

| |
|------------------------------------|
| Numéros du rôle : 2623 et 2645 |
| Arrêt n° 29/2004 du 3 mars 2004 |

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 157 de la loi-programme du 2 août 2002, introduits par R. Harnie et J. Vandebussche et par M. De Mulder et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 février 2003 et parvenue au greffe le 4 février 2003, R. Harnie, demeurant à 1640 Rhode-Saint-Genèse, rue du Village 122, et J. Vandebussche, demeurant à 2547 Lint, Koning Albertstraat 156, boîte 1, ont introduit un recours en annulation de l'article 157 de la loi-programme du 2 août 2002 (non-indexation temporaire des suppléments de traitement, allocations et indemnités alloués aux membres du personnel de la police intégrée) (publiée au *Moniteur belge* du 29 août 2002, deuxième édition).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 février 2003 et parvenue au greffe le 28 février 2003, un recours en annulation de la même norme a été introduit par M. De Mulder, demeurant à 1730 Asse, Kespier 36, U. Lenaerts, demeurant à 2290 Vorselaar, Groenstraat 19, C. Van Belleghem, demeurant à 1500 Hal, Broekborre 196, P. Jansen, demeurant à 3960 Bree, Roterstraat 24, F. Heylen, demeurant à 2400 Mol, Guido Gezellestraat 2b, H. Le Compte, demeurant à 7010 Casteau, avenue d'Ottawa 21, P. Dhoedt, demeurant à 8000 Bruges, Karel de Stoutelaan 125, D. Maresceau, demeurant à 3201 Aarschot, Franse Linie 57, J. Joos, demeurant à 2160 Wommelgem, Raf Verhulstlaan 5v2, D. Buelens, demeurant à 2030 Anvers, Jan Ympijnstraat 15, D. Houtmeyers, demeurant à 2300 Turnhout, Tuinbouwstraat 40, J. Meelberghs, demeurant à 2450 Meerhout, Nieuwstraat 22, et M. Tielemans, demeurant à 1600 Sint-Pieters-Leeuw, Van der Diltlaan 1.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2623 et 2645 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire dans chaque affaire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 18 novembre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me P. Crispyn, avocat au barreau de Gand, et Me P. Lahousse, avocat au barreau de Malines, pour les parties requérantes;
 - . le conseiller E. Van Rossem, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes sont des membres du personnel des services de police. Elles demandent l'annulation de l'article 157 de la loi-programme du 2 août 2002.

A.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2623 dénoncent la violation du principe général de droit de la non-rétroactivité (premier moyen) et des articles 10 et 11 de la Constitution (deuxième moyen). Elles estiment qu'un simple objectif d'économie, qui n'est pas dicté par le bon fonctionnement ou la continuité du service public, ne suffit pas à justifier, en tant que circonstance particulière, l'effet rétroactif de la disposition entreprise, ni à justifier le fait que seuls les services de police doivent subir deux sauts d'index.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2645 dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition entreprise établit une distinction entre les membres du personnel des services de police qui peuvent prétendre à des suppléments de traitement, allocations et indemnités qui restent indexés et les membres du personnel qui peuvent prétendre à des suppléments de traitement, allocations et indemnités qui sont désindexés jusqu'au 31 décembre 2003.

Les requérants soulignent que l'indexation des éléments de rémunération (traitements, suppléments de traitement, allocations et indemnités) vise à conserver le niveau de bien-être de la rémunération des membres du personnel des services de police. Les travaux préparatoires ne feraient pas apparaître pourquoi cet objectif - fût-il temporaire - ne doit pas être poursuivi pour les suppléments de traitement, allocations et indemnités qui, conformément à la disposition entreprise, ne sont plus indexés. Ils estiment dès lors que la distinction ne poursuit pas un objectif légitime.

Même si la disposition entreprise avait pour but de prévoir une phase transitoire qui est jugée nécessaire pour trouver un accord sur la contribution de l'Etat fédéral dans l'octroi de certains suppléments de traitement et de certaines indemnités et que ce but pouvait être considéré comme légitime, les parties requérantes observent que l'on ne sait pas exactement qui doit conclure un tel accord, que la désindexation est purement temporaire et que les effets de la désindexation temporaire devront de toute façon disparaître. La différence de traitement ne présenterait donc pas de rapport pertinent avec le but de la mesure.

A titre subsidiaire, les parties requérantes estiment que la contribution de l'Etat fédéral peut uniquement être interprétée comme une contribution aux zones de police unicommunales et pluricommunales, de sorte que le traitement égal des membres du personnel de la police fédérale et des membres du personnel de la police locale n'est pas pertinent par rapport au but poursuivi.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, le principe de la non-rétroactivité ne revêt pas un caractère absolu et ne serait pas applicable, sauf disposition contraire, aux lois d'ordre public. L'effet rétroactif peut être justifié lorsqu'il est nécessaire pour réaliser un objectif d'intérêt général, ce qui serait le cas en l'espèce, eu égard aux conséquences financières de l'indexation éventuelle des indemnités et allocations à la lumière de la réforme des polices.

A.2.2. A l'estime du Conseil des ministres, le principe d'égalité n'implique pas que tous les fonctionnaires doivent être soumis aux mêmes contraintes et doivent bénéficier des mêmes avantages. Les services de police forment un corps spécial doté d'une réglementation autonome propre qui est une conséquence de leur tâche spécifique. Le nouveau statut de la police présente des points communs avec le statut des agents fédéraux et contient même des dispositions identiques; certaines dispositions sont plus favorables que le statut des agents de l'Etat - les traitements de base sont par exemple plus élevés que ceux des agents fédéraux moyens -, alors que d'autres dispositions sont moins favorables.

En vue de la continuité des services de police, poursuit le Conseil des ministres, le législateur peut décider que certaines allocations et indemnités feront l'objet de deux sauts d'index. La réforme des polices est fondamentale et a d'importantes implications statutaires et financières. Pour que le coût global reste dans les limites du raisonnable, il était indispensable d'adopter la mesure litigieuse. A cet égard, le Conseil des ministres ajoute qu'il s'agit uniquement des allocations et indemnités, et non des traitements, qui restent quant à eux indexés, et que le nouveau statut de la police représente une amélioration sensible pour de nombreux membres des services de police. Le Conseil des ministres conclut que la mesure entreprise se justifie dès lors raisonnablement.

A.2.3. Le Conseil des ministres souligne que la mesure entreprise n'implique aucune désindexation de certains suppléments de traitement, allocations et indemnités, mais représente un gel temporaire de ces éléments de rémunération. L'indice des prix qui s'appliquait au 31 décembre 2001 reste dès lors applicable. Il s'agit d'ailleurs de suppléments de traitement, d'allocations et d'indemnités qui sont déjà relativement élevés même sans indexation, ce qui explique d'emblée pourquoi les autorités ont précisément choisi de ne pas indexer ces indemnités pendant deux ans. A partir du 1er janvier 2004, les éléments de rémunération concernés seront à nouveau indexés. La mesure représente néanmoins une économie en ce que les suppléments de traitement, allocations et indemnités, pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2003, n'auront pas été indexés et que cette indexation n'interviendra pas non plus avec effet rétroactif.

A.2.4. S'agissant du traitement égal invoqué des membres du personnel de la police fédérale et des membres du personnel de la police locale, le Conseil des ministres observe que le législateur ne peut traiter différemment deux catégories comparables. Le statut de la police intégrée, qui est le même pour les membres du personnel locaux et fédéraux, doit être appliqué de façon uniforme. En outre, la mesure est dictée non seulement par la volonté de fixer la contribution de l'Etat mais également par un objectif d'économie.

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 2645 soulignent que leur moyen ne compare pas le personnel des services de police et le personnel qui relève du statut des agents fédéraux. Elles observent également que l'objectif d'économie ne ressort pas des travaux préparatoires de la disposition entreprise. Elles estiment dès lors que le contrôle doit se faire au regard de la motivation qui y est contenue, à savoir la nécessité de prévoir une phase transitoire afin de trouver un accord sur la contribution de l'Etat fédéral dans le cadre de l'octroi de certaines allocations et indemnités. Cette nécessité porterait uniquement sur la police locale. Elles estiment enfin que les améliorations pour « de nombreux membres du personnel » des services de police sont contrebalancées par des économies arbitraires auprès de « nombreux autres membres du personnel ».

A.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique que la mesure litigieuse entendait bel et bien réaliser des économies. En outre, les autorités doivent, selon lui, avoir égard au principe de parcimonie. En ce qui concerne la dernière observation des parties requérantes, le Conseil des ministres souligne qu'aucun membre du personnel, suite à l'application de l'article 157 de la loi-programme, ne perçoit une rémunération brute - comprenant le traitement, les suppléments et les indemnités - qui serait inférieure à la rémunération brute qu'il percevait avant la réforme des polices.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 157 de la loi-programme du 2 août 2002, qui énonce :

« Jusqu'au 31 décembre 2003, les dispositions réglementaires liant à l'indice des prix à la consommation les montants des suppléments de traitement, allocations et indemnités visés à l'alinéa 2, ne produisent leurs effets que dans les limites suivantes :

1° elles ne portent pas d'effet lors des deux premières indexations qui surviendraient entre la date d'entrée en vigueur du présent article et le 31 décembre 2003;

2° à partir du 1er janvier 2004 ou à partir de la troisième indexation, si celle-ci survient dans la période visée au 1°, elles recouvrent leurs effets comme si leur application n'avait connu aucune interruption au cours de la période visée au 1°.

Les suppléments de traitement, allocations et indemnités auxquels l'alinéa 1er est applicable, sont :

1° le supplément de traitement visé à l'article XI.II.17 PJPoI;

2° les allocations visées à la partie XI, titre III, chapitres III à X PJPoI;

3° les indemnités visées à la partie XI, titre IV, chapitres II à VI PJPoI;

4° les indemnités visées à la partie XI, titre IV, chapitre VII PJPoI, à l'exception de celles visées à la section 4, et à l'article XI.IV.106;

5° les allocations visées aux articles XII.XI.20, XII.XI.21, XII.XI.23 et XII.XI.51 PJPoI;

6° le supplément de traitement visé à l'article XII.XI.86 PJPoI. »

B.1.2. L'article 157, alinéa 2, renvoie à des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. Ces dispositions concernent le supplément de traitement pour l'exercice d'un mandat, l'allocation pour prestations de service effectuées le samedi, le dimanche, un jour férié ou durant la nuit, l'allocation horaire pour prestations de service supplémentaires, l'allocation pour personnel contactable et rappelable, l'allocation pour service ininterrompu de plus de vingt-quatre heures, l'allocation de fonction, l'allocation de formateur, l'allocation forfaitaire pour certains membres du personnel chargés de l'exécution de certaines missions s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de la politique fédérale en matière d'immigration, l'allocation de mentor, l'allocation « Région Bruxelles-Capitale », l'allocation de bilinguisme, l'allocation pour prestations aériennes occasionnelles, l'allocation pour missions d'enseignement, l'allocation de sélection, la prime de mer, l'indemnité pour frais réels d'enquête, l'indemnité de téléphone, l'indemnité d'entretien pour chien policier, l'indemnité pour entretien de l'uniforme, l'indemnité de service permanent auprès du SHAPE, l'indemnisation des frais de nourriture et de logement durant un déplacement de service effectué en Belgique ou durant une consigne ou une opération impromptue, l'indemnisation des frais de parcours résultant de déplacements de service (à l'exception de l'indemnité kilométrique), l'indemnisation des frais de déménagement, l'allocation transitoire pour certains membres du personnel, l'allocation

compensatoire pour certains membres du personnel, l'allocation complémentaire pour certains membres du personnel et le supplément de traitement pour les membres du personnel qui avaient auparavant le statut de militaire.

B.1.3. En vertu de l'article 207 de la même loi, l'article 157 produit ses effets au 1er janvier 2002.

B.2.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 2623 est pris de la violation du principe général de droit de la non-rétroactivité.

B.2.2. Même si le moyen peut être interprété en ce sens qu'il dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe précité, l'effet rétroactif ne découle pas de l'article 157, mais de l'article 207, lequel n'est pas attaqué.

Le moyen ne peut être accueilli.

B.3.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 2623 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que seuls les services de police subissent deux sauts d'index.

B.3.2. Les services de police ont un statut pécuniaire propre. Ainsi qu'il ressort du B.1.2, ce statut se caractérise par l'existence d'un grand nombre de suppléments de traitement, d'allocations et d'indemnités.

La disposition entreprise a pour effet que les suppléments de traitement, allocations et indemnités en question ne sont pas indexés pour une période de deux ans. Cette mesure contribue à limiter les dépenses qu'entraîne la restructuration des services de police. Le fait que seuls les services de police soient soumis à la mesure présente dès lors un caractère objectif et pertinent.

Dès lors qu'elle ne porte pas sur les traitements, mais uniquement sur les suppléments de traitement, allocations et indemnités précités, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés.

B.3.3. Le moyen ne peut être accueilli.

B.4.1. Le moyen articulé dans l'affaire n° 2645 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition entreprise établit une distinction entre les membres du personnel des services de police qui peuvent prétendre à des suppléments de traitement, allocations et indemnités qui restent indexés et les membres du personnel qui peuvent prétendre à des suppléments de traitement, allocations et indemnités qui sont désindexés jusqu'au 31 décembre 2003 et, subsidiairement, en ce que la disposition entreprise n'établit pas de distinction entre les membres du personnel de la police fédérale et les membres du personnel de la police locale.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.4.3. Les parties requérantes ne précisant nulle part quels membres du personnel des services de police peuvent prétendre aux suppléments de traitement, allocations et indemnités qui restent indexés ni pourquoi les membres du personnel des services de police relevant de la police fédérale et les membres du personnel des services de police relevant de la police locale devraient être traités différemment, il n'apparaît pas en quoi la disposition entreprise violerait les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts