

Numéros du rôle : 4380 et 4384
Arrêt n° 153/2008 du 6 novembre 2008

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 34 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police, introduits par Robert Hulpio et autres et par Walter Tack et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge E. De Groot, faisant fonction de président, du président M. Melchior, et des juges P. Martens, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 13 et 15 décembre 2007 et parvenues au greffe les 14 et 17 décembre 2007, des recours en annulation de l'article 34 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (publiée au *Moniteur belge* du 15 juin 2007, troisième édition) ont été introduits par Robert Hulpio, Rudi Sacreas, Ivo Van Caelenberge, Gerry Van Gheem et Christiaan Vennekens, faisant éléction de domicile à 1080 Bruxelles, avenue François Sebrechts 61, et par Walter Tack, demeurant à 2840 Reet, Eikenstraat 131, Willy Wilsens, demeurant à 2100 Anvers-Deurne, Jaak van Rillaerlaan 42/2, et Mathieu Van Grimbergen, demeurant à 3680 Maaseik, Akkerstraat 69.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4380 et 4384 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes dans l'affaire n° 4384 ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique dans l'affaire n° 4384.

A l'audience publique du 17 septembre 2008 :

- ont comparu :

. Me P. Crispyn, avocat au barreau de Gand, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 4380;

. Me C. Flamend, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 4384;

. Me L. Schellekens, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes dans l'affaire n° 4380

A.1. Les parties requérantes sont quatre commissaires commissionnés de la police fédérale et de la police locale et un inspecteur principal commissionné de la police locale. Elles allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 34 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police et par le refus implicite, qui ressort de cette disposition, d'instaurer une procédure simplifiée pour la nomination ou la promotion des commissaires de police et des inspecteurs principaux de police commissionnés en vertu de la répartition proportionnelle des fonctions d'autorité.

A.2. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes estiment que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé au motif que la disposition attaquée apporte des modifications aux « dispositions transitoires » sans modifier en conséquence la « réglementation organique ». Les parties requérantes dénie à l'autorité réglementaire compétente le droit de modifier les mesures, les situations juridiques et les rapports juridiques figurant dans des dispositions transitoires fixes et certaines.

Le régime transitoire originaire constituait un vaste ensemble, tant en soi qu'avec la réglementation organique, dans lequel les membres du personnel en service à l'époque pouvaient faire un choix. Depuis l'instauration du nouveau statut, ils ont dû opérer des choix - notamment accepter ou non le nouveau système, opter pour les perspectives d'une carrière administrative et/ou barémique suivant le système organique ou le système transitoire - en se basant, bien sûr, sur le régime organique ou le régime transitoire, tels que ceux-ci s'appliquaient au moment de leur instauration. La modification des dispositions transitoires porte atteinte à la sécurité juridique et les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés.

A.3. Dans la deuxième branche, ces parties allèguent que seuls les commissaires divisionnaires de police commissionnés sont nommés à l'issue de la troisième année d'exercice de leurs fonctions, pour autant qu'ils obtiennent une évaluation favorable, ce qui signifie qu'il leur est offert, via une procédure simplifiée, trois occasions d'être nommés malgré tout, en dehors du quota, au grade de commissionnement.

Les parties requérantes peuvent se rallier aux motifs qui fondent la mesure attaquée, à savoir éviter que les membres du personnel qui ont été commissionnés à un grade supérieur et remplissent correctement leurs tâches ne puissent pas être nommés à ce grade et donc faire en sorte que leur carrière soit débloquée, mais elles estiment que cela ne peut se faire exclusivement pour une seule catégorie de commissionnés, les commissaires divisionnaires commissionnés. Il est insuffisamment indiqué pourquoi cette mesure peut rester limitée aux commissaires divisionnaires commissionnés, étant donné que les motifs d'une valorisation et d'une motivation plus substantielles que poursuit la nouvelle réglementation valent également pour les commissaires commissionnés et les inspecteurs principaux commissionnés.

Position des parties requérantes dans l'affaire n° 4384

A.4. Les parties requérantes sont deux commissaires de police commissionnés et un inspecteur principal commissionné de la police locale. Les requérants estiment avoir intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, non seulement parce qu'ils sont privés de la possibilité d'être nommés au grade de commissionnement, mais également parce qu'ils perdent leur grade de commissionnement en cas de mobilité, ce qui ne serait plus le cas à partir de leur nomination à ce grade, comme ce sera dorénavant le cas pour les commissaires divisionnaires. En outre, indépendamment de leurs capacités, ceux-ci acquerront, en cas de mobilité, une autorité hiérarchique sur les commissaires commissionnés.

A.5. Ces parties dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Elles s'estiment comparables à la catégorie favorisée de commissaires divisionnaires commissionnés, parce qu'elles aussi ont été commissionnées à un grade supérieur en raison de l'exercice d'une fonction correspondant à ce grade, en ce compris toutes les compétences qui y sont liées. A cet égard, leur situation est identique à celle des commissaires divisionnaires commissionnés. Eu égard au statut unique, leur situation devrait être réglée de manière identique. Les parties requérantes soulignent qu'à terme, les commissaires commissionnés seront eux aussi nommés

commissaires et que, pour une certaine catégorie d'inspecteurs principaux commissionnés, une promotion en fait automatique d'une catégorie déterminée de titulaires d'un brevet est également prévue.

Selon ces parties, la différence de traitement, qui découle d'un amendement à la proposition de loi originaire et qui semble dictée par un souci d'«équité et de cohérence», n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée. En effet, le raisonnement conduit à ce que les membres du personnel appartenant à la catégorie privilégiée, qui ont été commissionnés en tant que commissaires divisionnaires de police dans le seul but de maintenir l'équilibre des rapports de force entre les corps, sont nommés à ce grade sans devoir fournir la moindre preuve de leur aptitude. Ils n'ont donc pas démontré qu'ils étaient capables d'assumer d'autres fonctions de commissaire divisionnaire. Selon ces parties, cela n'a dès lors pas de sens de nommer les commissaires divisionnaires commissionnés simplement et uniquement parce qu'ils ont exercé leur fonction pendant trois ans et ont reçu une évaluation favorable. Le même raisonnement pourrait parfaitement s'appliquer en vue de nommer les commissaires commissionnés et les inspecteurs principaux commissionnés au grade auquel ils ont été commissionnés. En effet, ils satisfont exactement aux mêmes conditions, de sorte qu'il n'y a aucune raison de réserver exclusivement aux commissaires divisionnaires commissionnés la nomination au grade de commissionnement, dans le cadre de la proportionnalité, et de la refuser aux commissaires de police commissionnés et aux inspecteurs principaux de police commissionnés. La circonstance que ceux-ci disposeraient déjà d'un large éventail de possibilités d'accession à un cadre supérieur ne fait pas disparaître l'inégalité constatée.

Position du Conseil des ministres

A.6. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours en annulation, à défaut d'intérêt des parties requérantes. Vu leur grade, une éventuelle annulation de la disposition attaquée ne leur procurerait aucun avantage. Le fait que les commissaires commissionnés et les inspecteurs principaux commissionnés ne peuvent être nommés dans leur grade ne découle par ailleurs pas de la disposition attaquée, mais bien de l'absence d'une règle légale analogue à celle dont bénéficient les commissaires divisionnaires commissionnés. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur un recours en annulation de l'absence d'une règle légale analogue, une telle demande étant tout au moins irrecevable.

A.7. Quant à la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 4380, le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes n'indiquent pas, dans leur requête, en quoi la disposition attaquée violerait les articles 10 et 11 de la Constitution ou serait contraire au principe de la sécurité juridique. La première branche du moyen dans l'affaire n° 4380 est, pour cette raison, irrecevable.

Subsidiairement, le Conseil des ministres estime que la branche est non fondée, parce que le législateur, dans le cadre de la politique qu'il mène, peut décider d'adapter un régime transitoire, sans devoir modifier aussi la réglementation organique. Toute modification d'un régime transitoire n'est pas inconstitutionnelle.

A.8. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 4380 et le moyen unique dans l'affaire n° 4384, le Conseil des ministres fait valoir à titre principal que les catégories à comparer sont insuffisamment comparables. Les parties requérantes font partie du cadre de base et du cadre moyen de la police unifiée, alors que le régime attaqué concerne le cadre des officiers dans lequel les membres du personnel de la catégorie actuellement privilégiée sont déjà nommés (comme commissaires). Les règles qui sont applicables à un cadre déterminé – en l'espèce le cadre des officiers – ne peuvent pas être simplement transposées, par analogie, à d'autres cadres. Il s'agit par conséquent d'une promotion au sein du cadre des officiers, certes à un grade hiérarchique supérieur, mais au sein du même cadre. La promotion des requérants au grade dans lequel ils ont été commissionnés signifierait une promotion dans un cadre hiérarchique supérieur.

Subsidiairement et dans la mesure où il serait question d'un traitement inégal de catégories comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement peut être objectivement et raisonnablement justifiée. La disposition attaquée s'inscrit dans le cadre d'un ensemble global qui tend à valoriser davantage toutes les catégories existantes de commissaires divisionnaires commissionnés. Pour des raisons d'équité et en vue d'élaborer un système cohérent et équilibré, le législateur a jugé opportun de nommer au grade de commissaire divisionnaire toutes les catégories existantes de commissaires divisionnaires commissionnés, et ce aux mêmes conditions. Les travaux préparatoires font apparaître le souci du législateur de remédier à une inégalité qui naîtrait entre, d'une part, les commissaires divisionnaires commissionnés par suite de la répartition proportionnelle des fonctions d'autorité dans le cadre de la création de la police fédérale et des corps de police locale et, d'autre part, les commissaires divisionnaires commissionnés dans le cadre de la mobilité, les officiers

de liaison et les commissaires de première classe qui pourraient encore être promus ultérieurement commissaires divisionnaires.

Le Conseil des ministres souligne ensuite que les commissaires commissionnés et les inspecteurs principaux commissionnés ont suffisamment de possibilités d'accéder au cadre des officiers et au cadre moyen. Avant la modification législative attaquée, les commissaires nommés ne pouvaient être nommés au grade de commissaire divisionnaire qu'après l'obtention d'un brevet de direction. De ce point de vue aussi, il était raisonnablement justifié de limiter la valorisation des commissionnements aux commissaires divisionnaires commissionnés, nommés au grade de commissaire. Cette valorisation n'entraîne pas non plus de changement au niveau de la structure hiérarchique. Le système est en outre équilibré, en ce que la promotion est subordonnée à une évaluation favorable préalable, ce qui signifie que les commissaires divisionnaires commissionnés ont déjà été évalués sur le plan de leurs aptitudes professionnelles et des possibilités d'exercer la fonction de commissaire divisionnaire.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 34 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (publiée au *Moniteur belge* du 15 juin 2007, troisième édition).

La disposition attaquée énonce :

« Un article XII.VII.16*sexies* rédigé comme suit, est inséré dans l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police :

‘ Art. XII.VII.16*sexies*. Les membres du personnel qui sont commissionnés au grade de commissaire divisionnaire de police en application de l'article XII.VII.26 sont nommés à ce grade à l'issue de la troisième année d'exercice de cette fonction et pour autant qu'ils aient fait l'objet d'une évaluation favorable. ’ ».

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours en annulation au motif que les parties requérantes, qui sont des commissaires de police commissionnés et des inspecteurs principaux de police commissionnés, n'auraient pas intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, qui ne leur procurerait pas l'avantage escompté, vu que cette disposition est uniquement applicable aux commissaires divisionnaires commissionnés. Les parties

requérantes souhaitent en outre que la Cour se prononce, dans le cadre de recours en annulation, sur une lacune dans la loi, ce qui excéderait la compétence de la Cour.

B.3. La disposition attaquée instaure une procédure de nomination simplifiée pour une seule catégorie de membres du personnel de la police unifiée, à savoir les commissaires divisionnaires de police commissionnés, à l'exclusion des commissaires de police commissionnés et des inspecteurs principaux de police commissionnés, telles les parties requérantes.

Lorsque les catégories que la Cour doit comparer sont suffisamment comparables, ce qu'il convient de vérifier dans le cadre de l'examen des moyens, la circonstance que l'éventuelle annulation d'une mesure ne procure pas automatiquement à la partie requérante l'avantage qu'elle escompte ne la prive pas de l'intérêt à contester la compatibilité de l'avantage octroyé à une autre catégorie de personnes avec le principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, en cas d'annulation, les parties requérantes recouvreraient une chance de voir le législateur adopter une disposition qui leur serait favorable.

L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.4. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 4380 au motif qu'elle expose insuffisamment en quoi consisterait la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe de la sécurité juridique.

B.5. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, 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.

Les parties requérantes exposent insuffisamment en quoi consisterait la différence de traitement de catégories de personnes, par ailleurs non précisées.

Le moyen unique dans l'affaire n° 4380, en sa première branche, n'est pas recevable.

B.6. Au cours des travaux préparatoires, la mesure a été exposée comme suit :

« Cet article concerne les valorisations supplémentaires des commissaires divisionnaires commissionnés titulaires des emplois d'autorité répartis proportionnellement en droit transitoire.

Les personnes concernées ont été commissionnées dans cette fonction dès le 1er avril 2001, conformément à l'arrêté ministériel du 16 janvier 2001 en ce qui concerne la première désignation à des fonctions d'autorité. Dans ce cadre, on a en outre déjà évalué les aptitudes professionnelles et le potentiel des intéressés à exercer la fonction de commissionnaire divisionnaire. Il est dès lors logique qu'ils ne relèvent pas du quota dès lors qu'ils occupent déjà un poste effectif.

Les autres commissaires n'en sont pas lésés pour autant. En effet, les emplois occupés par ces commissionnés ne peuvent de toute façon pas leur être attribués. Lorsqu'un commissionné nommé fait ultérieurement mobilité, son emploi de commissaire divisionnaire devient alors vacant, entre autres pour les détenteurs du brevet de direction qui peuvent ainsi le valoriser par la mobilité.

L'équité et la cohérence réclament que les intéressés, qui exercent correctement cette fonction depuis de nombreuses années, soient nommés aux mêmes conditions et en même temps que les commissaires divisionnaires commissionnés visés aux articles 43 et 44 (officiers de liaison et commissaires divisionnaires commissionnés en régime) » (*Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-2947/003, pp. 1-2*).

B.7. La disposition attaquée établit une distinction entre les commissaires divisionnaires commissionnés, qui bénéficient d'une nomination automatique au grade de commissionnement après trois ans de fonction et moyennant une évaluation favorable, et les autres catégories de personnes commissionnées au sein de la police unifiée, à savoir les commissaires commissionnés et les inspecteurs principaux commissionnés. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, le fait que les commissaires divisionnaires commissionnés obtiennent une nomination dans le même cadre, en l'occurrence le cadre des officiers, alors qu'une éventuelle nomination des commissaires commissionnés et des inspecteurs principaux commissionnés impliquerait l'accession à un cadre supérieur, respectivement celui des officiers et le cadre moyen, est en soi insuffisant pour conclure à la non-comparabilité des catégories de membres du personnel de la police unifiée qu'il convient

de comparer en l'espèce. Compte tenu de l'objectif de la mesure qui est de valoriser les membres du personnel dans leur grade de commissionnement par des conditions de nomination simplifiées, dans le cadre d'un régime transitoire, la Cour doit examiner si la différence de traitement des personnes commissionnées qui en découle est justifiée.

B.8. La mesure attaquée repose sur un critère objectif : le grade auquel l'intéressé a été commissionné.

Les objectifs de la mesure attaquée mentionnés dans les travaux préparatoires – garantir l'équité et la cohérence des possibilités de nomination au grade de commissaire divisionnaire et éviter une inégalité de traitement entre, d'une part, les commissaires divisionnaires commissionnés dans le cadre d'une répartition proportionnelle et, d'autre part, les commissaires divisionnaires commissionnés dans le cadre de la mobilité, les officiers de liaison et les commissaires de première classe – justifient la différence de traitement entre les deux catégories de membres du personnel commissionnés, à savoir les commissaires divisionnaires commissionnés, d'une part, et les commissaires commissionnés ou les inspecteurs principaux commissionnés, d'autre part. En effet, il s'agit d'un objectif spécifique, valable seulement pour la catégorie des commissaires divisionnaires, qui tient compte de la possibilité limitée de promotion au sein du cadre tant du régime organique que du régime transitoire, par rapport aux possibilités plus étendues qui s'offrent, certes moyennant le respect des délais impartis, aux commissaires commissionnés et aux inspecteurs principaux commissionnés. Etant donné que la mesure attaquée s'applique, dans le même cadre des officiers nommés, à tous les membres du personnel commissionnés dans le même grade et qu'une mesure identique pour les membres du personnel commissionnés au grade de commissaire et d'inspecteur principal, eu égard à leur grand nombre, conduirait à une extension injustifiée des cadres concernés, la mesure attaquée est objectivement et raisonnablement justifiée.

Le moyen unique dans l'affaire n° 4380, en sa deuxième branche, et le moyen unique dans l'affaire n° 4384 ne sont pas fondés.

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, à l'audience publique du 6 novembre 2008.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot