



Cour des comptes



Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, décembre 2021



Cour des comptes

Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance



Rapport adopté le 22 décembre 2021 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance

La Cour des comptes a réalisé un audit de l'organisation et de la performance de la politique RH dans les services pénitentiaires.

Les effectifs des services pénitentiaires sont fixés dans des protocoles. Le dernier protocole 464 du 22 février 2018 a établi à 6.825 équivalents temps plein (ETP) le cadre des assistants de surveillance pénitentiaire (ASP), qui constitue la catégorie de personnel la plus importante. Le 5 mai 2021, ce cadre était rempli à 96,10 %, ce qui représente un déficit de personnel de 265 ETP par rapport à ce que prévoit le cadre. Près de neuf prisons sur dix font face à une pénurie de personnel. La Cour des comptes a constaté que les causes d'une telle situation n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse (qualitative).

Le statut du personnel pénitentiaire est réglé par la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. La loi fournit le cadre général qui doit être précisé dans des arrêtés d'exécution concrets et détaillés. Le calendrier d'exécution comprend différentes phases selon les moyens disponibles et les priorités de l'accord de gouvernement et de l'exposé d'orientation politique du ministre. En pratique, ce calendrier est fortement influencé par la façon dont et la mesure dans laquelle la concertation sociale progresse. La Cour constate que les négociations informelles ont seulement débuté deux ans après l'adoption de la loi. Or, la loi partait du principe qu'un développement plus concret était nécessaire pour éliminer certaines lacunes et relever le niveau des performances et des prestations du secteur pénitentiaire dans son ensemble.

Ce n'est que lorsque ces arrêtés d'exécution auront été pris qu'il sera possible de déterminer si les dispositions de la loi du 23 mars 2019 régissant le statut correspondent davantage aux conceptions actuelles en matière de politique pénitentiaire et aux règles européennes dans ce domaine préconisées par le Conseil de l'Europe. La loi ne semble cependant pas exclure la possibilité de l'emploi contractuel permanent. Elle s'écarte ainsi du principe du recrutement statutaire qui vaut pour l'ensemble de la fonction publique fédérale, mais prend aussi le contre-pied de la recommandation du Conseil de l'Europe allant dans le sens d'un recrutement statutaire du personnel pénitentiaire. La loi ne donne pas davantage suite à la recommandation européenne visant à procéder à l'engagement définitif de nouveaux collaborateurs pénitentiaires uniquement après la réussite d'une formation de base.

L'emploi statutaire est la règle en ce qui concerne le personnel pénitentiaire, mais les importantes pénuries de personnel font en sorte que l'on recourt de plus en plus à des emplois contractuels. À l'échelon local, des sélections sont systématiquement organisées pour recruter des personnes via une convention de premier emploi. La Cour estime que cette forme d'emploi n'offre pas une solution à long terme permettant de pallier le déficit de personnel au sein des prisons, même si, en pratique, de nombreux collaborateurs recrutés sous convention de premier emploi finissent

par décrocher un emploi statutaire. En outre, ces recrutements effectués localement sans l'intervention de Selor, sans procédure de publication uniforme, sans examen et uniquement sur la base d'une épreuve orale n'offrent pas suffisamment de garanties en ce qui concerne une exécution des peines privatives de liberté conforme au droit, sûre, humaine et individualisée ainsi qu'un exercice correct de la puissance publique.

Le ministre doit établir un code de déontologie en exécution de l'article 14, 1^o, de la loi du 23 mars 2019. Les initiatives de développement d'outils de management visant à promouvoir les comportements déontologiques, éthiques et intègres du personnel pénitentiaire sont en veilleuse depuis la pandémie de la covid-19. Ni le Comité d'éthique et de déontologie (Epiced) pour le personnel francophone, ni le Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie (Conseil flamand d'éthique et de déontologie) pour le personnel néerlandophone n'ont réussi à atteindre leur objectif de mettre en place une boîte à outils Intégrité adaptée au cadre spécifique des établissements pénitentiaires.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 23 mars 2019 et durant les débats parlementaires, tous les acteurs se sont attardés sur l'importance fondamentale de prévoir une formation digne de ce nom. Le service pénitentiaire de formation censé concrétiser la politique n'a toutefois pas encore été créé et les moyens à mettre à sa disposition n'ont pas encore été fixés. La Cour estime que, si les ressources financières et humaines ne sont pas significativement augmentées, il sera difficile de réaliser les actions nécessaires en vue de mettre en place la vision de formation voulue par la loi du 23 mars 2019.

Les objectifs individuels de formation figurant dans le contrat d'administration 2016-2018 n'ont pas été atteints. Aucune règle ou garantie globale n'a été prévue pour donner au personnel l'assurance que les formations requises pourront être suivies, de sorte que la participation à ces formations sera de plus en plus compromise en cas de déficit opérationnel. Tel est le cas non seulement pour les formations professionnelles continuées, mais aussi pour les formations de base, qui souffrent d'un absentéisme croissant dû à ces déficits opérationnels. En outre, ces formations de base se réduisent de plus en plus souvent à une formation raccourcie pour les nouveaux arrivants, qui ne peut même pas être garantie non plus. Il arrive que du personnel sous convention de premier emploi soit envoyé sur le terrain sans avoir suivi la moindre formation préalable. La Cour préconise l'obligation de suivre une formation de base préalablement à l'affectation sur le terrain.

La concertation sociale à propos de la révision des profils des membres du personnel, nécessaire en vue de scinder en deux piliers le cadre unique actuel du personnel de surveillance (différenciation des fonctions entre, d'une part, la surveillance et la sécurité des bâtiments et des personnes et, d'autre part, le contrôle et l'accompagnement des détenus), est en cours. L'incidence budgétaire du projet est encore incertaine. Divers régimes pécuniaires sont à l'examen, de sorte qu'il n'est pas encore possible d'estimer les crédits concernés avec suffisamment de précision.

L'ampleur des absences pour maladie et de l'arriéré de congés sont deux problèmes qui affectent sérieusement le secteur pénitentiaire depuis plusieurs années. Selon les derniers chiffres (2020), le taux d'absentéisme a atteint près de 10 % du temps de travail, alors qu'il était de 7,29 % en moyenne en 2019 pour le personnel de niveau C des administrations fédérales (soit le niveau de l'ASP). Bien que les ASP connaissent des conditions de travail très particulières, l'incidence de ces conditions sur l'absentéisme n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'une analyse plus poussée.

Qui plus est, il n'existe pas encore de politique de prévention ciblant spécifiquement les services du secteur pénitentiaire. Les nombreuses absences et la pénurie de personnel ont entre-temps donné lieu à un arriéré de congés pour les membres du personnel qui a atteint les 560.000 jours en 2020 (congé annuel de vacances, jours de repos, jours fériés, etc.). À raison d'une moyenne de 200 jours ouvrables par an, on obtient un arriéré de congés cumulé de 2.800 années, soit approximativement 60 jours en moyenne par membre du personnel. La Cour insiste sur l'importance de prendre diverses initiatives RH en vue d'inverser la tendance.

Les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 déterminent la manière d'assurer la continuité du service pénitentiaire durant une grève. En exécution de ces articles, les plans de personnel opérationnels ont été fixés dans l'arrêté ministériel n° 1819 du 24 février 2020 qui détermine le taux d'occupation minimum à atteindre par prison durant une période de grève pour garantir les services essentiels. Une exception a toutefois été prévue à ce taux d'occupation minimum en ce qui concerne les grèves durant jusqu'à 24 heures. La Cour a également remarqué que l'évaluation prévue par la loi de la garantie des services essentiels en période de grève, qui devait avoir lieu pour le 1^{er} juillet 2020 au plus tard, n'a toujours pas été réalisée et que la concertation sociale à ce sujet doit même encore débiter.

Table des matières

Chapitre 1	
Introduction	13
1.1	Contexte 13
1.2	Questions d’audit et délimitation 14
1.3	Méthode d’audit 15
1.4	Calendrier de l’audit 15
Chapitre 2	
Effectifs	17
2.1	Vue d’ensemble des services pénitentiaires 17
2.2	Détermination des effectifs 18
2.2.1	Protocoles 18
2.2.2	Suivi et budget 18
2.3	Nombre des effectifs 18
2.3.1	Effectif actuel 18
2.3.2	Suivi de l’effectif 19
2.3.3	Pénurie de personnel de surveillance et de personnel technique 19
Chapitre 3	
Travailler autrement	21
3.1	Introduction 21
3.2	Finalité du projet Travailler autrement 21
3.2.1	Modèle en chapeau 21
3.2.2	Adaptation du modèle en chapeau 22
3.2.3	Incidence de la concertation sociale 23
3.3	Mise en œuvre sur le terrain 23
3.3.1	Groupe d’experts 23
3.3.2	Exercices théoriques 23
3.3.3	Résultats 24
3.4	Mise en place 24
3.5	Instauration de la flexiprime 24
Chapitre 4	
Statut du personnel pénitentiaire	25
4.1	Cadre législatif 25
4.1.1	Introduction 25
4.1.2	Exécution de la loi du 23 mars 2019 concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire 26
4.1.3	Nature de l’emploi 28
4.1.4	Formation de base 28
4.2	Contenu actuel 29
4.2.1	Recrutement 29
4.2.2	Déontologie 32
4.2.3	Formations 33
4.2.4	Différenciation des fonctions 39

Chapitre 5	
Absentéisme et arriéré de congés	41
5.1 Absentéisme	41
5.2 Arriéré de congés	42
Chapitre 6	
Service garanti	45
6.1 Dispositions légales	45
6.1.1 Procédure	45
6.1.2 Évaluation	47
6.2 Grèves spontanées ou sauvages	47
Chapitre 7	
Conclusions et recommandations	49
7.1 Conclusions	49
7.1.1 Effectif	49
7.1.2 Travailler autrement	49
7.1.3 Statut	49
7.1.4 Absentéisme et arriéré de congés	51
7.1.5 Service garanti	51
7.2 Recommandations	52
Annexe	
Réponse du ministre de la Justice	55

Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Le secteur pénitentiaire belge est depuis longtemps confronté à une série de problèmes : surpopulation chronique, vétusté des infrastructures, pénurie de personnel, absentéisme élevé, etc. Cette situation a régulièrement donné lieu à des actions de grève qui ont à ce point compromis les conditions humaines de détention des prisonniers que la Belgique a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme.

De même, dans son rapport relatif à sa visite en 2003, le comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe avait déjà recommandé à la Belgique de prendre des mesures pour garantir le service dans le secteur pénitentiaire de manière à sauvegarder les droits fondamentaux des détenus.

Après avoir réitéré cette recommandation en 2010 et en 2012, le CPT a mis la Belgique en demeure. Il s'agit d'une première étape avant la publication d'une « déclaration publique » si le pays n'instaure pas un service garanti.

En réaction, l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 a explicitement prévu qu'un service garanti serait instauré dans les prisons afin de sauvegarder les droits fondamentaux des détenus. Les modalités seraient déterminées en concertation avec les partenaires sociaux. En décembre 2014, le ministre de la Justice de l'époque a créé à cet effet un groupe de travail avec les syndicats et a décidé pendant les négociations de ne pas se limiter à la mise en place d'un service garanti, mais d'élaborer aussi des mesures visant à adapter l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. Il entendait ainsi s'attaquer au malaise dans son ensemble et relever le niveau de la performance et des prestations du secteur pénitentiaire en général.

Au printemps 2016, des actions de grève de longue haleine ont paralysé le secteur pénitentiaire belge. La paix sociale a été restaurée grâce au protocole 436 du 30 mai 2016 du comité de secteur III – Justice, dans lequel des accords ont été conclus avec les syndicats notamment sur l'effectif et la manière dont les processus de travail seraient organisés selon un modèle Travailler autrement (voir le [chapitre 3](#)).

Entre-temps, le CPT s'est une nouvelle fois alarmé et, après une visite ponctuelle de plusieurs prisons, a encore signifié à la Belgique qu'il était impératif de prévoir en urgence un service garanti dans la loi. La réponse du ministre de la Justice, selon laquelle les négociations avec les syndicats à ce sujet se poursuivaient et qu'une proposition de loi serait soumise prochainement au Parlement, ne suffisait plus. Le 13 juillet 2017, le CPT a publié

une « déclaration publique concernant la Belgique »¹ en dernier recours pour forcer une initiative législative. Le CPT y indique qu'« *au cours de ses multiples visites dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe ces 27 dernières années, le comité n'a jamais observé de phénomène analogue, tant au niveau de la portée du phénomène en question que des risques encourus* ».

Le service garanti ne pouvait plus se faire attendre. Il a été instauré – sans accord syndical – par la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire.

Répondant à l'ambition initiale du ministre de la Justice, le législateur règle par cette loi-cadre la mise en place d'un service garanti et prévoit une réorganisation des services pénitentiaires et une réforme du statut du personnel pénitentiaire. Les organismes internationaux soulignent en effet l'importance des missions très spécifiques des collaborateurs pénitentiaires, qui justifient (voire requièrent) des règles particulières de recrutement, de formation et de conditions de travail, afin de garantir une attention adéquate aux détenus.

Le titre IV de la loi du 23 mars 2019 règle à cet effet une série d'aspects particuliers de la carrière du personnel pénitentiaire. Les dispositions s'écartent de la réglementation générale applicable au personnel des services publics fédéraux ou créent la possibilité d'y déroger. D'importantes dispositions portent notamment sur les compétences requises lors de la sélection et de la promotion, l'intégrité et la moralité du personnel pénitentiaire, l'instauration d'une différenciation des fonctions entre les missions de pure surveillance et de sécurité, d'une part, et le contrôle et l'accompagnement, d'autre part, ainsi que sur la subordination des allocations aux prestations. La formation est aussi promue par la création d'un service de formation performant.

1.2 Questions d'audit et délimitation

L'audit poursuit un double objectif. Il cherche à déterminer, d'une part, comment la politique d'organisation des prisons a été élaborée et étayée et, d'autre part, comment cette politique a été mise en œuvre jusqu'à présent.

Il en ressort deux questions d'audit :

1. Les mesures stratégiques RH visant à améliorer la performance et les prestations du secteur pénitentiaire ont-elles été étayées et élaborées de manière adéquate ?
2. De quelle façon et à quel point ces mesures stratégiques sont-elles mises en œuvre ?

¹ Conseil de l'Europe, *Déclaration publique relative à la Belgique*, Strasbourg, 13 juillet 2017, CPT/Inf (2017) 18, www.coe.int.

Les aspects suivants ont été envisagés pour chaque question :

- détermination et nombre réel de l'effectif requis ;
- rationalisation des méthodes de travail ;
- statut du personnel pénitentiaire ;
- initiatives visant à réduire l'absentéisme ;
- organisation du service garanti.

1.3 Méthode d'audit

Pour répondre à la première question d'audit (Les mesures stratégiques RH visant à améliorer la performance et les prestations du secteur pénitentiaire ont-elles été étayées et élaborées de manière adéquate ?), les documents préparatoires de la politique et les projets de documents ont tout d'abord été examinés. À cet égard, l'analyse de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire et plus particulièrement la genèse de cette loi ont occupé une place importante.

La réponse à la deuxième question d'audit aussi (De quelle façon et à quel point ces mesures stratégiques sont-elles mises en œuvre ?) a nécessité l'analyse de nombreux documents (contrat d'administration, rapport annuel, protocoles, relevés de personnel, etc.).

Les informations contenues dans ces sources ont été vérifiées dans un premier temps au moyen de questionnaires génériques adressés aux fonctionnaires responsables et à la cellule stratégique du ministre de la Justice. La cellule stratégique a surtout réagi en ce qui concerne la genèse et le suivi des initiatives législatives. L'administration s'est essentiellement concentrée sur la mise en œuvre de mesures et s'est penchée de plus près sur les problèmes qui se sont posés à cet égard et sur leurs causes potentielles.

À la suite des mesures prises dans le cadre de la pandémie de la covid-19, l'audit a été poursuivi principalement par écrit ou via des entretiens par visioconférence. L'audit s'est achevé par une réunion de clôture le 24 juin 2021.

1.4 Calendrier de l'audit

4 novembre 2020	Annonce de l'audit au ministre de la Justice et au président du comité de direction du SPF Justice
Novembre 2020 – juin 2021	Travaux d'audit et rédaction du projet de rapport
15 septembre 2021	Envoi du projet de rapport au président du comité de direction du SPF Justice et au ministre de la Justice
19 novembre 2021	Réponse du ministre de la Justice

La réponse du ministre de la Justice est intégrée à ce rapport et reprise dans son intégralité en annexe.

Chapitre 2

Effectifs

2.1 Vue d'ensemble des services pénitentiaires

La Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) du SPF Justice est chargée de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté.

La DG EPI se compose d'une administration centrale et de services extérieurs qui englobent les établissements pénitentiaires. L'administration centrale veille au soutien méthodologique et logistique du contrôle et de l'encadrement des services extérieurs, au traitement des dossiers individuels des détenus et à la gestion du personnel.

Le directeur général de la DG EPI est responsable des résultats finaux de l'organisation et est membre du comité de direction du SPF Justice.

Schéma 1 – Structure de la DG EPI



Source : SPF Justice

Il existe 35 prisons au total qui relèvent de trois directions régionales : les 17 prisons flamandes font partie de la direction régionale Nord, les 16 prisons wallonnes de la direction régionale Sud et les 2 prisons bruxelloises de la direction régionale Centre. Les directions régionales font le lien entre l'administration centrale et les services extérieurs.

Les directions régionales ont pour mission de soutenir la politique du directeur général et de coordonner les initiatives mises en place dans les prisons, le but étant de mener une politique de détention uniforme et de veiller à ce que la réglementation soit appliquée conformément à la loi. Elles soutiennent aussi les prisons dans le cadre de l'organisation de l'exécution des peines et des mesures de détention.

2.2 Détermination des effectifs

2.2.1 Protocoles

Le dernier plan de personnel approuvé de la DG EPI remonte à 2014. Plus aucun plan de personnel n'a été établi après cette année, mais la DG EPI a elle-même élaboré des plans d'action destinés à encadrer les décisions importantes (en matière de personnel).

Ces cinq dernières années, les effectifs ont été fixés dans trois protocoles conclus entre les syndicats et le ministre de la Justice. Les protocoles 436, 455 et 464 indiquent notamment les effectifs par prison et par grade en ce qui concerne le personnel pénitentiaire.

Le protocole 436 du 30 mai 2016 a établi à 7.075 équivalents temps plein (ETP) le cadre des assistants de surveillance pénitentiaire (ASP), qui représente plus de 80 % du personnel pénitentiaire. En 2014, ce cadre était encore de 7.241 ETP. Ce protocole prévoyait aussi que, tant que les effectifs n'étaient pas complets à 100 %, chaque membre du personnel quittant sa fonction serait remplacé. Par ailleurs, le protocole préconisait aussi des recrutements dans d'autres grades du secteur pénitentiaire.

Le protocole 455 du 9 juin 2017 a réduit les effectifs des ASP à 6.825 ETP. Ce protocole a été conclu au terme de longues négociations et a concrétisé les résultats du projet Travailler autrement (voir le [chapitre 3](#)).

Le protocole 464 du 22 février 2018 a réaffirmé le nombre visé de 6.825 ETP (soit 3.027 ETP pour la Flandre, 3.117 ETP pour la Wallonie et 681 ETP pour Bruxelles).

2.2.2 Suivi et budget

En 2020, les accords passés dans les protocoles ont fait l'objet à deux reprises d'un suivi et d'un monitoring de la part de la DG EPI. La dernière réunion de monitoring s'est déroulée le 21 décembre 2020.

Le budget 2021 prévoyait des crédits de personnel de 435,52 millions d'euros pour la DG EPI (enveloppe de personnel 2 du SPF Justice).

2.3 Nombre des effectifs

2.3.1 Effectif actuel

Le tableau ci-dessous reprend le personnel des prisons ventilé par catégorie. L'« effectif » correspond au nombre de personnes physiques employées et la colonne ETP à l'effectif à temps plein. La dernière colonne indique les ETP par rapport au nombre convenu dans le protocole 464.

Le 5 mai 2021, la DG EPI comptait 9.432 membres du personnel (ou 8.005,16 ETP), dont environ 90 % d'agents statutaires et 10 % d'agents contractuels. L'effectif de la catégorie de personnel la plus importante (les ASP) était rempli à 96,11 %. Le principe du remplacement de chaque membre du personnel tant que le cadre n'est pas complet reste d'application en ce qui les concerne.

Tableau 1 – Personnel pénitentiaire au 5 mai 2021

Catégorie de personnel	Effectif	ETP	Nombre visé protocole 464	ETP/protocole (en %)
Direction	155	142,70	149,00	95,77
Conseiller attaché	92	86,70	83,50	103,83
Administratif	706	612,67	649,30	94,36
Médical	307	251,73	280,95	89,60
Psychosocial	417	351,20	411,82	85,28
Surveillance/technique (ASP)	7.754	6.559,21	6.825,00	96,11
Hors cadre	1	0,95	0,95	100
Total EPI	9.432	8.005,16	8.400,52	95,29

Source : Cour des comptes à partir des données de la DG EPI

2.3.2 Suivi de l'effectif

Le nombre des effectifs des prisons fait l'objet d'un suivi journalier de la DG EPI, qui traite 400 arrivées et 400 départs en moyenne par an.

Des projections sont régulièrement effectuées. Elles tiennent compte des départs naturels (retraite, congé préalable au départ à la retraite), des réductions du temps de travail et des départs imprévus en prévoyant une clé de répartition (douze départs imprévus par mois ont lieu en moyenne dans la catégorie des ASP). Pour remplacer les membres du personnel dont le départ est connu, on traite d'abord les demandes de mutation entre les prisons. Ce n'est que par la suite que des recrutements sont effectués.

En principe, tous les recrutements sont statutaires à l'exception des conventions de premier emploi (CPE), des contrats de remplacement et des contrats à durée déterminée.

2.3.3 Pénurie de personnel de surveillance et de personnel technique

Le 5 mai 2021, on comptait 6.559,21 ETP au sein du cadre de surveillance et du cadre technique dans les différentes prisons. Le déficit en personnel s'élève donc à 265,79 ETP par rapport au nombre visé de 6.825 ETP (3,9 %).

Les pénuries de personnel touchent environ 31 prisons sur les 35 et posent problème depuis de nombreuses années. Des différences se marquent toutefois entre les régions : les prisons flamandes et bruxelloises sont spécifiquement confrontées à un déficit endémique de personnel néerlandophone, lequel s'explique notamment par le nombre nettement moins élevé de candidats aux procédures de sélection en Flandre qu'en Wallonie. Les prisons bruxelloises souffrent d'un manque de personnel créé par les mutations qui sont effectuées principalement vers la direction régionale Sud.

La DG EPI signale également d'autres causes à l'origine du déficit en personnel, comme le caractère compliqué du marché du travail, la lourdeur de la procédure de sélection, les conditions de travail difficiles et la rotation du personnel. Ces causes n'ont toutefois pas encore fait l'objet d'une analyse qualitative.

Pour compenser le manque de personnel, toutes les prisons procèdent de plus en plus depuis quelques années à des recrutements sous convention de premier emploi ou contrat à durée déterminée. Cette question sera approfondie au [chapitre 4](#).

Chapitre 3

Travailler autrement

3.1 Introduction

En 2015, la DG EPI a lancé le projet Travailler autrement comme suite à la décision des autorités fédérales de réduire les ressources humaines de 10 % à partir de 2014 sur une période de quatre ans. Il était clair dès le départ que les économies de personnel toucheraient également les prisons, pour lesquelles il y aurait lieu de repenser et de redessiner en profondeur les processus de travail. En effet, une prison fonctionne en continu et l'affectation du personnel est adaptée en ce sens.

La DG EPI a rédigé une note à propos de l'optimisation et de la rationalisation du temps de travail du personnel pénitentiaire afin d'avoir un regard fondamentalement différent sur l'affectation du personnel.

3.2 Finalité du projet Travailler autrement

3.2.1 Modèle en chapeau

Les prisons travaillaient traditionnellement selon trois plages horaires de huit heures : la nuit (22h-6h), le matin (6h-14h) et le soir (14h-22h).

Le but du projet Travailler autrement consistait à redessiner ces plages horaires à partir du « modèle en chapeau ».

Les processus de travail et les occupations de postes ont été analysés et les activités ont été divisées en catégories selon leur importance :

- postes cruciaux : par exemple, caméras et commandes des portes ;
- postes logistiques : par exemple, cuisine ;
- premiers mouvements : par exemple, préau, ateliers, palais ;
- postes de soutien : par exemple, encadrement des activités sportives et de formation.

Schéma 2 – Modèle en chapeau



Source : rapport annuel 2015 de la DG EPI

Selon ce modèle, les activités qui requièrent beaucoup de personnel (premiers mouvements et encadrement des activités) seraient organisées autant que possible pendant le jour (durant un créneau comprimé de 9 heures à 17 heures). Cela permettrait de réduire considérablement le personnel à affecter avant 9 heures, après 17 heures et durant la nuit, bien qu'il faille tenir compte du fait que certaines activités doivent avoir lieu à des moments fixes.

Le processus de travail a été adapté pour la plage horaire de nuit et les contrôles visuels ont été remplacés par des contrôles auditifs sauf pour des groupes cibles spécifiques.

3.2.2 Adaptation du modèle en chapeau

La finalité première du projet Travailler autrement a dû être sensiblement revue. D'une part, le créneau comprimé de 9 heures à 17 heures a rencontré beaucoup de réticence des parties prenantes. Il a, par exemple, été jugé trop restrictif par les volontaires des communautés et les avocats qui visitent leurs clients le soir. D'autre part, le modèle en chapeau s'est parfois avéré difficilement applicable dans sa forme initiale en raison des caractéristiques spécifiques des prisons (maison d'arrêt ou maison de peines², situation géographique). Ce fut le cas, par exemple, dans les maisons d'arrêt à partir desquelles de nombreux transports sont effectués vers les tribunaux et dans les prisons bruxelloises où la réduction du personnel durant les plages horaires du matin ou du soir aurait impliqué que le personnel entame son travail aux heures de pointe.

Lors des négociations qui ont suivi, le modèle en chapeau a été de plus en plus limité, de sorte que du personnel supplémentaire a de nouveau été nécessaire et que le créneau comprimé de 9 heures à 17 heures a été élargi à nouveau. Il ne restait donc plus beaucoup d'éléments de la finalité première du modèle.

² Les maisons d'arrêt sont les prisons qui hébergent en détention préventive des personnes qui n'ont pas encore été condamnées. Les maisons de peines sont les prisons réservées aux condamnés.

3.2.3 Incidence de la concertation sociale

La concertation sociale avec les syndicats était importante pour les chances de réussite du projet Travailler autrement.

Dès le début du projet, les visions des délégués nationaux de la région du Nord et de la région du Sud étaient sensiblement divergentes. Ils sont parvenus à un accord en cours de projet grâce à la promesse qu'il n'y aurait pas de perte de salaire (par la création d'une « flexiprime », voir le [point 3.5](#)), que la charge de travail n'augmenterait pas et que la sécurité demeurerait toujours garantie. La priorité des autorités concernant le respect maximum du régime de détention a été acceptée par les syndicats.

3.3 Mise en œuvre sur le terrain

3.3.1 Groupe d'experts

Un groupe d'experts bilingue a été constitué. Il a été composé par des membres du management des directions régionales, un expert Personnel et Organisation (P&O) et deux experts en planification de service et en calcul du cadre. Ce groupe d'experts a été composé à l'échelon fédéral (équilibre entre le Nord et le Sud) pour garantir la mise en œuvre uniforme de l'exercice de rationalisation dans les deux régions du pays.

3.3.2 Exercices théoriques

Le groupe d'experts a d'abord procédé, sur la base d'une analyse des documents fournis par les prisons (listes de service, règlement d'ordre intérieur, notes de service, etc.), à un exercice théorique de redéfinition des postes de travail en tenant compte de la spécificité de chaque prison. Il a ensuite effectué des visites sur place.

Les prisons ont également effectué l'exercice de rationalisation en préparation à la visite du groupe d'experts. Cet exercice théorique a été expliqué, évalué et, au besoin, adapté lors d'une réunion avec les groupes de travail locaux. Le résultat final a été transmis aux directeurs des établissements en vue d'être validé par le comité de concertation de base local (CCB)³.

Après les visites sur place du groupe d'experts, un groupe de travail technique spécifique⁴ a été créé pour chaque prison afin d'examiner l'exercice (théorique) local et de proposer d'éventuelles adaptations supplémentaires.

Les résultats des groupes de travail techniques ont été soumis au comité supérieur de concertation (CSC)⁵.

³ Au sein de chaque établissement pénitentiaire, il y a un comité local de concertation de base. Ce comité est composé de représentants du gouvernement et des organisations syndicales et est compétent pour les sujets de concertation qui concernent les membres du personnel de cet établissement pénitentiaire.

⁴ Les groupes de travail techniques ont été composés par le directeur général de la DG EPI, les directeurs régionaux, le chef de projet, un expert P&O, le directeur de la prison concernée, les délégués nationaux des organisations syndicales, des délégués locaux des organisations syndicales et un secrétaire chargé de la rédaction des rapports.

⁵ Au sein de chaque secteur public, il y a un comité supérieur de concertation. Ce comité est composé de représentants du gouvernement et des organisations syndicales et est compétent pour les sujets de concertation qui concernent les membres du personnel de ce secteur, en l'espèce le secteur III Justice.

3.3.3 Résultats

Les exercices théoriques ont permis de détecter et de rectifier des écarts par rapport aux effectifs. À partir des listes de service (planification du personnel pénitentiaire), il a été possible d'établir si une prison vivait ou non « au-dessus de ses moyens ».

Les exercices théoriques ont aussi vérifié si certaines tâches pouvaient être organisées de façon combinée ou conjointe de façon qu'elles puissent être assurées par un seul membre du personnel (au lieu de deux).

Les exercices théoriques pratiqués dans les prisons ont débouché sur la conclusion du protocole 455 au niveau national (voir le [point 2.2.1](#)) entérinant les résultats du projet Travailler autrement et fixant le cadre des ASP à 6.825 ETP (nombre qui a été réaffirmé dans le protocole 464 ultérieur).

3.4 Mise en place

Les prisons ont dû elles-mêmes décider dans quelle mesure introduire le projet Travailler autrement et de quelle façon concrétiser le modèle en chapeau.

Le projet est actuellement presque complètement déployé et installé, hormis dans certaines prisons où des travaux d'infrastructure ont été planifiés.

Après quelques ajustements par la DG EPI (voir les points [3.2.2](#) et [3.2.3](#)), la mise en place du projet Travailler autrement s'est effectuée sans autres problèmes sociaux.

3.5 Instauration de la flexiprime

À partir du 20 décembre 2016, une allocation pour prestations flexibles⁶ (ou « flexiprime ») a été instaurée en parallèle à la mise en place du projet Travailler autrement.

Le ministre de la Justice de l'époque a pris la décision, au terme de la concertation sociale, d'octroyer à tout le personnel⁷ des prisons cette allocation nécessaire pour compenser la perte de salaire consécutive au projet.

De façon globale, cette allocation se traduit par un coût salarial plus élevé à la charge du SPF Justice. En effet, la flexiprime (de trois euros l'heure) n'est pas uniquement octroyée aux ASP, mais à tous les membres du personnel effectuant des prestations entre 6 et 18 heures.

⁶ Arrêté ministériel du 14 décembre 2016 modifiant l'arrêté ministériel du 24 septembre 1998 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières à certains membres du personnel du service public fédéral Justice.

⁷ À l'exception du personnel de niveau A et des formateurs employés dans les centres de formation pour le personnel pénitentiaire.

Chapitre 4

Statut du personnel pénitentiaire

4.1 Cadre législatif

4.1.1 Introduction

En vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, le Roi a la capacité de principe exclusive d'organiser les services publics fédéraux et de fixer le statut des fonctionnaires qui en font partie. Le législateur ne peut déroger à ce principe qu'en cas de motif impérieux. Dans son avis relatif à la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, le Conseil d'État a largement examiné la compétence du législateur à régler le statut du personnel de l'administration pénitentiaire et a admis qu'il est défendable de fixer au niveau d'une loi un dispositif particulier et spécifique pour le personnel pénitentiaire qui complète les dispositions générales applicables aux membres du personnel de la fonction publique fédérale.

Le titre IV de la loi du 23 mars 2019 règle l'ensemble des aspects de la carrière du personnel pénitentiaire. Ces aspects sont actuellement encore régis par des dispositions diverses, parfois très « datées » selon les termes de l'exposé des motifs. Tant le statut juridique interne que le statut juridique externe des détenus ont été ancrés dans des lois en 2005 et en 2006⁸, d'où la nécessité de fonder également dans des lois la mission, les tâches, les droits et les obligations du personnel pénitentiaire. Cet ancrage devrait être conçu de manière cohérente par rapport aux dispositions relatives aux détenus.

La Cour des comptes a vérifié dans quelle mesure les nouvelles dispositions légales réglant le statut du personnel pénitentiaire sont déjà entrées en vigueur (point 4.1.2) et si elles correspondent mieux aux conceptions actuelles relatives à la politique pénitentiaire et à la réglementation internationale, notamment aux règles pénitentiaires européennes préconisées par le Conseil de l'Europe (points 4.1.3 et 4.1.4)⁹.

8 Respectivement dans la loi de base (loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus) et dans la loi sur le statut juridique externe (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).

9 Conseil de l'Europe, comité des ministres, *Recommandation Rec(2006)2-rev aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes (adoptée par le comité des ministres le 11 janvier 2006 lors de la 952^e réunion des délégués des ministres et révisée et modifiée par le comité des ministres le 1^{er} juillet 2020 lors de la 1380^e réunion des délégués des ministres)* ; *Recommandation CM/Rec(2012)5 aux États membres sur le code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire (adoptée par le comité des ministres le 12 avril 2012 lors de la 1140^e réunion des délégués des ministres)* ; comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), *Lignes directrices pour le recrutement, la sélection, l'éducation, la formation et le développement professionnel du personnel pénitentiaire et de probation*, (ci-après les « lignes directrices européennes en matière de sélection et de formation »), 25 avril 2019, www.coe.int.

4.1.2 Exécution de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire

Les dispositions légales ne sont guère détaillées. Elles se contentent de créer un cadre général qui n'entrera en vigueur qu'une fois que les arrêtés d'exécution requis auront été pris. Elles ne prévoient pas de calendrier concret concernant la mise en œuvre intégrale de la loi qui fixerait une date précise pour chaque article. Le ministre envisage une mise en œuvre de la loi en plusieurs phases, et ce, pour deux raisons : d'une part, les mesures réformatrices ne sont pas toutes neutres sur le plan budgétaire et nécessitent un investissement considérable et, d'autre part, la mise en œuvre de la loi a des répercussions importantes en matière de personnel et de climat social.

S'agissant du statut, compte tenu des moyens disponibles et des priorités de l'accord de gouvernement et de l'exposé d'orientation politique du ministre de la Justice¹⁰, l'exécution des dispositions suivantes sera effectuée de manière prioritaire :

Tableau 2 – Exécution prioritaire des dispositions de la loi du 23 mars 2019

Disposition légale	Contenu	État des lieux
Art. 13, § 2, al. 1 ^{er}	Fixation des fonctions, grades et classes des membres du personnel de l'administration pénitentiaire	La phase de concertation informelle avec les organisations syndicales représentatives a débuté fin février 2021 et a été finalisée en mai. Le projet a ensuite été présenté à la ministre de la Fonction publique et à la secrétaire d'État au Budget pour accord.
Art. 27	Fixation des allocations applicables aux membres du personnel des services pénitentiaires	Une première analyse des allocations a été lancée. Les négociations syndicales relatives au projet de différenciation des fonctions portent également sur la fixation des allocations.
Art. 14, al. 1 ^{er} , 4 ^o	Fixation de la composition de l'uniforme et des insignes propres à la fonction	Les négociations syndicales informelles sont terminées. Des textes réglementaires sont rédigés et soumis pour avis et approbation aux instances compétentes. La concertation formelle démarrera ensuite. L'entrée en vigueur de cet arrêté royal est prévue le 1 ^{er} janvier 2022.
Art. 14, al. 1 ^{er} , 5 ^o	Fixation des moyens d'identification	L'identification sera également régie par l'arrêté royal relatif aux uniformes selon le même calendrier.

¹⁰ L'exposé d'orientation politique 2.0 définit les priorités comme suit :

p. 9 : « Un plan stratégique adapté pour le personnel est établi pour les prisons ; ce projet accorde une attention particulière à la formation complémentaire et aux profils de compétences adaptés. Nous faisons ici une distinction entre les fonctions davantage axées sur la surveillance et la sécurisation des bâtiments et celles orientées sur la surveillance et l'accompagnement des détenus. Nous résolvons les problèmes d'uniforme pour le personnel de surveillance. »

p. 29 : « On parvient également à une détention sensée en jouant un rôle d'exemple dans le contact journalier avec les détenus et en les soutenant dans leur réintégration. À cet effet, une loi a été adoptée faisant la distinction entre les fonctions ciblées sur la surveillance et la sécurité des bâtiments et celles ciblées sur le contrôle et l'accompagnement des détenus. Nous voulons appliquer cela pour la première fois dans la nouvelle prison de Haren. Nous examinons comment professionnaliser davantage la formation du personnel pénitentiaire. »

Disposition légale	Contenu	État des lieux
Art. 21, § 2, al. 2	Fixation des modalités d'évaluation des résultats de l'enquête de moralité préalable au recrutement	Les négociations syndicales se déroulent parallèlement au projet de différenciation des fonctions. Des entretiens ont également lieu avec Selor afin d'adapter les procédures de sélection. Il conviendrait de prendre l'arrêté royal adéquat préalablement aux nouveaux recrutements dans le cadre de l'ouverture de nouvelles prisons en 2022 et 2023.
Art. 11, al. 2	Fixation de l'organisation et du mode de fonctionnement du service pénitentiaire de formation	Un projet d'arrêté royal est en préparation et sera soumis aux organisations syndicales dans le cadre du projet de différenciation des fonctions.

Source : Cour des comptes à partir de données de la DG EPI et de la cellule stratégique du ministre de la Justice

Les dispositions suivantes sont provisoirement considérées comme non prioritaires :

Tableau 3 – Exécution non prioritaire des dispositions de la loi du 23 mars 2019

Disposition légale	Contenu	État des lieux
Art. 14, al. 1 ^{er} , 1 ^o	Code de déontologie des membres du personnel de l'administration pénitentiaire	Le groupe de projet chargé de rédiger un code de déontologie a débuté son travail en mars 2021. Aucun calendrier concret ne peut encore être fixé pour les négociations sociales.
Art. 26	Lier l'octroi de certains congés et absences aux besoins du service	Cette action doit s'inscrire dans une approche plus large de l'absentéisme. On attend les résultats d'autres initiatives sur ce plan avant de procéder à l'exécution de cette disposition.
Art. 28	Fixation de modalités d'exécution spécifiques dans le cadre de l'évaluation des membres du personnel de l'administration pénitentiaire	Cette action doit s'inscrire dans une approche RH plus large et doit s'aligner sur le statut de la fonction publique fédérale. L'exécution de cet article n'est pas jugée prioritaire.
Art. 35	Fixation des modalités d'intervention de l'autorité fédérale dans les coûts des soins de santé	L'exécution de cet article n'est pas jugée prioritaire pour le moment.

Source : Cour des comptes à partir de données de la DG EPI et de la cellule stratégique du ministre de la Justice

La Cour des comptes constate que le processus d'entrée en vigueur et de mise en œuvre des dispositions légales progresse lentement. L'évolution est fondamentalement dépendante de la manière dont la concertation sociale progresse et de la mesure dans laquelle elle évolue. Malgré cela, les importantes négociations syndicales concernant le projet de différenciation des fonctions n'ont commencé de manière informelle que fin février 2021, soit près de deux ans après la date de la loi. Même s'il faut tenir compte du retard dans le lancement des négociations en raison de la période d'affaires courantes, la mise en œuvre

lente des dispositions légales est problématique. En effet, la loi partait du principe que ces dispositions étaient urgentes pour remédier à certaines lacunes de la législation existante et relever le niveau de la performance et des prestations du secteur pénitentiaire en général.

4.1.3 Nature de l'emploi

La loi du 22 juillet 1993 relative à la fonction publique pose le principe de l'emploi statutaire pour les fonctionnaires fédéraux.

Le Conseil de l'Europe préconise également de recruter le personnel pénitentiaire sous le régime statutaire : « *Les membres du personnel pénitentiaire professionnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité d'agents de la fonction publique et bénéficier, en conséquence, d'une sécurité de l'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de leur efficacité, de leur aptitude physique, de leur santé mentale et de leur niveau d'instruction.* »¹¹

L'article 2 de la loi du 23 mars 2019 définit cependant un membre du personnel comme étant « *tout travailleur employé par le SPF Justice au sein de l'administration pénitentiaire (8°)* », soit en qualité d'agent (9°), soit en qualité de contractuel (11°). L'article 23 relatif à la formation de base prévoit encore plus explicitement la possibilité d'un emploi contractuel en plus de l'emploi statutaire : « *Pendant le stage des agents ou pendant la première année de l'entrée en service des contractuels [...].* »

La disposition « *pendant la première année de l'entrée en service* » semble se référer à la possibilité d'un emploi contractuel « permanent ». Cette notion est plus large que les conditions exceptionnelles justifiant un emploi contractuel prévues à l'article 4 de la loi de 1993 relative à la fonction publique et va de surcroît à l'encontre de la recommandation du Conseil de l'Europe.

4.1.4 Formation de base

Lors de l'examen de la loi du 23 mars 2019, la nécessité pour tout membre du personnel pénitentiaire de suivre avec succès une formation de base avant de pouvoir être engagé à titre définitif a été soulignée.

Le Conseil de l'Europe pose la même condition : « *Avant d'entrer en fonction, le personnel doit suivre un cours de formation générale et spéciale, et réussir des épreuves théoriques et pratiques.* »¹² et « *Des tests de fin de formation devraient avoir lieu (écrits, oraux et pratiques, selon le sujet) afin d'évaluer et de nommer les candidats ayant réussi la formation. Ces tests devraient permettre d'attester des compétences et des connaissances professionnelles acquises et de la façon dont elles sont mises en œuvre dans la pratique.* »¹³ Le rapport relatif à l'atelier *Staff Recruitment* d'Euopris (European Organisation of Prison and Correctional Services) qui s'est tenu en juin 2019 à Berlin¹⁴ indique clairement au moment de présenter ces lignes directrices que des « *assessment and validation of learning objectives should be conducted before somebody is accepted for work* » [traduction : une évaluation et une

¹¹ Point 78, *Rec(2006)*.

¹² Point 81.1, *Rec(2006)*.

¹³ Point 9.1 a) des *lignes directrices européennes en matière de sélection et de formation*.

¹⁴ Euopiris, *Staff Recruitment Workshop*, Berlin, 5-6 juin 2019, 9 p., www.euopris.org.

validation des objectifs d'apprentissage devraient être réalisées avant d'accepter une personne à une fonction].

Toutefois, l'article 23 de la loi du 23 mars 2019 dispose uniquement que l'obligation de réussir une formation de base organisée par le service pénitentiaire de formation « peut » être imposée pendant le stage (des agents) ou pendant la première année de l'entrée en service (des contractuels). L'obligation impérative de réussir une formation de base figurait initialement dans le projet de loi, mais a été assouplie, selon l'administration, durant la concertation entre les autorités politiques et la représentation syndicale.

Dans sa réponse, le ministre indique que le projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 13, § 2, 5° et 6° (c'est-à-dire la mise en œuvre des fonctions de surveillance et d'accompagnement), imposera l'obligation de réussir la formation de base comme condition indispensable à la nomination à titre définitif de l'assistant de surveillance.

4.2 Contenu actuel

Dans son analyse du contenu actuel du statut pénitentiaire, la Cour s'est limitée essentiellement à la principale catégorie de collaborateurs de l'administration pénitentiaire, à savoir les assistants de surveillance pénitentiaire (ASP), c'est-à-dire ceux qui sont en première ligne lors de l'exécution des peines privatives de liberté.

4.2.1 Recrutement

4.2.1.1 Recrutement statutaire

Organisation de sélections

En partant d'une analyse des déficits en personnel dans les différentes prisons, la DG EPI identifie les régions pour lesquelles il y a lieu de déclarer des postes d'ASP vacants.

Le marché du travail se montre toutefois peu réactif par rapport à ces postes vacants et diffère en outre d'une région à l'autre : si les candidats se font très rares en Flandre, il en manque moins en Wallonie. Les postes déclarés vacants pour Bruxelles attirent des candidats de toute la Belgique, qui comptent néanmoins sur une mutation vers un lieu de travail plus proche de chez eux après leur entrée en service.

Procédure de sélection

En vertu de l'arrêté royal du 12 novembre 2009 fixant les dispositions administratives et pécuniaires de la carrière de certains membres du personnel du SPF Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique, le candidat à la fonction d'ASP doit disposer d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou d'une carte d'accès de niveau C pour la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire¹⁵.

¹⁵ Les candidats qui ne disposent pas d'un diplôme de l'enseignement secondaire doivent d'abord réussir les épreuves de la *carte d'accès*, démontrant ainsi qu'ils sont capables de fonctionner au niveau de l'enseignement secondaire supérieur.

La procédure de sélection est composée de deux parties : le candidat présente deux épreuves sur ordinateur auprès de Selor et, s'il les réussit, passe ensuite un entretien selon la méthode Star¹⁶ avec préparation écrite (épreuve de communication orale et écrite). Les compétences suivantes font partie du profil de compétences des ASP (les compétences essentielles sont soulignées) :

Tableau 4 – Test du profil de compétences des ASP

Compétence	Test sur PC	Entretien
<u>Faire preuve de fiabilité</u>	Test de jugement situationnel	
<u>Travailler en équipe</u>		Star
Agir de manière orientée service		Star
S'autodévelopper		Star
Atteindre les objectifs	Test de jugement situationnel	
Analyser les informations	Test de jugement situationnel	
Résoudre les problèmes	Test de jugement situationnel	
<u>Sens de l'observation</u>	Vidéo avec questions	
<u>Faire preuve de respect</u>	Test de jugement situationnel	
<u>Gérer le stress</u>		Star

Source : SPF Justice

Enquête de moralité

L'article 21 de la loi du 23 mars 2019 prévoit la possibilité de procéder à une enquête de moralité des candidats lors d'un recrutement de personnel pénitentiaire afin de vérifier le comportement et l'intégrité du futur membre du personnel. Faute d'arrêté royal réglant l'exécution de cet article, seul le casier judiciaire est actuellement consulté systématiquement. Les cas dans lesquels le casier judiciaire n'est pas vierge sont soumis au directeur du service d'encadrement P&O. Si celui-ci estime que l'intéressé ne remplit pas les conditions, il soumet cette opinion à la décision de Selor, qui exclura ou non le candidat. Aucune enquête de moralité approfondie n'a encore été réalisée jusqu'à présent.

Dans sa réponse, le ministre indique que des pourparlers sont menés avec l'Autorité nationale de sécurité (ANS) et que la possibilité de recourir à ses avis de sécurité est à l'étude.

4.2.1.2 Recrutement contractuel

Tous les recrutements sont en principe statutaires, conformément à la loi de 1993 relative à la fonction publique. La grande pénurie de personnel et la longueur des procédures de Selor ont contraint les prisons à opter pour l'organisation de sélections de personnel contractuel à l'échelon local (conventions de premier emploi) parallèlement aux sélections de personnel statutaire afin d'assurer la continuité, dans les limites du cadre réglementaire. Par ailleurs,

¹⁶ L'acronyme « Star » fait référence à Situation, Tâche, Action et Résultat. Un entretien selon la méthode Star commence par une question portant sur la description d'une situation (professionnelle) concrète du passé du candidat au cours de laquelle il a utilisé une aptitude déterminée. Il lui est ensuite demandé d'expliquer quel était précisément sa tâche, sa fonction ou son rôle dans le cadre de cette situation. L'action entreprise par le candidat pour aborder la situation est ensuite examinée ainsi que, finalement, le résultat que cette action a généré.

des contrats sont également conclus pour des remplacements bien définis (nominatifs) et pour du travail particulier et temporaire (contrats de six mois, convertibles en contrats à durée indéterminée).

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble du nombre de recrutements statutaires et contractuels.

Tableau 5 – Recrutements statutaires et contractuels d'ASP en 2019 et en 2020 (jusqu'au 17/06)

Année	Recrutement statutaire			Recrutement contractuel			Total
	Nouveaux	Ex-contractuels	Total	Contrats	Conventions de premier emploi	Total	
2019	184	38	222	0	120	120	342
2020	149	75	224	33	194	227	451

Source : Cour des comptes à partir de données du SPF Justice

En 2019, 342 recrutements ont été effectués, dont 222 statutaires et 120 contractuels (exclusivement sous convention de premier emploi). Ces derniers représentent donc 35 % des recrutements. En 2020 (jusqu'au 17 juin), les recrutements se chiffraient à 224 statutaires et 227 contractuels. Au total, les recrutements contractuels sont donc plus nombreux en 2020 que les recrutements statutaires et les conventions de premier emploi représentent 43 % de tous les recrutements.

La DG EPI précise que de nombreux collaborateurs qui débutent sous convention de premier emploi passent ensuite dans le régime statutaire. En témoignent aussi clairement les chiffres pour 2020. Un tiers des engagements définitifs concernait des transferts de contractuels vers une fonction statutaire.

La Cour estime toutefois que l'affectation de personnel sous convention de premier emploi à une fonction d'ASP pose problème. Les ASP veillent à l'exécution légale, sûre, humaine et individualisée de peines privatives de liberté. Ils remplissent à ce titre un service public très spécifique qui relève incontestablement de l'exercice de la puissance publique. La finalité de la loi du 23 mars 2019 repose sur ce principe. C'est précisément parce que le législateur a considéré dans la lignée du CPT du Conseil de l'Europe que « *le personnel pénitentiaire exerce une mission de service public fondamentale et bien spécifique qui devrait être reconnue en tant que telle dans le cadre d'un recrutement, d'une formation et de conditions de travail qui lui permettent de prendre en charge les personnes détenues de manière adaptée* »¹⁷ qu'il a jugé nécessaire de prévoir un statut spécifique au personnel pénitentiaire, notamment en ce qui concerne le recrutement.

Les recrutements sous convention de premier emploi qui peuvent être réalisés rapidement au niveau local sans l'intervention de Selor, sans procédure de publication uniforme, sans examen et uniquement sur la base d'une épreuve orale n'offrent pas suffisamment de garanties à cet égard. Comme mentionné au [point 4.1.3](#), les recommandations européennes

¹⁷ Point 10 de la déclaration publique concernant la Belgique du 13 juillet 2017.

partent aussi du principe que le personnel pénitentiaire doit être employé sur une base permanente, ce qui n'est pas possible lorsqu'il s'agit de conventions de premier emploi qui, par définition, prennent fin lorsque l'intéressé atteint l'âge de 26 ans. Enfin, la formation minimale des ASP sous convention de premier emploi (voir le [point 4.2.3](#)) constitue un obstacle fondamental à leur recrutement à la fonction d'ASP.

4.2.2 Déontologie

4.2.2.1 Cadre réglementaire

Outre les règles de déontologie qui s'appliquent à tous les fonctionnaires (celles prévues dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (articles 7 à 11) et dans la circulaire 573 du 17 août 2007), les règles de conduite du personnel pénitentiaire sont également fixées dans les anciennes dispositions des articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 14 mai 1971 portant instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires. Ces dispositions ont progressivement été vidées de leur substance par l'adoption des lois de 2005 (statut juridique interne des détenus) et de 2006 (statut juridique externe des condamnés).

Les travaux du groupe de projet chargé de rédiger un code de déontologie en exécution de l'article 14, 1^o, de la loi du 23 mars 2019 ont débuté en mars 2021. Les négociations sociales suivront l'adoption du texte. La cellule stratégique du ministre de la Justice n'est pas encore en mesure de présenter un calendrier concret à cet égard.

Tous les ASP, quel que soit leur statut, suivent un module Déontologie dans le cadre de leur formation de base obligatoire et en reçoivent le syllabus ainsi qu'un exemplaire du règlement de travail. La Cour des comptes observe que les versions du syllabus « Déontologie – les cinq sources » et du cours de déontologie ne sont pas entièrement identiques selon qu'elles sont adressées au personnel francophone ou néerlandophone. Alors que le cours en français se limite aux règles générales et spécifiques de déontologie précitées, la version néerlandaise reprend explicitement en complément la charte des valeurs du SPF Justice et le règlement de travail comme sources de déontologie.

4.2.2.2 Politique d'intégrité

Le groupe de projet qui prépare le code de déontologie doit également élaborer une politique d'intégrité et développer des outils de management en vue d'un monitoring du comportement déontologique, éthique et intègre du personnel.

La politique d'intégrité est rattachée au Cadre de gestion de l'intégrité (CGI)¹⁸. On recherche de bonnes pratiques susceptibles d'inspirer la politique de déontologie et d'intégrité.

Le groupe de projet est principalement composé de collaborateurs de la DG EPI, qui viennent compléter une délégation du comité d'éthique et de déontologie Epiced pour le personnel francophone et du Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie (Conseil flamand d'éthique et de déontologie) pour le personnel néerlandophone.

¹⁸ Le CGI a été élaboré à la demande de l'OCDE et entend regrouper diverses connaissances et expériences pratiques dans un modèle global unique. Il peut s'utiliser pour cartographier la politique d'intégrité d'une organisation et déterminer les points qui sont à renforcer le cas échéant.

Epiced et le Vlaamse Deelraad ont été créés en 2014 sous la structure factière du conseil d'éthique et de déontologie (du SPF Justice) en vue de promouvoir une culture d'intégrité spécifique au sein de la DG EPI et d'encourager les membres du personnel à dialoguer sur les questions d'éthique et de déontologie.

À cet effet, Epiced a organisé des journées d'étude annuelles pour les membres du personnel (2016 : directeurs d'établissements pénitentiaires, 2017 : équipes psychomédicosociales, 2018 : personnel de surveillance et technique des prisons) abordant des questions éthiques du quotidien. Le plan d'action de septembre 2019-septembre 2022 met l'accent sur la réalisation et la mise en place d'une boîte à outils Intégrité spécifique aux prisons. Ce projet a accusé un grand retard à la suite de la pandémie de la covid-19.

Le Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie a également organisé en 2016 une journée d'étude informative et interactive pour les prisons. En 2017, les activités ont été suspendues pour des raisons organisationnelles et un nouveau Deelraad a vu le jour en 2018. Les travaux ont toutefois progressé difficilement. En 2020, ils étaient presque à l'arrêt en raison de la pandémie, de sorte que le plan d'action 2018-2020 n'a été réalisé que de façon minimale. Les réalisations concrètes se bornent essentiellement à l'envoi d'objectifs en matière d'intégrité à tous les directeurs de la DG EPI dans le cadre des cycles d'évaluation et à la prise de contact avec le directeur d'encadrement P&O pour lui demander de reprendre dans les examens des questions liées à l'intégrité. La réalisation de la boîte à outils Intégrité pour les prisons, dont la mise en place était prévue pour 2019, n'a pas encore été finalisée non plus du côté du Vlaamse Deelraad.

Puisque tant le côté francophone que le côté néerlandophone travaillent au développement d'une boîte à outils Intégrité spécifiquement destinée aux prisons, il faudrait investir au maximum dans la concertation afin de promouvoir la coopération et de partager l'expérience déjà acquise.

4.2.3 Formations

4.2.3.1 Centres de formation

Le personnel néerlandophone des prisons peut suivre des formations dans les Opleidingscentra voor Penitentiair Personeel (OCPP) de Bruges (formation de base) et de Merksplas (formation continuée). Le Centre de formation du personnel pénitentiaire de Marneffe (CFPP) s'occupe de toutes les formations destinées au personnel francophone.

4.2.3.2 Programmes de formation

Le plan annuel global de formation du CFPP/OCPP prévoit des formations de base, des formations continuées et des actions de formation au sein d'emplacements spécifiques de la DG EPI.

Formation de base pour le personnel statutaire et contractuel de longue durée (≥ 6 mois)

Les formations de base sont obligatoires pour tous les nouveaux collaborateurs. Elles comprennent 350 heures de formation, soit 50 jours complets répartis sur la première année suivant l'entrée en service. Les nouveaux ASP alternent la formation dans un centre et la formation sur le terrain à la prison, où ils bénéficient en principe d'un encadrement

individuel par un mentor (les centres de formation reconnaissent toutefois eux-mêmes que le système du mentorat aurait disparu de la plupart des prisons).

Le rapport relatif à l'atelier *Staff Recruitment* d'Europris (voir le [point 4.1.4](#)) indique lors de la présentation des lignes directrices en matière de sélection et de formation que la formation des « prison officers » varie en Europe entre 240 heures et deux ans, raison pour laquelle une durée de formation stricte n'a pas été recommandée. Il souligne néanmoins qu'il y a lieu d'allier la formation théorique à l'expérience pratique dans les prisons.

Avec 350 heures de formation de base combinées à une formation de terrain, la formation de base en Belgique rencontre donc les objectifs chiffrés moyens à l'échelon européen (exception faite des ASP sous convention de premier emploi ou sous contrat à durée déterminée).

L'évaluation des compétences des nouveaux collaborateurs pose néanmoins problème. Leurs connaissances, aptitudes et attitudes sont certes évaluées dans les centres de formation (à l'exception des collaborateurs sous convention de premier emploi, pour lesquels il n'existe pas la moindre forme d'évaluation), mais la réussite ou l'échec de ces tests n'a pas de conséquence immédiate sur la poursuite de l'emploi. Les résultats sont intégrés aux entretiens dans le cadre de la procédure d'évaluation des nouveaux collaborateurs (soit trois entretiens de fonctionnement et une évaluation finale). Plus précisément, la réussite des épreuves est reprise dans les objectifs de développement à atteindre, mais, si l'intéressé n'obtient pas les résultats requis, il appartient à l'évaluateur et à lui seul (le chef fonctionnel ou le supérieur hiérarchique au sein de la prison) d'en déterminer les conséquences. Une évaluation systématiquement négative du centre de formation pourrait donc même rester sans suites en raison de l'avis personnel de l'évaluateur sur le terrain. Les centres de formation signalent d'ailleurs que la façon dont les évaluations tiennent compte des résultats obtenus chez eux diffère considérablement selon les cas.

Ces problèmes seront en grande partie résolus si la réussite de la formation de base devient obligatoire, ce qui, selon le ministre, serait le cas en vertu du projet d'arrêté royal (voir le [point 4.1.4](#)).

Le contenu, les objectifs et l'importance plus ou moins grande de chaque module de la formation de base en termes de pondération sont standardisés pour les deux centres de formation. Sept modules sont prévus :

- situation administrative et cadre réglementaire ;
- régime des détenus, tâches de l'ASP et sécurité ;
- déontologie ;
- matières de personnel ;
- compétences techniques et sociales ;
- compétences générales ;
- soutien et évaluation des participants.

Les méthodes et l'approche permettant d'atteindre les objectifs souhaités ne sont pas tout à fait parallèles. Les modules de formation couvrent néanmoins la majorité des thèmes susceptibles d'être envisagés dans la formation de base des agents pénitentiaires,

conformément à l'annexe 1 des lignes directrices européennes en matière de sélection et de formation.

Formation de base pour les contrats à durée déterminée et les conventions de premier emploi

Une exception à la formation de base obligatoire de 50 jours a été prévue pour les collaborateurs sous convention de premier emploi ou sous contrat à durée déterminée de moins de six mois. Ces personnes reçoivent à leur arrivée une formation limitée de dix jours. Si, à l'expiration du contrat ou de la CPE, l'emploi en qualité d'ASP est poursuivi, soit en tant qu'ASP contractuel (à durée indéterminée), soit en tant qu'ASP stagiaire (régime statutaire), la formation de base de 50 jours est encore imposée.

Les fréquentes pénuries de personnel poussent les prisons à recourir de plus en plus à des emplois contractuels sous convention de premier emploi, de sorte que la formation de base se réduit de plus en plus souvent à la formule rapide de dix jours. Cela n'empêche pas que les personnes sous convention de premier emploi assument sans distinction les mêmes tâches que les ASP statutaires¹⁹.

Formations continuées

Outre la formation de base, l'offre de formations continuées comprend :

- des formations théoriques et pratiques imposées dans le cadre du code sur le bien-être au travail (notamment, des formations en matière d'incendie, de premiers secours, etc.). Bien que ces formations ne soient pas obligatoires pour chaque collaborateur individuel, un nombre suffisant d'entre eux doivent tout de même les suivre pour qu'il y ait suffisamment d'expertise dans les différentes prisons ;
- des formations professionnelles ciblées destinées aux collaborateurs chargés d'une tâche spécifique (cuisine, collaborateurs ateliers, etc.). Certaines de ces formations sont obligatoires (notamment, sur l'entrée sécurisée et l'équipe d'intervention) ;
- une formation continuée dans le cadre de la gestion de crise et de l'intervention en cas d'incident dans les prisons (prise d'otages, mutinerie, suicide et autres agressions, etc.), qui peut devenir obligatoire pour les fonctions dirigeantes ;
- des formations consacrées aux modifications de la législation et de la réglementation qui ont une incidence directe sur l'exercice de la profession ;
- une offre facultative de formations pratiques axées sur les compétences humaines (*soft skills*) en vue d'accroître les aptitudes à la communication et de promouvoir les formes d'interaction sociale appropriées entre tous les acteurs présents sur le lieu de travail (gestion des troubles psychiques, équipe d'aide collégiale, collaboration sur le lieu de travail, etc.).

Les services de formation précisent qu'il n'existe actuellement pas de trajet de formations continuées obligatoires en vue des promotions et/ou des changements de fonction. La

¹⁹ Si certains postes nécessitant une formation complémentaire sont occupés par des personnes sous convention de premier emploi, celles-ci sont certes tenues de suivre cette formation.

cellule stratégique du ministre de la Justice confirme la volonté d'organiser à l'avenir un tel trajet de formation.

Formations locales

Les établissements pénitentiaires ont l'opportunité chaque année de faire part de leurs besoins en formations locales. Lorsqu'une formation déterminée est souhaitée par plusieurs prisons, elle est reprise dans l'offre de formations continuées. Un besoin de formation à l'échelon local est pourvu sur place, là où c'est possible. Il n'existe toutefois qu'une faible marge budgétaire pour les actions de développement locales à mettre en place avec l'aide de formateurs externes.

4.2.3.3 Évaluation des formations

Conformément aux lignes directrices européennes en matière de sélection et de formation, le programme de formation doit faire l'objet d'une évaluation périodique, de préférence par une instance indépendante.

La DG EPI a fait savoir que, dans le cadre d'une révision approfondie de la formation de base ASP, une enquête a été organisée auprès des participants et des accompagnateurs sur le terrain. Les participants aux formations continuées sont systématiquement invités à en évaluer le contenu, ainsi que leur(s) instructeur(s) et l'encadrement administratif et logistique de leur participation. Les évaluations sont analysées et les instructeurs reçoivent un retour d'informations sur leurs prestations assorti de commentaires. Ces évaluations sont réalisées par les centres de formation mêmes, y compris en ce qui concerne des prestataires externes de formations théoriques et pratiques.

Il n'existe pas d'évaluation par une instance indépendante.

4.2.3.4 Situation de formation réelle

Moyens financiers et humains des centres de formation

L'exposé des motifs de la loi du 23 mars 2019 met l'accent sur l'obligation pour les autorités d'organiser des formations et donc sur la nécessité pour le Roi de déterminer quels sont les moyens dont le service de formation doit disposer en ce qui concerne à la fois l'encadrement humain et les frais de fonctionnement. Faute d'arrêté royal portant exécution de cette disposition, il n'existe actuellement aucune garantie quant aux moyens à mettre en œuvre.

Dans la situation présente, le CFPP et l'OCPP remettent annuellement à la DG EPI une estimation des budgets qu'ils jugent nécessaires pour couvrir les frais externes liés aux prestataires de formations théoriques et pratiques. Les procédures budgétaires normales sont appliquées dans ce cadre.

Les montants établis pour les formateurs externes sont demeurés relativement stables sur les cinq dernières années.

Tableau 6 – Budget d’engagement pour les formateurs externes

Année	Budget en euros
2016	165.000
2017	140.000
2018	165.000
2019	175.000
2020	175.000

Source : SPF Justice

S’agissant des ressources humaines, les cadres actuels des services de formation ont été fixés en se fondant sur la situation de 2016 au début de l’exercice de rationalisation. Aucune analyse des besoins n’a été réalisée.

En outre, le recrutement de formateurs s’avère difficile vu que la rémunération des responsables de formation n’a pas suivi la même tendance que celle des ASP. L’agent désigné par mandat à la fonction de formateur reçoit certes une allocation mensuelle non indexée de 235,50 euros, mais n’a pas droit à la flexiprime, contrairement au personnel administratif, auquel il est pourtant assimilé en ce qui concerne l’horaire (prestations de 8 heures 30 contre 8 heures seulement pour le personnel de surveillance). En outre, les formateurs agréés qui donnent occasionnellement les cours pour lesquels ils sont agréés perçoivent une allocation par heure de cours. Leur fonction de formateur interne occasionnel peut dès lors s’avérer plus attrayante financièrement que celle de formateur désigné par mandat.

Les centres de formation signalent que des besoins de formation leur sont signalés chaque année par divers services au sein de la DG EPI, auxquels ils ne peuvent donner suite par manque de moyens humains et financiers. Le tableau ci-après illustre le rapport entre les formations demandées et les formations réalisées par année civile.

Tableau 7 – Formations demandées et formations réalisées

	Région Sud			Région Nord		
	Demandées	Réalisées	%	Demandées	Réalisées	%
2016	107	79	74	140	110	78
2017	83	60	72	107	75	70
2018	98	69	71	146	118	80

Source : SPF Justice

De façon globale, 20 à 30 % des formations demandées ne sont pas organisées. Les centres de formation donnent toutefois la priorité à l’offre standard (formations de base, formations légalement obligatoires et formations continuées) qui s’adresse à l’ensemble du personnel de la DG EPI plutôt qu’aux actions de développement locales pour éviter qu’un fossé ne se creuse en matière d’offre de formations entre les différentes prisons.

À moins d'augmenter les moyens humains et financiers, les centres de formation considèrent qu'il sera impossible de réaliser les actions nécessaires à la mise en œuvre de la vision de formation contenue dans la loi du 23 mars 2019.

Dans sa réponse, le ministre signale que le sous-financement des centres de formation a entre-temps été compensé par des moyens supplémentaires octroyés à la Justice. Le budget annuel a été augmenté de 500.000 euros.

Possibilités de formation effectives des agents pénitentiaires

Les signataires du contrat d'administration 2016-2018 (article 18.2) du SPF Justice s'engagent à développer une politique de formation aboutie et à prévoir un certain nombre de jours ETP (formation théorique et pratique) par agent, soit 2,5 jours en 2016, 3 jours en 2017 et 2,5 jours en 2018.

En 2016, la DG EPI a atteint le nombre moyen de 1,6 jour de formation/ETP. Elle ne parvient donc pas à réaliser l'objectif de 2,5 jours. Une proposition d'adapter le nombre voulu pour 2017 et 2018 à 1,8 jour n'a pas été retenue au motif qu'il fallait modifier le contrat d'administration. Il n'y a pas d'informations pour 2017 et les années ultérieures.

Compte tenu du fait que les journées de formation de base sont reprises dans les chiffres de formation moyens, les chiffres relatifs aux formations continuées sont encore plus bas. Le fait que la possibilité de suivre des formations pâtisse traditionnellement du manque de personnel pour assumer les tâches opérationnelles fondamentales est le principal motif évoqué pour expliquer la non-réalisation des objectifs chiffrés en matière de jours de formation, outre le budget et le personnel insuffisants pour assurer l'organisation même de ces formations. Aucune règle ou garantie globale n'a été prévue pour donner au personnel l'assurance que les formations requises pourront être suivies, de sorte que la participation à ces formations est de plus en plus compromise en cas de déficit opérationnel. Tel est le cas non seulement pour les formations professionnelles continuées, mais aussi pour les formations de base qui souffrent d'un absentéisme croissant dû à de tels déficits opérationnels.

Cette tendance est en outre aggravée par le fait que, depuis 2016, la résidence administrative des ASP stagiaires est établie dès leur entrée en service dans la prison à l'origine de leur recrutement et que leurs prestations sont dès lors prises en compte pour établir les effectifs nécessaires à l'exécution des tâches opérationnelles fondamentales de cette prison. Auparavant, le centre de formation constituait la résidence administrative des agents pendant six mois et les prestations effectuées dans les diverses prisons durant la période de stage n'étaient pas prises en compte.

S'agissant des nouveaux collaborateurs contractuels, les centres de formation signalent qu'il leur arrive encore trop souvent d'être affectés directement dans une prison sans avoir suivi la moindre formation. En effet, ils entament généralement leur travail dans un contexte de manque aigu de personnel qui ne laisse donc pas de place à la formation.

Covid-19

La pandémie a accru la nécessité d'utiliser de nouveaux moyens et méthodes d'apprentissage, accélérant ainsi le mouvement. Les e-modules et les formations par visioconférence n'ont pourtant pas vraiment trouvé leur public. Tout d'abord, les centres de formation ne

disposent pas du personnel spécialisé ni des moyens nécessaires à la concrétisation d'une telle approche en plus des cours classiques. Ensuite, les prisons elles-mêmes ne possèdent pas les moyens suffisants pour assurer le soutien de telles formations à une échelle adéquate. Enfin, le réseau informatique n'est pas prévu pour permettre la formation par e-learning des membres du personnel à partir de leur domicile au moyen de leur propre matériel informatique. Le personnel de surveillance ne dispose généralement pas de l'équipement informatique adapté.

Les mesures covid-19 successives ont sensiblement compliqué l'organisation de la formation de base, qui a même dû être annulée durant une bonne partie de l'année 2020. Un programme de formation à suivre lors de l'entrée en service (de 7 x 4 heures) a toutefois été développé sous la forme de modules de formations en e-learning. Pendant les périodes d'assouplissement des mesures, seule la formation de base restreinte de dix jours a été dispensée à tous les nouveaux ASP (statutaires et contractuels). Les 40 jours restants de la formation de base n'ont pas pu être organisés dans la période de pandémie.

4.2.4 Différenciation des fonctions

L'exposé des motifs de la loi du 23 mars 2019 précise à diverses reprises qu'il est dépassé de combiner les tâches de surveillance et d'accompagnement avec les tâches techniques ou logistiques et qu'une révision des profils de personnel s'impose pour diviser le cadre de surveillance unique en deux piliers séparés.

Les fonctions du premier pilier seraient plutôt axées sur la surveillance et la sécurité des bâtiments et des personnes (la surveillance « froide »), tandis que les fonctions du second pilier se concentreraient davantage sur l'accompagnement et le contrôle des détenus (la surveillance « chaude »). Cette subdivision s'étendrait également à une évolution de carrière et une rémunération distinctes. C'est la raison pour laquelle l'article 13, § 2, de la loi du 23 mars 2019 fait la distinction entre deux domaines professionnels : la surveillance et la sécurité des bâtiments et des personnes (5°) et le contrôle et l'accompagnement des détenus (6°).

Comme précisé au [point 4.1.2](#), la phase de concertation informelle avec les organisations syndicales représentatives s'est terminée en mai et le projet a été présenté à la ministre de la Fonction publique et à la secrétaire d'État au Budget pour accord. L'objectif explicite consiste, lors de l'ouverture des nouvelles prisons de Haren, Anvers et Termonde et lors de la réouverture de la prison rénovée d'Ypres, à effectivement professionnaliser les métiers pénitentiaires et à diversifier les nouveaux profils de surveillance chaude et froide dans le droit fil de la nouvelle stratégie de ressources humaines de la politique pénitentiaire.

Chapitre 5

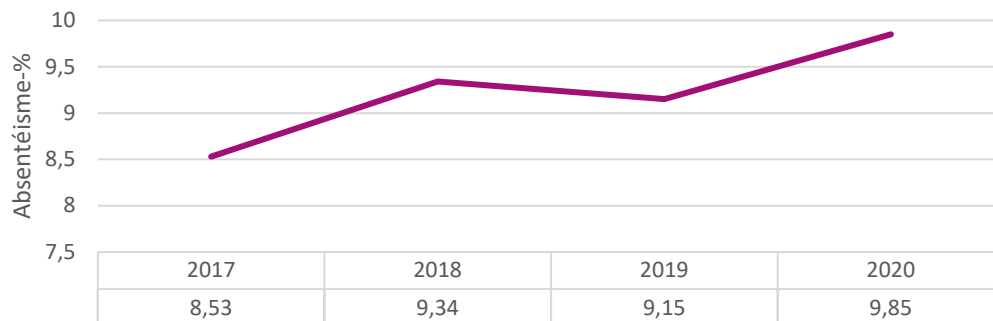
Absentéisme et arriéré de congés

Le niveau élevé de l'absentéisme et l'ampleur des arriérés de congés sont deux problèmes cruciaux auxquels la DG EPI doit faire face. Bien qu'étroitement liés, ces problèmes sont envisagés séparément ci-après.

5.1 Absentéisme

Depuis des années, la DG EPI est confrontée à un taux d'absentéisme élevé. En 2020, il a atteint près de 10 % du temps de travail. Selon les derniers chiffres publiés par Medex, le taux d'absentéisme moyen dans la fonction publique fédérale s'élevait à 6,59 % en 2019. S'agissant du personnel de niveau C, le niveau auquel appartient la grande majorité des ASP, ce taux était de 7,29 %.

Graphique – Évolution de l'absentéisme dans les prisons (en %)



Source : Medex

Il est frappant de constater, au vu des données de Medex²⁰, que les écarts se marquent principalement pour les jeunes membres du personnel. Ainsi, en comparaison des fonctionnaires publics fédéraux de la même tranche d'âge, les jeunes ASP sont significativement plus souvent absents pour cause de grippe ou de maladies psychiques, des voies respiratoires, du système nerveux et du système digestif.

Les chiffres diffèrent aussi fortement d'une prison à l'autre et le taux d'absentéisme moyen varie de 5,33 % à 14,20 % sur la période de 2018 à 2020.

²⁰ Medex, *L'absentéisme pour maladie chez les fonctionnaires fédéraux 2019*, 84 p., www.health.belgium.be.

Si plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cet absentéisme élevé et les différences entre les prisons (comme un environnement de travail stressant ou non hygiénique, de nombreux accidents du travail, une surpopulation, un rythme de travail variable, le vieillissement, des actions de grève, etc.), pour lesquels il existe clairement une corrélation avec un taux d'absentéisme accru), aucune analyse n'a été réalisée jusqu'à présent en vue d'interpréter ces chiffres. Pourtant, l'enregistrement et le suivi de l'absentéisme sont des objectifs des SPF dans leurs contrats d'administration 2016-2018.

Dans le prolongement de ce constat, il apparaît également qu'aucune politique de prévention n'a été élaborée spécifiquement pour la DG EPI. Vu l'ampleur de l'absentéisme dans les prisons et les problèmes particuliers qui touchent ces dernières, l'absence d'une approche ou d'une action ciblée paraît difficile à justifier pour la Cour.

Par ailleurs, diverses initiatives ou mesures RH dont on attend qu'elles puissent faire reculer l'absentéisme sont annoncées. Ainsi, la différenciation des fonctions (voir le [point 4.2.4](#)) permettrait de réduire l'absentéisme puisque les ASP auraient davantage la possibilité de choisir des fonctions qui ont leur préférence et qui sont mieux adaptées à leurs compétences, ce qui diminuerait le niveau de stress.

En même temps que l'introduction de la différenciation des fonctions, un système d'allocations liées aux prestations sera mis en place. Cette mesure figure explicitement dans la loi du 23 mars 2019 en vue de lutter contre l'absentéisme. Il s'agit, selon le législateur, d'une mesure qui a « *prouvé sa valeur comme outil pour lutter contre l'absentéisme* »²¹.

Des efforts existent également en vue de promouvoir la gestion de l'absentéisme par les fonctionnaires dirigeants : suivi de l'absentéisme, organisation d'entretiens d'absentéisme et encouragement à la reprise du travail.

Enfin, on examinera aussi dans quelle mesure les ASP peuvent participer à l'élaboration et au contenu de leurs horaires (« établissement des horaires par le personnel »). Pareille responsabilisation pourrait être un incitant supplémentaire à l'implication et à la motivation des membres du personnel.

5.2 Arriéré de congés

L'arriéré massif de congés constitue aussi depuis longtemps un problème pour la DG EPI. Les membres du personnel disponibles doivent souvent fournir des prestations supplémentaires pour assurer la continuité du service à cause, d'une part, des nombreuses absences et, d'autre part, de la pénurie de personnel. Ils accumulent ainsi un grand nombre d'heures supplémentaires tout en n'ayant pas la possibilité de prendre (tous) leurs jours de vacances ni leur repos compensatoire. Un cercle vicieux est ainsi créé, où l'arriéré de congé ne fait qu'augmenter. En 2020, celui-ci s'élevait à 560.000 jours, ce qui, en considérant une moyenne de 200 jours ouvrables par an, reviendrait à un arriéré cumulé de 2.800 années, soit environ 60 jours en moyenne par membre du personnel.

²¹ Chambre, 31 octobre 2018, [DOC 54 3351/001](#), *Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire*, p. 17, www.lachambre.be.

Cette situation pose un sérieux risque pour le fonctionnement opérationnel du système pénitentiaire. Elle contrevient en outre aux dispositions de la loi sur l'aménagement du temps de travail (loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public), qui règle le report des congés de vacances légaux ainsi que le repos compensatoire. Hormis les initiatives envisagées pour limiter l'absentéisme, aucune mesure concrète n'a toutefois encore été prise.

La disposition contenue à l'article 26 de la loi du 23 mars 2019 – qui permet, par le biais d'un arrêté royal, de lier l'approbation de certains congés et absences n'ayant pas un caractère inconditionnel aux besoins du service – n'est pas encore entrée en vigueur. Comme expliqué dans le **tableau 3** – Exécution non prioritaire des dispositions de la loi du 23 mars 2019, on compte d'abord attendre les résultats d'autres mesures de lutte contre l'absentéisme avant de procéder à l'exécution de cet article.

Par ailleurs, la reprise des recrutements, mentionnée explicitement dans le protocole 464 comme solution pour diminuer l'arriéré de congés, n'a pas pu être réalisée. Les cadres ne sont toujours pas complets en dépit des campagnes de recrutement du SPF Justice.

Dans sa réponse, le ministre indique que l'accent sera d'abord mis sur les recrutements et que le paiement des arriérés de congés sera envisagé à partir de 2022.

Chapitre 6

Service garanti

6.1 Dispositions légales

6.1.1 Procédure

Les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2019 déterminent comment assurer la continuité du service pénitentiaire durant une grève. Ces dispositions relatives au service garanti posent des restrictions au droit à la grève du personnel pénitentiaire afin que les prisons puissent continuer à assurer leurs missions clés en période de grève²².

En cas de grève ou de préavis de grève²³, le directeur de prison doit entreprendre des actions déterminées qui s'appliquent dès le préavis et courent jusqu'à la fin de la grève proprement dite²⁴. Il s'agit des mesures suivantes :

Liste des membres du personnel

Le directeur constitue une liste des membres du personnel qui ont confirmé leur intention de ne pas participer à la grève pour pouvoir organiser les services en fonction des effectifs disponibles. Les membres du personnel qui ne déclarent pas leur intention de participer à la grève sont considérés comme effectivement présents sur le lieu de travail.

Les membres du personnel doivent faire part de leur intention au plus tard 72 heures avant le début du premier jour de grève et, si la grève est annoncée pour une durée de plusieurs jours, pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue. Ces déclarations d'intention sont conservées par le directeur de prison et détruites après la grève²⁵.

Les membres du personnel (non grévistes) qui ne se présentent pas à leur lieu de travail sans motif valable s'exposent à une mesure administrative²⁶. Cette mesure administrative correspond à la position administrative de non-activité pour le personnel statutaire et à la

²² Dans son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'État a confirmé que le droit de grève est expressément garanti dans l'ordre juridique belge, mais que des restrictions au droit de grève sont toutefois admissibles. Le Conseil d'État estime que « le régime en projet relatif au service garanti pris dans son ensemble constitue une limitation raisonnablement justifiée et proportionnée du droit de grève » (Chambre, 31 octobre 2018, Projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, DOC 54 3351/001, p. 69-81, www.lachambre.be). L'avis du CPT du Conseil de l'Europe du 8 octobre 2018 portant sur le texte en projet de la loi du 23 mars 2019 réaffirme la possibilité, dans des circonstances déterminées, de limiter le droit de grève.

²³ Les procédures régissant la concertation en cas de conflit social sont formalisées dans 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.

²⁴ Voir les instructions de la DG EPI relatives aux initiatives à prendre par le directeur de prison en cas de (préavis de) grève.

²⁵ Article 16, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 2019.

²⁶ Article 16, § 3, de la loi du 23 mars 2019.

suspension du contrat de travail pour le personnel contractuel²⁷. Jusqu'à présent, quatre décisions de non-activité ont été prises.

Un mécanisme de sanction plus sévère figurait dans une version précédente du projet de loi, mais n'a pas été retenu dans le cadre de la concertation sociale. D'après la cellule stratégique du ministre de la Justice, on attendrait les résultats de la procédure d'évaluation légale (voir le [point 6.1.2](#)) avant de durcir éventuellement le mécanisme de sanction. Cela rejoindrait l'avis du Conseil de l'Europe, qui a estimé à cet égard que la Belgique n'était pas suffisamment sévère.

Plan de personnel opérationnel

Dès que la période de grève est connue et sur la base du plan de personnel opérationnel, le directeur prend les mesures requises afin de garantir la prestation des services essentiels²⁸. De ce fait, aucun congé ou repos supplémentaire n'est plus accordé et le directeur peut adapter la planification des services et les besoins en personnel que ceux-ci nécessitent pendant la période de grève de manière à assurer la continuité des services.

Les plans de personnel opérationnels sont fixés dans la circulaire ministérielle n° 1819 du 24 février 2020²⁹. Ils précisent le taux d'occupation minimum à atteindre par prison en période de grève pour garantir les services essentiels. Une exception est toutefois prévue à ce taux d'occupation minimum. Elle concerne les grèves durant jusqu'à 24 heures. Dans ce cas, le taux d'occupation minimum des ASP doit être réduit de 20 % dans les prisons d'une capacité de maximum 200 détenus et de 25 % dans les prisons de capacité supérieure. Cette règle des 20/25 % introduite à la suite de la concertation avec les représentants syndicaux implique que le taux d'occupation minimum fixé ne doit être atteint qu'à partir du deuxième jour de grève.

La Cour estime que cette règle des 20/25 % compromet la garantie relative aux services essentiels pour les grèves ne dépassant pas 24 heures. Les plans de personnel opérationnels fixent en effet le taux d'occupation minimum nécessaire à la garantie de ces services. Une diminution de ce taux de 20 ou de 25 % implique que les services essentiels ne peuvent plus être garantis.

Possibilité de réquisition (grèves de plus de 48 heures)

En cas de grève de plus de 48 heures, le directeur vérifie si suffisamment de personnel volontaire est présent pour assurer les services essentiels. Si ce n'est pas le cas, il prend contact avec les responsables des syndicats afin de remédier à la situation.

Si cette concertation demeure sans résultats, le directeur en informe le gouverneur de province (ou le ministre-président du gouvernement dans la Région de Bruxelles-Capitale), qui mettra en œuvre les dispositifs nécessaires afin de prévoir du personnel en suffisance. Le gouverneur de province peut ainsi donner l'ordre aux membres du personnel de se rendre

²⁷ Article 16 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.

²⁸ Ces services essentiels sont énumérés à l'article 17 de la loi du 23 mars 2019.

²⁹ En application de l'article 19, § 3, de la loi du 23 mars 2019.

sur leur lieu de travail. Ces dispositifs sont mis en place à nouveau en concertation avec le directeur de la prison et les responsables des syndicats³⁰.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, aucune grève de plus de 48 heures n'a encore été menée.

6.1.2 Évaluation

Le comité de concertation compétent devait avoir évalué le service garanti au 1^{er} juillet 2020 au plus tard, soit un an après l'entrée en vigueur de la loi³¹. La Cour des comptes constate que ce n'est pas encore fait.

Cette évaluation doit comparer le taux d'occupation effectif du personnel dans les prisons pendant la grève et le minimum fixé dans les plans de personnel opérationnels.

Les premières analyses réalisées par la DG EPI concernant les chiffres des grèves après le 24 février 2020 (date de la circulaire ministérielle n° 1819) montrent un taux d'occupation réel insuffisant dans certaines prisons. Ces déficits en personnel se manifestent davantage dans les prisons du Nord que dans celles du Sud.

Dans sa réponse, le ministre fait savoir que le rapport d'évaluation a été inscrit une première fois à l'ordre du jour du comité supérieur de concertation du 28 juin 2021, mais que les chiffres seraient encore affinés à la demande des organisations syndicales. Selon le ministre, le climat social actuel de déficit en personnel et de surpopulation ne se prête toutefois pas à la remise de cette évaluation à l'ordre du jour.

En cas d'évaluation négative, l'article 20 de la loi du 23 mars 2019 prévoit de pouvoir étendre à toutes les grèves, y compris donc à celles de moins de 48 heures, la possibilité dont dispose le gouverneur de province de requérir du personnel³².

6.2 Grèves spontanées ou sauvages

D'après la cellule stratégique du ministre de la Justice, le fait de ne pas régler les grèves spontanées ou sauvages dans la loi du 23 mars 2019 relève d'un choix.

Les grèves devraient être annoncées de façon à permettre aux prisons de prendre des mesures visant à garantir la prestation des services, qui constituent en effet des services essentiels³³.

Depuis le 24 février 2020, cinq actions de grève spontanées ou sauvages se sont produites : quatre dans la région Sud et une dans la région Nord.

³⁰ Article 16, § 2, de la loi du 23 mars 2019.

³¹ Article 20 de la loi du 23 mars 2019.

³² Pareille extension doit se faire par arrêté royal.

³³ Article 4, § 2, de la loi du 23 mars 2019.

Il serait souhaitable d'inclure ces actions de grève spontanées ou sauvages dans la procédure d'évaluation légale, de sorte que les mesures requises puissent aussi être prises en pareil cas.

Chapitre 7

Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

7.1.1 Effectif

Le protocole 455 du 9 juin 2017 a fixé les effectifs des ASP à 6.825 ETP. Conclu à l'issue de longues négociations entre les syndicats et le ministre de la Justice de l'époque, ce protocole a mis en œuvre les résultats du projet Travailler autrement. L'effectif a été confirmé dans le protocole 464 plus récent du 22 février 2018.

Le 5 mai 2021, l'effectif des ASP était rempli à 96,11 %, ce qui implique un déficit de 265,79 ETP. Près de neuf prisons sur dix (31 sur 35) souffrent de cette pénurie de personnel, qui dure depuis plusieurs années. Les explications avancées sont : les tensions sur le marché du travail, la lourdeur de la procédure de sélection, les conditions de travail difficiles et la rotation du personnel. Ces causes n'ont toutefois pas encore fait l'objet d'une analyse qualitative.

7.1.2 Travailler autrement

Le projet Travailler autrement a été mis sur pied dans le but de redessiner et de rationaliser les processus de travail au sein des prisons dans le cadre des économies de personnel. Il avait pour finalité d'organiser autant que possible les activités mobilisant beaucoup de personnel durant un shift de jour comprimé de 9 à 17 heures et de réduire nettement le personnel à affecter avant 9 heures, après 17 heures et pendant le shift de nuit (ainsi que les primes liées à ces prestations).

Devant la forte résistance des parties prenantes et des syndicats, du personnel plus nombreux a de nouveau été mobilisé et le shift comprimé de 9 heures à 17 heures a été étendu. Une allocation pour prestations flexibles a en outre été instaurée pour compenser la perte de salaire. Très peu d'éléments de la finalité première du projet ont pu être concrétisés.

7.1.3 Statut

Les dispositions de la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire se limitent à créer un cadre général qui doit être développé dans des arrêtés d'exécution concrets et détaillés. Le calendrier d'exécution des dispositions de base de la loi prévoit plusieurs phases en fonction des moyens disponibles et des priorités de l'accord de gouvernement et de l'exposé d'orientation politique du ministre. En pratique toutefois, il est fortement influencé par la façon et la mesure dans laquelle la concertation sociale progresse. La Cour constate que les négociations n'ont débuté que deux ans après l'adoption de la loi. Cette situation est en contradiction avec la conception de départ de la loi selon laquelle ces dispositions s'imposaient d'urgence pour éliminer

certaines lacunes dans la législation existante et relever le niveau des performances et des prestations du secteur pénitentiaire dans son ensemble.

Ce n'est que lorsque les arrêtés d'exécution requis auront été pris qu'il sera possible de déterminer si les dispositions de la loi du 23 mars 2019 régissant le statut correspondent davantage aux conceptions actuelles en matière de politique pénitentiaire et aux règles européennes dans ce domaine préconisées par le Conseil de l'Europe. Il n'en reste pas moins que la loi ne semble pas exclure la possibilité d'un emploi contractuel « permanent ». En cela, elle s'écarte non seulement des conditions exceptionnelles justifiant un emploi contractuel prévues à l'article 4 de la loi de 1993 relative à la fonction publique, mais va aussi à l'encontre de la recommandation du Conseil de l'Europe. La loi du 23 mars 2019 ne donne pas suite non plus à la recommandation européenne visant à n'engager définitivement de nouveaux collaborateurs pénitentiaires qu'après qu'ils ont réussi une formation de base. Selon le ministre, cette obligation sera introduite par arrêté royal.

