaires suffisants, le gouverneur mettra en œuvre les dispositifs afin d'arriver à un taux de présence de personnel lequel sera suffisant afin de garantir les services définis dans ce plan. Le gouverneur peut notamment désigner des personnes pour aller travailler » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 35).

B.76.1. L'article 20, alinéa 3, de la loi du 23 mars 2019 dispose :

« S'il s'avère de cette évaluation que pendant une grève ne dépassant pas deux jours, les services visés à l'article 17 n'ont pas pu être complètement garantis à cause d'un manque de personnel, le Roi prévoit que l'article 16, § 2 et § 3, s'applique également à ce type de grève ».

B.76.2. Les travaux préparatoires indiquent à cet égard :

« Cet article fixe qu'une évaluation des dispositions de cette section de la loi au plus tard après une année d'entrée en vigueur de la loi afin de constater si, pendant les grèves d'un jour, les services garantis avaient été réalisés sans faire appel à la possibilité offerte au gouverneur de province de réquisitionner du personnel pendant les grèves de plus longue durée.

Dans le cas négatif, cette possibilité sera créée par arrêté royal.

Le Conseil d'État soulève la différence de traitement des détenus, selon qu'il s'agisse d'une grève de courte durée (ou de deux jours) ou de plus longue durée, ce qui a pour conséquence dans le premier cas qu'il n'est dès le départ pas prévu de la possibilité de demander au personnel de se rendre au travail. Le Conseil craint qu'une telle situation puisse subsister jusqu'à un an, voire plus longtemps. Toutefois, le projet établit qu'au plus tard un an, une évaluation doit être menée afin de vérifier si cette situation s'est présentée. Cela implique qu'une telle évaluation peut également être effectuée plus tôt si le souhait d'avoir toujours suffisamment de personnel volontaire ne correspondrait pas à la réalité.

Pendant les négociations, les syndicats ont donné au gouvernement la garantie qu'il y aura suffisamment de personnes prêtes à travailler en cas de ces courtes grèves, entre autres parce qu'elles n'empêcheront pas les personnes prêtes à travailler de le faire. Si, après évaluation, il apparaît que cette garantie ne peut être justifiée, il sera également possible de les réquisitionner » (*ibid.*, pp. 37-38).

Cette évaluation vise donc à « appliquer cette option de manière souple en cas de grève de deux journées, si nécessaire » (*ibid.*, p. 15).

B.77.1. Selon le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail, « l'usage de la force armée et la réquisition de grévistes pour briser une grève de revendications professionnelles, en dehors des services essentiels ou dans des circonstances de la plus haute gravité, constituent une violation grave de la liberté syndicale (*La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, p. 173, n° 921). *A contrario*, la réquisition de grévistes ne constitue pas en soi une violation de la liberté syndicale lorsqu'elle tend à assurer les services essentiels, dont relèvent les services pénitentiaires.

Le mécanisme de réquisition éventuelle instauré par la loi du 23 mars 2019 est en l'espèce justifié par l'objectif légitime d'assurer la continuité des services essentiels au respect des droits fondamentaux des détenus.

Bien que cette mesure puisse emporter une restriction importante du droit de grève des membres du personnel qui recevraient l'ordre de se rendre sur leur lieu de travail, alors qu'ils avaient déclaré leur intention de participer à la grève, cette mesure n'apparaît pas comme disproportionnée au regard des objectifs poursuivis en l'espèce.

B.77.2. Il ressort de ce qui précède que la possibilité de procéder à la réquisition, comprenant l'ordre donné aux membres du personnel de se rendre sur leur lieu de travail pour y effectuer les prestations visant à garantir les services mentionnés à l'article 17, est conçue comme une mesure ultime, en l'absence de toute autre solution permettant d'assurer la continuité des services essentiels au respect des droits fondamentaux des détenus.

B.77.3. Cette mesure n'est par ailleurs susceptible d'être décidée qu'au terme d'une procédure où interviennent à plusieurs reprises les responsables des syndicats représentatifs. Tout d'abord, ces responsables sont informés par le chef d'établissement du fait que la liste des membres du personnel qui ne participeront pas à la grève ne couvre pas les besoins définis dans le plan. Ensuite, ils sont invités à trouver une solution avec le chef d'établissement et ce

n'est qu'en l'absence d'une solution, que le chef d'établissement informe le gouverneur de province ou son délégué ou, le cas échéant, le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou son délégué. Enfin, les dispositifs mis en œuvre pour arriver à un taux de présence de personnel suffisant pour garantir les services essentiels font l'objet d'une concertation entre le gouverneur de province ou son délégué ou le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou son délégué, le chef d'établissement et les responsables des syndicats représentatifs.

L'intervention des responsables des syndicats représentatifs assure ainsi l'équilibre recherché entre la garantie des services indispensables au respect des droits fondamentaux des détenus et l'exercice légitime du droit de grève et du droit de négociation collective.

Au stade de chacune de ces étapes, il s'impose aussi de tenir compte, pour l'élaboration de ces dispositifs dont la réquisition, des éventuels changements dans les déclarations d'intention de membres du personnel qui décideraient de ne pas participer à la grève.

B.77.4. Enfin, le législateur a choisi de ne prévoir ce mécanisme qu'à l'égard des grèves de plus de deux jours, en tenant compte notamment de l'engagement des syndicats qu'« il y aura suffisamment de personnes prêtes à travailler en cas de ces courtes grèves » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/001, p. 38; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/004, p. 32), et ce alors même que le Conseil d'État avait soulevé une différence de traitement entre les détenus en fonction de la durée de la grève.

Pour les grèves de courte durée, « il a dans un premier temps été opté pour une organisation du service reposant sur le personnel volontaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3351/004, p. 8). Ce n'est par conséquent qu'au terme d'une évaluation de la loi du 23 mars 2019 que le mécanisme de réquisition pourrait être étendu aux grèves de courte durée.

Ce choix du législateur de n'étendre l'application du mécanisme de réquisition éventuelle qu'en cas de réel besoin pour assurer la continuité des services pénitentiaires dans le cas des

grèves de courte durée témoigne une nouvelle fois du souci de trouver un équilibre entre la garantie des services indispensables au respect des droits fondamentaux des détenus et l'exercice légitime du droit de grève et du droit de négociation collective.

B.77.5. Au regard de ces différentes garanties assurant le caractère ultime du mécanisme de réquisition prévue par l'article 16, § 2, de la loi du 23 mars 2019, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur le caractère opportun du choix du législateur de prévoir une éventuelle réquisition des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, plutôt que celle d'autres personnes telles que les membres des services de police ou de la protection civile.

B.78. La possibilité de réquisition prévue par l'article 16, § 2, de la loi du 23 mars 2019, le cas échéant élargie conformément à l'article 20, alinéa 3, de la même loi, n'entraîne donc pas une ingérence disproportionnée dans les droits des agents concernés et, en particulier, ne fait pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteint pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance.

B.79. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, compte tenu de ce qui est dit en B.19.5, B.52.5 et B.64.4 et sous réserve des interprétations mentionnées en B.33.2, en B.42.3 et en B.51.7.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 juillet 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût