

Numéro du rôle : 4511
Arrêt n° 82/2009 du 14 mai 2009

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 119 et 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et l'article 4 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 4 septembre 2008 en cause de Jean-Marie Hottat et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 septembre 2008, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Dans la mesure où la prime dite ‘ Copernic ’ n'est certes pas assimilable au pécule de vacances alloué sur la base des articles 4 et 4bis de l'arrêté royal du 30 janvier 1979 mais a été instaurée dans le but de compléter le pécule de vacances alloué aux membres du personnel des administrations de l'Etat, dans la mesure où l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 dispose que le statut est le même pour tous les fonctionnaires de police, dans la mesure où, lors de la rédaction de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) il a été exposé, selon le rapport au Roi, que le but était ‘ dans la mesure du possible, d'établir des dispositions communes à tous les membres du personnel des services de police, qu'ils soient membres du cadre opérationnel ou du cadre administratif et logistique ’ et dans la mesure où l'article XI.3.4 PJPol du 30.03.2001 prévoit par ailleurs également que tous les membres du personnel des services de police bénéficient aussi du pécule de vacances aux taux et conditions fixés pour leur octroi aux membres du personnel des ministères fédéraux,

les articles 119 et 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et l'article 4 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions législatives créent, pour le personnel du cadre opérationnel, d'une part, et pour le personnel du cadre administratif et logistique, d'autre part, un statut distinct dont les règles sont précisées par le Roi, et en ce qu'il en résulte que l'arrêté royal du 16 janvier 2003 n'alloue la prime dite ‘ Copernic ’ qu'aux membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux, et non aux membres du cadre opérationnel de cette police intégrée ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Jean-Marie Hottat et (9) autres, Florence Abraham et (1 343) autres, Frédéric Abrassart et (541) autres, qui font tous élection de domicile à 9000 Gand, Koning Albertlaan 128;

- le Conseil des ministres.

Jean-Marie Hottat et autres ont également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 21 avril 2009 :

- ont comparu :

. Me A. Paternostre *loco* Me B. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, et Me T. De Sutter *loco* Me V. Tollenaere, avocats au barreau de Gand, pour Jean-Marie Hottat et autres;

. Me H.-K. Carême, qui comparaisait également *loco* Me P. Luypaers, avocats au barreau de Louvain, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, les parties demandresses, qui appartiennent toutes au cadre opérationnel de la police intégrée, structurée à deux niveaux, font notamment valoir qu'elles ont droit à la prime visée dans l'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat et elles demandent au Tribunal de condamner l'Etat belge au paiement de cette prime pour les années 2002 à 2007.

Le Tribunal fait référence à l'article 4*bis* de l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume, qui dispose que chaque autorité octroiera, selon des modalités qu'elle détermine, au plus tôt en 2002 et au plus tard à partir de 2009, un pécule de vacances dont le montant est compris entre 65 % et 92 % d'un douzième du traitement annuel, tel qu'il est défini dans cet article. Selon le Tribunal, cet article vise à « revaloriser » le pécule de vacances alloué aux personnes employées dans le secteur public, même si les autorités concernées n'étaient pas tenues d'appliquer immédiatement cette revalorisation. Dans l'attente de celle-ci, la prime dite Copernic a été attribuée à certains membres du personnel, notamment par l'arrêté royal précité du 10 juillet 2002, lequel, selon le Tribunal, n'est toutefois pas applicable au personnel de la police intégrée, structurée à deux niveaux.

Le Tribunal constate que la prime visée ne peut pas être considérée comme un pécule de vacances, de sorte que les parties requérantes ne peuvent invoquer l'article XI.III.4 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police - selon lequel les membres du personnel des services de police bénéficient d'un pécule de vacances selon les conditions et les montants fixés pour l'octroi de celui-ci aux membres du personnel des ministères fédéraux – pour obtenir le paiement de cette prime. Néanmoins, le Tribunal estime que la prime doit être considérée comme un « complément au pécule de vacances », qui est accordé afin de relever le « simple pécule de vacances » revenant aux personnes employées dans le secteur public au niveau du « double pécule de vacances », tel qu'il est d'application dans le secteur privé.

