

Retour sur la grève du 13 décembre 2013 dans la justice

Vaïa Demertzis et Jean Faniel

Le 13 décembre 2013, le secteur de la justice a connu un mouvement de grève qualifié d'« historique » par la presse et par les acteurs eux-mêmes. En effet, des catégories de personnel très différentes ont choisi de mener un mouvement commun, le même jour, alors que les mobilisations dans ce secteur s'étaient faites jusque-là de manière compartimentée. Comment expliquer que la justice soit en ébullition, particulièrement depuis la mise sur pied du gouvernement Di Rupo le 5 décembre 2011 ? Comment expliquer que la conjonction de mouvements habituellement dispersés ait débouché, le 13 décembre 2013, sur une mobilisation rassemblant diverses catégories de travailleurs du secteur de la justice ?

Des problèmes anciens, de nouvelles réformes

La justice belge souffre de longue date de problèmes structurels, parmi lesquels figurent en particulier le manque de moyens (humains, financiers ou encore informatiques, comme l'a souligné l'affaire Dutroux en 1996), l'arriéré judiciaire et une importante surpopulation carcérale¹. Depuis une vingtaine d'années, chaque gouvernement a tenté de répondre à ces problèmes, sans toutefois parvenir jusqu'ici à les résoudre véritablement.

Dans son accord de gouvernement, la coalition Di Rupo (PS/CD&V/MR/SP.A/Open VLD/CDH) a elle aussi prévu de réformer la justice, et en particulier de revoir le découpage des arrondissements judiciaires, de décentraliser la gestion de certains moyens (en dotant les acteurs de la justice – en particulier les chefs de corps – d'une autonomie de gestion assortie d'une responsabilisation de l'utilisation de ces moyens), d'accroître la mobilité des magistrats, de modifier le régime de l'aide juridique² (tant en ce qui concerne l'accès à celle-ci que les conditions, notamment financières, dans lesquelles les avocats peuvent l'exercer), ou encore de développer la surveillance électronique et la détention à domicile de certaines personnes condamnées ou inculpées.

¹ Sur cette dernière, voir notamment P. MARY, « La politique pénitentiaire », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2137, 2012 et P. MARY, « Les prisons au bout du rouleau », *Politique. Revue de débats*, n° 77, novembre-décembre 2012, p. 22-42.

² Anciennement connue sous le nom de *pro deo*, l'aide juridique consiste à fournir gratuitement ou à prix réduit l'assistance d'un avocat à un justiciable placé dans des conditions de revenus telles que le recours aux services d'un avocat lui est financièrement très difficile, voire impossible.

Plus largement, et soumis à la pression des autorités européennes³, le gouvernement a entrepris de modifier les fins de carrière – notamment des agents employés par l’Autorité fédérale –, de réduire le personnel de la fonction publique fédérale et de revoir les statuts des agents, et de mener une politique budgétaire stricte, en vue de résorber le déficit public. Si la réforme des fins de carrière et celle de la fonction publique concernent les agents de l’appareil judiciaire, la justice est en revanche censée échapper à l’effort budgétaire mené⁴.

Enfin, l’accord institutionnel pour la sixième réforme de l’État présenté le 11 octobre 2011, conclu par les six partis de la coalition ainsi que par Écolo et Groen, a des implications pour la justice puisqu’il a notamment prévu de modifier l’organisation de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles (qui s’étend notamment sur l’arrondissement administratif de Hal-Vilvorde), de transférer les maisons de justice aux communautés et de doter les entités fédérées de certaines compétences en matière judiciaire, notamment en droit sanctionnel de la jeunesse.

Un secteur en ébullition

Depuis la mise sur pied du gouvernement fédéral, le 5 décembre 2011, les agents de plusieurs départements de la justice se sont mobilisés de diverses manières et pour différents motifs. En parallèle, d’autres acteurs du monde judiciaire, titulaires de profession libérale, ont également mené des mouvements de protestation. Si les problèmes récurrents sont en partie la source de ces mobilisations, les réformes menées par le gouvernement et sa ministre de la Justice, Annemie Turtelboom (Open VLD), ont également suscité de vives critiques et des protestations.

Prisons et maisons de justice

Durant toute l’année 2012, dans une proportion supérieure encore à l’ampleur des mouvements observés précédemment, les agents pénitentiaires ont mené des actions de grève, établissement par établissement, en réaction à des faits de violence ou lorsque la surpopulation dans une prison avait atteint un degré jugé insoutenable. Le 22 décembre 2011, les agents de plusieurs établissements pénitentiaires avaient également participé à la grève menée dans le secteur public en réplique au projet de réforme des pensions⁵. Le 30 janvier 2012, certains ont en outre pris part à la grève générale interprofessionnelle menée pour dénoncer divers projets et décisions du gouvernement fédéral, ainsi que l’absence de concertation sociale à propos des mesures décidées⁶.

³ La Belgique a été placée sous procédure de déficit excessif par la Commission européenne en 2009, puis mise en demeure par le Conseil, en juin 2013, de corriger ce déficit.

⁴ « Malgré le contexte budgétaire difficile et les efforts de restrictions budgétaires qui seront fournis dans tous les départements et parastataux, la justice et la police ne contribueront pas à l’assainissement budgétaire et bénéficieront de ce fait d’une enveloppe spécifique pour permettre la mise en œuvre des réformes envisagées » (*Accord de gouvernement*, 1^{er} décembre 2011, p. 136).

⁵ M. CAPRON, J. FANIEL, C. GOBIN, J. VANDEWATTYNE, « La défense du système social belge : des conflits contre le projet d’accord interprofessionnel aux conflits contre l’accord de gouvernement », in I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2135-2136, 2012, p. 34-36.

⁶ V. DEMERTZIS, « La grève générale du 30 janvier », in I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2012. I. Grève générale et secteur privé », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2172-2173, 2013, p. 17-27.

Les décisions budgétaires du gouvernement fédéral ont attisé le mouvement des agents pénitentiaires au printemps 2012. Alors que ces agents dénonçaient notamment un manque de personnel, a été annoncée la décision du gouvernement de supprimer quelque 393 agents – soit le cinquième du cadre total des agents pénitentiaires. Un préavis de grève a alors été déposé pour l'ensemble des prisons. Afin de désamorcer ce conflit social, la ministre de la Justice a dû renoncer à la réduction du cadre envisagée. Mais cette décision a engendré la nécessité de prélever dans d'autres secteurs du département dont elle a la charge les moyens nécessaires pour compenser les mesures d'économie abandonnées. Enfin, l'attitude de la ministre Turtelboom a été à plusieurs reprises critiquée par les agents pénitentiaires et leurs représentants syndicaux, ainsi que par l'Association des directeurs de prisons francophones. Ont entre autres été dénoncés un manque de considération à l'égard des agents et de leurs demandes, une insuffisance de dialogue et une focalisation sur des solutions techniques pour résoudre les problèmes de violence dans les prisons – la ministre ayant débloqué un budget de 800 000 euros pour installer des détecteurs de métaux à la sortie des préaux⁷.

L'insuffisance numérique d'effectifs et la difficulté rencontrée par les représentants des agents concernés à entrer en dialogue avec la ministre ont également conduit au printemps 2012 le personnel des maisons de justice et le personnel psycho-social et administratif de la plupart des prisons de Belgique à mener des actions de protestation allant jusqu'à la grève. Les travailleurs des maisons de justice se sont également inquiétés de leur avenir, une fois que ce secteur aura été transféré aux communautés en vertu de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011. Le 21 juin 2012, une première action commune a réuni les agents des maisons de justice et ceux des prisons simultanément en grève : un millier de personnes ont manifesté devant le siège du Service public fédéral Justice puis du Palais de justice à Bruxelles. En réponse, le gouvernement fédéral a décidé, lors du conclave budgétaire de juillet, d'affecter 1 million d'euros supplémentaire à l'exécution des peines et a prévu l'engagement de 43 agents.

Magistrature

En 2013, la conflictualité sociale a gagné également la magistrature, en réaction au projet de réforme du paysage judiciaire. Celui-ci peut se résumer en trois grands piliers : une réduction, par fusion, du nombre d'arrondissements judiciaires, couplée à une plus grande mobilité des magistrats et du personnel administratif, ainsi qu'une gestion autonome des parquets. L'Association syndicale des magistrats a en particulier critiqué l'absence de concertation et la forme prise par cette réforme, menée trop rapidement aux yeux du monde judiciaire.

La réduction du nombre d'arrondissements judiciaires à 12 au lieu de 27⁸ a suscité des remous, en particulier dans le Hainaut, où plusieurs acteurs souhaitaient que la justice conserve plusieurs sièges. Le Conseil des ministres a finalement approuvé en mars 2013 la diminution du nombre d'arrondissements judiciaires, en maintenant

⁷ V. DEMERTZIS, J. FANIEL, « La conflictualité sociale dans le monde de la justice », in I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2012. II. Secteur public et questions européennes », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2174-2175, 2013, p. 34-38.

⁸ Soit un arrondissement judiciaire par province, hors les cas particuliers de l'arrondissement d'Eupen et de la solution arrêtée dans le cadre de la scission et du dédoublement du « BHV judiciaire ».

toutefois au titre d'exception deux sièges pour les tribunaux dans le Hainaut : l'un à Mons, l'autre à Charleroi.

La réforme du gouvernement vise aussi la mobilité des magistrats et des membres du personnel administratif⁹. Ceux-ci continueront à être nommés au niveau du ressort, mais ils cesseront d'être affectés à un arrondissement. Un magistrat pourra ainsi être déplacé – même sans motivation et sans son consentement – d'un tribunal à un autre, du même ressort, pour combler temporairement un déficit de personnel. Des voix se sont élevées pour s'inquiéter de risques pesant sur l'indépendance des magistrats, la porte semblant ouverte à des mutations autoritaires et non concertées de ceux-ci afin de les écarter de dossiers délicats.

Enfin, l'accord de gouvernement a prévu la décentralisation et le transfert de la responsabilité de la gestion des budgets et du personnel du pouvoir judiciaire¹⁰. Avec ce projet, le système des contrats de gestion fait son entrée dans l'organisation judiciaire. Les magistrats ont mis en avant leur crainte de voir l'autonomie de gestion, si elle est imposée au monde judiciaire sans que celui-ci puisse s'exprimer, se transformer en piège servant avant tout à diminuer les frais de justice, à réduire le budget de la justice et le nombre de magistrats, à charge ensuite pour les nouveaux responsables de la gestion de composer avec le manque de moyens mis à leur disposition. Ici aussi a été dénoncée l'absence de concertation avec la ministre Turtelboom. Le projet de loi portant cette réforme a été adopté par la Chambre des représentants la veille de la grève du 13 décembre 2013.

Ordres des avocats et autres catégories de personnel

Outre le personnel directement employé par le département de la justice, d'autres acteurs du monde judiciaire se sont également mobilisés. Tel a été le cas des prestataires de soins travaillant pour le secteur pénitentiaire et des experts judiciaires, qui se sont plaints du retard mis par le SPF Justice à honorer leurs prestations et du manque de revalorisation de celles-ci. Le 11 décembre 2012, l'Institut des experts judiciaires a, sans succès, fait part au gouvernement fédéral de son souhait de voir remplacée la ministre Turtelboom, en raison de l'attitude de cette dernière à l'égard des demandes formulées et des acteurs mobilisés.

Plus encore, les avocats, d'abord francophones et germanophones¹¹, ultérieurement du côté flamand, se sont mobilisés à partir du printemps 2012, puis à nouveau au milieu de l'année 2013, y compris en recourant à la grève – moyen d'action traditionnellement utilisé par des salariés, mais de manière beaucoup plus rare par des titulaires de profession libérale. Trois dossiers principaux expliquent leur mobilisation. *Primo*, l'insuffisance de moyens attribués aux avocats pour leurs prestations liées à l'assistance aux personnes interrogées dans le cadre de la loi Salduz¹². *Secundo*, la diminution

⁹ Loi du 1^{er} décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *Moniteur belge*, 10 décembre 2013.

¹⁰ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire*, DOC 533068/001, 14 octobre 2013. Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des représentants le 12 décembre 2013.

¹¹ V. DEMERTZIS, J. FANIEL, « La conflictualité sociale dans le monde de la justice », *op. cit.*, p. 42 et s.

¹² L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 novembre 2008, dit arrêt Salduz, prévoit l'assistance d'un avocat aux côtés de tout suspect privé de liberté. La loi adoptée par la Belgique pour se conformer à cet arrêt, dite loi Salduz (loi du 13 août 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle

de la rémunération des prestations fournies dans le cadre de l'aide juridique et la réforme de celle-ci, critiquée notamment car elle restreindrait l'accès à la justice. *Tertio*, l'imposition de 21 % de TVA sur les honoraires des avocats, qui augmentera dès le 1^{er} janvier 2014 d'un cinquième le tarif du recours à un avocat pour les particuliers (les entreprises étant en mesure de déduire cette taxe).

Les avocats, par la voix de leurs bâtonniers, ont par ailleurs critiqué eux aussi l'attitude jugée désinvolte de la ministre de la Justice. Ils se sont notamment dits heurtés par le fait que, le 23 novembre 2012, la rencontre avec des représentants des avocats au cabinet d'A. Turtelboom se soit tenue sans la ministre, celle-ci participant à Anvers aux négociations visant à former la nouvelle majorité appelée à diriger la ville.

Racines communes, incarnations multiples

Dans le secteur de la justice, les motifs de mécontentement ont donc été nombreux, et les revendications avancées lors des deux dernières années ont été multiples. Des racines communes à ces mouvements peuvent toutefois être identifiées : l'état problématique dans lequel se trouvait déjà le monde judiciaire en 2011, caractérisé notamment par un manque de moyens ; des investissements jugés insuffisants – bien que le secteur de la justice ait reçu des moyens nouveaux, à la différence des autres services publics, et que la ministre de la Justice ait à différentes reprises affecté des moyens supplémentaires pour répondre à certaines revendications ; un contexte de fortes économies, qui incite à réduire le personnel des secteurs relevant de l'Autorité fédérale ; des réformes profondes, qui ont des implications importantes pour les travailleurs des différents secteurs de la justice ; ainsi que l'attitude de la ministre Turtelboom, jugée trop peu à l'écoute des acteurs de terrain, tant dans sa conduite des réformes que par rapport à la prise en compte des revendications des travailleurs.

Cependant, les mouvements ont pris des formes différentes (pétition, manifestations, grèves de différents types) et ont le plus souvent été menés sans coordination par les différentes catégories de personnel concernées. Si certaines actions communes sont déjà survenues par le passé, la grève du 13 décembre 2013, menée par l'ensemble des agents de la justice, à l'exception des magistrats mais avec leur soutien et avec celui des avocats, constitue une nouveauté importante.

Une action en commun, des revendications communes

Le vendredi 13 décembre 2013, le Conseil des ministres s'est penché sur la future carrière des agents de la justice. Celle-ci suscite de nombreuses questions et craintes car, réformée en 2012, elle n'offre actuellement plus de perspective de progression, notamment en termes d'échelle barémique. La ministre de la Justice a promis de revoir cette situation, mais les représentants syndicaux déplorent de ne pas être consultés à ce propos. C'est pourquoi cette date du 13 décembre a été retenue par le front commun

et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assistée par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté, *Moniteur belge*, 5 septembre 2011), est entrée en vigueur en janvier 2012. Les barreaux ont mis en place un système de permanences pour assurer l'assistance d'un avocat lors du premier interrogatoire. Toutefois, le financement public de ces permanences n'a dès le départ pas été assuré à la hauteur de son coût réel.

syndical – composé du secteur Amio Justice de la Centrale générale des services publics (CGSP, affiliée à la FGTB), de la CSC services publics et du Syndicat libre de la fonction publique (affilié à la CGSLB) – pour mener une action de grève unissant différentes catégories de personnel : employés des greffes et des parquets ; agents de l'administration centrale de la justice ; membres du personnel des maisons de justice ; membres des corps de sécurité des palais de justice ; agents de l'Institut national de criminalistique et de criminologie ; agents de la Sûreté de l'État ; agents pénitentiaires, assistants sociaux et psychologues travaillant dans les prisons (au total, 25 000 agents seraient concernés selon les syndicats).

Au-delà de leur préoccupation commune, déjà évoquée, ces différentes catégories d'agents ont à cette occasion mis en avant leurs problèmes et revendications spécifiques. Les agents des prisons ont une nouvelle fois dénoncé la surpopulation carcérale et la volonté du gouvernement de réfléchir à l'introduction d'une forme de service minimum dans les prisons en cas de grève des gardiens. Ceux des maisons de justice ont redit leur inquiétude quant à leur statut futur, une fois concrétisé le transfert de leur secteur aux communautés, et quant au manque d'informations concernant ce transfert de compétences. Le personnel de l'ordre judiciaire s'est quant à lui fortement mobilisé en réponse à la fin des formations certifiées qui permettaient une progression dans la carrière de la fonction publique fédérale.

D'autres problématiques, à première vue particulières, apparaissent en réalité communes à plusieurs catégories de personnel, voire à toutes. Il en va ainsi de la vétusté des bâtiments, qui concerne tant certaines prisons que des palais de justice. C'est *a fortiori* le cas du manque de personnel, dénoncé par les agents pénitentiaires, par ceux de la Sûreté de l'État, des greffes et parquets, des services centraux du SPF Justice ou encore des maisons de justice. Tel est enfin le cas des rapports avec la ministre Turtelboom, épinglée par chaque catégorie d'agents pour son manque de dialogue, voire pour le « mépris » affiché, selon un permanent de la CSC, à l'égard des agents, de leurs revendications et de leurs représentants.

Vers une unification du mouvement ?

La grève du 13 décembre 2013 a revêtu un caractère historique en ce qu'elle a coalisé une large palette d'agents de la justice, porteurs de différentes préoccupations et revendications. Elle a également impliqué des catégories de travailleurs peu habitués à se mobiliser (greffiers, agents de la Sûreté de l'État...), *a fortiori* sous la forme d'actions de grève.

Pour le gouvernement et pour la ministre de la Justice, ce mouvement constitue un signal important. Par son ampleur (les syndicats estiment que le mouvement a été suivi à 80 %), mais aussi par les problèmes qu'il met en évidence, il souligne la difficulté de mener une rénovation de ce secteur important pour le fonctionnement de l'État en l'absence de moyens budgétaires suffisants et dans le cadre d'une politique de réduction des effectifs de la fonction publique fédérale. Enfin, ce mouvement attire l'attention sur l'importance de la concertation entre l'autorité et les représentants des acteurs concernés lors de la mise en place de réformes structurelles telles que celles introduites dans la justice. La méthode suivie par A. Turtelboom, ministre en charge de ce département, a été particulièrement critiquée à cet égard.

Faute de parvenir à apporter des réponses satisfaisantes aux agents mobilisés le 13 décembre, la ministre et les autres membres du gouvernement fédéral pourraient être confrontés à une nouvelle action de 24 heures de grève en janvier 2014, à l'appel du front commun syndical. À quatre mois de l'important scrutin du 25 mai 2014, le gouvernement Di Rupo sera probablement soucieux de désamorcer une crise sociale d'importance au sein de ce secteur emblématique de l'action publique et faisant officiellement l'objet, depuis l'affaire Dutroux, de toutes les attentions. S'en donnera-t-il les moyens ?

Pour citer cet article : Vaia DEMERTZIS, Jean FANIEL, « Retour sur la grève du 13 décembre 2013 dans la justice », *Les analyses du CRISP en ligne*, 20 décembre 2013, www.crisp.be.