

Faculté de droit et de criminologie

Quel équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires après l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 ?

Auteur : Aurélien Piret
Promoteur : Thibaut Slingeneyer de Goeswin
Année académique 2020-2021
Master en droit, finalité Justice civile et pénale

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

REMERCIEMENTS

Je remercie mon promoteur, Monsieur Thibaut Slingeneyer de Goeswin, pour sa disponibilité et son suivi dans le cadre de la rédaction de mon mémoire.

Je remercie également mes parents et proches pour le soutien psychologique et les conseils prodigués tout au long de cette période difficile (particulièrement suite à la pandémie).

INTRODUCTION

Nous avons tous et toutes vécu en Belgique, avec des pénibilités diverses, le confinement pour cause de propagation du coronavirus. Il est alors apparu, de manière claire, que nombre d'entre nous éprouvaient de réelles difficultés à rester chez eux et à limiter leurs contacts sociaux. Face à ces difficultés, il y a lieu de garder en mémoire que les détenus, durant leur incarcération, éprouvent une situation encore bien plus contraignante et ce pour une durée généralement bien plus importante.

Face à la survenance imprévue de la pandémie, le personnel pénitentiaire de plusieurs prisons belges se mit en grève pour dénoncer le manque de moyens mis à disposition pour lutter contre le virus et une situation intenable de confinement au sein des prisons¹. Ces grèves, qui ne constituaient que l'exercice du droit de grève des agents pénitentiaires, lésèrent gravement les droits fondamentaux des détenus².

Déjà lors de visites *ad hoc* pendant les grèves du personnel pénitentiaire en 2012 et 2016, lors de l'analyse des conditions de détention durant les grèves, le CPT³ constata entre autres que les détenus étaient enfermés parfois 24h/24, avec suppression des activités pendant plusieurs semaines et une seule promenade par semaine. Le CPT conclut à une situation incompatible avec le prescrit de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui interdit les traitements inhumains et dégradants⁴.

Les grèves qui prirent cours durant les mois de mars et avril 2020 furent cependant gérées de manière totalement nouvelle au regard de celles qui avaient émaillées les années antérieures⁵.

¹ La Rédaction, « Coronavirus : "Les prisons sont au bord de l'explosion, on risque le drame" », disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/societe/les-detenus-privés-du-peu-de-libertes-qu-il-leur-restait-a-caus-du-coronavirus-les-prisons-sont-au-bord-de-l-explosion-on-risque-le-drame-5e8182847b50a6162be03d2a>, 30 mars 2020.

Voir aussi : Belga, « Les règles du service minimum sont désormais de mise dans les prisons », disponible sur : <https://www.rtf.be/info/belgique/detail-les-regles-du-service-minimum-sont-desormais-de-mise-dans-les-prisons?id=10440358>, 24 février 2020.

² C. CRUCIFIX et A. GILOT, « Grève dans les prisons : pour l'instauration d'un service minimum en Belgique », *Rev. Trim. dr. h.*, Anthemis, 2017, 110/2017, p. 296.

(Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296.)

³ Le Comité européen pour la Prévention de la Torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
Rôle : le CPT visite des lieux de détention afin d'évaluer la manière dont les personnes privées de liberté sont traitées. Ces lieux incluent les prisons. Pour davantage d'information sur le rôle du CPT : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/about-the-cpt> ; D. SCALIA, *Droit international de la détention, Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2015, pp. 41 à 44.

⁴ L. DESCAMPS et D. SCALIA, « Droit pénal et pénitentiaire », *Journal européen des droits de l'homme*, 2018, 2018/4, pp. 415 et 416. ; C. CRUCIFIX et A. GILOT, *op. cit.*, p. 296.

(Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296.)

Voir aussi : V. DEMERTZIS, « Le service minimum dans les prisons belges : une pomme de discorde », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 104, juin 2018, p. 79.

⁵ La Rédaction, « Les syndicats du personnel des prisons déposent un préavis de grève pour le 6 mars », disponible sur : <https://www.7sur7.be/belgique/les-syndicats-du-personnel-des-prisons-deposent-un-preavis-de-greve-pour-le-6-mars-~ae68adde/>, 25 février 2020.

Non pas à cause du coronavirus mais bien parce qu'elles constituèrent le baptême du feu de la récente loi du 23 mars 2019 « *concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire* ». Cette nouvelle loi créa à cette occasion quelques difficultés d'applications concrètes⁶.

Cette loi fut adoptée afin de tendre à résoudre le dilemme causé par le vide juridique existant en cas de grève dans les prisons.

Au sein de l'univers carcéral, les droits des détenus se trouvent atteints dans leurs substances par l'exercice du droit de grève par les agents pénitentiaires. En effet, le droit de grève, bien que reconnu comme droit fondamental, se trouve être, par son essence même – un moyen de pression sur l'employeur - en conflictualité avec d'autres droits tels que notamment la liberté de circulation des biens et des personnes, le respect des droits de la défense, le libre accès aux services publics⁷, ou en l'espèce, avec les droits fondamentaux des détenus. Aussi, convenait-il que le législateur intervienne pour résoudre, à tout le moins ponctuellement, la relation complexe entre droit de grève et d'autres droits impactés par l'exercice de celui-ci.

La loi du 23 mars 2019 tend à cet égard à déterminer plus précisément les droits fondamentaux des détenus et à instituer des mécanismes préventifs et curatifs en cas de tensions sociales au sein du personnel pénitentiaire. Cette loi, par son adoption, chamboula complètement le système préexistant en instaurant un mécanisme de service minimum dans les prisons. Ce faisant, cette loi modifie les possibilités pour le personnel pénitentiaire d'invoquer leur droit de grève, afin de protéger les droits fondamentaux des détenus.

Le présent travail va étudier les mécanismes mis en place par la loi du 23 mars 2019 dans leurs impacts sur le rapport dialectique (pré)existant entre les droits fondamentaux des détenus durant leur incarcération et le droit de grève des agents pénitentiaires.

Il se déploiera selon plusieurs axes majeurs, selon les thèmes principaux abordés. Dans une première partie (partie I) sera étudié l'état des lieux du rapport entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires à la veille de l'adoption de la loi du 23 mars 2019.

Dans une seconde partie (partie II) sera abordé le vif du sujet, soit la loi du 23 mars 2019 « *concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire* »

Voir aussi : Belga, « Les gardiens de prison poursuivent leur grève une grève de 24h ce vendredi 6 mars », disponible sur : https://www.rtf.be/info/societe/detail_les-gardiens-de-prison-poursuivent-leur-greve-une-greve-de-24h-ce-vendredi-6-mars?id=10446009, 2 mars 2020.

⁷ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXIe siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al. Bruxelles, Larcier, 2015, p. 888.

en ce qu'elle constitue une étape indispensable dans l'étude de l'équilibre entre le droit de grève des agents pénitentiaires et les droits fondamentaux des détenus. Cette partie suivra d'une part les périples de l'élaboration de ladite loi, de son état de projet à sa mise en œuvre effective, et d'autre part analysera les dispositions pertinentes de ladite loi à la lumière du sujet du présent mémoire.

Pour suivre, dans une troisième partie (partie III), nous examinerons la question de l'impact et de l'application de la loi du 23 mars 2019 dans les faits, notamment à la lumière des grèves de l'hivers 2019-2020.

En guise de conclusion, sera établi un état des lieux de l'équilibre actuel entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires, tel que modulé en profondeur par la loi du 23 mars 2019. Pour terminer, viendra une réflexion quant à la pertinence d'un tel antagonisme entre les deux droits en présence, ainsi que des clés de solution.

PARTIE I - STATUS QUESTIONIS JUSQU'À L'ADOPTION DE LA LOI DU 23 MARS 2019

Avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019, le droit positif régissait peu ou prou, en tout cas de manière spécifique, le rapport dialectique entre les droits fondamentaux des détenus et le droit de grève des agents pénitentiaires.

Dans un premier chapitre, je m'attèlerai à examiner l'affirmation des différents droits fondamentaux reconnus aux détenus avant l'adoption de ladite loi (chapitre 1), tout en faisant une distinction nette entre les sources internationales (section 1) et les sources nationales (section 2). Enfin, suivra une définition de la notion de service minimum (section 3) ainsi que de ses différents avatars antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019. Ensuite, dans un second chapitre (chapitre 2), je traiterai de la question du droit de grève reconnu aux agents pénitentiaires avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019, en maintenant une distinction entre sources internationales (section 1) et nationales (section 2) et en appréhendant plus spécifiquement la situation des agents pénitentiaires au regard du droit de grève en général (sous-sections 1 et 2).

Enfin, pour conclure la première partie de ce travail, je terminerai par l'identification du point d'équilibre (chapitre 3) observable à l'époque entre les droits en présence, en analysant successivement la jurisprudence (internationale et nationale) (section 1), avant de passer à l'étude du protocole d'accord n° 351 du 19 avril 2010 (section 2) et des diverses propositions

de lois introduites relativement à la question litigieuse mais demeurées lettres mortes (section 3). Pour finir, seront abordées la situation concrète observée à l'époque dans les prisons en cas de grève (section 4) ainsi que les solutions envisageables face aux lacunes constatées (section 5).

Chapitre 1 - Les droits fondamentaux des détenus antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019

Avant d'avancer davantage sur la question des droits fondamentaux des détenus, il convient, au préalable, de s'interroger quant à l'existence et la consistance des droits fondamentaux des détenus, malgré leur incarcération. Si aucun droit ne leur était reconnu, le rapport dialectique avec le droit de grève des agents pénitentiaires ne pourrait être constitué : le second se trouverait être le seul droit en présence et donc le seul à se voir appliquer. Aussi, divers acteurs, tant internationaux (section 1) que nationaux (section 2) s'attelèrent à cette question. De plus, il sera évoqué une des issues possibles, soit l'instauration d'un service minimum (section 3).

Section 1 - Consécration supranationales des droits fondamentaux des détenus

Sous-section 1 - Instruments pertinents

Au regard de l'importance néfaste que pourrait potentiellement causer l'inexistence de droits fondamentaux dans le chef du détenu du chef de son incarcération, la Cour européenne des droits de l'homme reconnut, assez tardivement, que l'incarcération ne faisait pas perdre aux détenus les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme^{8 9}. Aussi, les détenus disposent-ils bien de droits fondamentaux reconnus par la convention durant leur incarcération, induisant par là un conflit avec le droit de grève en question, notamment sur la question de la prohibition des traitements inhumains et dégradants consacrée par l'article 3 de

⁸ B. PASTRE-BELDA, « La protection des droits fondamentaux de la personne privée de liberté : quelles évolutions dans la jurisprudence européenne ? », *Rev.trim.dr.h.*, 2019, 119/2019, p. 600.

⁹ F. KRENC et S. VAN DROOGHENBROEK, « Les droits des détenus dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », *Le nouveau droit des peines : statuts juridiques des condamnés et tribunaux de l'application des peines, Actes du colloque organisé le 9 février 2007 par L'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles, le Centre de recherches criminologiques de l'Université libre de Bruxelles et le Département des recyclages en droit ainsi que le Séminaire interdisciplinaire d'études juridiques des Facultés Universitaires Saint-Louis*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 17 à 21. ; Cour eur. D.H., arrêt *Torreggiani c. Italie*, 28 janvier 2013, §65. Voir aussi : Cour eur. D.H., arrêt *Campbell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, §64. Voir aussi : Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume Uni*, 25 février 1975. Voir aussi : F. TULKENS, « Droits de l'homme et prison, Jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », *Panorama européen de la prison*, J.-P. CERE (dir.) et al., Paris, L'Harmattan, 2002, p. 258.

la Conv. E.D.H.¹⁰. Aussi, cet article 3 de la Conv E.D.H., en induisant la constitution d'un statut juridique interne des détenus¹¹, s'avère-t-il structurant concernant la question des droits fondamentaux des détenus durant leur incarcération.

Parmi les multiples instruments internationaux évoquant directement ou indirectement des droits fondamentaux dans le chef des détenus, nous pouvons par ailleurs citer le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, plus précisément son article 7¹², étant l'équivalent de l'article 3 de la Conv. E.D.H. au terme de cet instrument.

L'article 3 Conv. E.D.H. et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont de première importance et ce pour les deux raisons suivantes.

Premièrement, l'interdiction des traitements inhumains et dégradants telle que citée aux articles susmentionnés dispose d'un caractère absolu, ainsi que consacré par l'article 15 de la Conv. E.D.H.¹³ et par l'article 4¹⁴ du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en telle manière qu'elle ne souffre donc d'aucune exception possible, soulignant par-là l'importance extrême octroyée à ce principe^{15 16}.

¹⁰ Article 3 :

« Interdiction de la torture » « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » ; I. FICHER et C. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 93 et 94.

¹¹ Pour une étude plus exhaustive sur le sujet voir notamment : M. GEENS, *Le statut juridique interne des détenus au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, thèse, promoteur : M.-A. BEERNAERT, Faculté de droit et de criminologie, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2015. (Disponible sur : <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:3511>). Voir aussi à ce sujet : J.-M. LARRALDE, « L'article 3 CEDH et les personnes privées de liberté », *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, C.-A. CHASSIN (dir.) et al., Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 209 à 222.

¹² Article 7 :

Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique.

¹³ Article 15 :

Dérogation en cas d'état d'urgence

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, (...) et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7

¹⁴ Article 4 :

1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

¹⁵ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 95.

¹⁶ Voir notamment, parmi les nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur le caractère absolu de cette interdiction : Cour eur. D.H., arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, §88. ; Cour eur. D.H., arrêt *M.S. c. Belgique*, 31 janvier 2012, § 126.

Deuxièmement, ce caractère absolu induit une obligation positive pour l'Etat concerné, le contraignant à veiller à ce que tout prisonnier soit détenu dans des conditions acceptables au regard du respect de la dignité humaine, que la détention se fasse sans aller au-delà du niveau de souffrance induit par l'emprisonnement lui-même / en soi¹⁷, comme le souligne la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies¹⁸ ainsi que l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁹.

De nombreux autres instruments internationaux consacrent des droits minimaux dans le chef des détenus²⁰, ainsi que la jurisprudence et la doctrine.

Dans un sens plus substantiel, et parallèlement à ce qui va être développé dans la section suivante (section 2) sur le volet national de ces droits fondamentaux des détenus, de nombreux droits fondamentaux ont été dégagés dans le chef des détenus, principalement par le CPT et par la Cour européenne des droits de l'homme²¹. De plus, du côté de la soft law, les Nations Unies, en matière de traitement des détenus, ont également énoncé des règles minimales²², adoptées par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvées par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977. Ces règles, bien qu'anciennes mais réactualisées²³, font largement écho aux principes développés en jurisprudence par la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁷ C. CRUCIFIX et A. GILOT, « Grève dans les prisons : pour l'instauration d'un service minimum en Belgique », *Rev. Trim. dr. h.*, Anthemis, 2017, 110/2017, p. 299. ; Citant l'arrêt phare en la matière : Cour eur. D.H., *arrêt Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000. Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296

¹⁸ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 95. ; Citant : Com. D.H., Observation générale n° 21 (article 10), 10 avril 1992, HRI/GEN/1/Rev.7, § 3.

¹⁹ Article 10 :

1. *Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.*

2.

a) *Les prévenus sont, sauf dans des circonstances exceptionnelles, séparés des condamnés et sont soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées;*

b) *Les jeunes prévenus sont séparés des adultes et il est décidé de leur cas aussi rapidement que possible.*

3. *Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social. Les jeunes délinquants sont séparés des adultes et soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut légal.*

I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 95.

²⁰ *Ibidem*, p. 95. ; Tel que, notamment : Résolution relative à l'ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (règles Nelson Mandela) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/70/175, 17 décembre 2015, règles 1, 2, 5, 13 à 46, pp. 8, 9, 13 à 19.

²¹ Voir à ce sujet *infra* (partie I, chapitre 1, section 2, sous-section 2).

²² Disponible sur : <https://undocs.org/A/RES/70/175> .

²³ Résolution relative à l'ensemble de règle minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (règles Nelson Mandela) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/70/175, 17 décembre 2015, règles 1, 2, 5, 13 à 46, pp. 8, 9, 13 à 19. (Disponible sur : <https://undocs.org/A/RES/70/175>.)

Sous-section 2 - Droits substantiels déduits de ces instruments internationaux

Nous allons, dans le cadre des droits fondamentaux reconnus dans le chef des détenus, commencer par évoquer la question des conditions matérielles de détention (point a), avant de nous tourner successivement vers d'autres pans essentiels des dits droits. Ainsi nous continuerons avec les soins de santé en prison (point b), les activités en prison (point c) ainsi que les droits aux contacts avec le monde extérieur (point d). Pour terminer quant à ce volet sur les droits fondamentaux des détenus, nous développerons le droit à la correspondance (point e) ainsi que le droit à la vie privée et familiale (point f). Dans le cadre du présent travail, d'autres droits fondamentaux des détenus, tels que principalement la liberté religieuse ainsi que les droits politiques ne seront pas abordés, en ce que leur pertinence s'avère moins cruciale (ou en tout cas moins fréquemment interpellée), quant à la problématique des droits des détenus en situation de grève des agents pénitentiaires.

a) Conditions matérielles des détenus²⁴

Ce domaine comme champ de droits fondamentaux dans le chef des détenus s'est considérablement enrichi ces dernières années, via notamment la voie prétorienne de la Cour européenne des droits de l'homme, en poussant en direction d'un alignement des conditions de détentions avec les standards en vigueur dans le monde extérieur²⁵. Cette évolution suit en tous points, dans la loi de principes²⁶, le principe de normalisation, ci-après développé (voir *infra* section 2, sous-section 1). De plus, la Cour a reconnu qu'une condition matérielle déplorable pouvait constituer un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention. La Belgique fut d'ailleurs condamnée à maintes reprises au terme de cette jurisprudence²⁷.

b) Les soins de santé en prison²⁸

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'Etat doit, en toutes circonstances, remplir plusieurs obligations concernant la santé des détenus. En premier lieu, l'Etat doit s'assurer que la santé du détenu soit compatible avec la détention. Dans l'hypothèse extrême où l'emprisonnement devient incompatible avec les soins de santé à prodiguer, l'Etat doit libérer

²⁴ M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 105 à 118

²⁵ B. PASTRE-BELDA, « La protection des droits fondamentaux de la personne privée de liberté : quelles évolutions dans la jurisprudence européenne ? », *Rev.trim.dr.h.*, 2019, 119/2019, pp. 606 et 607. L'auteur base son analyse sur divers arrêts de la Cour dans des domaines très variés tels que la discrimination (Cour eur. D.H., arrêt *Jankovskis c. Lituanie*, 17 janvier 2017.) et l'accès à internet (Cour eur. D.H., arrêt *X. c. Turquie*, 9 octobre 2012.)

²⁶ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

²⁷ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, p. 107. Voir notamment : Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.

²⁸ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, 2019, pp. 119 à 137.

le détenu en application de l'article 3 de la Convention. Cette obligation se trouve actuellement confirmée en droit belge par l'article 72 de la loi relative au statut juridique externe des détenus²⁹.

Sur base de ce même article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'Etat doit par ailleurs fournir les soins médicaux requis, sans toutefois devoir atteindre le niveau de soins disponible dans la société civile³⁰. Néanmoins, d'autres instances supranationales, tel que le CPT, appréhendent pour leur part un principe d'équivalence des soins prodigués aux détenus par rapport à ceux disponibles dans la société libre³¹.

Enfin, l'Etat doit, si besoin, adapter les conditions de détentions à l'état de santé de la personne incarcérée, notamment via des aménagements du milieu pénitentiaire.³²

c) Les activités en prison

Les instances internationales, le CPT en tête, soulignent l'importance des activités en prison en vue de préserver le bien-être du détenu, humanisant par-là les conditions de détention et œuvrant en vue de la resocialisation du détenu. Par suite de ce constat, le CPT plaide en faveur d'une réduction de la durée de détention en cellule, en promouvant l'exercice d'activités diverses pendant au moins 8 heures par jour (hors cellule)³³.

La Cour européenne des droits de l'Homme, au terme de sa jurisprudence, emprunte une voie singulièrement proche de celle empruntée par le CPT. En l'espèce, elle consacre : « *les détenus doivent pouvoir passer une partie raisonnable de la journée hors de leur cellule pour pratiquer des activités motivantes de nature variée (travail, loisirs, formation)* »³⁴.

d) Le droit aux contacts avec le monde extérieur³⁵

Cet aspect constitue une part importante des droits fondamentaux des détenus, comme le souligne le CPT : « *Il est également essentiel pour les prisonniers de maintenir de bons contacts avec le monde extérieur. Par-dessus tout, les prisonniers doivent pouvoir maintenir des liens avec leur famille et leurs amis proches.* »³⁶. De plus, le CPT souligne que ce droit ne peut être

²⁹ *Ibidem*, pp. 129 à 132.

³⁰ *Ibidem*, pp. 132 et 133.

³¹ D. SCALIA, *Droit international de la détention, Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2015, pp. 181 et 182.

³² M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 129 à 133.

³³ *Ibidem*, pp. 137 et 138.

³⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016, §133.

³⁵ *Ibidem*, pp. 171 à 198.

³⁶ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *2e rapport général d'activités du CPT couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 1991*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 13 janvier 1992, §51. ; cité par S. SNACKEN, *Prisons en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 105.

limité que pour des raisons de sécurité ou par manque de ressources disponibles³⁷. Ce droit aux contacts extérieurs se trouve de plus entériné par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce que celle-ci considère que le manque de contacts avec le monde extérieur peut être constitutif d'un traitement inhumain et dégradant, voire de torture³⁸, en violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, le détenu jouit d'un droit à un minimum de contacts garantis, sur base de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De manière plus précise, ce droit aux contacts avec le monde extérieur du détenu se décompose lui-même en au moins quatre « *sous-droits* »³⁹. Dans le cadre du présent travail, seuls deux sont pertinents quant à la problématique de l'équilibre entre ces droits et le droit de grève des agents pénitentiaires, soit le droit à la correspondance, d'une part, et le droit à la vie privée et familiale, d'autre part. Ceux-ci seront développés ci-après aux points e) et f).

e) Droit à la correspondance

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit à la correspondance. Ce droit est aussi consacré par le CPT⁴⁰ et par les règles pénitentiaires européennes⁴¹. Ce droit peut néanmoins faire l'objet de restrictions, mais uniquement temporairement et individuellement, pour motifs de sécurité, sans en outre pouvoir jamais être inférieur à un niveau minimal⁴².

Par le passé, ce droit à la correspondance fut purement et simplement refusé dans le chef de(s) détenus, au motif qu'il s'agissait d'une limitation indissociable de la détention⁴³. La Cour européenne des droits de l'homme modifia sa jurisprudence⁴⁴ par la suite, reconnaissant la jouissance de ce droit dans le chef des détenus. Ultérieurement, la jurisprudence de la Cour

³⁷ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *op. cit.*, §51. ; cité par S. SNACKEN, *op.cit.*, p. 105.

³⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Ilascu e.a c. Moldavie et Russie*, 8 juillet 2004, §432, 443 à 449.

³⁹ S. SNACKEN, *op. cit.*, p.106. ; Les droits non développés dans le présent travail sont les suivants : le droit à la liberté d'expression et le droit de vote, ceux-ci n'ayant pas de pertinence particulière dans le cadre du présent travail.

⁴⁰ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *op. cit.*, §51.

⁴¹ « *Contacts avec le monde extérieur*

24.1 Les détenus doivent être autorisés à communiquer aussi fréquemment que possible – par lettre, par téléphone ou par d'autres moyens de communication – avec leur famille, des tiers et des représentants d'organismes extérieurs, ainsi qu'à recevoir des visites desdites personnes ».

⁴² « *24.2 Toute restriction (...) nécessaire à la poursuite et aux enquêtes pénales, au maintien du bon ordre, de la sécurité et de la sûreté, (...) doit néanmoins autoriser un niveau minimal acceptable de contact. ».*

Pour davantage d'information sur le contenu des Règles pénitentiaires européennes voir : Conseil de l'Europe, *Règles pénitentiaires européennes*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2006, pp. 41 à 108.

⁴³ S. SNACKEN, *op. cit.*, p. 108.

⁴⁴ Au terme de l'arrêt suivant : Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, 25 février 1975.

s'affina pour étendre les contacts du détenu couverts par le droit à la correspondance⁴⁵. Ainsi, tombent actuellement dans le champ de l'article 8 les contacts suivants : l'avocat⁴⁶, la famille, et certains tiers tels des journalistes ou des amis. Cette protection induit par ailleurs, par suite de la jurisprudence⁴⁷ de la Cour, une obligation positive des Etats s'agissant de faciliter la correspondance⁴⁸.

Des limitations de ces droits sont de plus seulement possibles selon cette même jurisprudence, à la triple condition d'être légales, légitimes et nécessaires. La première condition est remplie dans le cas où une législation prévoit pareille restriction, mais celle-ci doit être claire et accessible⁴⁹. La seconde condition, du but légitime se trouve respectée si la restriction a pour but de, notamment, protéger un des buts légitimes expressément listé à l'article 8§2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Quant à la condition de nécessité, elle se trouve évaluée à l'aune de la proportionnalité de la restriction ; il s'agit de savoir s'il existe d'autres moyens moins attentatoires à ce droit qui permettent de garantir la sécurité⁵⁰.

f) Le droit à la protection de la vie privée et familiale

Ce droit, consacré à l'article 8 §1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, fut reconnu par la jurisprudence de la Cour, dès 1982, comme garantissant au détenu de conserver des contacts affectifs avec sa famille, malgré la restriction inhérente à l'emprisonnement. Ce droit doit d'ailleurs être maintenu, avec l'aide du personnel pénitentiaire⁵¹. Néanmoins, des restrictions à ce droit sont possibles si trois conditions génériques sont remplies. Premièrement, la restriction doit être prévue par la loi. Deuxièmement, la restriction doit viser un but légitime mentionné au §2 de ce même article 8. Enfin, la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique. De plus, la Cour a déjà jugé que l'interdiction totale de visite ne pouvait avoir lieu qu'à titre exceptionnel, pour des motifs personnels et précis, et qui doivent être proportionnés⁵². Par voie de conséquence, il y a lieu d'en déduire que l'interdiction des visites opérées par le personnel pénitentiaire en temps de grève se trouve être en violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprétée par la Cour. En effet, la restriction ici opérée au droit à la vie familiale ne respecte pas les conditions prévues à l'article 8§2 de la Convention. En effet, la loi ne prévoit pas d'interdiction des visites en cas de

⁴⁵ S. SNACKEN, *op. cit.*, p. 108.

⁴⁶ Ce contact est aussi garanti sur base de l'article 6 de la Convention, sur base de l'accès aux tribunaux et aux avocats.

⁴⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Cotlet c. Roumanie*, 3 mars 2003.

⁴⁸ S. SNACKEN, *op. cit.*, pp. 108 et 109.

⁴⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Labita c. Italie*, 6 avril 2000.

⁵⁰ S. SNACKEN, *op. cit.*, pp. 110 à 112.

⁵¹ Cour eur. D.H., arrêt *Messina c. Italie*, 28 septembre 2000, §61. ; S. SNACKEN, *op. cit.*, pp. 113 et 114.

⁵² Voir notamment : Cour eur. D.H., arrêt *Ferla c. Pologne*, 20 mai 2008, §47 et 48.

grève. Néanmoins, les deux autres conditions peuvent être considérées comme remplies en ce que la défense des droits d'autrui (du personnel pénitentiaire) est considérée comme un but légitime. Malgré tout, la nécessité dans une société démocratique ne peut être considérée comme remplie en ce que le refus d'accès des familles aux prisons n'est pas nécessaire pour que le personnel pénitentiaire puisse faire entendre ses revendications en temps de grève.

Le droit à la vie privée et à la vie familiale inclut notamment le droit de se marier, le droit de fonder une famille, les droits parentaux et les droits subséquents de leurs enfants, ainsi que le droit de visite par ces derniers (famille et enfants)⁵³.

Ce droit inclut aussi le droit de recevoir la visite d'un avocat, à l'abri de toute écoute par un tiers, sur base de l'article 6§3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les restrictions à ce droit, telles que des motifs de sécurité ou un plafonnement du nombre de visites ne peuvent, selon la Cour, pas avoir pour conséquence de priver le détenu d'un droit au procès équitable⁵⁴. Le détenu n'a toutefois pas de droit à avoir des appels téléphoniques selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, contrairement au droit belge, au terme de la loi de principes⁵⁵, comme il sera vu à la section suivante (section 2, dans la sous-section 1).

Par conséquent, il peut être déduit de l'ensemble de ce qui vient d'être dit concernant les droits fondamentaux des détenus que ceux-ci se voient consacrés, par divers instruments internationaux. Se posera, dans un développement ultérieur du présent travail, la question de l'agencement de ces droits avec le droit de grève (partie I, chapitre 2).

Section 2 - Consécration nationales des droits fondamentaux des détenus

Dans la présente section, nous analyserons l'état de la reconnaissance légale et jurisprudentielle de droits dans le chef des détenus au strict niveau national, tout en faisant écho à ce qu'il a été dit précédemment à ce sujet au niveau international.

Sous-section 1 - Consécration légale de droits fondamentaux dans le chef des détenus

En droit belge, la législation a suivi pour partie les développements internationaux en matière de droits fondamentaux des détenus. Le législateur belge mit toutefois souvent de nombreuses

⁵³ Règle pénitentiaire européenne n°24.4. ; S. SNACKEN, *op. cit.*, pp. 114 et 117.

⁵⁴ M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 192 et 193.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 196. Renvoyant à Cour eur. D.H., arrêt *A.B. c. Pays-Bas*, 29 janvier 2002, §92. Pour le droit de téléphoner pour le détenu en droit belge voir : Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005, art. 64.

années à reconnaître ceux-ci dans le chef des détenus. Il fallut en effet attendre la loi de principes du 12 janvier 2005 « *concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus* » pour que la Belgique se dote enfin d'un texte législatif organisant les droits fondamentaux des détenus⁵⁶. Et ce, principalement pour couler dans un texte de loi les évolutions jurisprudentielles concernant la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international sur les droits civils et politiques. Cette innovation législative se fit principalement au moyen des articles 5⁵⁷ et 6⁵⁸ de cette loi, sans néanmoins, en pratique, améliorer la situation matérielle des détenus lors de leurs incarcérations. En attestent les nombreuses dénonciations des conditions carcérales belges par le CPT⁵⁹, ainsi que les condamnations répétées de la Belgique après l'entrée en vigueur de cette loi (indépendamment d'actions collectives de la part du personnel pénitentiaire)⁶⁰.

Quant à son contenu, la loi de principes du 12 janvier 2005 se déploie sur plusieurs axes de réformes quant aux droits fondamentaux des détenus pertinents dans le cadre du présent travail.

Premièrement, la loi de principes instaure au travers de son article 5§1^{er}, si cela était encore nécessaire, un principe général de respect prévoyant que la détention doive se dérouler dans des conditions compatibles avec la dignité humaine⁶¹. Cet article n'induit en soi aucune nouveauté, en ce qu'il n'est qu'une application au cas de la détention de l'article 23 de la Constitution belge qui précise que « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.* ».

Deuxièmement, la loi de principes instaure le principe de protection juridique, en son article 6§2, qui impose la limitation de la peine à la seule perte de la liberté de mouvement, le détenu conservant, en principe, ses autres droits⁶². Aussi, se trouve seule restreinte la liberté de mouvement du détenu. De plus, les restrictions des autres droits des détenus ne peuvent trouver

⁵⁶ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005.

⁵⁷ Art. 5. § 1er. *L'exécution de la peine ou mesure privative de liberté s'effectue dans des conditions psychosociales, physiques et matérielles qui respectent la dignité humaine, permettent de préserver ou d'accroître chez le détenu le respect de soi et sollicitent son sens des responsabilités personnelles et sociales.*

§ 2. *Durant l'exécution de la peine ou mesure privative de liberté, il est veillé à la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité.*

⁵⁸ Art. 6. § 1er. *Le détenu n'est soumis à aucune limitation de ses droits politiques, civils, sociaux, économiques ou culturels autre que les limitations qui découlent de sa condamnation pénale ou de la mesure privative de liberté, celles qui sont indissociables de la privation de liberté et celles qui sont déterminées par ou en vertu de la loi.*

§ 2. *Durant l'exécution de la peine ou mesure privative de liberté, il convient d'empêcher les effets préjudiciables évitables de la détention.*

⁵⁹ D. SCALIA, *Droit international de la détention, Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2015, pp. 41 à 44.

⁶⁰ I. FICHER et C. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC (dir.) et al., Bruxelles Larcier, 2015, pp. 95 à 98.

⁶¹ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, p. 90.

⁶² Y. VAN DEN BERGE et F. VERBRUGGEN, « Te-recht-gesteld: de interne rechtpositie van gedetineerden », *L'exécution des peines, de strafuitvoering*, A. MASSET (dir.) et al. Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 235.

leurs sources que dans la condamnation elle-même, soit être prévues par la loi, soit encore être indissociables de la détention⁶³.

Troisièmement, la loi de principes consacre le droit des détenus à la limitation des effets préjudiciables de la détention⁶⁴ (article 6§2 de la loi), cette disposition étant l'émanation du principe dit de normalisation, prévoyant d'instaurer au sein des prisons, autant se faire que peut, une situation comparable à celle du monde extérieur⁶⁵.

Corrélativement, la loi de principes institua un cadre législatif plus précis concernant les droits des détenus au moyen de l'instauration du statut juridique interne des détenus. Ce cadre législatif sera étudié ci-après, relativement à sa pertinence vis-à-vis du sujet du présent mémoire. Dans un premier temps, comme ce fut le cas au niveau international, les conditions matérielles de détention seront analysées (point a). Ensuite, les dispositions de droit national relatives aux soins de santé en prison seront abordées (point b). Enfin, un état des lieux sera établi quant aux dispositions relatives aux contacts avec le monde extérieur (point c).

a) Les conditions matérielles de la détention

L'article 41§2 de la loi de principes du 12 janvier 2005 délègue au pouvoir exécutif le soin de déterminer les conditions matérielles de détention. Il fallut attendre le 3 février 2019 pour qu'un arrêté royal se penche enfin sur la matière en prévoyant une série de mesures. Malheureusement, s'agissant des conditions de vie des détenus, un délai de 20 ans est prévu pour que les prisons du Royaume soient mises aux normes⁶⁶.

Cet arrêté fixe notamment la surface minimale d'une cellule de prison en fonction du nombre de détenus y étant incarcérés, ainsi que la composition minimale de la cellule en matière de sanitaires, ainsi que sur son entretien⁶⁷.

L'article 44 de la loi de principes fixe quant à lui un cadre concernant les normes d'hygiène en ce que le détenu doit pouvoir : « *soigner chaque jour convenablement son apparence et son*

⁶³ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 90 et 91.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 91. ; Rapport final de la Commission Dupont, *Doc.*, Ch., 2000-2001, 2 février 2001, n° 1076/1, pp.7 et 8

⁶⁵ Rapport final de la Commission Dupont, *Doc.*, Ch., 2000-2001, 2 février 2001, n° 1076/1, p. 8. ; cité par : M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, p. 91.

Voir aussi : S. SNACKEN, « « Normalisation » dans les prisons : concept et défis, L'exemple de l'Avant-projet de loi pénitentiaire belge », *L'institution du droit pénitentiaire, Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, O. De SCHUTTER (dir.) *et al.*, Paris, Bruylant, 2002, pp. 135 et 136.

⁶⁶ Arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41, § 2 et 134 § 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 14 février 2019, art. 11. ; M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 106-107.

⁶⁷ Arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41, § 2 et 134 § 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 14 février 2019, art. 1, 2 et 9.

hygiène corporelle ». Cette obligation implique, selon une lettre collective du 16 juin 2011⁶⁸, de mettre à disposition du détenu, gratuitement, le nécessaire de toilette, ainsi qu'un accès, à fréquence indéterminée, aux douches.

Concernant l'alimentation, l'article 42 prévoit qu'elle doit être fournie en suffisance. Ce contenu est précisé par la lettre collective du 16 juin 2011, qui prévoit au minimum 3 repas par jour.

Les articles 76 à 80 de la loi de principes traitent quant à eux des activités disponibles en prison. D'une part, le travail n'est pas un droit dans le chef du détenu mais bien une faveur qui lui est octroyée⁶⁹, ce qui réduit fortement les possibilités d'activités en prison⁷⁰. Par ailleurs, des formations sont prévues pour les détenus, dont l'organisation varie fortement d'une prison à l'autre, sur base de l'article 76 de la loi de principes⁷¹.

Enfin, des activités sportives sont prévues dans les prisons, pour une durée de deux heures minimum par semaine⁷², « *ainsi qu'à une promenade quotidienne ou à une autre activité récréative d'au moins une heure en plein air* »⁷³. Des activités culturelles sont prévues en prison grâce à la participation d'intervenants extérieurs. Toutes ces activités varient également fortement d'une prison à l'autre⁷⁴.

b) Les soins de santé en prison

Il faut souligner que cette partie de la loi de principes n'est pas entrée en vigueur, contrairement à la majeure partie de cette législation, limitant par-là la portée des dispositions ci-après analysées.

D'une part, l'article 88 de la loi de principes prévoit une équivalence entre les soins prodigués en prison par rapport à ceux du monde extérieur. En attendant l'entrée en vigueur de cette

⁶⁸ Lettre collective n°107 du 16 juin 2011 relative à l'entrée en vigueur de diverses dispositions des Titres III et V de la Loi de principes. Voir à ce sujet : Cds-cvt (commission de surveillance des prisons), « Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, Codex statut juridique interne », disponible sur : https://www.cds-cvt.be/fr/system/files/loi_de_principes_coordonnee_maj_2019-09-1.pdf, 9 janvier 2019.

⁶⁹ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005, art. 84 §1^{er}.

⁷⁰ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 138 à 145.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 145 à 148.

⁷² Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005.

⁷³ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005, art. 79.

⁷⁴ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 148 et 149.

disposition, la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient prévoit explicitement le même principe d'équivalence en son article 5⁷⁵.

De plus, l'article 72 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des détenus prévoit que le juge de l'application des peines peut faire libérer un détenu si l'emprisonnement devient incompatible avec son état de santé, dans le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

c) Contacts avec le monde extérieur

Selon les termes de l'article 53 de la loi de principes, le détenu a droit à avoir des contacts avec le monde extérieur et les restrictions à ce principe sont prévues par la loi.

Le droit de correspondre est, sur le plan des principes, illimité, en vertu de l'article 54 de la loi de principes : le détenu peut envoyer la quantité de lettres qu'il souhaite et ce à tout destinataire de son choix⁷⁶. Il n'existe actuellement plus de possibilité de supprimer le droit de correspondre du détenu en dehors de la détention préventive. Une restriction de ce droit ne peut avoir lieu que sur base de sanctions disciplinaires, contrairement au régime en vigueur avant la loi de principes⁷⁷. Néanmoins, cette correspondance peut, dans certains cas, se voir contrôlée⁷⁸.

Concernant les visites, l'article 59 de la loi de principes différencie deux groupes de visiteurs. Le premier est composé des personnes ne devant pas obtenir d'autorisation pour rendre visite aux détenus, tels qu'entre autres les parents, le conjoint, les frères et sœurs. S'agissant des autres personnes, elles ne peuvent visiter le détenu que moyennant autorisation préalable du directeur de l'établissement.

L'article 58 de la loi de principes prévoit que le condamné a droit à trois visites minimum par semaine, d'une durée maximale d'une heure par visite. Le parloir en commun est la règle mais, pour des raisons de sécurité principalement, la visite peut se faire dans un parloir cellulaire. Un détenu condamné ne peut être privé de visite que par des sanctions disciplinaires, sur base de l'article 133 de la loi de principes⁷⁹. Les visites de l'enfant du détenu sont quant à elles

⁷⁵ Loi du 25 août 2002 relative aux droits du patient, *M.B.*, 26 septembre 2002, article 5. ; M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, p. 121.

Y. VAN DEN BERGE et F. VERBRUGGEN, « Te-recht-gesteld: de interne rechtpositie van gedetineerden », *L'exécution des peines, de strafuitvoering*, A. MASSET (dir.) *et al.*, Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 259.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 240.

⁷⁷ M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 171 à 173.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 173 à 181.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 181 à 185.

privilégiées pour maintenir le contact parental tout en limitant les dommages sociaux dus à l’incarcération⁸⁰.

Enfin, l’avocat bénéficie d’un droit de visite beaucoup plus large que les autres visiteurs du détenu. En effet, l’accès à la prison ne peut lui être refusé que s’il existe des raisons sérieuses de croire qu’il peut compromettre gravement la sécurité dans la prison (article 67§ 5 de la loi de principes). De plus, des restrictions trop importantes des visites de l’avocat peuvent entrer en violation des articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l’homme⁸¹.

Sous-section 2 - Consécration jurisprudentielle de droits fondamentaux dans le chef des détenus

En parallèle, de manière également tardive, la jurisprudence nationale consacra des droits fondamentaux aux détenus, en se basant entre autres sur la loi de principes du 12 janvier 2005⁸². Ces décisions furent prononcées notamment dans le contexte de deux vagues de grèves dans les prisons qui frappèrent la Belgique respectivement en 2014⁸³ et 2016⁸⁴.

Certains auteurs de doctrine relevèrent à l’occasion de ces décisions que celles-ci suivirent servilement la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l’homme⁸⁵. Toutefois, certaines de ces juridictions allèrent plus loin que ladite jurisprudence européenne et définirent les grands axes d’un service minimal dans les prisons, qui coïncident plus qu’étrangement avec les recommandations émises en 2016 en la matière par le CPT⁸⁶, soulignant par-là que la pression des acteurs internationaux se traduit effectivement au travers de la jurisprudence des juridictions du fond belges⁸⁷.

Au fil de ce chapitre la question des droits fondamentaux des détenus a été développée, tant au plan national que supranational, dans l’optique de leur pertinence vis-à-vis d’une situation de grève. Il est à constater que, pour partie, ces deux plans se recoupent sur la thématique envisagée.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 186 et 187.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 187 à 189.

⁸² C. CRUCIFIX et A. GILOT, « Grève dans les prisons : pour l’instauration d’un service minimum en Belgique », *Rev. Trim. dr. h.*, Anthemis, 2017, 110/2017, pp. 301 et 302.

(Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296).

L’article se réfère à un arrêt d’appel, dont le pourvoi en cassation a été rejeté : Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, 2016/18, p. 297.

⁸³ Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, 2016/18, p. 297.

⁸⁴ Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, pp. 964 et suivantes. ; Civ. Liège (réf.), 4 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, p. 567.

⁸⁵ C. CRUCIFIX et A. GILOT, *op. cit.*, p. 304.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 305.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 305.

Il faut maintenant se pencher sur l'autre versant, indissociable, de la question consistant en l'étude du droit de grève, en général et tel que reconnu dans le chef des agents pénitentiaires.

Section 3 - La notion de service minimum et sa consécration en droit positif belge et en droit comparé, antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019

Au-delà de la consécration des droits fondamentaux des détenus, il convient d'observer qu'une notion (d'application générale) de « *service minimum* » se trouve de longue date affirmée, au terme d'un rapport dialectique au regard du droit de grève⁸⁸.

La notion ne connaît pas de définition légale, notamment en droit belge, mais bien diverses explications et tentatives de cadrages empiriques⁸⁹. Néanmoins, dans le présent mémoire nous prenons comme référentiel la définition donnée par Pierre Joassart dans son ouvrage « *Y a-t-il un service minimum en Belgique ?* ». Cette définition se présente comme suit : le service minimum peut être considéré comme « *toute obligation à l'égard de travailleurs dans un lien de subordination (que ce lien soit de nature statutaire ou contractuelle) de fournir des prestations de travail durant une période de refus collectif et concerté de travail.* »⁹⁰ (notamment en cas de grève). Il y a lieu de préciser que cette définition ne liste pas les prestations à effectuer, en ce que celles-ci varieront fortement selon le contexte visé. Il faut néanmoins ajouter que le service en question revêt une importance certaine, si pas essentielle, à l'estime de l'Etat qui l'instaure⁹¹.

Antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019, en droit positif belge, des dispositions légales consacraient la notion de service minimum et déterminaient des moyens et procédures afin d'en assurer l'organisation. Ces dispositions légales s'entendaient, d'une part, de la loi (d'application générale) du 19 août 1948 « *relative aux prestations d'intérêt public en temps de*

⁸⁸ Concernant le rapport, complexe, entre droit de grève et intérêts publics et droit des usagers du services voir : R. ANDERSEN, « Droit de grève, continuité du service public et service minimum », *Le droit du travail au XXIème siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al. Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 927 à 938.

⁸⁹ P. JOASSART, « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 61.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 61.

⁹¹ Pour davantage d'information sur le sujet du service minimum dans le secteur privé et public voir : *Ibidem*, pp. 60 à 85. ; B. LOMBAERT, « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum. Quand les usagers s'en mêlent... », *Le service public. 2. Les « lois » du service public*, H. DUMONT. (dir.) et al., Bruxelles, La Charte, 2009, pp. 82 à 103.

paix »⁹² et, d'autre part, de diverses dispositions sectorielles, telle la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève »⁹³.

De plus, les systèmes juridiques d'autres pays consacraient déjà également cette notion et des mécanismes visant à en assurer l'effectivité, de manière très diverse⁹⁴.

Cette notion se trouve être de première importance en ce qu'elle permet, déjà avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019, d'établir une certaine pondération entre le droit de grève des membres d'un service concerné par rapport aux droits des « utilisateurs » du dit service.

Chapitre 2 - Le droit de grève

Nous nous attacherons dans le présent chapitre à appréhender le droit de grève de manière générale dans un premier temps, pour ensuite passer à la question spécifique du droit de grève des agents pénitentiaires. Dans la première section, l'analyse se déroulera avec une focale sur le niveau international (section 1). Dans un second temps (section 2), une analyse comparable sera réalisée, mais en prenant comme point de départ le niveau national belge.

Section 1 - Consécutions et appréhensions supranationales du droit de grève

Sous-section 1 - Consécutions et appréhensions supranationales du droit de grève en général

La Cour européenne des droits de l'homme, au terme d'une longue évolution jurisprudentielle, a reconnu⁹⁵ que l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme couvrait aussi le droit de grève et non seulement la liberté syndicale⁹⁶.

⁹² M.B. 21 août 1948. Au sujet de cette loi, voir notamment : CRISP, « L'application de la loi du 19 Août 1948 sur les "prestations d'intérêt public en temps de paix" (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1963, 1963/12-13 (n° 192-193), pp. 1 à 27. (Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1963-12page-1.htm>)

⁹³ M.B., 17 janvier 2018.

⁹⁴ Voir à ce sujet : DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale (Française) pour l'Union Européenne sur le service minimum dans les services publics en Europe*, n°1274, 4 décembre 2003. (Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i1274.pdf>)

⁹⁵ Voir notamment : Cour eur. D.H., arrêt *Dilek et autres c. Turquie*, 17 juillet 2007. ; Cour eur. D.H., arrêt *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009.

⁹⁶ I. FICHER et C. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 100. Voir aussi: F. DORSSEMONT, « Collective action in Belgium, looking for the right to strike », *Collective action and fundamental freedoms in Europe, Striking the balance*, E. ALES (dir.) et al., Mortsel, Intersentia, 2010, p. 13.

L'OIT⁹⁷, l'organisation internationale par excellence en matière de droit du travail, reste étonnamment silencieuse sur la question du droit de grève. A tout le moins ne le reconnaît-elle pas explicitement dans des actes à portée contraignante telles que des Conventions⁹⁸. Il n'est ainsi reconnu qu'implicitement au terme de la Convention numéro 87⁹⁹, applicable aux travailleurs relevant tant du secteur public que privé¹⁰⁰.

Néanmoins, il est important de souligner que deux organes de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, reconnaissent tous deux le droit de grève, et ce depuis la fin des années 50¹⁰¹.

Par ailleurs, plusieurs instruments de droit européen reconnaissent l'existence du droit de grève, au bénéfice des travailleurs, notamment l'article 6 dernièrement de la Charte sociale européenne révisée¹⁰² et l'article 28 *in fine* de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne¹⁰³.

Sous-section 2 - Consécration et appréhensions supranationales du droit de grève dans le chef des agents pénitentiaires

Néanmoins, quoique le droit de grève soit reconnu et accepté de manière large au niveau international, il fut immédiatement constitué un régime particulier applicable aux membres de la fonction publique¹⁰⁴, dont les agents pénitentiaires font partie intégrante.

Lorsque l'Organisation internationale du travail reconnut le droit de grève, de manière implicite au terme de sa convention numéro 87, au bénéfice du personnel de la fonction publique¹⁰⁵, elle exprima en même temps le fait que cette reconnaissance n'innervait en rien de possibles

⁹⁷ L'Organisation internationale du travail, agence spécialisée de l'ONU, brasse toutes les questions liées au droit du travail.

⁹⁸ A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, « Les principes de l'OIT sur le droit de grève », *R.B.D.I.*, 2000, 2000/1, pp. 41 et 42.

⁹⁹ Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à San Francisco le 9 juillet 1948, approuvée par la loi du 13 juillet 1951, *M.B.*, 16 janvier 1952, art. 11.

¹⁰⁰ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 100.

¹⁰¹ A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, *op. cit.*, p. 42.

¹⁰² Charte sociale européenne, faite à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, *M.B.*, 28 décembre 1990, art. 6.

Article 6 – *Droit de négociation collective*

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent:(...) et reconnaissent: 4 le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

¹⁰³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice le 7 décembre 2000, approuvée par la loi du 19 juin 2008, *M.B.*, 19 février 2009, art. 28.

Article 28

Droit de négociation et d'actions collectives

Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire 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.

¹⁰⁴ A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁵ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 100.

restrictions quant à l'exercice du dit droit par les fonctionnaires. Cette réduction n'est toutefois acceptable que pour les membres des service essentiels ou exerçant l'autorité au nom de l'Etat¹⁰⁶. Vu la porosité de la délimitation entre les fonctionnaires jouissant du droit de grève et ceux n'en bénéficiant pas, une solution intermédiaire fut envisagée, consistant à ne pas interdire totalement la grève, en instaurant une obligation de service minimum, lorsque l'arrêt de l'activité concernée causerait des dommages importants au public¹⁰⁷.

Le Comité de la liberté syndicale définit les services essentiels (ceux dont la dispensation ne peut être suspendue en cas de grève) comme étant les 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* »¹⁰⁸. Cette définition, on en conviendra, est sujette à une interprétation casuistique et à une factualité importante, tant les caractéristiques particulières de chaque activité et les particularités circonstanciées déterminent les contours de la notion de services essentiels¹⁰⁹.

Le Comité de la liberté syndicale eut à traiter de la question du droit de grève dans le milieu pénitentiaire et en déduisit une règle générale permettant de faire basculer le service pénitentiaire dans la catégorie des services essentiels¹¹⁰.

Cette catégorisation a deux effets : elle évite une incertitude juridique quant au caractère essentiel ou non du service pénitentiaire, tout en permettant d'interdire ou restreindre l'exercice du droit de grève selon les cas¹¹¹.

Néanmoins, malgré la reconnaissance du service pénitentiaire comme essentiel, il reste envisageable d'instaurer au sein des prisons un service minimum de fonctionnement en cas de grève et de ne pas interdire purement l'exercice du droit de grève dans ce secteur¹¹².

Comme le relève très justement Viviane Vannes, vu la possible interdiction de la grève dans le chef des agents pénitentiaires, le législateur peut, selon toute vraisemblance, instaurer aussi un

¹⁰⁶ A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, *op. cit.*, pp. 49 et 50.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 51.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 52., citant : OIT, *Liberté syndicale et négociation collective, Etude d'ensemble de la Commission d'expert pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 69^e session*, Genève, 1983, rapport III, partie 4B, paragr. 214.

¹⁰⁹ A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, *op. cit.*, p. 52

¹¹⁰ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al. Bruxelles, Larcier, 2015, p. 920. Confirmé par : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 78. Confirmé par : P. JOASSART, « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 81 et 82.

Voir aussi : V. VANNES, *Le droit de grève, concilier le droit de grève et les autres droits fondamentaux : recours au principe de proportionnalité ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 235.

¹¹¹ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 920.

¹¹² A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, *op. cit.*, p. 54.

service minimum¹¹³ en ce que celui-ci est davantage respectueux du droit de grève des agents pénitentiaires tout en garantissant aux usagers (les détenus) un service de qualité minimale. Cependant, ce service minimum devra se limiter, dans le cas du système pénitentiaire, à remplir les fonctions strictement nécessaires à des conditions normales d'existence dans le chef des détenus¹¹⁴. Aussi, se dessine-t-il une exigence de proportionnalité en ce que le service minimum (limitant le droit de grèves des agents) doit être au maximum circonscrit afin de ne pas détériorer de manière excessive le droit de grève¹¹⁵.

En matière de proportionnalité d'une mesure (le service minimum) lésant une liberté communautaire reconnue (le droit de grève), la Cour de justice de l'union européenne effectue un triple test de vérification. Premièrement, il convient d'analyser l'aptitude de la mesure à atteindre l'objectif poursuivi. Ensuite, vient le critère de nécessité : la mesure, apte, réduit-elle de manière minimale la liberté en question ? Enfin, la proportionnalité au sens strict, impose de vérifier que le préjudice occasionné par la mesure s'avère proportionné par rapport aux avantages produits¹¹⁶. Par conséquent, dans le présent cas, le service minimum dans le milieu pénitentiaire se trouve-t-il en adéquation avec les conditions de restrictions du droit de grève.

Ainsi, un service minimum est-il envisageable, dans le chef des agents pénitentiaires, en se basant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne, en coexistence avec ledit droit de grève.

Toutefois, bien qu'étant un droit fondamental, le droit de grève n'est pas absolu¹¹⁷, comme nous venons de le voir avec l'application du service minimum. Le droit de grève peut aussi être restreint en cas d'usage excessif¹¹⁸. On pense principalement à la situation des droits fondamentaux des détenus qui peuvent se voir restreints de manière excessive en cas de grève prolongée du personnel pénitentiaire. En effet, il est courant que des organisations syndicales belges considèrent que la dégradation des conditions de détention puisse être légitime pour que la grève serve d'outil de pression envers l'employeur, quitte à impacter des personnes non

¹¹³ V. VANNES, *op. cit.*, p. 920.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 920.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 921.

Voir aussi : V. VANNES, *Le droit de grève, Concilier le droit de grève et les autres droits fondamentaux : recours au principe de proportionnalité ?*, Bruxelles, Larcier, 2015.

¹¹⁶ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXIe siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 922 à 924.

¹¹⁷ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 88. ; citant un document émanant du Sénat français sur la question : Service des études juridique du Sénat français, *L'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève*, *Etudes de législation comparée*, dossier n°67, janvier 1999. Disponible sur : <http://www.senat.fr/elc.html>. ; Confirmé par : Cour eur. D.H., arrêt *Enerji Yapi Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009, §32. : « la Cour reconnaît que le droit de grève n'a pas de caractère absolu. Il peut être soumis à certaines conditions et faire l'objet de certaines restrictions. Ainsi, le principe de la liberté syndicale peut être compatible avec l'interdiction du droit de grève des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. ».

¹¹⁸ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p.102.; A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, *op. cit.*, p. 70.

concernées par le conflit social en cours¹¹⁹. Sur ce point, ce droit contraste totalement avec les droits fondamentaux accordés aux détenus sur base de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que ces droits fondamentaux des détenus sont pour leurs parts reconnus comme disposant d'un caractère absolu. Ce constat est de plus appuyé par l'article 11 §2¹²⁰ de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée¹²¹.

Ces restrictions du droit de grève doivent néanmoins réunir certaines conditions (classiques) : être prévues par une loi, poursuivre un but légitime et être proportionnées. Il importe de souligner ici que le caractère légitime de la limitation peut se voir reconnu s'il s'agit de protéger les droits et libertés d'autrui ou la santé publique (y inclus celle des détenus)^{122 123}.

Section 2 - Consécration nationale et appréhensions du droit de grève par le droit positif belge antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019

Sous-section 1 - Consécration nationale et appréhensions du droit de grève en général

D'emblée, il convient de constater qu'initialement, il n'existait, en Belgique, aucune reconnaissance législative du droit de grève¹²⁴. Cette situation évolua par la suite à raison de l'approbation par la Belgique, dans le courant des années 80¹²⁵, d'instruments internationaux

¹¹⁹ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 887 et 888.

¹²⁰ Article 11 :

Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.

¹²¹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 102.

C. CRUCIFIX et A. GILOT, « Grève dans les prisons : pour l'instauration d'un service minimum en Belgique », *Rev. Trim. dr. h.*, Anthemis, 2017, 110/2017, p. 298.

Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296

¹²² Charte sociale européenne, faite à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, *M.B.*, 28 décembre 1990, art. 31,1^o.

¹²³ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 102 et 103.

¹²⁴ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 99.

¹²⁵ Au moyen de la loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne. ; V. VANNES, *Le droit de grève, la reconnaissance du droit de grève en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 181.

Disponible sur : [https://www.stradalex-](https://www.stradalex.com.proxy.bib.ucl.ac.be:2443/fr/sl_rech/search/root/332f2af068e59e5bfad07fbd418068e015f84edc7a0583f5fc823c46ded6f7b::1?docEtiq=DROITGREVE_014)

[com.proxy.bib.ucl.ac.be:2443/fr/sl_rech/search/root/332f2af068e59e5bfad07fbd418068e015f84edc7a0583f5fc823c46ded6f7b::1?docEtiq=DROITGREVE_014](https://www.stradalex.com.proxy.bib.ucl.ac.be:2443/fr/sl_rech/search/root/332f2af068e59e5bfad07fbd418068e015f84edc7a0583f5fc823c46ded6f7b::1?docEtiq=DROITGREVE_014)

tels que la Charte sociale européenne révisée (art 6)¹²⁶ ou le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art 8)¹²⁷.

De plus, la Belgique ne s'est jamais dotée, jusqu'à présent du moins, d'une loi générale réglant le statut juridique de la grève, à raison d'une absence de consensus entre les différents acteurs concernés (les partenaires sociaux) quant à son étendue et sa nature¹²⁸.

Par conséquent, vu le vide juridique existant en droit belge, un effet direct fut reconnu à ces dispositions internationales, en ce que les particuliers purent se prévaloir des dispositions susmentionnées dans le cadre de leurs litiges¹²⁹.

Néanmoins, il faut souligner que la jurisprudence belge fut plus prompte à reconnaître, explicitement cette fois, l'existence d'un droit de grève dans le chef du travailleur dans notre pays, et ce dès le tout début des années 90¹³⁰. La jurisprudence belge instaura, dès la reconnaissance de ce droit, un certain nombre de limites à l'exercice du droit de grève¹³¹, tel que notamment l'interdiction de piquet de grève empêchant les employés non-grévistes d'accéder à l'établissement.

¹²⁶ Article 6 :

Droit de négociation collective

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties (...) et reconnaissent:

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

¹²⁷ Article 8 :

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

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

¹²⁸ V. VANNES, *Le droit de grève, la reconnaissance du droit de grève en droit international*, Bruxelles,

Larcier, 2014, p. 181. Disponible sur : https://www-stradalex-com.proxy.bib.ucl.ac.be:2443/fr/sl_rech/search/root/332f2af068e59e5bfad07fbdd418068e015f84edc7a0583f5fc823c46ded6f7b::1?docEtiqu=DROITGREVE_014

¹²⁹ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXIe siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 895.

¹³⁰ Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 538. Cité par : V. VANNES, *Le droit du travail au XXIe siècle, Chapitre 1 - Droit de grève dans le secteur privé et service minimum*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 898.

¹³¹ V. VANNES, *op. cit.*, p. 898. La Cour de Cassation encadra, notamment dans les arrêts suivants, l'exercice du droit de grève : Cass., 28 janvier 1991, *Pas.*, 1990-1991, II, pp. 575 et 576. ; Cass., 31 janvier 1997, *Pas.*, 1997, I, p. 148.

Sous-section 2 - Consécration nationale et appréhensions du droit de grève dans le chef des agents pénitentiaires

Le droit de grève ne se retrouve pas explicitement reconnu dans le chef des agents pénitentiaires, de par l'absence de reconnaissance législative de ce droit de manière générale dans notre pays. Néanmoins, le droit de grève se trouve-t-il implicitement reconnu dans le chef des agents pénitentiaires belges au moyen du protocole d'accord n°351 du 19 avril 2010¹³², en ce qu'il prévoit des modes de prévention des conflits sociaux dans les prisons ainsi qu'une procédure particulière en cas de grève. Il est renvoyé pour le surplus au chapitre suivant (chapitre 3, section 2) du présent travail.

Par ailleurs, les normes internationales, reconnaissant le droit de grève de manière générale, bénéficiant d'un effet direct, grâce à l'évolution jurisprudentielle¹³³, trouvent à s'appliquer notamment aux travailleurs du service public, dont les agents pénitentiaires font partie (au sens organique du terme)¹³⁴.

Chapitre 3 - L'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019

Avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019, aucune législation nationale n'arbitrait le conflit entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires¹³⁵. Dès lors, convenait-il de se rabattre sur la jurisprudence internationale et nationale, ce que nous ferons dans les sous-sections suivantes (respectivement sous-sections 1 et 2). Par ailleurs, nous examinerons les mécanismes du protocole d'accord n°351 du 19 avril 2010, relativement à l'équilibre entre les droits en présence au sein du monde pénitentiaire (section 2). Ensuite, il conviendra encore d'évoquer les projets législatifs avortés en la matière (section 3). Enfin, viendront une analyse de la situation carcérale en cas de grève (section 4), ainsi que les solutions envisageables (section 5), à la veille de l'adoption de la loi du 23 mars 2019.

¹³² Protocole d'accord n° 351 conclu le 19 avril 2010 au sein du Comité de Secteur III – Justice sur les engagements respectifs du SPF justice, la direction générale des Etablissements Pénitentiaires et les organisations syndicales représentatives du personnel des service extérieurs des établissements pénitentiaires sur le renforcement du dialogue social et de la gestion des conflits au sein du secteur pénitentiaire, disponible sur : https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BEL/INT_CAT_ADR_BEL_16858_F.pdf, 19 avril 2010 .

¹³³ C.E. (6^e ch.), 22 mars 1995, n° 52.424, Henry. ; C.A., 6 avril 2000, n° 42/2000.

¹³⁴ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 99.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 106.

Section 1 - La jurisprudence

Sous-section 1 - La jurisprudence internationale

Un certain équilibre a été constitué en jurisprudence internationale sur la question de la pondération de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires. Celui-ci consiste à reconnaître le droit de grève au personnel pénitentiaire, tout en acceptant que son exercice soit soumis à diverses conditions et restrictions afin d'assurer la sécurité, la santé et la vie d'autrui, en l'espèce des détenus. Il est appréhendé que le droit de grève des agents pénitentiaires peut ainsi être réduit notamment via l'instauration d'un service minimum, mais aussi supprimé dans le chef du personnel pénitentiaire. En effet, les prestations du dit personnel pénitentiaire constituent au sens du Comité de la liberté syndicale et de la commission d'experts de la liberté syndicale, un service essentiel tel que la Commission d'experts les définit¹³⁶.

Pour le surplus, il est renvoyé au chapitre précédent (chapitre 2, section 1, sous-section 2), s'agissant de la consécration internationale du droit de grève des agents pénitentiaires où nous avons souligné les éléments suivants. Premièrement, les organisations supranationales pertinentes en matière de droit de grève – l'OIT principalement - reconnaissent, en principe, le droit de grève dans le chef des agents pénitentiaires. Deuxièmement, ce droit est susceptible de restrictions par le fait que le service (pénitentiaire) en question se trouve reconnu comme étant essentiel. Ces restrictions peuvent notamment se traduire par l'instauration d'un service minimum dans les prisons.

La jurisprudence internationale des instances juridictionnelles de l'OIT rejoint donc ici la position des diverses institutions supranationales, principalement au moyen de la convention internationale n°87, conclue sous l'égide de l'OIT.

Sous-section 2 - La jurisprudence nationale

Il est à constater que, lors des grèves connues par les prisons belges en décembre 2014 et au printemps 2016, les juridictions furent saisies de nombreuses actions en référé, aboutissant, de manière prétorienne, à l'instauration de services minima dans les prisons¹³⁷. Il faut de plus souligner que le service ici assuré se trouvait largement inspiré des prescrits du CPT.

¹³⁶ A. ODERO, B. GERNIGON, H. GUIDO, « Les principes de l'OIT sur le droit de grève », *R.B.D.I.*, 2000, 2000/1, p. 52.

¹³⁷ Voir notamment : Civ. Brabant wallon (réf.), 12 décembre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 285 à 287. Voir aussi : Civ. Bruxelles (réf.), 12 mai 2016, R.R. n°16/51/C. ; Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, R.R. n°16/3157,

Parmi les éléments inscrits par les juridictions nationales comme constituant les prestations minima à effectuer dans les prisons en cas de grève nous trouvons notamment l'organisation de trois repas par jour, l'accès aux douches un jour sur deux au moins, deux ou trois visites par semaine ainsi qu'une heure de promenade au préau quotidiennement¹³⁸.

Par conséquent, tant la jurisprudence nationale qu'internationale se montraient-elles, dans le cadre de l'antagonisme entre droit de grève et droits fondamentaux des détenus en cas de grève dans les prisons, favorables à un équilibre consistant en l'organisation (à charge des Etats) d'un service minimum dans les prisons, permettant par-là de ménager les droits en présence.

Section 2 - Le protocole d'accord n° 351 du 19 avril 2010

Ce protocole fut signé par le Ministre de la Justice et les organisations représentatives des travailleurs, afin de renforcer le dialogue social, et ainsi tendre à éviter, de manière préventive, les grèves et leurs impacts sur le quotidien des détenus.

Un tel protocole d'accord ne constitue néanmoins pas une source de droit positif, et n'est dès lors pas juridiquement contraignant. Tout au plus constitue-t-il un engagement politique de la part des signataires¹³⁹. Du fait qu'il ne constitue pas une loi au sens de l'article 31, 1° de la Charte sociale européenne, le protocole ne pouvait dès lors pas, sans violation de ladite Charte, par lui-même, réduire le droit de grève des agents pénitentiaires, fut-ce dans l'optique de protéger les droits fondamentaux des détenus¹⁴⁰.

Ce protocole d'accord de 2010 constitua néanmoins une référence s'agissant de la question qui nous occupe ici, durant la période allant de sa conclusion à l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019. Il prévoyait en substance un mécanisme préventif des conflits sociaux dans le milieu pénitentiaire au moyen du renforcement du dialogue social entre le Ministère de la Justice et les organisations représentatives des travailleurs du secteur¹⁴¹. Au terme de ce protocole, le SPF Justice s'engageait à traiter les problèmes signalés par les syndicats dans les trente jours au sein du Comité de concertation compétent¹⁴².

J.L.M.B., 2016, pp. 964 à 968. et Civ. Bruxelles (réf.), 9 mai 2016, R.R. n°16/44/C. Cités par O. NEDERLANDT, « L'action du pouvoir judiciaire face aux grèves dans les prisons », disponible sur : <https://www.justice-en-ligne.be/L-action-du-pouvoir-judiciaire>, 27 mai 2016.

Voir aussi : V. DEMERTZIS, « Le service minimum dans les prisons belges : une pomme de discorde », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 104, juin 2018, p. 81.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 81.

¹³⁹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 107.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 107.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 107.

¹⁴² *Ibidem*, p. 107.

Surtout, le protocole prévoyait, en cas de grève, qu'un préavis de grève devait être déposé par les syndicats sept jours à l'avance, avec précision des raisons et des revendications sous-jacentes. Une réunion devait ensuite avoir lieu dans les quatre jours entre les parties au sein du Comité de concertation. De plus, des conciliateurs pouvaient intervenir pour déminer le terrain¹⁴³. En cas d'accord entre les parties, celui-ci devait être étudié mensuellement par le Comité de concertation pour en vérifier la bonne exécution¹⁴⁴. Il est important de souligner qu'un arrêt de travail ne répondant pas aux conditions de préavis et de concertation était considéré comme constituant une absence injustifiée. Une évaluation annuelle du protocole était prévue¹⁴⁵. Cette évaluation n'eut jamais lieu¹⁴⁶.

Dans les faits, le Protocole n'eut pas de « *réel impact sur la pratique* » s'agissant des grèves en milieu pénitentiaire, ce que reconnut le Ministre de la Justice de l'époque¹⁴⁷.

Nous verrons dans la partie II traitant du fond de la loi du 23 mars 2019 (chapitre 3, section 2) que la philosophie de ce protocole n°351 se retrouve au sein des articles 15, 16 et 19 de cette loi.

Section 3 - Propositions de loi

Une première proposition de loi fut déposée, le 1^{er} décembre 2005¹⁴⁸, afin de couler dans un texte de loi un équilibre entre les droits fondamentaux en jeu en cas de grève, le droit de grève du personnel pénitentiaire d'une part, les droits fondamentaux des détenus d'autre part. Le projet consistait en l'établissement d'un service minimum et en conditionnant le droit de grève à des impératifs procéduraux, tout en permettant une réquisition du personnel pour assurer le fonctionnement du service¹⁴⁹. Cette proposition n'aboutit néanmoins pas. Elle fut cependant suivie par d'autres propositions de loi, aux contenus quasiment identiques¹⁵⁰, sans davantage

¹⁴³ *Ibidem*, p. 109.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 110.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 110.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 107. ; Confirmé par : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, audition du 28 novembre 2018, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, p. 56.

¹⁴⁷ L. DUFAYS., *Droit à l'action collective des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus : une équation impossible ?*, mémoire, promoteur : N. BONBLED, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2016-2017, p. 53.

¹⁴⁸ Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, déposée le 1^{er} décembre 2005 par A. BORGINON (Open Vld), *Doc.*, Ch., 2005-2006, n° 2131/001.

¹⁴⁹ I. FICHER I. et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 117.

¹⁵⁰ Voir notamment : Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, déposée le 17 janvier 2011 par C. Van CAUTER (Open Vld), S. LAHAYE-BATTHEU

de succès, par suite de la crainte du gouvernement et du parlement d'une rupture du dialogue social faute d'avoir évalué le protocole d'accord n°351¹⁵¹. En effet, cette peur trouvait son origine dans le fait que légiférer sur l'équilibre entre les droits fondamentaux en jeu en cas de grève équivaldrait à revenir, unilatéralement, sur une partie de l'accord contenu dans le protocole n°351, ce qui aurait vraisemblablement courroucé le banc syndical ayant pris part à la genèse de l'accord.

Aussi, bien que la problématique survienne récurrentement dans le paysage social et pénitentiaire belge, aucune solution législative ne fut trouvée en vue d'établir un équilibre quelconque entre droit de grève des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus en cas de grève, ayant pour nœud gordien le protocole n°351 et la crainte de réactions hostiles du banc syndical.

Section 4 - Situation en cas de grève

Avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019, en cas de grève du personnel pénitentiaire, l'article 23, § 5 de la loi du 5 août 1992 « *sur la fonction de police* »¹⁵² était seul mobilisable. En cas de grève, la police, voire la protection civile, devait dès lors s'occuper de la gestion de la prison, avec les diverses problématiques connexes : inaptitudes, peu de préparation, ...¹⁵³. En conséquence, la situation constituée en cas de grève antérieurement à l'adoption de la loi de 2019 se trouvait inadaptée en ce que les droits des détenus n'étaient pas pleinement respectés, puisque des services essentiels n'étaient pas prestés. De surcroît, les effectifs policiers mobilisés se trouvaient indisponibles s'agissant d'accomplir leurs tâches habituelles de maintien de l'ordre dans l'espace public.

(Open Vld) et P. DEWAELE (Open Vld), *Doc.*, Ch., 2010-2011, n° 1046/001. Voir aussi : Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des Établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, déposée par K. VANLOUWE (N-VA) et I. FAES (N-VA), *Doc.*, Sén., 2010-2011, n° 5-979/1.

¹⁵¹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 117 à 122. ; Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice déposée le 31 mai 2011 par K. DEGROOTE (NV-A), S. SMEYERS (NV-A), E. DEMOL (NV-A), S. VANDEPUT (NV-A), K. GROSEMANS (NV-A) et I. De MEULEMEESTER (NV-A), *Doc.*, Ch., 2010-2011, n° 1512/001.

¹⁵² Art. 23. § 1. *Sauf réquisition particulière des autorités judiciaires, les services de police assurent l'extraction des détenus nécessaire à l'exécution des missions de police judiciaire dont ils sont chargés.*

(...)

§ 5. ((La Police Fédérale) et, dans les circonstances visées aux articles 61 et 62 de la loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* », la police locale, assuraient le maintien de l'ordre et la sécurité dans les prisons en cas d'émeute ou de troubles susceptibles de menacer gravement l'ordre public, lorsqu'elles en sont requises par le Directeur général des établissements pénitentiaires ou par son délégué, lorsque les moyens et le personnel de l'administration pénitentiaire se révélaient inopérants.

¹⁵³ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 112 à 114.

Par conséquent, la situation en cas de grève dans les prisons s'avérait un peu bancal tant au niveau des droits fondamentaux des détenus qu'au niveau du personnel mobilisé. De ce fait, d'autres solutions nécessitaient d'être envisagées, la prochaine section traitera justement des solutions envisageables.

Section 5 - Solutions envisageables

Diverses solutions étaient envisageables dans le chef du législateur afin de répondre à l'insatisfaction de la situation dans les prisons en cas de grève¹⁵⁴.

En premier lieu, l'interdiction pure et simple du droit de grève des agents pénitentiaires pouvait être envisagée afin de protéger (notamment) les droits des détenus¹⁵⁵.

Cet écartement du droit de grève au profit des droits fondamentaux des détenus pouvait procéder de la considération que, en cas de conflit entre deux droits hiérarchiquement inégaux, celui de rang inférieur est à écarter au profit de celui de rang supérieur¹⁵⁶. En effet, il était soutenable que les droits fondamentaux des détenus, tels que le droit à la vie¹⁵⁷ ou le droit à la dignité au sens de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants¹⁵⁸, priment le droit de grève des agents pénitentiaires.

Cette option pose problème vis-à-vis du principe de proportionnalité, en présence de possibilités de mesures moins attentatoires au droit de grève des agents pénitentiaires. Par conséquent, cette option risquait fort d'être désapprouvée par les juridictions nationales (la Cour constitutionnelle en particulier) ou internationales (la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'union européenne, ...).

La deuxième option pouvait consister à prévoir la possibilité de réquisitionner du personnel autre que la police et la protection civile pour gérer la prison : les militaires¹⁵⁹. Néanmoins, vu les effectifs nécessaires et les aptitudes requises pour ce rôle, cette solution paraissait peu réalisable.

¹⁵⁴ Pour un examen plus exhaustif des différentes solutions théoriquement envisageables avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019 : voir : L. DUFAYS *op. cit.*, pp. 58 à 73.

¹⁵⁵ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 114 à 116.

¹⁵⁶ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) *et al.*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 889.

¹⁵⁷ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, art 2.

¹⁵⁸ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, art 3.

¹⁵⁹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 114 à 116.

Enfin, la dernière option consistait à instaurer un service minimum dans les prisons. Cette solution est préconisée, notamment par le CPT depuis 2005¹⁶⁰, afin de sauvegarder les droits des détenus¹⁶¹, tout en ménageant, si possible, les droits des agents pénitentiaires.

La philosophie sous-jacente de l'instauration d'un service minimum s'avère être celle de continuer à assurer, a minima, malgré la grève, des services considérés comme essentiels pour les besoins de la population carcérale. Ce service minimum serait alors maintenu aussi longtemps que l'intérêt collectif l'exige, plaçant ainsi cet intérêt général au-dessus des intérêts particuliers des grévistes¹⁶², au nom notamment du principe de la continuité des services publics¹⁶³. Cette solution constitue donc une atteinte à l'exercice du droit de grève en ce qu'elle restreint, pour le temps des prestations de service minimum, le droit de grève du personnel concerné en l'obligeant à prêter partiellement pour que le service au citoyen soit toujours rendu, a minima¹⁶⁴.

Selon une partie de la doctrine, la légalité d'un tel système ne semble pas pouvoir être questionnée¹⁶⁵. Leur analyse se base sur la Charte sociale européenne révisée, la Charte des droits fondamentaux et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que sur les termes de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶⁶. En effet la Charte sociale européenne elle-même, tout comme la Convention européenne des droits de l'homme, prévoient la possibilité de restreindre le droit de grève, aux conditions génériques de légalité, finalité, nécessité et proportionnalité¹⁶⁷. Ces conditions se trouvent être remplies dans l'hypothèse d'une loi portant instauration d'un service minimum dans les prisons¹⁶⁸.

Parmi les éléments inscrits par les juridictions nationales comme constituant les prestations minima à effectuer dans les prisons en cas de grève nous trouvons notamment l'organisation de

¹⁶⁰ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev. Trim. dr. h.*, 2020, n°122, p. 189.

¹⁶¹ I. FICHER et C. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC. (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 116 et 117.

¹⁶² V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXIe siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 889.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 917.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 917.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 917. ; Confirmé en cela par les conclusions du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi de la loi du 23 mars 2019 « concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire », voir *infra*. partie II, chapitre 4, section 1.

¹⁶⁶ Art. 11 de la Convention

¹⁶⁷ V. VANNES, *op. cit.*, pp. 918 et 919.

¹⁶⁸ Pour un développement plus approfondi, voir : V. VANNES, *op. cit.*, pp. 917 à 925.

trois repas par jour, l'accès aux douches un jour sur deux au moins, deux ou trois visites par semaine ainsi qu'une heure de promenade au préau quotidiennement ¹⁶⁹.

PARTIE II - LA LOI DU 23 MARS 2019 «CONCERNANT L'ORGANISATION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES ET LE STATUT DU PERSONNEL PÉNITENTIAIRE»

Dans la présente partie du mémoire, la focale sera mise sur la loi du 23 mars 2019, qui a vocation à réformer les fondements même de l'organisation pénitentiaire antérieurement constituée.

Dans un premier chapitre (chapitre 1), l'accent sera mis sur le contexte politique ayant induit (pour partie) l'adoption de la loi du 23 mars 2019, notamment l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014. Dans un second temps, sera esquissé le projet de loi ainsi que son parcours législatif (chapitre 2). Viendra ensuite l'analyse de la substance de la loi du 23 mars 2019 et de ses divers arrêtés royaux d'exécution s'agissant de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires (chapitre 3). Viendra enfin, dans le chapitre 4, la confrontation des dispositions de la loi du 23 mars 2019 et de ses arrêtés d'exécution au regard du respect des droits des détenus et du droit de grève.

Chapitre 1 - Contexte politique de l'adoption de la loi du 23 mars 2019 : l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014

Il s'impose de recontextualiser l'adoption de la loi du 23 mars 2019, et ce, afin d'éclairer de manière plus pertinente le contenu de ce texte.

Tout d'abord, comme nous l'avons vu précédemment, il convient de constater que de nombreuses propositions de loi s'égrènent sur une période allant de 2005 à 2014, avec des cheminements divers, sans jamais aboutir à l'adoption d'une norme de droit positif contraignante s'agissant de l'équilibre entre les droits fondamentaux des détenus et le droit de grève des agents pénitentiaires. La doctrine donne une explication éclairante à ces échecs à répétition : ils seraient dus à une peur de la part des divers gouvernements et partis composant les majorités successives de, par une intervention législative en la matière, court-circuiter les partenaires sociaux. Cette crainte était fondée notamment sur la considération que le protocole n° 351 prévoyait une évaluation annuelle des mesures (non contraignantes) par les partenaires sociaux et le gouvernement. Cette évaluation n'eut cependant jamais lieu, comme déjà

¹⁶⁹ V. DEMERTZIS, « Le service minimum dans les prisons belges : une pomme de discorde », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 104, juin 2018, p. 81.

mentionné dans la partie précédente (partie I, chapitre 3, section 2) relative au protocole d'accord n°351. Aussi, le législateur fédéral craignait-il, en légiférant, de mettre à mal le dialogue social avec les partenaires sociaux actifs au sein du secteur pénitentiaire¹⁷⁰.

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014¹⁷¹ prévoit l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans les prisons afin de sauvegarder les droits fondamentaux des détenus, par suite de la mise en demeure du CPT et de l'échec du protocole d'accord numéro 351, ci-avant analysé. L'accord de gouvernement précise que ce service devait être mis en place en concertation avec les partenaires sociaux. L'accord fait sur ce point écho à la proposition de loi du 12 janvier 2005 évoquée ci-avant (partie I, chapitre 1, section 3)¹⁷². Sur la question du service minimum dans le secteur pénitentiaire, l'accord de gouvernement fut confirmé au sein du Plan justice du 17 novembre 2014¹⁷³.

Des pressions de plus en plus fortes pesaient sur notre pays afin que celui-ci instaure un service minimum afin de protéger les droits fondamentaux des détenus.

En effet, d'une part, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans son arrêt *Clasens contre Belgique*¹⁷⁴ avait condamné la Belgique pour violation de l'article 3 de la Convention pour ne pas avoir instauré le dit service minimum, dont l'absence causa un préjudice aux détenus lors de grèves dans les prisons entre avril et juin 2016.

D'autre part, la jurisprudence belge en la matière tenait le même discours : la Belgique, en se refusant à instaurer (en droit positif) un service minimum dans les prisons en cas de grève du personnel, violait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que le traitement réservé aux détenus durant ces événements constituait un traitement inhumain et/ ou dégradant¹⁷⁵.

D'autre part également, l'isolement dont souffrait la Belgique sur la question du service minimum dans les prisons¹⁷⁶ la mettait en porte à faux vis-à-vis des autres pays membres du

¹⁷⁰ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 116 à 118.

¹⁷¹ Accord ayant fait l'objet de la déclaration de gouvernement du 14 octobre 2014 (Déclaration du gouvernement fédéral, accord de gouvernement, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n° 0020/001, pp. 136 et 137).

¹⁷² I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 111.

¹⁷³ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé introductif, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004, p. 4.

¹⁷⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019.

Voir aussi : L. DESCAMPS et D. SCALIA., « Droit pénal et pénitentiaire », *Journal européen des droits de l'homme*, 2019,2019/4, p. 289.

¹⁷⁵ Bruxelles (18e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, 2016/18, 7 mai 2016. Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/jt_2016_18-en/doc/jt2016_18p297. ; Liège (1^{re} chambre), 23 novembre 2016, *J.L.M.B.*, 2017/29, p. 1375.

Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/jlmb_2017_29-en/doc/jlmb2017_29p1375 ; O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, p. 191.

¹⁷⁶ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 123.

Conseil de l'Europe¹⁷⁷, réduisant par-là les justifications possibles de cette absence d'intervention législative.

De surcroît, les rapports répétés du CPT, très critiques s'agissant de la situation pénitentiaire belge, insistaient de manière récurrente sur la nécessité pour notre pays d'instaurer un service minimum dans le milieu pénitentiaire, afin de protéger les droits des détenus en cas de grèves du personnel pénitentiaire¹⁷⁸. La question fut à ce point lancinante - le CPT requérait cette réforme depuis 2005¹⁷⁹ - que l'institution internationale décida, en mars 2014, de mettre en demeure la Belgique de se réformer sur ce point¹⁸⁰. On ne peut que constater la proximité temporelle et de contenu entre cette mise en demeure du CPT et la prise en compte par la Belgique de cette problématique : l'accord de gouvernement de 2014 en tient compte dans son programme et s'y réfère explicitement¹⁸¹. De plus, par la suite, d'importantes grèves dans les prisons belges entre avril et juin 2016 et l'action du CPT rappelèrent encore la nécessité d'une intervention du législateur belge.

En 2014, le CPT initia une procédure pouvant mener à une déclaration publique¹⁸². Elle dû mener celle-ci à son terme, suite à l'absence de réaction de la part de la Belgique. Le 13 juillet 2017, une telle déclaration publique fut adoptée, fait tout à fait exceptionnel¹⁸³, soulignant la gravité des manquements belges. Lors de cette déclaration, le CPT enjoignit à la Belgique d'instaurer un service minimum dans les prisons en cas de grèves. Une telle prise de position du CPT soulignait l'importance de la lacune belge, le CPT n'étant admissible à exprimer une telle déclaration publique que si l'Etat en question ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation¹⁸⁴. Ainsi, la Belgique subit-elle une intense pression internationale pour modifier l'organisation pénitentiaire en cas de grève¹⁸⁵.

¹⁷⁷ L. DESCAMPS et D. SCALIA., *op. cit.*, p. 289. ; O. NEDERLANDT, « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *Rev.trim.dr.h.*, 2018, 113/2018, Anthemis, p. 301

¹⁷⁸ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 116 et 117.

¹⁷⁹ V. DEMERTZIS, *op. cit.*, p. 80.

¹⁸⁰ I. FICHER et C. GUILLAIN, « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, F. KRENC (dir.) *et al.*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 11, 117 et 123. ; L. DESCAMPS et D. SCALIA., *op. cit.*, p. 289.

¹⁸¹ I. FICHER et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 117.

¹⁸² O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev. Trim. dr. h.*, 2020, n°122, p. 189.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 189 et 192.

Voir aussi : O. NEDERLANDT, « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *Rev.trim.dr.h.*, 2018, 113/2018, Anthemis, p. 299.

¹⁸⁴ Convention européenne pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, signée à Strasbourg le 26 novembre 1987, approuvée par la loi du 7 juin 1991, *M.B.*, 29 janvier 1992, art. 10.

¹⁸⁵ L. DESCAMPS et D. SCALIA., *op. cit.*, p. 290.

De plus, l'Observatoire international des prisons, via sa section belge, milita pour l'instauration d'un service minimum dans les prisons afin de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus¹⁸⁶. L'OIP fut rejoint en cela par la Ligue des droits Humains qui, tout en dressant une synthèse de la situation antérieure à l'adoption de la loi du 23 mars 2019, souligna l'importance de l'instauration d'un service minimum¹⁸⁷.

Par ailleurs, la doctrine se fit l'écho de ces pressions et condamnations multiples en se montrant clairement favorable à l'instauration d'un service minimum¹⁸⁸.

Enfin, le milieu institutionnel belge, européen et international, les milieux académiques, le monde judiciaire et le milieu associatif poussèrent de manière unanime afin de voir un service minimum dans les prisons être instauré en Belgique¹⁸⁹. Ces pressions multiples acculèrent la Belgique à légiférer en la matière, ce qu'elle fit au moyen de la loi du 23 mars 2019.

Les syndicats quant à eux ne se déclarèrent pas en faveur d'une intervention législative relativement au service minimum dans les prisons. Ils ne souhaitaient pas davantage une loi déterminant un équilibre entre le droit de grève des agents pénitentiaires et les droits fondamentaux des détenus¹⁹⁰. Leur position paraît donc en réalité se caractériser par une volonté de maintenir le statu quo.

Chapitre 2 - Le projet de loi et son parcours

Le projet de loi qui finit par déboucher sur l'adoption de la loi du 23 mars 2019 fut le fruit, comme dit au chapitre précédent relatif au contexte d'adoption de la loi, d'intenses pressions nationales, européennes et internationales. L'avant-projet de loi fut validé en Conseil des

¹⁸⁶ OIP Belgique, « Grèves ». Disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/thematiques/greves/>, s.d., consulté le 16 février 2021. ; OIP Belgique, « Les détenus pris au piège quand le droit de grève viole les droits de l'homme les plus fondamentaux », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/documents/communiqués-de-presse/>, 11 décembre 2014.

¹⁸⁷ Ligue des droits de l'Homme, « Pour un service minimum en prison durant les grèves... Et un service maximum au quotidien », disponible sur : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/ANALYSE_LDH_2018_service_garanti_prisons.pdf, mai 2018, pp. 1 et 2.

¹⁸⁸ C. CRUCIFIX et A. GILOT, « Grève dans les prisons : pour l'instauration d'un service minimum en Belgique », *Rev. Trim. dr. h.*, Anthemis, 2017, 110/2017, pp. 305 et 306. (Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296) ; O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev. Trim. dr. h.*, 2020, n°122, p. 188.

Voir aussi : V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXI^e siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 889. ; *Ibidem*, pp. 881 et suivantes.

¹⁸⁹ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, p. 193.

¹⁹⁰ Aucun élément doctrinal ou de presse ne permettant de leur donner un quelconque rôle en faveur d'une initiative législative en la matière.

Ministres le 15 juin 2018, avant d’être négocié officiellement avec les syndicats du personnel pénitentiaire. Les négociations avec ceux-ci se terminèrent le 9 juillet 2018. Néanmoins, des discussions informelles étaient en cours avec les syndicats depuis l’été 2017¹⁹¹. Le 31 octobre 2018, le gouvernement déposa, suite aux pressions pesant sur la Belgique pour instaurer un service minimum pénitentiaire, un projet de loi en matière (notamment) de service minimum dans les établissements pénitentiaires¹⁹². Aussi, le projet fut-il largement inspiré par les reproches adressés à la Belgique, notamment dans le chef du CPT¹⁹³. Durant le processus parlementaire, il est apparu que bon nombre d’experts, organisations et directeurs de prisons étaient favorables au projet d’instaurer un service minimum dans les prisons¹⁹⁴.

Les discussions entre le gouvernement et les syndicats pendant le parcours législatif de la loi du 23 mars 2019 furent, au moins pour partie, infructueuses. Les syndicats articulaient plusieurs griefs à l’adresse du gouvernement pour expliquer cet embourbement des discussions. Premièrement, selon les syndicats, aucun budget spécifique n’était débloqué du chef de la réforme législative, limitant par-là sa mise en œuvre. Deuxièmement, ils dénonçaient le projet de loi comme procédant d’une attaque du droit de grève¹⁹⁵.

Il est important de souligner que, in fine, la loi fut votée par la majorité en place, soit MR, N-VA, CD&V et Open Vld, rejoints par ECOLO, Groen, le cdH et Défi (qui étaient alors dans l’opposition au niveau fédéral). Les partis suivants, le PS, le PTB et le sp.a, s’y sont opposés, invoquant que le texte portait atteinte au droit de grève des agents pénitentiaires. En cela, ces partis se firent les relais, au sein du parlement fédéral, des positions syndicales sur la question¹⁹⁶(développé ultérieurement au chapitre 4).

La loi fut publiée au Moniteur belge le 21 avril 2019. Les dispositions pertinentes de la loi au regard de la problématique de la compatibilisation du droit de grève des agents pénitentiaires et des droits fondamentaux des détenus entrèrent en vigueur le 1^{er} juillet 2019¹⁹⁷.

¹⁹¹ Projet de loi concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé introductif, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004, pp. 4 et 5.

¹⁹² O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, p. 193.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 199. Confirmé par : Projet de loi concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé introductif, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004, p. 7.

¹⁹⁴ Confirmé par : Projet de loi concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, p. 11.

¹⁹⁵ Belga, « Service garanti dans les prisons : pas d’accord entre les syndicats et le Ministre de la Justice , des négociations mardi », disponible sur : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_service-garanti-dans-les-prisons-pas-d-accord-entre-les-syndicats-et-le-ministre-de-la-justice-des-negociations-mardi?id=9952189 , 21 juin 2018.

¹⁹⁶ Belga, « Feu vert pour le service minimum dans les prisons », disponible sur : <https://www.sudinfo.be/id107510/article/2019-03-14/feu-vert-pour-le-service-minimum-dans-les-prisons>, 14 octobre 2019.

¹⁹⁷ Loi du 23 mars 2019 concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 37.

Plusieurs arrêtés royaux furent pris en exécution de certaines dispositions de la loi du 23 mars 2019 (voir ci-après chapitre 3).

Chapitre 3 - Analyse du contenu de la loi du 23 mars 2019 s'agissant de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires

Le présent chapitre s'attèlera à l'analyse de la substance de la loi du 23 mars 2019 s'agissant de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires (en l'espèce les articles 15 à 20 de la loi) et se subdivisera lui-même en plusieurs sections. La première section traitera ainsi de la méthodologie utilisée par le législateur quant à la détermination de l'équilibre entre les droits fondamentaux des détenus et le droit de grève des agents pénitentiaires (section 1). Pour suivre, une seconde section traitera quant à elle des droits fondamentaux reconnus dans le chef des détenus au terme des articles 17 et 18 de la loi du 23 mars 2019 (section 2). Quant à l'organisation de la prison en période de grève, la section 3, traitera des mécanismes destinés à garantir le respect des droits (fondamentaux) des détenus en cas de grève.

Section 1 - Méthodologie de la loi du 23 mars 2019 s'agissant de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires

En analysant la loi du 23 mars 2019, trois dimensions sautent immédiatement aux yeux : la méthodologie, l'angle de perception du problème et la solution à y apporter. En effet, concernant tout d'abord la méthodologie et la perception du problème, il est clair que le problème présenté ici s'avère être l'existence de tensions sociales au sein du personnel pénitentiaire, qui se traduisent par des grèves de durées variées. Il n'est donc pas ici, selon l'approche envisagée, question d'une amélioration des conditions de travail du personnel pénitentiaire afin de réduire ou limiter la survenance de grèves dans les prisons. La solution qui y est apportée se compose d'une part d'une limitation, d'une conditionnalisation du droit de grève des agents pénitentiaires, et, d'autre part, de l'institution d'une possibilité de réquisition du personnel en cas de nécessité, et ce, dans l'optique d'une préservation des droits essentiels des détenus¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 15 et 16.

La logique suivie ici tient donc en une forme de continuité du service pénitentiaire, appliquant par-là le principe général de la continuité du service public¹⁹⁹. Il convient de constater que, en cela, la loi suit le tracé emprunté par toutes les propositions de lois n'ayant pas abouti précédemment en matière de service minimum dans les prisons. En cela, la loi constitue en quelque sorte l'aboutissement du projet législatif remontant au moins à 2005.

Section 2 - Les droits fondamentaux des détenus en cas de grève – les articles 17 et 18 de la loi du 23 mars 2019

Le siège de la matière, au sein de la loi du 23 mars 2019, se situe aux articles 17 et 18 de celle-ci. L'article 17 stipule, in limine : « *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 : (...)* »

Ensuite, l'article énonce une série de services, en apportant quelques précisions pratiques.

Tout d'abord concernant les repas, le détenu, en cas de grève « (...) 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 (...)* ». Pour certaines associations s'occupant des détenus, principalement l'Observatoire international des prisons, il est à regretter qu'aucun nombre de repas ne soit précisé, contrairement aux recommandations du CPT préconisant 3 repas distincts par jour²⁰⁰.

Ensuite, concernant l'hygiène du détenu, le détenu doit être « (...) 2° *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 ; (...)* ».

De plus, concernant l'accès aux soins médicaux dans le chef des détenus, le détenu « (...) 3° *reçoit les soins médicaux et de bien-être, y compris la continuité de ceux-ci, que son état de santé requiert ; (...)* ». Le détenu se voit donc assurer l'accès aux soins de santé nécessités par son état, mais aussi la continuité de ceux reçus avant la détention. Il convient néanmoins de tempérer l'avancée ici constatée. Principalement par le fait que les soins prodigués doivent obligatoirement équivaloir à ceux disponibles dans la société civile, non sur base de la loi

¹⁹⁹ B. LOMBAERT, « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum. Quand les usagers s'en mêlent... », *Le service public. 2. Les « lois » du service public*, H. DUMONT (dir.) et al. Bruxelles, La Chartre, 2009, pp. 55, 56, 72 à 77.

²⁰⁰ OIP Belgique, « Droits des détenus en temps de grève ... un minimum syndical », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/droits-des-detenus-en-temps-de-greve-un-minimum-syndical/>, 21 juin 2018.

analysée mais bien à partir de l'article 88 de la loi de principes²⁰¹. Mais aussi par le fait que « *la continuité des soins* » prévue ne doit pas être assurée avec le même médecin traitant, sauf exception²⁰². Ce principe n'est pas révolutionnaire en ce que l'article 87 de la loi de principes prévoyait déjà que les soins visent à maintenir ou restaurer le bien-être du détenu, ce qui inclut nécessairement la continuité d'une large part des traitements antérieurs à la détention. L'article 87 de la loi de principes n'était cependant pas encore entré en vigueur, contrairement à l'article 17,2° de la loi du 23 mars 2019.

De plus, les frais liés à la visite du médecin traitant restent à charge du détenu²⁰³. La loi du 23 mars 2019 n'apporte donc pas de réelle avancée en matière de soins de santé pour les détenus au regard de la loi de principes de 2005. La loi de 2019 a cependant pour mérite de souligner que ces services doivent être maintenus en cas de grève.

Par ailleurs, la possibilité de promenade est maintenue pendant la grève. En effet, même en cas de grève, le détenu « (...) 4° a la possibilité d'avoir accès à l'air libre pendant une heure au minimum ; (...) », ce qui n'avait pas toujours été le cas par le passé pendant les grèves dans le milieu pénitentiaire en ce que les détenus se retrouvaient parfois enfermés 24h sur 24 en cellule²⁰⁴. A cet égard également, la loi de 2019 apporte une réelle solidification des droits des détenus.

L'article 17 de la loi de 2019 rappelle et consacre enfin le droit essentiel du détenu à avoir des contacts avec le monde extérieur, même en cas de grève : le détenu « (...) 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 ; (...) ».

Plusieurs remarques s'imposent ici.

Pour commencer, cet aspect des droits des détenus a souvent été négligé lors des grèves dans les prisons en ce que les grévistes ne laissaient souvent pas ou peu de personne(s) entrer en

²⁰¹ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005, art. 88.

²⁰² Art 91 de la loi de principes.

²⁰³ M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, p. 127.

²⁰⁴ OIP Belgique, « Les détenus pris au piège quand le droit de grève viole les droits de l'homme les plus fondamentaux », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/documents/communiqués-de-presse/> , 11 décembre 2014.

contact avec les détenus (avocats, famille, proches)²⁰⁵. Avec l'adoption de la loi de 2019, cette problématique se trouve ici résolue, à tout le moins en théorie.

Ensuite, une différence essentielle est établie entre la correspondance d'une part et les visites et contacts téléphoniques d'autre part. Les premiers ne sont que peu limités en ce qu'ils ont lieu quotidiennement, et sans limite quantitative, ni influence selon la durée de la grève. Les seconds quant à eux ne sont pas réglementés en cas de grève de moins de deux jours, ce qui laisse assez songeur sur leurs organisations en ce cas. Quand la grève dépasse cette durée, un seuil minimal d'une fois par semaine est prévu.

Cette différence de traitement peut s'expliquer par la plus grande latitude donnée par les juridictions internationales, la Cour européenne des droits de l'homme en tête, s'agissant des contacts sociaux de manière générale, celle-ci acceptant des restrictions importantes selon les cas²⁰⁶. De fait, la correspondance, comme nous l'avons vu *supra* dans la première partie (chapitre 1, section 1, sous-section 2, point e)), ne peut que rarement être supprimée mais peu néanmoins être limitée selon certaines modalités définies par la Cour européenne des droits de l'homme²⁰⁷. Les visites²⁰⁸ peuvent, quant à elles, déjà en temps normal, être limitées en nombre, et peuvent se trouver très réduites en des cas particuliers tout en restant acceptables aux yeux de la Cour²⁰⁹. Quant aux communications téléphoniques, il n'existe pas, selon la Cour, de droit subjectif dans le chef du détenu en la matière²¹⁰.

La loi établit néanmoins une différence parmi les visites, entre d'une part les proches du détenu et d'autre part l'avocat, en ce que le second n'est pas inclut dans la première catégorie ni limité en terme de visites auprès du prévenu, sur base de ses droits de la défense : le détenu « (...) 6° peut exercer ses droits de la défense en ce compris la possibilité de recevoir la visite de son avocat ; (...) ».

Par ailleurs, fut-ce en cas de grève, le détenu :

« 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 ;

²⁰⁵ Voir notamment : OIP-section belge, « Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues », 2017, disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/files/uploads/2020/02/Notice-2016.pdf> , p. 161.

²⁰⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Messina c. Italie*, 28 septembre 2000, §61.

²⁰⁷ Voir à ce sujet : M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 172 à 179.

²⁰⁸ Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1er février 2005, art. 58.

²⁰⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Messina c. Italie*, 28 septembre 2000, §61.

²¹⁰ Cour eur. D.H., arrêt *A.B. c. Pays-bas*, 29 janvier 2002, §92. Cité par M.-A. BEERNAERT, *op. cit.*, pp. 196 et 197.

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

Enfin, comme le déplora l'Observatoire international des prisons, ni l'article 17 ni quelque autre article de la loi ne garantit l'accès des détenus à des activités en période de grève pénitentiaire²¹¹, pourtant prévues par la loi de principes du 12 janvier 2005 (voir à ce sujet : première partie (chapitre 1, section 1, sous-section 2, point c)) relative aux activités des détenus). Cette lacune peut potentiellement s'expliquer par le fait qu'il ne s'agit pas d'un droit fondamental au même titre que ceux garantis par la loi (hygiène, santé, correspondance, ...) et que l'arbitrage se fit ici en faveur du droit de grève des agents pénitentiaires.

Concernant l'article 18 de la loi du 23 mars 2019, il énonce *in limine* « *Pendant toute la durée de la grève l'accès à la prison est garanti aux personnes suivantes : (...)* », en présentant ensuite une longue liste de personnes ayant accès à la prison pendant toute la durée de la grève, sans condition. Parmi celles-ci, on peut mentionner que jouissent d'un tel accès privilégié (inconditionnel) : les agents pénitentiaires qui ne participent pas à la grève (article 18 alinéa 1^{er}, 1°), le personnel de soins (article 18 alinéa 1^{er}, 2°) et les avocats des détenus (article 18 alinéa 1^{er}, 3°).

Ces droits de visite privilégiés sont nécessaires dans la mesure où, sans eux, plusieurs éléments de la loi seraient ineffectifs. Ainsi, le personnel de soins jouit de cette prérogative dans le but de pouvoir remplir ses missions en matière d'accès aux soins de santé du détenu prévu à l'article 17 de la loi de 2019²¹² (mais aussi dans la loi de principes (articles 87 et suivants)). Ce privilège vise aussi à permettre le respect par la Belgique de ses obligations (notamment) internationales sur le plan du droit à la dignité et du droit à la vie du détenu, qui pourraient être mises à mal en cas de refus d'accès du personnel soignant à la prison. Concernant les avocats, le droit fondamental en jeu se trouve être celui du droit à la défense, en ce que, sans visite de ceux-ci le détenu pourrait éprouver de grandes difficultés à organiser sa défense et à préparer son procès ou sa réinsertion future.

Enfin, les agents pénitentiaires non-grévistes bénéficient d'un accès privilégié à la prison pour pouvoir permettre la viabilité du service minimum en prison et, partant, de la protection de tous les droits des détenus en jeu.

²¹¹ OIP Belgique, « Droits des détenus en temps de grève ... un minimum syndical », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/droits-des-detenus-en-temps-de-greve-un-minimum-syndical/>, 21 juin 2018.

²¹² Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 36 et 37.

Par conséquent, il peut être déduit, qu'en comparaison avec la loi de principes, la loi du 23 mars 2019 n'introduit ici que peu d'éléments réellement novateurs, tout en précisant ce qui était déjà contenu en germe dans la loi de principes.

En effet, premièrement, en ce qui concerne les repas fournis aux détenus, tel que prévus à l'article 17 alinéa premier 1^o, une disposition analogue, quoique moins précise, se retrouve à l'article 42 de la loi de principes (tel que vu *supra* dans la première partie (chapitre 1, section 2, sous-section 1, point a))).

Deuxièmement, de la même manière, en matière d'hygiène, la loi du 23 mars 2019, au terme de son article 17 alinéa 1^{er}, 2^o, ne fait que préciser ce qui était déjà sous tendu en l'article 44 de la loi de principes (tel que vu *supra* dans la première partie).

Troisièmement, par contre, la loi de principes se trouve être plus détaillée quant à la question des soins de santé et du bien-être en prison, en ce qu'un chapitre entier (les articles 87 à 108) (non encore en vigueur) (voir *supra* dans la première partie (chapitre 1, section 2, sous-section 1, point b)) traite de la question, quand la loi du 23 mars 2019 se cantonne à les citer à l'article 17 alinéa 1^{er}, 3^o.

Quatrièmement, la même analyse trouve à s'appliquer concernant la question des contacts que le détenu peut avoir avec le monde extérieur (y compris avec son avocat), en ce que la loi de principes, en ses articles 53 à 70, détaille les contacts et leurs modalités, de manière systématique (voir *supra* partie I, chapitre 1, section 2, sous-section 1, point c)), là où la loi du 23 mars 2019 se limite à les énumérer, en son article 17 alinéa premier 5^o et 6^o. Mais, cette nouvelle loi a au moins le mérite de reconnaître, en son article 18, une liste de personnes qui conservent un droit d'accès à la prison en cas de grèves, ce qui n'était pas prévu dans le cadre de la loi de principes.

Enfin, concernant les promenades et autres activités, il est à constater que, si les deux lois évoquent la possibilité de promenades d'une heure minimum (article 17 alinéa 1^{er}, 4^o de la loi du 23 mars 2019 et l'article 79§1^{er} de la loi de principes) (voir à ce sujet *supra* la première partie), la loi de principes va plus loin en ce qu'elle évoque la possibilité d'autres activités en ses articles 76 à 80.

Dès lors, nous pouvons conclure que la loi de principes va systématiquement plus loin et plus en profondeur que la loi du 23 mars 2019 dans la reconnaissance de droits (fondamentaux) dans le chef du détenu. Ce constat peut trouver à s'expliquer par le fait que la loi du 23 mars 2019 vise à protéger les droits essentiels et vitaux des détenus en cas de grève, limitant par-là les droits couverts dans le chef du détenu. Ce constat explique aussi la brièveté de l'explication des

droits maintenus dans le chef des détenus (en son article 17 principalement), en ce que cette énonciation doit se lire en ayant en parallèle la loi de principes, qui donne un contenu ferme à ces rappels de principes.

Section 3 - Mécanismes destinés à garantir le respect des droits (fondamentaux) des détenus en cas de grève

La loi du 23 mars 2019 prévoit, en son cœur, divers mécanismes en vue de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus en cas de grève, qui seront étudiés ci-dessous.

Sous-section 1 - Le plan des prestations à effectuer et des mesures à prendre par les membres du personnel visant à assurer les services essentiels en cas de grève – l'article 19 de la loi du 23 mars 2019

Pour commencer, il convient de relever que la loi du 23 mars 2019, au terme de l'article 19 §1^{er} ²¹³, laisse au pouvoir exécutif le soin de régler, par arrêté royal, la structure générale du plan des prestations à effectuer en cas de grève, en vue du maintien des services essentiels prévus à l'article 17.

L'arrêté royal du 4 août 2019²¹⁴, pris en exécution du présent article cite en son article 2, de manière très vague, les tâches qui devront être maintenues en cas de grève comme étant de direction, opérationnelles, de logistique et « *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* ». Cette liste de prestations très large et vague pose question en ce qu'elle ne permet pas de voir de réelle distinction quantitative et qualitative au regard d'un fonctionnement normal.

Comme le souligne le §2 du même article 19 de la loi : « § 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.* ».

Aussi, le plan en lui-même sera quant à lui construit au travers du comité de concertation, au niveau de chaque prison, avec les organisations représentatives des travailleurs. Mais, vu le

²¹³ Ainsi, comme le prévoit l'article 19§1^{er} de la loi du 23 mars 2019 : § 1^{er}. *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.*

²¹⁴ 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, *M.B.*, 7 août 2019, art. 2.

caractère vague des prestations à effectuer en cas de grève, ce comité bénéficie d'une très large autonomie dans la désignation des effectifs et des fonctions nécessaires durant la grève.

Néanmoins, l'article 19 dernier paragraphe²¹⁵ prévoit que si le comité de concertation n'arrive pas à élaborer le plan dans un délai de 3 mois après l'entrée en vigueur de la loi, le Ministre de la Justice prendra alors le relais et déterminera les prestations et mesures constitutives du plan. Il s'agit ici d'un pouvoir d'immixtion important dans le chef du ministre. En effet, il s'agit là d'un évitement de la concertation sociale avec les syndicats, qui sont pourtant des acteurs indispensables pour le bon fonctionnement du service pénitentiaire. De plus, ce pouvoir peut potentiellement forcer les organisations syndicales soit à admettre des concessions concernant le plan soit à prendre le risque de se voir imposer par l'exécutif un plan de fonctionnement en cas de grèves, limitant par-là l'autonomie décisionnelle du syndicat ainsi qu'indirectement le droit de grève du personnel pénitentiaire.

Sous-section 2 - La concertation sociale obligatoire en cas de conflit social – l'article 15 de la loi du 23 mars 2019

Comme le prévoit l'article 15 de la loi du 23 mars 2019²¹⁶, en cas de conflit social au sein des prisons une concertation sociale doit avoir lieu dans le comité de concertation compétent créé au sein du SPF Justice. Les modalités de cette concertation sont fixées par arrêtés royaux²¹⁷ et concernent au minimum les points 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. »*

²¹⁵ § 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.

²¹⁶ 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 : (...)

²¹⁷ Voir à ce sujet : 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, M.B., 4 décembre 2019.

Cette disposition appelle plusieurs remarques.

Premièrement, il faut constater que le mécanisme de concertation social ici prévu se trouve être préventif quant à la survenance d'une grève, comme le prévoyait déjà le protocole d'accord n°351 présenté dans la partie précédente (partie I, chapitre 3, section 2). L'idée sous-jacente dans les deux cas semble être de vouloir éviter autant que faire se peut des conflits sociaux susceptibles d'être résolus au moyen de la concertation sociale.

Deuxièmement, il est prévu que la concertation se déroule au sein du comité de concertation compétent du SPF Justice, ce qui n'est pas sans rappeler que le protocole d'accord n°351 disposait en ce sens. Ici également, le but avoué se trouve être de permettre au maximum la concertation sociale en vue de désamorcer le conflit social ²¹⁸.

Enfin, selon le prescrit de l'article 15 alinéa 3, 5° de la loi du 23 mars 2019, les arrêtés royaux pris en exécution doivent traiter du délai de dix jours entre l'annonce de la grève et le début de celle-ci, ainsi que du fonctionnement de ce comité de concertation. Il s'agit ici d'une procéduralisation de la grève en ce que celle-ci, pour être légalement valide, doit respecter une procédure bien spécifique. Cette procédure, déjà esquissée par l'article 15 de la loi²¹⁹, trouve son prolongement dans l'article 16 de celle-ci et au terme des différents arrêtés d'exécution.

L'article 16 susmentionné fera l'objet d'une analyse particulière dans la sous-section suivante.

Sous-section 3 - Mécanismes de mobilisation des moyens humains requis aux fins du respect de l'équilibre entre respect des droits des détenus et respect du droit de grève (article 16 de la loi du 23 mars 2019)²²⁰

L'article 16 constitue la clé de la loi du 23 mars 2019 quant à la procédure à suivre dans le cas d'un dépôt de préavis de grève dans le secteur pénitentiaire. Cette procédure peut, potentiellement, déboucher sur une réduction du droit de grève des agents pénitentiaires en ce que ceux-ci se voient retirer la possibilité de participer à la grève, et ce pour chaque jour prévu de grève.

La procédure définie par l'article 16 de la loi du 23 mars 2019 se déroule selon plusieurs étapes.

²¹⁸ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 34.

²¹⁹ *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 : ...

²²⁰ Voir à ce sujet le résumé qu'en fait le Conseil d'Etat au terme de son analyse quant à l'avant-projet de la loi du 23 mars 2019. Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 69 et 70.

Premièrement, le directeur de la prison prend les mesures nécessaires pour le bon fonctionnement des services pénitentiaires, selon le plan élaboré sur base de l'article 19 de la loi, prévoyant les services maintenus en cas de grève.

Deuxièmement, le directeur doit dresser une liste des agents qui ont confirmé ne pas participer à la grève, sur base des déclarations faites par les agents de participer ou non à la grève, et ce au minimum 3 jours avant le début de celle-ci.

Les agents peuvent, en cas de grève de plus de deux jours, modifier leurs déclarations, au minimum 48 heures avant le jour en question, et ce dès le deuxième jour de celle-ci. Ces confirmations sont confidentielles et détruites à la fin de la grève.

De plus, les agents n'ayant pas confirmé leur participation ou non à la grève sont considérés comme restant à leurs postes.

Par ailleurs, et il s'agit ici d'un point sensible de la procédure, si la grève dure plus de deux jours et que les membres du personnel disponible ne suffisent pas quant aux services à prester, le directeur de la prison en informe les organisations représentatives des travailleurs afin d'y remédier. Il paraît étonnant que, suite aux confirmations des agents, le directeur de la prison s'adresse aux syndicats pour remédier au manque de personnel, celui-ci étant, normalement, tiers à la décision des agents de participer à la grève. Ensuite, en cas d'absence de solution à ce niveau, le directeur informe le gouverneur de province (le gouvernement de la région de Bruxelles-capitale dans le cas de Bruxelles).

Une discussion triangulaire se déroule alors entre le gouverneur de province, les syndicats et le directeur de l'établissement problématique, afin d'atteindre le taux de présence nécessaire pour l'accomplissement du service minimum. Une des dispositions envisagées consiste en l'injonction aux agents pénitentiaires de venir prester en prison afin de permettre l'accomplissement des services prévus à l'article 17 de la loi (voir *supra* section précédente). Cette disposition, pouvant paraître anodine au premier abord, s'avère en réalité être de la plus haute importance. En effet, celle-ci prévoit la réquisition d'une partie du personnel pénitentiaire, ayant par essence décidé de participer à la grève, pour effectuer des tâches essentielles en prison²²¹. Par conséquent, le droit de grève de ces agents se trouve fort réduit : ils ne peuvent pas participer à la grève comme leur déclaration initiale le prévoyait. Aussi, cette disposition réduit-elle de manière importante le droit de grève d'agents pénitentiaires, dans le

²²¹ Confirmé par l'analyse de l'avant-projet de loi par le Conseil d'Etat : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 77. Confirmé par : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé introductif, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004, p. 8.

but d'assurer que les droits fondamentaux des détenus soient garantis en cas de grève au moyen du maintien de services de bases prévus à l'article 17 de la loi. Néanmoins, lors du commentaire des articles durant le processus législatif de la loi, le gouvernement déclara ne pas vouloir porter atteinte par cet article au droit de grève, le présentant comme la contrepartie d'une organisation des grèves permettant la continuité des missions du service pénitentiaire²²².

Enfin, l'article 16 prévoit en son dernier alinéa des sanctions, sauf motif valable, envers les agents qui ne se présenteraient pas à la prison. Aussi, l'agent participant à la grève ne se trouve-t-il pas sanctionné par sa seule participation. Ces sanctions sont prévues, à l'évidence, pour contraindre les agents non-grévistes à se rendre au travail, dans le but d'éviter toute absence de dernière minute, qui pourrait empêcher le fonctionnement optimal du service minimum pénitentiaire. Les agents non-grévistes visés à cet égard se trouvent être, tout à la fois :

-les membres du personnel qui ont communiqué leur intention de ne pas participer au jour de grève²²³;

- 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 grève²²⁴ ;

-les membres du personnel réquisitionnés pour assurer le service minimum²²⁵.

Conformément au prescrit de l'arrêté royal du 19 novembre 2019²²⁶, ces membres du personnel pénitentiaire sont placés en position de non-activité du chef d'absence injustifiée (s'ils sont des agents statutaires)²²⁷, ou en suspension de contrat de travail du chef d'absence injustifiée (s'ils sont des agents contractuels)²²⁸, sans qu'il s'agisse à cet égard d'une sanction disciplinaire²²⁹. Ils ne peuvent prétendre à rémunération du chef de cette absence²³⁰.

²²² Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 34.

²²³ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 16 § 3, 1^o.

²²⁴ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 16 § 3, 2^o et 16 § 1^{er} al 5.

²²⁵ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 16 § 3, 3^o.

²²⁶ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019.

²²⁷ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 16 al 1^{er}.

²²⁸ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 16 al 2.

²²⁹ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 16 § 3 al 2.

²³⁰ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 16 § 3 al 3.

Les procédures à appliquer, en vertu de l'article 16 de la loi du 23 mars 2019, en cas de conflit social, sont détaillées au terme de l'arrêté royal du 19 novembre 2019 « portant exécution des articles 15 et 16 de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire ».

Quatre procédures distinctes sont à cet égard définies, respectivement dans le cas d'un conflit social sans préavis de grève²³¹, dans le cas d'un conflit social avec préavis de grève (à l'exception des préavis de grève au niveau interprofessionnel)²³², dans la négociation en cas de conflit social avec ou sans préavis de grève à l'exception des préavis de grève au niveau interprofessionnel²³³ et dans le cas d'une action syndicale « prise par une confédération représentée au Conseil national du Travail »²³⁴.

Sous-section 4 - Mécanisme d'extension des modalités de réquisition du personnel nécessaire en cas de grève (article 20 de la loi du 23 mars 2019)

L'article 20 de la loi du 23 mars 2019 prévoit qu'un an après l'entrée en vigueur de la loi, et à chaque fois où il sera jugé nécessaire, le Comité de concertation compétent²³⁵ évalue si les services garantis à l'article 17 l'ont été correctement. S'il est constaté que dans le cadre d'une grève de 2 jours ou moins, les services garantis à l'article 17 n'ont pu être prestés par manque de personnel, le Roi peut étendre aux grèves de moins de deux jours les mécanismes applicables à celles de plus de deux jours (article 16 §2 et 3 de la loi). Le délai d'un an avant évaluation posa question durant le parcours législatif de la loi en ce qu'il induisait que les droits fondamentaux des détenus seraient potentiellement violés pendant les grèves de moins de deux jours jusqu'à l'extension ci-avant évoquée. Le gouvernement répondit que ce délai avait été inscrit à la demande des syndicats lors des négociations²³⁶.

²³¹ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 2 et 6.

²³² 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 7 à 13.

²³³ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 14.

²³⁴ 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 15.

²³⁵ Soit le Comité de concertation institué par l'arrêté ministériel du 29 juillet 1987 portant création des Comités de concertation de base pour le SPF Justice et désignation de leurs présidents.

²³⁶ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 38.

Sous-section 5 - Comparaison de la loi du 23 mars 2019 avec la loi du 19 août 1948²³⁷ relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix.

Un parallèle pertinent peut être fait entre la loi du 23 mars 2019 présentement analysée et la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêts public en temps de paix.

Comme le souligne Viviane Vannes, la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêts public en temps de paix « *contraint certains travailleurs et certains employeurs, participant à une grève ou à un lock-out, à devoir suspendre momentanément le conflit et à reprendre le travail afin de faire face aux besoins vitaux de la population et de l'Etat.* »²³⁸. Cette loi vise ainsi, dans l'immédiat après la seconde guerre mondiale, « *à assurer a minima le maintien des besoins économiques et sociaux élémentaires de la population et le maintien des services essentiels au bon fonctionnement de l'Etat belge...* »²³⁹.

Tant la loi du 23 mars 2019 que celle du 19 août 1948 limitent l'exercice du droit de grève pour certains travailleurs en vue de permettre la continuité de certains services²⁴⁰. De plus, dans les deux cas, les services dont la continuité est prévue assurent les besoins vitaux d'une partie de la population, les prisonniers dans le cas de la loi du 23 mars 2019, la population en général dans le cas de la loi du 19 août 1948²⁴¹.

Enfin, au terme des deux lois, il est prévu un organe de concertation entre les organisations représentatives des travailleurs et les représentants du patronat, avec en figure intéressée tierce l'Etat.

En effet, dans le cas de la loi du 19 août 1948, la discussion quant aux services essentiels à assurer est prévue au sein des commissions paritaires (composées de représentants des syndicats et des employeurs)²⁴². Mais, en cas d'absence d'accord, est prévue, comme dans le cas de la loi du 23 mars 2019, une intervention de l'autorité publique pour déterminer les services à assurer (induisant par là une restriction de l'exercice du droit de grève)²⁴³.

Le même schéma se reproduit lors de l'analyse de la loi du 23 mars 2019, avec quelques spécificités. En effet, au terme de cette loi, la discussion relative aux effectifs nécessaires au bon fonctionnement de la prison doit se développer, dans un premier temps en tout cas, au sein

²³⁷ *M.B.*, 21 août 1948.

²³⁸ V. VANNES, « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXIe siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, P. GOSSERIES (dir.) et al., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 907.

²³⁹ *Ibidem*, p. 909.

²⁴⁰ Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948, art. 1 et 2.

²⁴¹ Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948, art. 1 et 2 ; V. VANNES, *op. cit.*, p. 909.

²⁴² Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948, art. 1 et 2.

²⁴³ Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948, art. 2bis.

du comité de concertation, où les représentants syndicaux dialoguent avec la direction. Cependant, en cas d'échec de ces discussions, l'autorité publique reprend la main et intervient pour déterminer le plan de fonctionnement en cas de grève²⁴⁴.

Au vu de ces nombreux parallèles entre ces deux lois, nous pouvons en déduire que la loi du 23 mars 2019 ne dénote pas tant que cela en voulant instaurer un service minimum dans les prisons. En effet, déjà par le passé, en particulier au terme de la loi du 19 août 1948, le législateur est intervenu pour assurer le fonctionnement de services essentiels à la population, au prix, si nécessaire, de la restriction du droit de grève du personnel concerné.

Chapitre 4 - Confrontation des dispositions de la loi du 23 mars 2019 au regard du respect des droits des détenus et du droit de grève

Dans le présent chapitre, une attention particulière sera mise sur la confrontation des dispositions de la loi du 23 mars 2019 au regard du respect des droits des détenus et du droit de grève. Ce chapitre se subdivisera lui-même en plusieurs sections distinctes. Dans un premier temps, l'avis du Conseil d'Etat sera abordé quant à l'avant-projet de la loi du 23 mars 2019 (section 1). Dans un second temps, une attention toute particulière sera de mise quant à l'analyse des débats parlementaires durant le parcours législatif de la loi, notamment lors des débats en commission parlementaire (section 2). Ensuite, viendront les réactions et prises de positions, notamment des organisations de défense des détenus et des organisations syndicales suite à l'adoption de la loi du 23 mars 2019 (section 3). Viendront enfin respectivement la section 4 relative à la conformité de la loi au regard des recommandations et exigences nationales et internationales, ainsi que la dernière section (section 5) relative au recours en annulation introduit à l'encontre de la loi du 23 mars 2019.

Section 1 - L'avis du Conseil d'Etat du 11 octobre 2018

Le Conseil d'Etat, dans son analyse de l'avant-projet de la loi du 23 mars 2019²⁴⁵ commença par souligner l'importance d'une intervention législative fédérale en matière pénitentiaire pour organiser le service vu l'enjeu des droits fondamentaux des détenus, mais aussi pour constituer un rapport de force légal entre les parties (les agents d'une part et les détenus d'autre part). De

²⁴⁴ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 19 §2 et 3.

²⁴⁵ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 62 à 103.

plus cette intervention législative se justifie par la nécessité « *d'assurer en toutes circonstances l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire* »²⁴⁶. Par ailleurs, le Conseil d'Etat lui-même retrace la genèse de droits garantis dans le chef des détenus au sein de la législation belge dans les pressions internationales, et plus particulièrement du CPT en la matière²⁴⁷.

Le Conseil d'Etat considère également l'intervention législative fédérale comme justifiée en ce qu'elle concerne la mise en œuvre des droits fondamentaux des détenus telle que la dignité humaine ainsi que le droit de grève des agents pénitentiaires²⁴⁸. Ce qui justifie, selon le Conseil d'Etat, de déroger aux articles 37 et 107 de la Constitution belge en ce qu'ils réservent l'organisation de la fonction publique (et donc des prisons) au Roi²⁴⁹.

Le Conseil d'Etat analyse ensuite la question des restrictions possibles au droit de grève des agents pénitentiaires en vue de protéger des droits tiers d'importance²⁵⁰ (en l'espèce, ceux des détenus. Sur cette question, il est renvoyé à la partie du travail concernant le droit de grève (partie I, chapitre 2).

Vient par après le constat opéré par le Conseil d'Etat de la nécessité de limiter le droit de grève des agents pénitentiaires en vue de garantir le droit des détenus. Cette limitation doit néanmoins être proportionnée et justifiée, en écho à la jurisprudence internationale en la matière²⁵¹ (voir à ce sujet : partie I, chapitre 2, section 1, sous-section 2 du travail). Il conclut en l'espèce que le délai de dix jours entre le préavis de grève et le début de celle-ci peut être considéré comme justifié et proportionné²⁵².

Les autres remarques du Conseil d'Etat relevant davantage de l'imprécision des termes employés et d'erreurs légistiques, celles-ci ne seront pas analysées dans le présent mémoire.

In fine, le Conseil d'Etat valide dès lors l'admissibilité de principe des restrictions du droit de grève des agents pénitentiaires induites par la loi nouvelle en vue de protéger les droits

²⁴⁶ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 65.

²⁴⁷ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 65 et 66.

²⁴⁸ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 67.

²⁴⁹ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 64, 65, 67 et 68.

²⁵⁰ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 70 à 77.

²⁵¹ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, p. 78.

²⁵² Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 79 à 81.

fondamentaux des détenus sur base du droit positif supranational et de la jurisprudence analysée ci-avant en la matière (partie I, chapitre 2 du travail).

Section 2 - Les débats parlementaires

Les débats parlementaires furent, tout comme la conception du projet de loi, influencés par les pressions pesant sur la Belgique. En effet, lors des débats parlementaires, il fut maintes fois fait référence à celles-ci et en particulier aux rapports critiques du CPT sur les prisons belges (voir *supra* partie I, chapitre 1, section 1, sous-section 2)²⁵³.

Ces débats parlementaires virent principalement s'opposer les tenants du droit de grève et ceux privilégiant les droits des détenus²⁵⁴.

Initialement, le projet reçoit un accueil favorable de plusieurs groupes politiques lors de sa présentation à la Chambre des représentants. Notamment du groupe politique Ecolo-Groen qui déclare soutenir le projet poussé par le gouvernement, vu la nécessité de garantir davantage les droits des détenus, via l'imposition d'une présence minimale en prison en temps de grève²⁵⁵.

Du côté de la N-VA, il est mis en avant que la réforme constituerait un pas dans la bonne direction afin que les détenus ne soient pas les victimes principales des grèves des agents pénitentiaires, sans pour autant vider le droit de grève de sa substance²⁵⁶. La N-VA se présente par ailleurs comme promoteur depuis de nombreuses années de ce service garanti au sein des prisons : « *c'était* » (le service garanti) « *un cheval de bataille de notre groupe et nous nous sommes réjouis que le gouvernement actuel inscrive enfin ce thème dans sa déclaration gouvernementale.* »²⁵⁷ et déclare donc (via un de ses élus à la Chambre des représentants)

²⁵³ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev.Trim.dr.h.*, 2020, n°122, p. 199.

²⁵⁴ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale et discussion des articles et votes, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 10 à 36. ; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 3 à 38.; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1^{er} mars 2019, n°3351/007, pp. 4 et 5.

²⁵⁵ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004, p. 11. ; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 28 et 29.

²⁵⁶ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 11 et 12.

²⁵⁷ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 25 et 26.

soutenir le projet de loi avec entrain : « *nous accomplissons (...) un progrès majeur et c'est pourquoi nous voterons « oui » avec enthousiasme.* »²⁵⁸.

Le cdH, quant à lui, souligne comprendre les enjeux de l'instauration d'un service minimum dans les prisons tout en soulignant que la source du problème (les grèves) réside dans le mal-être du personnel pénitentiaire quant à ses conditions de travail²⁵⁹. Le cdH rappelle par ailleurs que, selon lui, il aurait été préférable de « *voir évoluer le protocole ad hoc* » (le protocole d'accord n°351, voir à ce sujet *supra* partie I, chapitre 3, section 2) et non d'instaurer un service minimum²⁶⁰, pour malgré tout déclarer, in fine, que l'instauration d'un service minimum constitue un mal nécessaire au vu de l'échec des négociations dans le cadre normatif (non contraignant) du protocole n°351²⁶¹. Le cdH, pour ces raisons, soutient le projet de loi²⁶².

Néanmoins, certains groupes politiques se montrèrent plus critiques sur le sujet. En effet, le PS estime, via sa membre Madame Ozlem Ozen, que le service minimum prévu n'est pas la solution et constitue plutôt un paravent pour cacher la négligence dont sont victimes les prisons. De surcroît, Madame Ozen avance que les réquisitions prévues par le texte seraient trop attentatoires au droit de grève des agents pénitentiaires, et limiteraient par conséquent la négociation collective²⁶³. Le PS, par la voie de Madame Onkelinx, fait savoir que son parti ne soutiendrait pas le texte soumis, la situation pénitentiaire ne justifiant pas, selon le parti, de porter atteinte au droit de grève²⁶⁴. De plus, le PS estime que le projet de loi rompt l'équilibre établi entre le droit de grève des agents pénitentiaires et les droits fondamentaux des détenus²⁶⁵.

Le PS se trouve suivi dans son analyse par la porte-parole du sp.a, qui rapporte que le législateur, après des années de restrictions budgétaires et de pressions internationales, se décide enfin à agir, non pour améliorer les conditions carcérales mais bien pour faire taire ceux qui

²⁵⁸ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 25 et 26.

²⁵⁹ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 12 et 13.

²⁶⁰ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, audition du 28 novembre 2018, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 70 et 71.

²⁶¹ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 30 et 31.

²⁶² « *Voilà pourquoi le cdH votera ce texte.* ». : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, p. 31.

²⁶³ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 14 à 16.

²⁶⁴ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1^{er} mars 2019, n°3351/007, p. 5.

²⁶⁵ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, p. 26.

s'en plaignaient en limitant le droit d'action collective en instaurant un service minimum. En découle l'opposition du sp.a au projet de loi ²⁶⁶.

Conjointement, le PS et le sp.a reprochent au projet de s'attaquer uniquement aux conséquences des grèves pour les droits fondamentaux des détenus et non aux causes de celles-ci, à trouver, selon eux, dans les conditions de vie et de travail en prison²⁶⁷.

Le CD&V, quant à lui, tempère les déclarations du sp.a et du PS en soulignant que le Conseil d'Etat lui-même avait reconnu que le texte atteignait un certain équilibre en matière de service minimum sans, selon le CD&V, vider le droit de grève de sa substance²⁶⁸. Par l'entremise de son représentant lors des débats parlementaires, Monsieur Raf Terwingen, le CD&V fait savoir qu'il soutient le texte (défendu d'ailleurs, au nom du Gouvernement, par le Ministre de la Justice de l'époque, Monsieur Koen Geens, membre du CD&V)²⁶⁹.

Le PTB quant à lui déclare s'opposer catégoriquement au texte proposé, estimant que le texte violait le droit de grève tel que garanti par la convention n° 87 de l'OIT. De plus, selon le porte-parole du parti, les droits des détenus ne peuvent servir d'arguments pour limiter le droit de grève en ce que ces droits seraient correctement respectés en temps de grève²⁷⁰. Aussi, le PTB, en contradiction avec les constats du CPT²⁷¹ notamment, considère que les droits fondamentaux des détenus se trouvaient déjà convenablement respectés dans le cadre des grèves du personnel pénitentiaire²⁷².

De plus, Défi, dans le cadre des débats en séance plénière au parlement, invoque que le projet de loi ne constitue pas, selon lui, la solution la plus adéquate aux maux du système pénitentiaire belge (mauvaises conditions de vie et de travail en prison) en ce que les problèmes structurels ne se trouvent pas résolus. Néanmoins, selon Défi, tout en étant légalement admissible, le service minimum prévu par la loi est nécessaire au vu de la dépendance totale des détenus à

²⁶⁶ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 16 à 18.

²⁶⁷ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 25 à 28.

²⁶⁸ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 20 et 21.

²⁶⁹ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, p. 21.

²⁷⁰ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1^{er} mars 2019, n°3351/007, pp. 4 et 5.

²⁷¹ Voir notamment à ce sujet l'introduction du mémoire ainsi que la partie I, chapitre 1, section 2, sous-section 1 traitant des droits fondamentaux des détenus.

²⁷² Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, p. 31.

l'égard du personnel pénitentiaire en cas de grève et des risques d'atteintes aux droits fondamentaux des détenus liés à ces contextes de crispations sociales²⁷³.

Il est à noter que, durant l'ensemble du parcours législatif du projet de loi, les représentants du MR et de l'Open Vld se firent particulièrement discrets en ce que ceux-ci se contentèrent d'un minimum d'intervention lors des débats parlementaires, sans dévoiler la position du parti sur la question, se limitant à quelques courtes questions techniques²⁷⁴. Néanmoins, faisant tous deux parties de la majorité gouvernementale et vu l'absence de critique réelle lors des débats parlementaires, il y a lieu d'en déduire que le projet de loi convient dans son ensemble au MR et à l'Open Vld²⁷⁵.

Le Ministre de la Justice de l'époque, Monsieur Koen Geens, membre du CD&V, reconnut quant à lui que le service minimum ne pourrait pas régler tous les problèmes qui agitaient les prisons belges (surpopulation, vétusté, ...) mais ajouta qu'il s'agissait là d'une responsabilité collective vu l'héritage reçu par son ministère des précédentes législatures²⁷⁶. Et il ajouta que le service minimum devait être imposé vu les demandes de diverses instances internationales, ainsi qu'au vu de l'isolement de la Belgique au niveau européen sur la question²⁷⁷.

Il est enfin à noter que, lors du vote article par article en première lecture en Commission Justice, les 14 votes se répartirent comme suit concernant les dispositions de la loi pertinente quant au sujet du présent mémoire (les articles 15 à 20) : douze votes pour et deux votes contre (vraisemblablement le PTB, le PS et / ou sp.a, sans certitude vu l'absence de détail quant à la répartition de votes lors des débats en Commission)²⁷⁸.

Il est à souligner qu'une pondération comparable des votes fut observée en seconde lecture lors du débat en en Commission Justice, la répartition des 13 votes se décomposant alors comme

²⁷³ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 34 à 36.

²⁷⁴ Voir à ce sujet leur participation minimale dans les débats parlementaires suivants : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004 ; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001.

²⁷⁵ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001. ; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004. ; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1er mars 2019, n°3351/007 ; Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 25 à 37.

²⁷⁶ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 21 et 22.

²⁷⁷ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1er mars 2019, n°3351/007, p. 5.

²⁷⁸ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1er mars 2019, n°3351/007, pp. 4, 5, 9 et 10.

suit : 11 voix pour et 1 (ou 2) abstentions ou 1 (ou 2) votes contre concernant les articles 15 à 20²⁷⁹.

Lors du vote en séance plénière au parlement, le résultat des votes se présenta comme suit : 94 voix pour, 30 contre et 2 abstentions²⁸⁰. Aucun détail quant à la composition de ces votes n'est disponible. Le résultat de ce vote montre la constitution d'un consensus assez large quant au contenu du projet de loi, les seuls partis représentés l'ayant rejeté étant vraisemblablement ceux les plus « à gauche » sur l'échiquier politique belge (sp.a, PS et PTB).

Dès lors, il peut être conclu que les débats parlementaires sur la loi du 23 mars 2019, tant au niveau de la commission justice qu'au niveau du parlement lui-même, se sont focalisés sur la question de l'équilibre entre droit de grève des agents et droits fondamentaux des détenus quant à l'instauration d'un service minimum pénitentiaire et quant à la nécessité d'une telle instauration. On remarque d'ailleurs à ce sujet une fracture gauche / droite au sein de l'hémicycle en ce que les partis dits « de gauche » (ici le cdH, le sp.a, le PS et le PTB) se sont opposés avec force au texte proposé, avançant qu'il n'était pas nécessaire, proportionné ou justifié d'amoindrir le droit de grève des agents pour assurer les droits des détenus. Dans les partis dits « du centre » et « de droite » (tous les partis présents sauf ceux susmentionnés), par contre, il était estimé que l'arbitrage effectué entre les droits en présence était acceptable, même si l'on reconnaissait volontiers que la loi ne résoudrait pas tous les maux affectant les prisons belges, corroborant les propos tenus sur le sujet par le Ministre de la Justice (voir *supra*). Ces partis insistèrent aussi sur les obligations et pressions internationales pesant sur la Belgique en matière de service minimum dans les prisons (Cour eur. D.H., CPT, ...) ²⁸¹.

Section 3 - Réactions et prises de positions, notamment des organisations de défense des détenus et des organisations syndicales

Une partie de la doctrine se montra sceptique quant à la capacité de la loi du 23 mars 2019 à réellement améliorer les conditions de détention en temps de grève²⁸². Ces doutes étaient notamment sous-tendus par le constat que, en dehors du contexte de grèves, l'Etat Belge

²⁷⁹ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion des articles et votes, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 26 à 36.

²⁸⁰ Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 275, p. 31.

²⁸¹ Voir à ce sujet, en substance : Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé introductif et discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 4 à 21.

²⁸² L. DESCAMPS et D. SCALIA, « Droit pénal et pénitentiaire », *Journal européen des droits de l'homme*, 2019, 2019/4, p. 290.

fai(sai)t parfois subir aux détenus des conditions de détention qui violent déjà le prescrit de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il inflige des traitements inhumains et dégradants²⁸³.

Du côté des associations de défense des droits des détenus, la réforme fut considérée comme un pas dans la bonne direction pour des meilleures conditions de détention, même si beaucoup reste encore à faire. Telle fut notamment la position de la Ligue des droits Humains, soulignant que la seule solution durable consistait à réduire la population carcérale²⁸⁴. L'analyse de L'Observatoire international des prisons (ci-après OIP) fut identique²⁸⁵.

Les organisations représentatives des travailleurs, acteurs essentiels dans le domaine pénitentiaire, firent montre de leurs craintes et de leurs crispations à l'égard de cette loi, l'appréhendant comme constituant une menace pour le droit de grève des agents pénitentiaires, qui viendrait par-là réduire les moyens de pression sur leur employeur.²⁸⁶ Pour preuve, des grèves éclatèrent dans plusieurs prisons belges en réaction à l'adoption de cette loi, durant l'hiver 2019-2020²⁸⁷. Par ailleurs, la CSC²⁸⁸ répéta son opposition au texte au motif suivant : « rien ne va changer dans les conditions de détention des détenus. Cette loi c'est l'arbre qui cache la forêt. La loi ne prévoit aucun budget, les problèmes qui existaient avant demeureront après la loi, ... »²⁸⁹.

De surcroît, des organisations syndicales annoncèrent entendre introduire un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. Elles mirent cette menace à exécution (voir *infra* section 5 du présent chapitre). Par ailleurs, cette hostilité se matérialisa par la mise en place, par les syndicats, d'actions appelées « mise en sécurité de la prison », ressemblant à s'y méprendre à des grèves²⁹⁰.

²⁸³ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev.Trim.dr.h.*, 2020, n°122, p. 196.

Voir aussi : Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.

²⁸⁴ Ligue des Droits Humains, « Grève des agents pénitentiaires : revendications légitimes et détenu.e.s qui trinquent », disponible sur : <https://www.liguedh.be/greve-des-agents-penitentiaires-revendications-legitimes-et-detenu%C2%B7e%C2%B7s-qui-trinquent/>, 12 décembre 2019.

²⁸⁵ GR. I., « Le service minimum dans les prisons entre en vigueur dès juillet », disponible sur : <https://bx1.be/news/le-service-minimum-dans-les-prisons-entre-en-vigueur-des-juillet/>, 12 avril 2019, rapportant les propos de la vice-présidente de l'OIP.

²⁸⁶ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, p. 193.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 207.

²⁸⁸ La Confédération des syndicats chrétiens

²⁸⁹ Propos tenus par C. COUPIENNE, secrétaire permanente Justice de la CSC, rapporté par : M.-P. JEUNEHOMME, « Service garanti dans les prisons : « un arbre qui cache la forêt » », disponible sur : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_service-garanti-dans-les-prisons-un-arbre-qui-cache-la-foret?id=10169343, 14 mars 2019.

²⁹⁰ L. DESCAMPS et D. SCALIA, *op. cit.*, p. 290.

Enfin, il fut reproché que, par la loi du 23 mars 2019, le législateur foulait au pied et enterrait le protocole d'accord n°351. Ceci ne pouvait qu'irriter les organisations représentatives des travailleurs²⁹¹. Effectivement, le domaine d'intervention des deux instruments, soit l'organisation des prisons en cas de grève, se trouve être comparable. La coexistence des deux instruments, s'agissant des dispositions incompatibles, n'est par ailleurs pas possible puisque seule la loi du 23 mars 2019 est contraignante. De ce fait, les engagements pris par l'Etat au terme du protocole d'accord n°351 se trouvent éclipsés par l'adoption de la loi du 23 mars 2019.

Du côté du personnel pénitentiaire lui-même, quelques voix se firent entendre, notamment pour souligner que les besoins vitaux des détenus auraient en tout état de cause été respectés pendant les grèves. Néanmoins, les tenants de cette position considéraient notamment, de manière problématique, que la visite familiale ou celle d'un avocat ne constituaient pas un besoin vital, quod non²⁹².

Fut aussi évoquée la crainte que la loi du 23 mars 2019, par le truchement du service minimum en cas de grève, empêche tous moyens de pression sur le pouvoir politique²⁹³.

Section 4 - Conformité de la loi au regard des recommandations et exigences nationales et internationales

Le CPT avait émis, dans le cadre de son rapport suite à ses visites dans les prisons belges en mai 2016, une liste de recommandations, parmi lesquelles certaines relatives à la forme et au contenu que devrait revêtir un service minimum en Belgique²⁹⁴. Notamment : des repas selon un horaire prévu, des soins médicaux, des promenades d'une heure par jour minimum, la possibilité de maintenir une hygiène personnelle élémentaire, ainsi que maintenir des contacts avec le monde extérieur. Le CPT entendait par là garantir l'intégrité des détenus et leur dignité²⁹⁵.

Une partie de la doctrine estime que la loi du 23 mars 2019, au terme de son article 17, suit les recommandations émanant du CPT, allant même au-delà sur certains aspects²⁹⁶. Il n'est en revanche pas assuré que les autres reproches, relatifs aux conditions de détention notamment,

²⁹¹ OIP Belgique, « Droits des détenus en temps de grève ... un minimum syndical », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/droits-des-detenus-en-temps-de-greve-un-minimum-syndical/>, 17 juin 2018.

²⁹² D. PACI et R. SCHROUBEN, « Service minimum, sanctions en prison : la controverse », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, 2012, n°77, novembre-décembre 2012, pp. 20 à 23.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 20 à 23.

²⁹⁴ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, pp. 198 et 199.

²⁹⁵ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, pp. 198 et 199.

²⁹⁶ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, p. 200, évoquant à cet égard la possibilité pour les détenus, même en cas de grève, de prendre contact avec un représentant de leur culte.

disparaîtront pour autant. Sur ces points, la section législation du Conseil d'Etat, développa les mêmes observations (voir *supra* : partie II, chapitre 4, section 1 sur l'avis du Conseil d'Etat relatif à la loi du 23 mars 2019).

La question de la conformité de la loi du 23 mars 2019 au regard des recommandations et exigences nationales et internationales se trouve être d'une actualité brûlante vu l'arrêt récemment prononcé par la Cour constitutionnelle²⁹⁷, comme analysé ci-dessous.

Section 5 - Recours en annulation de la loi du 23 mars 2019

Un recours en annulation a été introduit le 10 octobre 2019 auprès de la Cour constitutionnelle par Michel Jacobs, le secrétaire fédéral de la CGSP-AMiO (une des principales organisations syndicales actives dans les services publics et donc aussi dans le secteur pénitentiaire)²⁹⁸. Ce recours portait le numéro de rôle 7261 auprès de la Cour constitutionnelle²⁹⁹.

La Cour a prononcé son arrêt ce 15 juillet 2021³⁰⁰.

Le recours en annulation se revendiquait, quant à la question de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires, d'un moyen (le troisième) décomposé en quatre branches distinctes, alléguant de la violation, par les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019, des articles 10, 11, 19, 26 et 27 de la Constitution, ainsi que de divers instruments internationaux relatifs au droit de grève³⁰¹, analysés dans la première partie de ce mémoire.

La première branche de ce moyen articulé par le requérant concernait les services à prester en prison en cas de grève (articles 17 à 19 de la loi). La seconde branche portait sur les sanctions prévues à l'article 16 §3 de la loi. La troisième branche portait sur l'obligation de déclarer son intention de participer ou non à la grève (article 16 § 1^{er} al. 2 et 3 de la loi). La quatrième branche portait sur la possibilité de réquisition de personnel en cas de grève dans les prisons (article 16 §2 de la loi).

²⁹⁷ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021.

²⁹⁸ L. DESCAMPS et D. SCALIA, « Droit pénal et pénitentiaire », *Journal européen des droits de l'homme*, 2019, 2019/4, p. 290.