Bien que l'emploi statutaire soit la règle et que des sélections à des postes statutaires soient régulièrement organisées, il reste difficile de trouver suffisamment de candidats. La pénurie de personnel est telle que l'on recourt de plus en plus à l'emploi contractuel pour assurer la continuité du service. À l'échelon local, des sélections sont systématiquement organisées pour recruter des personnes via une convention de premier emploi. Par ailleurs, des contrats sont également conclus pour des remplacements bien définis (nominatifs) et pour du travail particulier et temporaire.

C'est surtout le recours à l'emploi sous convention de premier emploi qui pose problème. En 2019 et en 2020, plus d'un tiers des recrutements ont déjà été effectués par le biais de ces contrats précaires. Même si la pratique montre que de nombreux collaborateurs qui débutent de cette façon obtiennent finalement un emploi statutaire, la Cour estime que cette forme d'emploi n'offre pas une solution à long terme pour pallier la pénurie de personnel au sein des prisons. En outre, ces recrutements effectués localement sans l'intervention de Selor, sans procédure de publication uniforme, sans examen et uniquement sur la base d'une épreuve orale n'offrent pas suffisamment de garanties en ce qui concerne l'exercice correct de la puissance publique de laquelle relève le personnel pénitentiaire.

Sur le plan déontologique, les travaux du groupe de projet chargé de rédiger un code de déontologie sont en cours. La cellule stratégique du ministre de la Justice n'a toutefois pas encore avancé de calendrier concret en ce qui concerne les négociations sociales dans ce cadre. En raison de la pandémie de covid-19, les initiatives visant à développer des outils de management sont limitées : ni Epiced pour le personnel francophone, ni le Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie pour le personnel néerlandophone n'ont réussi à atteindre leur objectif de mettre en place une boîte à outils Intégrité adaptée au cadre spécifique des établissements pénitentiaires.

Lors de l'élaboration de la loi du 23 mars 2019, tous les acteurs ont souligné l'importance fondamentale de la formation. Le service pénitentiaire de formation qui doit concrétiser cette politique n'a toutefois pas encore été créé et les moyens à mettre à sa disposition n'ont pas encore été fixés. Les moyens de fonctionnement actuels ne permettent d'organiser que 70 à 80 % des formations nécessaires. À moins d'augmenter significativement les moyens

financiers et humains, il sera difficile de réaliser les actions nécessaires à la mise en œuvre de la vision de formation contenue dans la loi du 23 mars 2019.

Les objectifs de formation individuels figurant dans le contrat d'administration 2016-2018 n'ont pas été atteints non plus. Le principal motif est le déficit en personnel, qui incite de plus en plus à repousser la formation, qu'il s'agisse des formations professionnelles continuées ou des formations de base. En outre, ces formations de base se réduisent de plus en plus souvent à une formation raccourcie de dix jours pour les nouveaux arrivants qui ne peut, de plus, pas toujours être garantie non plus.

La concertation sociale formelle à propos de la révision des profils de personnel qui s'impose pour diviser ce qui est l'unique cadre de surveillance en deux piliers (surveillance et sécurité des bâtiments et des personnes, d'une part, et contrôle et accompagnement des détenus, d'autre part) est prévue pour fin 2021 ou début 2022.

7.1.4 Absentéisme et arriéré de congés

L'ampleur des absences pour maladie et de l'arriéré de congé constitue depuis des années un problème important pour le secteur pénitentiaire. Bien que les ASP connaissent des conditions de travail très particulières, l'incidence de ces conditions sur l'absentéisme n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'une analyse approfondie. En outre, il n'existe pas encore de politique de prévention ciblant spécifiquement les services du secteur pénitentiaire.

Selon la DG EPI, diverses initiatives RH qui sont encore à réaliser pourraient avoir un effet positif sur l'absentéisme. Il s'agit de l'instauration de la différenciation des fonctions, de la liaison des allocations aux prestations, de la promotion de la gestion de l'absentéisme et de l'éventuelle mise en place d'un système de fixation des horaires par le personnel.

Les nombreuses absences et la pénurie de personnel ont entre-temps donné lieu à un arriéré de congés global de 560.000 jours en 2020 (congé annuel de vacances, jours de repos, jours fériés).

7.1.5 Service garanti

Les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 déterminent comment assurer la continuité du service pénitentiaire durant une grève.

En exécution de ces dispositions, les plans de personnel opérationnels ont été fixés dans la circulaire ministérielle n° 1819 du 24 février 2020. Celle-ci précise par prison le taux d'occupation minimum à atteindre en période de grève pour garantir les services essentiels. La Cour fait remarquer que l'exception accordée pour le taux d'occupation minimum pendant les grèves allant jusqu'à 24 heures (la règle des 20/25 %) compromet la garantie des services essentiels le premier jour de grève.

En outre, l'évaluation légale de cette garantie des services essentiels pendant les grèves, qui devait être achevée le 1^{er} juillet 2020 au plus tard, n'a toujours pas été réalisée.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, cinq actions de grève spontanées ou sauvages ont été organisées. La Cour estime qu'il serait souhaitable d'inclure ces actions

de grève spontanées ou sauvages dans la procédure d'évaluation légale, de manière à pouvoir prendre des mesures pour garantir les services essentiels dans les prisons.

7.2 Recommandations

	Recommandations	Points dans le rapport
Ministre de la Justice		
1	Développer un plan échelonné concret pour la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019	4.1.2
2	Imposer la réussite de la formation de base comme condition à l'engagement définitif en tant qu'ASP	4.1.4
3	Publier un code de déontologie	4.2.2
SPF Justice		
4	Procéder à une analyse qualitative des causes de la pénurie structurelle de personnel concernant les ASP	2.3.3
5	Mettre fin au recours systématique à des conventions de premier emploi pour pallier le manque de personnel parmi les ASP	4.2.1.2
6	Intensifier la collaboration entre Epiced et le Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie en vue de développer une boîte à outils spécifiquement axée sur l'intégrité pour les prisons	4.2.2.2
7	Imposer un trajet de formation pour les promotions et les changements de fonction	4.2.3.2
8	Procéder à une analyse des besoins en ce qui concerne les moyens financiers et humains nécessaires pour répondre aux besoins en formation	4.2.3.4
9	Instaurer des règles globales pour que le personnel puisse avoir la certitude de pouvoir suivre les formations requises	4.2.3.4
10	Imposer le suivi d'une formation de base avant l'affectation sur le terrain	4.2.3.4
11	Développer des initiatives visant à limiter l'absentéisme	5.1
12	Développer des initiatives visant à résorber l'arriéré de congés	5.2
13	Entamer sans délai l'évaluation légale de la garantie des services essentiels pendant les grèves et inclure également les grèves spontanées dans ce cadre	6.1.2 et 6.2

Annexe

Réponse du ministre de la Justice

(traduction)

Hilde François, Présidente,
Jozef Van Ingelgem, Greffier en chef

Votre référence

A4-3.726.545-B3

Gestionnaire de dossier

Eva De Koninck

Notre référence

VVQ/2021/EDK/359

Contact

eva@teamjustitie.be

0477 63 95 92

Annexes

Date

Bruxelles, le 19/11/2021

Audit de l'organisation et de la performance de la politique RH dans les services pénitentiaires

Madame la Présidente,

Monsieur le Greffier en chef,

J'ai bien reçu le projet de rapport contenant les résultats provisoires de l'audit de l'organisation et de la performance de la politique RH dans les services pénitentiaires, lequel a retenu toute mon attention. J'adhère à la plupart de vos constatations et recommandations.

Je souhaite néanmoins faire usage de la possibilité qui m'est offerte de réagir au projet de rapport en question.

Je vous remercie d'avoir accepté de prolonger mon délai de réponse.

Vous trouverez ci-après un tableau récapitulatif contenant mes remarques et réactions ainsi qu'une brève description des sujets auxquels elles se rapportent, accompagnée de la référence aux points correspondants du projet de rapport.

Sujet	Point du rapport	Remarque/réaction
Procéder à une analyse qualitative des causes de la pénurie structurelle de personnel concernant les ASP	2.3.3	<p>On s’attelle, en travaillant sur plusieurs aspects, à augmenter les flux entrants de personnel de manière à remplacer les départs. Les actions suivantes ont été prévues à cette fin :</p> <ul style="list-style-type: none"> – lancement d’une équipe d’intégration (<i>onboarding team</i>) afin d’accélérer et d’améliorer le processus ; – engagement de recruteurs supplémentaires, qui sont actuellement en formation ; – lancement, fin du mois, d’une campagne de promotion de l’image en tant qu’employeur (<i>employer branding campaign</i>) afin d’attirer de nouveaux candidats ; – collaboration avec des écoles pour y donner la formation sur la sécurité et la défense dans le cadre de laquelle les étudiants suivent des cours dispensés par des formateurs du secteur pénitentiaire en combinaison avec un stage d’observation au sein des établissements pénitentiaires ; – en outre, notre SPF octroie toujours la priorité à nos propres collaborateurs avant d’ouvrir la fonction à des recrutements externes. <p>Cela étant, avec la contraction actuelle du marché du travail, il est difficile pour tous les secteurs de trouver les bons profils, notamment à Bruxelles et dans la province d’Anvers.</p> <p>Nous misons également sur la simplification des procédures de sélection, et ce, en collaboration avec la ministre de la Fonction publique (voir ci-après).</p>
Conditionner l’engagement définitif en tant qu’ASP à la réussite de la formation de base	4.1.4	<p>Cette obligation a été reprise dans le projet d’arrêté royal portant exécution de l’article 13, § 2, 5° et 6°, de la loi du 23 mars 2019 concernant l’organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. Le texte en projet a été soumis pour accord à la ministre de la Fonction publique et à la secrétaire d’État au Budget.</p>
Enquête de moralité	4.2.1.1	<p>Nous sommes en discussion avec l’Autorité nationale de sécurité en vue de la réalisation de l’enquête de moralité. Nous examinons la possibilité de recourir à un avis de sa part en matière de sécurité. Les travaux préparatoires sont en cours afin d’introduire un dossier de demande auprès de l’ANS.</p>

Recours systématique à des conventions de premier emploi pour pallier la pénurie de personnel parmi les ASP	4.2.1.2	<p>Notre intention reste d'attirer des collaborateurs statutaires. À cet effet, nous mettons chaque mois des procédures en place pour pourvoir l'ensemble des emplois vacants. Les procédures actuelles étant trop lourdes, des candidats potentiels abandonnent en cours de route parce qu'ils ont entre-temps décroché un autre poste.</p> <p>Nous œuvrons de concert avec la ministre de la Fonction publique à l'élaboration d'une initiative réglementaire prioritaire visant à simplifier la procédure de sélection du personnel contractuel (emplois à durée indéterminée) de manière à ne plus devoir passer par Selor.</p> <p>Nous développons par ailleurs d'autres initiatives de simplification des procédures de sélection du personnel statutaire.</p> <p>Nous ne pouvons toutefois pas exclure la possibilité de faire appel à des conventions de premier emploi. Il s'agit d'un moyen très flexible de pourvoir rapidement les emplois vacants. Nous sommes conscients des risques induits par un recours trop important aux conventions de premier emploi au sein du cadre et recherchons d'autres solutions en collaboration avec la Fonction publique.</p>
Imposer le suivi d'une formation de base avant l'affectation effective sur le terrain	4.2.3.4	C'est déjà le cas pour tous les collaborateurs statutaires. Nous l'envisagerons également pour les collaborateurs contractuels.
Budget de formation	4.2.3.4	Les moyens supplémentaires affectés à la Justice ont permis de compenser le sous-financement structurel des centres de formation. Le budget annuel a été relevé structurellement de 500.000 euros.
Développer des initiatives visant à résorber l'arriéré de congés	5.2	Nous mettons en premier lieu l'accent sur les recrutements. À partir de 2022, nous examinerons dans quelle mesure il sera possible de payer les arriérés de congés.
Évaluation du service garanti	6.1.2 et 6.2	Une telle évaluation est en cours. Le rapport d'évaluation a été inscrit une première fois à l'ordre du jour de la réunion du 28 juin 2021 du comité supérieur de concertation. Les chiffres qui y sont repris sont encore affinés à la demande des syndicats et seront à nouveau mis à l'ordre du jour. Le climat social actuel dû aux pénuries de personnel et à la surpopulation ne se prête toutefois pas à l'inscription de cette évaluation à l'ordre du jour pour le moment.

Je vous saurai particulièrement gré de tenir compte de ces compléments d'information dans votre rapport.

Dans l'attente de lire la version définitive, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Greffier en chef, mes salutations les plus distinguées.

Vincent Van Quickenborne

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2022/1128/02

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be