²⁹⁹ *M.B.*, 8 novembre 2019, p. 104 541., n° 2019/204990.

³⁰⁰ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021.

³⁰¹ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, A.10.1.

La Cour, au terme de son examen du recours, commença par analyser les instruments et jurisprudences reconnaissant et encadrant le droit de grève ainsi que les dispositions litigieuses de la loi du 23 mars 2019 (à la lumière de documents parlementaires divers)³⁰².

Concernant les services à prester en prison en cas de grève (article 17 à 19 de la loi), le grief du requérant consistait, en substance, à dénoncer une restriction disproportionnée du droit de grève, dénoncée comme ne tenant pas compte des réalités de terrain³⁰³.

La Cour, sur base de son analyse de la loi, retint à cet égard que les dispositions susmentionnées instituaient un modèle global de plan de prestations devant être maintenues en cas de grève, complété par un modèle particulier, établi par un comité de concertation, pour chaque prison, sur base de ses besoins propres³⁰⁴. La Cour relevait que ce n'était que lorsque ce modèle particulier de plan n'était pas établi dans le délai imparti que le Ministre déterminait les prestations susmentionnées, après, en outre, avoir consulté le comité de concertation³⁰⁵.

La Cour conclut à cet égard à la validité des dispositions légales litigieuses en ce que les organisations syndicales avaient été associées à l'élaboration de la loi et en ce qu'elles se trouvaient impliquées au sein du comité de concertation, quant à l'élaboration des plans³⁰⁶. Par conséquent, au vu de cette implication des syndicats, la Cour estima qu'un juste équilibre avait été établi entre les droits en présence³⁰⁷. Ainsi, elle souligna : « *la détermination des services relevant du service minimum (...) n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans le droit de grève des agents concernés (...) et (...) ne fait pas obstacle au dialogue social* »³⁰⁸.

Concernant la troisième branche du troisième moyen du requérant (ensuite examinée par la Cour³⁰⁹), relative à l'obligation (prévue par l'article 16 §1^{er} al. 2 et 3 de la loi) de déclarer son intention de participer ou non à la grève, le requérant avançait que celle-ci restreindrait de manière disproportionnée le droit de grève des agents pénitentiaires.

La Cour lui répondit comme suit : « *ces déclarations (...) sont indispensables pour permettre (...) de constituer (...) une liste des membres du personnel (...) afin d'assurer le service conformément au plan* »³¹⁰. Elle considéra également que l'obligation de déclaration de l'intention de mener grève dans les 72 heures, n'entraînait pas « *une ingérence*

³⁰² C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.57 à B.59.

³⁰³ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.62 à B.64.

³⁰⁴ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.63.

³⁰⁵ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.63.

³⁰⁶ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.63.2.

³⁰⁷ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.63.2.

³⁰⁸ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.66.

³⁰⁹ La Cour, au terme de son arrêt, examine les branches du troisième moyen dans un ordre différent de celui suivi par la partie requérante.

³¹⁰ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.67 et B.69.2.

disproportionnée dans les droits des agents concernés » et ne faisait « *pas obstacle au dialogue social... »*³¹¹.

Concernant la deuxième branche du troisième moyen du requérant (ensuite examinée par la Cour), le requérant vantait l'inconstitutionnalité de la possibilité de la sanction des agents du chef de participations à la grève (contraires aux déclarations émises initialement). La Cour rejeta le moyen en mettant en exergue le caractère administratif et non disciplinaire des sanctions de nature à être infligées en cas de violation des obligations légales découlant de la loi du 23 mars 2019 quant au respect des déclarations d'intention de participer à la grève ou non. Elle releva également que cette sanction ne réprimait pas l'exercice légitime du droit de grève. Pour la Cour constitutionnelle, il n'est donc pas là une ingérence disproportionnée dans les droits des agents³¹².

Quant à la dernière branche du troisième moyen, relative à la possibilité de réquisition de personnel en cas de grève dans les prisons prévue par l'article 16 §2 de la loi, le requérant estimait que celle-ci anéantit tout moyen de pression syndicale dans le cadre d'un conflit social.

Pour démarrer son analyse, la Cour rappela que, en principe, la réquisition de gréviste constitue une violation importante du droit de grève. Néanmoins, celle-ci peut être tolérée lorsqu'elle a pour but d'« *assurer des services essentiels, dont relèvent les services pénitentiaires* », celle-ci ayant alors l'objectif légitime de garantir le respect des droits fondamentaux des détenus³¹³. La Cour en déduisit dès lors que la réquisition de grévistes n'était pas, en soi, disproportionnée aux objectifs.

De plus, la Cour rappela que cette mesure constituait « *une mesure ultime, en l'absence de toute autre solution permettant d'assurer la continuité des services essentiels* »³¹⁴. Par ailleurs, la Cour mit en exergue l'implication des syndicats au stade des réquisitions³¹⁵, ce qui, selon elle, garantissait un équilibre entre les droits des agents et ceux des détenus³¹⁶ et qu'il n'était donc pas établi, à cet égard également, « *une ingérence disproportionnée dans les droits des agents concernés* »³¹⁷.

Aussi, la Cour rejeta-t-elle toutes les branches du moyen invoqué par la partie requérante quant à la problématique de l'équilibre entre droit de grève des agents pénitentiaires et droits

³¹¹ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.69.2 à B.70.

³¹² C.C., 15 juillet 2021, B.71 à B.73.

³¹³ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.77.1.

³¹⁴ C.C., 15 juillet 2021, B.77.2.

³¹⁵ Voir à ce sujet supra sur le mécanisme de réquisition de personnel, article 16 de la loi du 23 mars 2019.

³¹⁶ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.77.3.

³¹⁷ C.C., 15 juillet 2021, B.77.5, B.78. et B.79.

fondamentaux des détenus. Partant, elle valida l'ensemble de la loi relativement à cette question (notamment), considérant donc que le législateur fédéral avait, à ses yeux, pondéré de manière adéquate les intérêts et droits respectifs des parties en présences.

Cette issue n'était, en réalité, pas surprenante au vu de la jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle en la matière. Il convient en effet de souligner que, précédemment, la Cour constitutionnelle avait déjà été appelée à se prononcer dans le cadre d'un recours en annulation aux enjeux analogues. Ce précédent recours en annulation³¹⁸ visait l'instauration, par la loi du 29 novembre 2017³¹⁹, d'un service minimum dans le secteur du transport ferroviaire de personnes (visant ainsi implicitement la SNCB). Dans ce cadre, se posait la question de l'arbitrage entre droit de grève des agents concernés et droits des usagers des transports ferroviaires. Le mécanisme prévu par la loi du 29 novembre 2017 en son article 4 s'articule selon les mêmes schémas que ceux de la loi analysée du 23 mars 2019, en ses articles 15 à 20, quant à la question de l'organisation du service minimum au sein de l'institution. La Cour constitutionnelle avait à l'époque rejeté le recours en annulation formé contre ladite loi, au terme de son arrêt du 14 mai 2020³²⁰, en tenant, en substance, que les dispositions de la loi du 29 novembre 2017 ne portaient pas une atteinte inadmissible à l'exercice du droit de grève³²¹.

Aussi, la décision actuelle de rejet du recours en annulation n'est-elle que peu surprenante au vu des similitudes entre les deux législations contestées. De surcroît, dans le cas qui nous concerne, les droits faisant face au droit de grève des agents (pénitentiaires ici) s'entendent de droits fondamentaux, parfois absolus, qui pèsent logiquement plus dans le cadre de l'analyse de la Cour, ce qui réduisait encore davantage les chances de succès du recours en annulation introduit.

PARTIE III - LA LOI DU 23 MARS 2019 À L'ÉPREUVE DES FAITS

Chapitre 1 - Les grèves de l'hiver 2019 – 2020

La loi du 23 mars 2019 connut sa première application s'agissant du service minimum dans le cadre d'une grève de 24 heures prévue du 6 au 7 mars 2020, grève organisée en respectant les

³¹⁸ Introduit par l'ASBL « Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics - Protect » et par le Secteur « Cheminots » de la Centrale générale des services publics (CGSP).

³¹⁹ Loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, *M.B.*, 17 janvier 2018.

³²⁰ C.C, 14 mai 2020, n°67/2020, considérant B.29 et suivants, ainsi que le dispositif de l'arrêt.

³²¹ Voir à cet égard : X., « Le « service minimum » de la SNCB validé par la Cour constitutionnelle (à deux mots près) », disponible sur : <https://www.sotra.be/news/le-service-minimum-de-la-sncb-valide-par-la-cour-constitutionnelle-a-deux-mots-pres&lang=FR>, 8 juin 2020.

nouvelles règles concernant l'organisation des grèves. Il importe de souligner que les trois syndicats représentatifs au sein du secteur pénitentiaire, soit la CGSP, la CSC et le SLFP, organisèrent cette grève en front commun, soulignant par-là la réprobation quasi unanime du monde syndical s'agissant de cette loi et quant à la manière dont elle avait (selon les organisations syndicales) été imposée par le Ministre de la Justice.

Au-delà de la contestation de principe de l'institution du service minimum, les organisations syndicales exprimaient tenir pour surprenant le taux de 70 % stipulé s'agissant de la présence minimum des agents pénitentiaires durant certaines grèves dans certaines prisons du pays³²², au regard en particulier de la brièveté de la grève, emportant la réduction des tâches à exécuter au titre de service minimum. (Voir *supra* partie II, chapitre 3, section 3, sous-section 3 relative à l'analyse des mécanismes de mobilisation des moyens humains requis aux fins du respect de l'équilibre entre respect des droits des détenus et respect du droit de grève (article 16 de la loi du 23 mars 2019)). Ce taux posait aussi indirectement la question de savoir si le plan, déterminant pour chaque prison le personnel nécessaire en cas de grève, ne réduisait pas excessivement le droit de grève de ce personnel. De plus, lors de l'évaluation du service minimal durant cette même grève, il apparut qu'un nombre non négligeable d'établissements pénitentiaires n'atteignaient pas les chiffres prévus par le plan. En réalité, sur toute la Belgique, sur les 36 établissements pénitentiaires répertoriés, 13 n'atteignaient pas le taux minimal requis³²³. Partant, le système de service minimal dans les prisons prévu par la loi du 23 mars 2019 peut être considéré comme un semi-échec.

D'autres grèves de protestations contre l'instauration d'un service minimum eurent lieu durant les mois d'octobre 2019 et de mars 2020.

Chapitre 2 - La mise en œuvre pratique

La mise en œuvre pratique de la loi du 23 mars 2019 rencontre de nombreuses difficultés, les discussions patinant entre les organisations syndicales et le Ministre de la Justice (à l'époque : Monsieur Koen Geens) quant à l'exécution de certains points de la loi. De plus, la mise en œuvre pratique de la loi s'avère compliquée par le fait que les syndicats n'auraient pas contribué à la constitution de listes des fonctions nécessaires en cas de grève, obligation incombant aux

³²² Belga, « Première grève des gardiens de prisons avec le service minimum », disponible sur : <https://bx1.be/news/premiere-greve-des-gardiens-de-prison-avec-un-service-minimum/>, 6 mars 2020.

³²³ Belga, « Grève dans les prisons : le taux minimal pas atteint dans la moitié des prisons à Bruxelles et en Flandre », disponible sur : <https://bx1.be/forest/greve-dans-les-prisons-le-taux-doccupation-minimal-pas-atteint-dans-la-moitie-des-prisons-a-bruxelles-et-en-flandre/>, 6 mars 2020.

directions des établissements pénitentiaires mais difficilement exécutable sans bonne volonté de toutes les parties. Une des sources des tensions entre les deux acteurs se situe dans le fait que les syndicats reprochent au gouvernement de vouloir instaurer un taux de présence minimum de 50 % dans toutes les prisons en cas de grève. Les syndicats estiment ce taux trop élevé et comme n'instituant pas un réel service minimum, en mettant notamment en exergue que, en temps ordinaire déjà, les fonctions sont loin d'être remplies à 100%³²⁴. Ils soulignent par-là que le service minimum ici présenté consiste en réalité « à *conserver un statut quo en terme d'effectif par rapport à un jour de travail habituel.* »³²⁵.

CONCLUSION

L'état actuel de l'équilibre entre droits des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires après l'adoption de la loi du 23 mars 2019 et de ses arrêtés d'exécution

En l'état actuel de la législation, telle que modifiée en profondeur par la loi du 23 mars 2019, comme il a été exposé durant ce mémoire, l'équilibre entre les droits fondamentaux des détenus et le droit de grève des agents pénitentiaires nécessite plusieurs constats.

Premièrement, en l'absence de toute grève, de nombreux droits, essentiels et basiques se trouvent reconnus dans le chef des détenus, sans pour autant porter atteinte, directement ou indirectement, au droit de grève des agents pénitentiaires, sur base de la loi de principes du 12 janvier 2005³²⁶.

Deuxièmement, en cas de réel conflit frontal entre les droits des deux parties en présence, lors de tensions sociales et de grèves, il est à constater que l'équilibre ainsi opéré tend principalement en la réduction, au moyen des procédures prévues au terme des articles 15, 19 et 20 de la loi du 23 mars 2019, du droit de grève des agents pénitentiaires, à tout le moins si les droits fondamentaux des détenus ne peuvent être rencontrés autrement. Aussi, l'équilibre actuel penche-t-il clairement en direction d'une prévalence des droits reconnus aux détenus sur le droit de grève des agents pénitentiaires. Néanmoins, il ressort, tant des travaux parlementaires que de la loi du 23 mars 2019 elle-même, que le législateur a pris largement en compte les

³²⁴ F. VAN EECKHAUT, « Tensions gouvernement-syndicats sur le service garanti en cas de grève dans les prisons », disponible sur : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_tension-gouvernement-syndicats-sur-le-service-garanti-en-cas-de-greve-dans-les-prisons?id=10408110 , 15 janvier 2020.

³²⁵ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev.Trim.dr.h.*, 2020, n°122, p. 208. Citant : X., « Agents et détenus- une perspective croisée sur le travail derrière les barreaux. Entretien avec Michel Jacobs », *La Brèche, journal de l'ASBL GENEPI Belgique*, 2020, n°2, p. 61.

³²⁶ Partie I, chapitre 1 du présent mémoire.

intérêts des seconds en tentant de limiter, autant se faire se peut, les situations d'atteinte au droit de grève afin de sauvegarder les droits fondamentaux des détenus. Par conséquent, l'équilibre ainsi établi au terme de la loi du 23 mars 2019 tend-il en faveur des droits des détenus, au dépend du droit de grève, avec tempéraments³²⁷. Cette analyse se trouve confirmée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle, celle-ci validant l'intégralité des mécanismes d'arbitrages entre droit de grève des agents et droits fondamentaux des détenus prévus par la loi.

Une potentielle conciliation au-delà de l'antinomie (apparente) des droits en présence ?

Au-delà du constat réalisé précédemment que le législateur a, au terme de la loi du 23 mars 2019, établi un équilibre entre les droits en présence en faveur des droits fondamentaux des détenus (adoubé par la Cour Constitutionnelle au terme de son arrêt de ce 15 juillet 2021), il convient de s'interroger sur la réelle pertinence d'un tel clivage.

En effet, un tel clivage entre les gardiens et les détenus ne conduit-il pas à déformer l'écho des attentes du milieu pénitentiaire vis-à-vis de l'Etat ?

Comme le suggère avec pertinence quelques doctrines, les grèves dans le domaine pénitentiaire sont construites sur des conditions de travail considérées par les intéressés comme problématiques. Or, ces conditions de travail impactent tant les détenus que les agents pénitentiaires, comme le dit très justement Michel Jacobs, secrétaire général du principal syndicat actif dans le milieu pénitentiaire : « *la prison, c'est comme une grande balance, avec deux plateaux : les agents se sentent bien, les détenus se sentiront moins mal.* »³²⁸. D'où l'idée qu'évoquent certains auteurs de doctrine d'un dépassement du clivage et des antagonismes traditionnels entre revendications du personnel pénitentiaire et droits fondamentaux des détenus, au terme d'une « alliance » objective des deux parties en vue d'obtenir de meilleures conditions de travail/ de détention au sein des établissements pénitentiaires³²⁹.

Enfin, il est à évoquer, tel un miroir aux mouvements de grève des agents pénitentiaires, l'existence de « grèves » de détenus, aussi appelées révoltes carcérales ou mutineries selon les cas³³⁰, tel que le rapporte Philippe Mary dans ses écrits. Cette problématique, inversée par

³²⁷ Ce qui va dans le sens de l'étude effectuée dans l'ouvrage suivant, constatant ces dernières années des atteintes répétées au droit de grève : A. DECOENE *et al.*, « Le droit de grève : un droit fondamental remis fondamentalement en cause », *Actualités du dialogue social et du droit de grève, Journée d'études organisée à la Faculté de droit de l'UCL le 3 octobre 2008, en hommage au professeur Marcel Bourlard*, Waterloo, Kluwer, 2009, pp. 55 à 66.

³²⁸ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, pp. 209 et 210. Citant : X., « Agents et détenus- une perspective croisée sur le travail derrière les barreaux. Entretien avec Michel Jacobs », *La Brèche, journal de l'ASBL GENEPI Belgique*, 2020, n°2, p. 61.

³²⁹ O. NEDERLANDT et L. DESCAMPS, *op. cit.*, pp. 207 à 212.

³³⁰ Voir à ce sujet : Ph. MARY, *Révolte carcérale. Changements et logique pérenne de la prison*, Bruxelles, Story Scientia, 1988. ; Ph. MARY, *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

rapport à celle étudiée ci-avant, questionne, elle aussi, les rapports dialectiques et foncièrement complémentaires des détenus et leurs gardiens. A cet égard, les détenus disposent de plusieurs moyens de pression sur le personnel pénitentiaire notamment les « célèbres » grèves de la faim³³¹ ou les grèves de préaux³³² (les détenus refusent de quitter le préau), comme outils de revendication pour de meilleures conditions de vie. *Quid* des droits des agents pénitentiaires face à pareilles pressions de la part des détenus ?

³³¹ Voir à cet égard plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : Cour eur. D.H., arrêt *Leyla alp et autres c. Turquie*, 10 décembre 2013. ; Cour eur. D.H., arrêt *Karabet et autres c. Ukraine*, 17 janvier 2013.

³³² ArBr, « Prison de Saint-Gilles : des détenus ont refusé de regagner leurs cellules », disponible sur : <https://bx1.be/news/prison-de-saint-gilles-des-detenus-ont-refuse-de-regagner-leurs-cellules/> , 19 mars 2020.

BIBLIOGRAPHIE

1. LEGISLATION

Législation européenne et internationale

- Résolution relative à l'ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (règles Nelson Mandela) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/70/175, 17 décembre 2015, règles 1, 2, 5 et 13 à 46, pp. 8, 9, 13 à 19.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice le 7 décembre 2000, approuvée par la loi du 19 juin 2008, *M.B.*, 19 février 2009, art. 28.
- Recommandation (UE) du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des Ministres, Rec (2006)2-rev, 11 janvier 2006, art. 24.1, 24.2 et 24.4.
- Charte sociale européenne, faite à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, *M.B.*, 28 décembre 1990, art. 6, 31.
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, signée à Strasbourg le 26 novembre 1987, approuvée par la loi du 7 juin 1991, *M.B.*, 29 janvier 1992, art. 10.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New-York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983, art. 4, 7 et 10.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 9 décembre 1966, *M.B.*, 6 juillet 1983, art. 8.
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, *err.*, 29 juin 1961, art. 2, 3, 6, 8, 10, 11 et 15.
- Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à San Francisco le 9 juillet 1948, approuvée par la loi du 13 juillet 1951, *M.B.*, 16 janvier 1952, art. 11.

Législation belge

- Const., art. 23, 37 et 107.
- Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *M.B.*, 11 avril 2019, art. 15 à 20, 37.
- Loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, *M.B.*, 17 janvier 2018, art. 4.
- Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 15 juin 2006, art. 72.
- Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005, art. 5, 6, 41, 42, 44, 53, 54, 58, 59, 64, 67, 76, 84, 87, 88, 91 et 133.
- Loi du 25 août 2002 relative aux droits du patient, *M.B.*, 26 septembre 2002, art. 5.
- Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, art. 23.
- Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *M.B.*, 21 août 1948, art. 1, 2 et 2bis.
- 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, *M.B.*, 4 décembre 2019, art. 2 et 6 à 16.
- 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, *M.B.*, 7 août 2019, art. 2.
- Arrêté royal du 3 février 2019 portant exécution des articles 41 § 2 et 134 § 2 de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 14 février 2019, art. 1, 2, 9 et 11.
- Lettre collective n° 107 du 16 juin 2011 relative à l'entrée en vigueur de diverses dispositions des Titres III et V de la loi de principes.

Documents parlementaires

- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 275, p. 31.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° CRABV 54 PLEN 274, pp. 25 à 37.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, séance du 1^{er} mars 2019, n°3351/007, pp. 4, 5, 9 et 10.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, audition du 28 novembre 2018, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 56, 70 et 71.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion des articles et votes, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 26 à 36.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, discussion générale, *Doc.*, Ch., 2018-2019, 8 février 2019, n°3351/004, pp. 10 à 22.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé introductif, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/004, pp. 4 à 10.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 62 à 103.
- Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n°3351/001, pp. 3 à 38.
- Déclaration du gouvernement fédéral, accord de gouvernement, *Doc.*, Ch., 2014-2015, n°0020/001, pp. 136 et 137.
- Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des Établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice, déposée par VANLOUWE K. (N-VA) et FAES I. (N-VA), *Doc.*, Sén., 2010-2011, n° 5-979/1.
- Proposition de loi relative au droit de grève des agents des services extérieurs de la direction générale des établissements pénitentiaires (EPI) du Service public fédéral Justice déposée le 31

mai 2011 par DEGROOTE K. (NV-A), SMEYERS S. (NV-A), DEMOL E. (NV-A), VANDEPUT S. (NV-A), GROSEMANS K. (NV-A) et De MEULEMEESTER I. (NV-A), *Doc., Ch., 2010-2011, n° 1512/001.*

- Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, déposée le 17 janvier 2011 par Van CAUTER C. (Open Vld), LAHAYE-BATTHEU S. (Open Vld) et DEWAEEL P. (Open Vld), *Doc., Ch., 2010-2011, n° 1046/001.*

- Proposition de loi modifiant la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, en vue de garantir la disponibilité du personnel des prisons, déposée le 1^{er} décembre 2005 par BORGINON A. (Open Vld), *Doc., Ch., 2005-2006, n° 2131/001.*

- Rapport final de la Commission Dupont, *Doc., Ch., 2000-2001., 2 février 2001, n° 1076/1, pp. 7 et 8.*

2. DOCTRINE

- ANDERSEN R., « Droit de grève, continuité du service public et service minimum », *Le droit du travail au XXIème siècle, Liber Amicorum Claude Wantiez*, GOSSERIES P. (dir.) et MORSA M. (dir.), AERTS S., ANDERSEN R., BAUKENS M., BEAUFILS N., BOLSY H. D., CARLIER E., CAUSIN É., CLESSE Ch.-É., CLESSE J., COPPENS Ph., CRAENINCKX H., CREVITS S., De BAERDEMAEKER R., De BRUYN A., de FOESTRAETS G., DELPEREE Fr., De WILDE I., FORIERS P.A., GILSON S., GENICOT J.M., HACHEZ I., HOSTAUX S., JANVIER R., JOASSART P., KNAEPEN P., KEFER F., LAMBINET Fr., LECLERCQ J.-Fr., LENAERTS K., LIETAERT B., LINGUELET R., MARTENS P., MICHAUD-NERAD M., PALSTERMAN P., PHILIPPE D., PHILIPPE D.-E., SERVAIS J.-M., SILVA A., TRAVERSA E., TRAVERSA L., TSHILEMBE A.-S., VANNES V., Van DROOGHENBROECK J., Van RAEPENBUSCH S., ROULIVE D., VOTQUENNE D., VRIELINCK M.-H., WANTIEZ M. L., WERQUIN Th., WILLEMS Chr. et ZORBAS G., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 927 à 938.

- BEERNAERT M.-A., *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 89 à 197.

- Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *2e rapport général d'activités du CPT couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 1991*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 13 janvier 1992, §51.
- Conseil de l'Europe, *Règles pénitentiaires européennes*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2006, pp. 41 à 108.
- CRISP, « L'application de la loi du 19 Août 1948 sur les "prestations d'intérêt public en temps de paix" (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1963, 1963/12-13 (n° 192-193), pp. 1 à 27. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1963-12-page-1.htm>
- CRUCIFIX C. et GILOT A., « Grève dans les prisons : pour l'instauration d'un service minimum en Belgique », *Rev. Trim.dr.h.*, Anthemis, 2017, 110/2017, pp. 295 à 306. Disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/rtdh_2017_110-en/doc/rtdh2017_110p296
- DECOENE A., DUFRESNE A., FANIEL J. et GOBIN C., « Le droit de grève: un droit fondamental remis fondamentalement en cause », *Actualités du dialogue social et du droit de grève, Journée d'études organisée à la Faculté de droit de l'UCL le 3 octobre 2008, en hommage au professeur Marcel Bourlard*, Van GEHUCHTEN P.-P., BATHOLOME J., CASSIERS I., CLESSE J., DECOENE A., DELARUE R., DEMELENNE A., DENAYER L., DORSSEMONT F., DUFRESNE A., FANIEL J., GOBIN C., HUMBLET P., LEONARD Th., MARTENS A., NOEL B., PICARD S., PULIGNANO V., ROLIN C., VANDERHOVEN M.-N., VANNES V., Waterloo, Kluwer, 2009, pp. 55 à 66.
- DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale (Française) pour l'Union Européenne sur le service minimum dans les services publics en Europe*, n°1274, 4 décembre 2003. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i1274.pdf>.
- DEMERTZIS V., « Le service minimum dans les prisons belges : une pomme de discorde », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 104, juin 2018, pp. 78 à 82.
- DESCAMPS L. et SCALIA D., « Droit pénal et pénitentiaire », *Journal européen des droits de l'homme*, 2019, 2019/4, pp. 289 à 290.
- DESCAMPS L. et SCALIA D., « Droit pénal et pénitentiaire », *Journal européen des droits de l'homme*, 2018, 2018/4, pp. 415 et 416.

- DORSSEMONT F., « Collective action in Belgium, looking for the right to strike », *Collective action and fundamental freedoms in Europe, Striking the balance*, ALES E. (dir.) et NOVITZ T. (dir.), BAYLOS A., DEINERT O., DORSSEMONT F., GAETA L., JASPERS T., LAULOM S., ORLANDINI G., VAN HOEK A.A.H., Mortsel, Intersentia, 2010, p. 13.
- DUFAYS L., *Droit à l'action collective des agents pénitentiaires et droits fondamentaux des détenus : une équation impossible ?*, mémoire, promoteur BONBLED N., Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2016-2017, pp. 53, 58 à 73.
- FICHER I. et GUILLAIN C., « Du difficile équilibre entre le respect des droits fondamentaux des détenus et le droit à l'action collective des agents pénitentiaires », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, KRENC F. (dir.), DORSSEMONT F., FICHER I., GUILLAIN C., JOASSART P., NEVEN J.-F., Van DROOGHENBROEK S. Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 88 à 124.
- GEENS M., *Le statut juridique interne des détenus au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, thèse, promoteur : BEERNAERT M.-A., Faculté de droit et de criminologie, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2015. Disponible sur ; <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:3511> .
- JOASSART P., « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », *Droit de grève : actualités et questions choisies*, KRENC F. (dir.) DORSSEMONT F., FICHER I., GUILLAIN C., JOASSART P., NEVEN J.-F., Van DROOGHENBROEK S., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 60 à 85.
- KRENC F. et VAN DROOGHENBROEK S., « Les droits des détenus dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », *Le nouveau droit des peines : statuts juridiques des condamnés et tribunaux de l'application des peines, Actes du colloque organisé le 9 février 2007 par L'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles, le Centre de recherches criminologiques de l'Université libre de Bruxelles et le Département des recyclages en droit ainsi que le Séminaire interdisciplinaire d'études juridiques des Facultés Universitaires Saint-Louis*, BERBUTO S., BERRENDORF M.-F., DAL G.-A., de BECO R., DEVRESSE M.-S., GUILLAIN C., JADOUL P., KAMINSKI D., KRENC F., MARY Ph., MONVILLE P., MOREAU J., NEVE M., PANIER Chr., REYNAERT P., RIGUEL S., VANDERVEKEN M., VANDERMEERSCH D., van der ELST S., Van DROOGHENBROECK S., Van MELDEREN C., Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 17 à 21.
- LARRALDE J.-M., « L'article 3 CEDH et les personnes privées de liberté », *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, CHASSIN C.-A. (dir.),

AKANDJI-KOMBE J.-F., ARMAND G., BURGORGUE-LARSEN L., CERF-HOLLENDER A., DECAUX E., JEANNIN L., JULIEN-LAFERRIERE F., LARRALDE J.-M., REDOR-FICHOT M.-J., SUDRE F., TAVERNIER P., Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 209 à 222.

- LOMBAERT B., « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum. Quand les usagers s'en mêlent... », *Le service public 2. Les « lois » du service public*, DUMONT H. (dir.), JADOUL P. (dir.), LOMBAERT B. (dir.), TULKENS F. (dir.) et VAN DROOGHENBROECK S. (dir.), GORS B., KRENCH F., RENDERS D., VANSNICK L., Bruxelles, La Chartre, 2009, pp. 55, 56 et 72 à 77 et 82 à 103. Disponible sur : <https://bib.uclouvain.be/opac/ucl/fr/chamo/chamo%3A1478345>

- MARY Ph., *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

- MARY Ph., *Révolte carcérale. Changements et logique pérenne de la prison*, Bruxelles, Story Scientia, 1988.

- NEDERLANDT O. et DESCAMPS L., « Considérations relatives au service minimum garanti dans les prisons belges en temps de grève des agents pénitentiaires », obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019, *Rev. Trim. Dr. h.*, 2020, 122/2020, pp. 187 à 213.

- NEDERLANDT O., « Absence de service minimum garanti en période de grève dans nos prisons : la Belgique mérite-t-elle sa place au Conseil de l'Europe ? », *Rev.trim.dr.h.*, 2018, 113/2018, Anthemis, pp. 299 à 302.

- NEDERLANDT O., « L'action du pouvoir judiciaire face aux grèves dans les prisons », disponible sur : <https://www.justice-en-ligne.be/L-action-du-pouvoir-judiciaire>, 27 mai 2016.

- ODERO A., GERNIGON B., GUIDO H., « Les principes de l'OIT sur le droit de grève », *R.B.D.I.*, 2000, 2000/1, pp. 41 à 54 et 70.

- OIP-section belge, « Notice 2016 pour le droit à la dignité des personnes détenues », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/files/uploads/2020/02/Notice-2016.pdf>, 2017, p.161.

- PACI D. et SCHROUBEN R., « Service minimum, sanctions en prison : la controverse », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, 2012, n°77, novembre-décembre 2012, pp.20 à 23.

- PASTRE-BELDA B., « La protection des droits fondamentaux de la personne privée de liberté: quelles évolutions dans la jurisprudence européenne ? », *Rev.trim.dr.h.*, 2019, 119/2019, pp. 600 à 618.
- SCALIA D., *Droit international de la détention, Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2015, pp. 41 à 44, 181 et 182.
- Service des études juridique du Sénat français, *L'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, Etudes de législation comparée*, dossier n°67, janvier 1999. Disponible sur : https://www.senat.fr/lc/lc50/lc50_mono.html.
- SNACKEN S., *Prisons en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 105 à 117. Disponible sur : https://www-stradalex-com.proxy.bib.ucl.ac.be:2443/fr/sl_mono/toc/PRIEU/doc/PRIEU_005
- SNACKEN S., « « Normalisation » dans les prisons : concept et défis, L'exemple de l'Avant-projet de loi pénitentiaire belge », *L'institution du droit pénitentiaire, Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, De SCHUTTER O. (dir.) et KAMINSKI D. (dir.), BARTHOLEYNS F., BEGHIN J., BELLIS Ph., CARTUYVELS Y., De JONGE G., FAUGERON C., HERGOZ-EVANS M., LANDREVILLE P., LEMONDE L., MARY Ph., RICHARDSON G., SNACKEN S., TULKENS F., Paris, Bruylant, 2002, pp. 135 et 136.
- TULKENS F., « Droits de l'homme et prison, Jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », *Panorama européen de la prison*, CERE J.-P. (dir.), DE LA CUESTA J. L., DUNKEL F., FROMENT J.-C., MAYER G., PETERS T., RABILLER S., ROBERT L., TOURNIER P. V., TULKENS F., Paris, L'Harmattan, 2002, p. 258. Disponible sur : <https://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=6773>
- VAN DEN BERGE Y. et VERBRUGGEN F., « Te-recht-gesteld : de interne rechtpositie van gedetineerden », *L'exécution des peines, de strafuitvoering*, MASSET A. (dir.), TRAEST PH. (dir.), BARON J., DE RUE M., FRANCIS E., REYNAERT P., SERON V., VAN DEN BERGE Y., VERBRUGGEN Y., VERMEULEN G., Bruxelles, La Chartre, 2006, pp. 235, 240, 259.
- VANNES V., « Droit de grève dans le secteur privé et service minimum », *Le droit du travail au XXIe siècle, Liber amicorum Claude Wantiez*, GOSSERIES P. (dir.) et MORSA M. (dir.), AERTS S., ANDERSEN R., BAUKENS M., BEAUFILS N., BOLSY H. D., CARLIER E., CAUSIN É., CLESSE Ch.-É., CLESSE J., COPPENS Ph., CRAENINCKX H., CREVITS S., De BAERDEMAEKER R., De BRUYN A., de FOESTRAETS G., DELPEREE Fr., De WILDE I., FORIERS P.A., GILSON S., GENICOT J.M., HACHEZ I.,

HOSTAUX S., JANVIER R., JOASSART P., KNAEPEN P., KEFER F., LAMBINET Fr., LECLERCQ J.-Fr., LENAERTS K., LIETAERT B., LINGUELET R., MARTENS P., MICHAUD-NERAD M., PALSTERMAN P., PHILIPPE D., PHILIPPE D.-E., SERVAIS J.-M., SILVA A., TRAVERSA E., TRAVERSA L., TSHILEMBE A.-S., VANNES V., Van DROOGHENBROECK J., Van RAEPENBUSCH S., ROULIVE D., VOTQUENNE D., VRIELINCK M.-H., WANTIEZ M. L., WERQUIN Th., WILLEMS Chr. et ZORBAS G., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 887 à 925. Disponible sur :

https://www.stradalex.com/en/sl_mono/toc/LIAMCLWA/doc/LIAMCLWA_051

- VANNES V., *Le droit de grève, concilier le droit de grève et les autres droits fondamentaux : recours au principe de proportionnalité ?* Bruxelles, Larcier, 2015.

- VANNES V., *Le droit de grève, la reconnaissance du droit de grève en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 181. Disponible sur : https://www-stradalex-com.proxy.bib.ucl.ac.be:2443/fr/sl_rech/search/root/332f2af068e59e5bfad07fbdd418068e015f84edc7a0583f5fc823c46ded6f7b::1?docEtiq=DROITGREVE_014

3. JURISPRUDENCE

Jurisprudence européenne

- Cour eur. D.H., arrêt *Clasens c. Belgique*, 28 mai 2019.
- Cour eur. D.H., arrêt *Jankovskis c. Lituanie*, 17 janvier 2017.
- Cour eur. D.H., arrêt *Mursic c. Croatie*, 20 octobre 2016, §133.
- Cour eur. D.H., arrêt *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014.
- Cour eur. D.H., arrêt *Leyla alp et autres c. Turquie*, 10 décembre 2013.
- Cour eur. D.H., arrêt *Torreggiani c. Italie*, 28 janvier 2013, §65.
- Cour eur. D.H., arrêt *Karabet et autres c. Ukraine*, 17 janvier 2013.
- Cour eur. D.H., arrêt *X. c. Turquie*, 9 octobre 2012.
- Cour eur. D.H., arrêt *M.S. c. Belgique*, 31 janvier 2012, § 126.
- Cour eur. D.H., arrêt *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, 21 avril 2009, §32.
- Cour eur. D.H., arrêt *Dilek et autres c. Turquie*, 17 juillet 2007.
- Cour eur. D.H., arrêt *Ferla c. Pologne*, 20 mai 2008, §47 et 48.

- Cour eur. D.H., arrêt *Ilascu e.a c. Moldavie et Russie*, 8 juillet 2004, §432, 443 à 449.
- Cour eur. D.H., arrêt *Cotlet c. Roumanie*, 3 mars 2003.
- Cour eur. D.H., arrêt *A.B. c. Pays-Bas*, 29 janvier 2002, §92.
- Cour eur. D.H., arrêt *Messina c. Italie*, 28 septembre 2000, §61.
- Cour eur. D.H., arrêt *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000.
- Cour eur. D.H., arrêt *Labita c. Italie*, 6 avril 2000.
- Cour eur. D.H., arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, §88.
- Cour eur. D.H., arrêt *Campbell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, §64.
- Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume Uni*, 25 février 1975.

Jurisprudence belge

- C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, A.10.1, B.55 et suivants, ainsi que le dispositif.
- C.C., 14 mai 2020, n°67/2020, B.29 et suivant ainsi que le dispositif.
- C.A., 6 avril 2000, n° 42/2000.
- Cass., 31 janvier 1997, *Pas.*, 1997, I, p. 148.
- Cass., 28 janvier 1991, *Pas.*, 1990-1991, II, pp. 575 et 576.
- Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 538.
- C.E. (6^e ch.), 22 mars 1995, n° 52.424, Henry.
- Bruxelles (18^e ch.), 17 mars 2016, *J.T.*, 2016, 2016/18, p. 297, disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/jt_2016_18-en/doc/jt2016_18p297
- Liège (1^{re} ch.), 23 novembre 2016, *J.L.M.B.*, 2017, 2017/29, p. 1375, disponible sur : https://www.stradalex.com/en/sl_rev_utu/toc/jlmb_2017_29-en/doc/jlmb2017_29p1375
- Civ. Bruxelles (réf.), 12 mai 2016, R.R. n°16/51/C.
- Civ. Bruxelles (réf.), 9 mai 2016, R.R. n°16/44/C.
- Civ. Liège (réf.), 4 mai 2016, *J.L.M.B.*, 2016, p. 567.
- Civ. Brabant wallon (réf.), 3 mai 2016, R.R. n°16/3157, *J.L.M.B.*, 2016, pp. 964 à 968.

- Civ. Brabant wallon (réf.), 12 décembre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 285 à 287.

4. DIVERS

- ArBr, « Prison de Saint-Gilles : des détenus ont refusé de regagner leurs cellules », disponible sur : <https://bx1.be/news/prison-de-saint-gilles-des-detenus-ont-refuse-de-regagner-leurs-cellules/>, 19 mars 2020.

- Belga, « Grève dans les prisons : le taux minimal pas atteint dans la moitié des prisons à Bruxelles et en Flandre », disponible sur : <https://bx1.be/forest/greve-dans-les-prisons-le-taux-doccupation-minimal-pas-atteint-dans-la-moitie-des-prisons-a-bruxelles-et-en-flandre/>, 6 mars 2020.

- Belga, « Première grève des gardiens de prisons avec le service minimum », disponible sur : <https://bx1.be/news/premiere-greve-des-gardiens-de-prison-avec-un-service-minimum/>, 6 mars 2020.

- Belga, « Les gardiens de prison poursuivent leur grève une grève de 24h ce vendredi 6 mars », disponible sur : https://www.rtf.be/info/societe/detail_les-gardiens-de-prison-poursuivent-leur-greve-une-greve-de-24h-ce-vendredi-6-mars?id=10446009, 2 mars 2020.

- Belga, « Les règles du service minimum sont désormais de mise dans les prisons », disponible sur : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_les-regles-du-service-minimum-sont-desormais-de-mise-dans-les-prisons?id=10440358, 24 février 2020.

- Belga, « Feu vert pour le service minimum dans les prisons », disponible sur : <https://www.sudinfo.be/id107510/article/2019-03-14/feu-vert-pour-le-service-minimum-dans-les-prisons>, 14 octobre 2019.

- Belga, « Service garanti dans les prisons : pas d'accord entre les syndicats et le Ministre de la Justice, des négociations mardi », disponible sur : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_service-garanti-dans-les-prisons-pas-d-accord-entre-les-syndicats-et-le-ministre-de-la-justice-des-negociations-mardi?id=9952189, 21 juin 2018.

- Cds-cvt (commission de surveillance des prisons), « Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, Codex statut juridique interne », disponible sur : https://www.cds-cvt.be/fr/system/files/loi_de_principes_coordonnee_maj_2019-09-1.pdf, 9 janvier 2019.

- GR. I., « Le service minimum dans les prisons entre en vigueur dès juillet », disponible sur : <https://bx1.be/news/le-service-minimum-dans-les-prisons-entre-en-vigueur-des-juillet/>, 12 avril 2019.
- JACOBS M., recours en annulation de la loi du 23 mars 2019 « *concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire* », n° 7261, *M.B.*, 8 novembre 2019, p. 104 541., n° 2019/204990.
- JEUNEHOMME M.-P., « Service garanti dans les prisons : « un arbre qui cache la forêt » », disponible sur : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_service-garanti-dans-les-prisons-un-arbre-qui-cache-la-foret?id=10169343, 14 mars 2019.
- La Rédaction, « Coronavirus: Les prisons sont au bord de l'explosion, on risque le drame », disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/societe/les-detenus-privés-du-peu-de-libertes-qu-il-leur-restait-a-caus-du-coronavirus-les-prisons-sont-au-bord-de-l-explosion-on-risque-le-drame-5e8182847b50a6162be03d2a>, 30 mars 2020.
- La Rédaction, « Les syndicats du personnel des prisons déposent un préavis de grève pour le 6 mars », disponible sur : <https://www.7sur7.be/belgique/les-syndicats-du-personnel-des-prisons-deposent-un-preavis-de-greve-pour-le-6-mars~ae68adde/>, 25 février 2020.
- Ligue des Droits Humains, « Grève des agents pénitentiaires : revendications légitimes et détenu.e.s qui trinquent », disponible sur : <https://www.liguedh.be/greve-des-agents-penitentiaires-revendications-legitimes-et-detenu%C2%B7e%C2%B7s-qui-trinquent/>, 12 décembre 2019.
- Ligue des droits de l'Homme, « Pour un service minimum en prison durant les grèves.... Et un service maximum au quotidien », disponible sur : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/ANALYSE_LDH_2018_service_garanti_prisons.pdf, mai 2018, pp. 1 et 2.
- OIP Belgique, « Droits des détenus en temps de grève ... un minimum syndical », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/droits-des-detenus-en-temps-de-greve-un-minimum-syndical/>, 21 juin 2018.
- OIP Belgique, « Les détenus pris au piège quand le droit de grève viole les droits de l'homme les plus fondamentaux », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/documents/communiqués-de-presse/>, 11 décembre 2014.
- OIP Belgique, « Grèves », disponible sur : <https://www.oipbelgique.be/thematiques/greves/>, *s.d.*, consulté le 16 février 2021.

- Protocole d'accord n° 351 conclu le 19 avril 2010 au sein du Comité de Secteur III – Justice sur les engagements respectifs du SPF justice, la direction générale des Etablissements Pénitentiaires et les organisations syndicales représentatives du personnel des services extérieurs des établissements pénitentiaires sur le renforcement du dialogue social et de la gestion des conflits au sein du secteur pénitentiaire, disponible sur : https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BEL/INT_CAT_ADR_BEL_16858_F.pdf , 19 avril 2010.
- VAN EECKHAUT F., « Tensions gouvernement-syndicats sur le service garanti en cas de grève dans les prisons », disponible sur : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_tension-gouvernement-syndicats-sur-le-service-garanti-en-cas-de-greve-dans-les-prisons?id=10408110, 15 janvier 2020.
- X., « Le « service minimum » de la SNCB validé par la Cour constitutionnelle (à deux mots près) », disponible sur : <https://www.sotra.be/news/le-service-minimum-de-la-sncb-valide-par-la-cour-constitutionnelle-a-deux-mots-pres&lang=FR> , 8 juin 2020.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
Partie I - Status questionis jusqu'à l'adoption de la loi du 23 mars 2019	3
Chapitre 1 - Les droits fondamentaux des détenus antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019	4
Section 1 - Consécration supranationales des droits fondamentaux des détenus	4
Sous-section 1 - Instruments pertinents	4
Sous-section 2 - Droits substantiels déduits de ces instruments internationaux	7
Section 2 - Consécration nationales des droits fondamentaux des détenus	11
Sous-section 1 - Consécration légale de droits fondamentaux dans le chef des détenus	11
Sous-section 2 - Consécration jurisprudentielles de droits fondamentaux dans le chef des détenus	16
Section 3 - La notion de service minimum et sa consécration en droit positif belge et en droit comparé, antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019	17
Chapitre 2 - Le droit de grève	18
Section 1 - Consécration et appréhensions supranationales du droit de grève	18
Sous-section 1 - Consécration et appréhensions supranationales du droit de grève en général	18
Sous-section 2 - Consécration et appréhensions supranationales du droit de grève dans le chef des agents pénitentiaires	19
Section 2 - Consécration nationales et appréhensions du droit de grève par le droit positif belge antérieurement à l'adoption de la loi du 23 mars 2019	22
Sous-section 1 - Consécration nationales et appréhensions du droit de grève en général	22
Sous-section 2 - Consécration nationales et appréhensions du droit de grève dans le chef des agents pénitentiaires	24
Chapitre 3 - L'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires avant l'adoption de la loi du 23 mars 2019	24
Section 1 - La jurisprudence	25

Sous-section 1 - La jurisprudence internationale	25
Sous-section 2 - La jurisprudence nationale	25
Section 2 - Le protocole d'accord n° 351 du 19 avril 2010	26
Section 3 - Propositions de loi	27
Section 4 - Situation en cas de grève	28
Section 5 - Solutions envisageables	29
Partie II - La loi du 23 mars 2019 «concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire»	31
Chapitre 1 - Contexte politique de l'adoption de la loi du 23 mars 2019 : l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014	31
Chapitre 2 - Le projet de loi et son parcours	34
Chapitre 3 - Analyse du contenu de la loi du 23 mars 2019 s'agissant de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires	36
Section 1 - Méthodologie de la loi du 23 mars 2019 s'agissant de l'équilibre entre droits fondamentaux des détenus et droit de grève des agents pénitentiaires	36
Section 2 - Les droits fondamentaux des détenus en cas de grève – les articles 17 et 18 de la loi du 23 mars 2019	37
Section 3 - Mécanismes destinés à garantir le respect des droits (fondamentaux) des détenus en cas de grève	42
Sous-section 1 - Le plan des prestations à effectuer et des mesures à prendre par les membres du personnel visant à assurer les services essentiels en cas de grève – l'article 19 de la loi du 23 mars 2019	42
Sous-section 2 - La concertation sociale obligatoire en cas de conflit social – l'article 15 de la loi du 23 mars 2019	43
Sous-section 3 - Mécanismes de mobilisation des moyens humains requis aux fins du respect de l'équilibre entre respect des droits des détenus et respect du droit de grève (article 16 de la loi du 23 mars 2019)	44
Sous-section 4 - Mécanisme d'extension des modalités de réquisition du personnel nécessaire en cas de grève (article 20 de la loi du 23 mars 2019)	47
Sous-section 5 - Comparaison de la loi du 23 mars 2019 avec la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix.	48

Chapitre 4 - Confrontation des dispositions de la loi du 23 mars 2019 au regard du respect des droits des détenus et du droit de grève	49
Section 1 - L'avis du Conseil d'Etat du 11 octobre 2018	49
Section 2 - Les débats parlementaires	51
Section 3 - Réactions et prises de positions, notamment des organisations de défense des détenus et des organisations syndicales	55
Section 4 - Conformité de la loi au regard des recommandations et exigences nationales et internationales	57
Section 5 - Recours en annulation de la loi du 23 mars 2019	58
Partie III - La loi du 23 mars 2019 à l'épreuve des faits	61
Chapitre 1 - Les grèves de l'hiver 2019 – 2020	61
Chapitre 2 - La mise en œuvre pratique	62
CONCLUSION	63
BIBLIOGRAPHIE	66