Le Tribunal constate également que la prime visée a bel et bien été attribuée à certains membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux, plus particulièrement par l'arrêté royal du 16 janvier 2003 accordant une prime Copernic à certains membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux. Etant donné que l'objectif, tel qu'il ressort du rapport au Roi relatif à l'arrêté royal précité du 30 mars 2001, était d'établir, dans la mesure du possible, des dispositions communes à tous les membres du personnel de police, qu'ils appartiennent au cadre opérationnel ou au cadre administratif et logistique, et étant donné que l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux dispose que le statut de tous les fonctionnaires de police est le même, le Tribunal estime qu'il y a lieu de poser la question préjudicielle précitée à la Cour.

### III. En droit

- A -

A.1. Selon les parties demandereses et les parties intervenantes dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, la prime dite Copernic a pour objectif de relever le « simple pécule de vacances » revenant aux personnes employées dans le secteur public au niveau du « double pécule de vacances », tel qu'il est d'application dans le secteur privé.

A.2.1. Elles soulignent que les services de police, selon l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, consistent en deux cadres : un cadre opérationnel et un cadre administratif et logistique.

Selon elles, cette distinction n'empêche toutefois pas que le législateur a eu l'intention de ne créer qu'un seul statut pour tous les membres du personnel de la police intégrée, ce qui ressort notamment des dispositions en cause. En effet, il est fait référence dans ces articles au « statut » (singulier), reflétant clairement l'intention du législateur d'instaurer un statut harmonisé pour l'ensemble du personnel des services de police. En outre, elles soulignent que l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 dispose expressément que le statut est le même pour tous les fonctionnaires de police. La volonté du législateur de ne créer qu'un seul statut ressortirait également des travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998. Le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police mentionne du reste expressément que l'objectif était, dans la mesure du possible, d'établir des dispositions communes à tous les membres du personnel des services de police. Enfin, elles soulignent que la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police rend les éléments essentiels du statut définis dans cette loi applicables à tout membre du personnel, indépendamment du cadre auquel il appartient.

A.2.2. Selon les parties demandereses et les parties intervenantes devant le juge *a quo*, il ressort de tout ceci qu'avec les lois des 7 décembre 1998 et 27 décembre 2000 mentionnées dans la question préjudicielle, le législateur a posé la base d'un statut du personnel unique pour l'ensemble du personnel des services de police, quelle que soit leur fonction.

A.3.1. Toutefois, les dispositions en cause n'empêchent pas, selon ces parties, que les différentes catégories des membres du personnel soient soumises à des règles différentes, à condition que ces règles différentes résultent de différences contenues dans les statuts antérieurs ou découlent de la nature des fonctions exercées. Des dérogations aux dispositions statutaires communes doivent donc être exceptionnelles et proportionnées.

Les membres du cadre opérationnel remplissent une autre mission que les membres du cadre administratif et logistique. En raison de la nature de cette mission, il est justifié que les premiers bénéficient de certains avantages, tels qu'une échelle de traitement plus élevée et un régime propre en matière d'ancienneté, dont les seconds ne peuvent bénéficier. En outre, il est justifié que les membres du cadre opérationnel jouissent de primes et d'indemnités qui sont spécifiquement liées à leur fonction ou à l'exercice de celle-ci. Cependant, pour le reste, tous les membres du personnel des services de police doivent être traités de manière égale en ce qui concerne leur statut pécuniaire.

A.3.2. Selon les parties requérantes et les parties intervenantes dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, il a été décidé à tort de n'octroyer la prime Copernic qu'aux membres du cadre administratif et logistique et donc pas aux membres du cadre opérationnel des services de police. Dès lors que cette prime est également allouée aux magistrats et aux fonctionnaires des services fédéraux, les membres du personnel du cadre opérationnel des services de police constituent du reste la seule catégorie à laquelle cette prime n'est pas octroyée.

Ces parties estiment que cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et n'est pas raisonnablement justifiée. Elles considèrent que la non-attribution de la prime Copernic ne peut être justifiée ni par le fait que les membres du personnel du cadre opérationnel des services de police perçoivent un traitement plus élevé que les membres du personnel du cadre administratif et logistique, ni par le fait que les membres du

cadre opérationnel bénéficient de toutes sortes d'allocations et d'indemnités en raison de certaines prestations. En effet, cette prime est destinée à aligner le pécule de vacances des personnes employées dans le secteur public sur celui des travailleurs du secteur privé et ne vise donc pas à revaloriser les salaires des membres du personnel administratif et logistique. En outre, il doit être tenu compte du fait que les salaires du personnel du cadre administratif et logistique ont été augmentés de manière appréciable par l'arrêté royal du 23 mars 2007 « portant modification de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police ». L'argumentation fondée sur la différence d'échelles de traitement est encore moins admissible lorsque la situation d'autres catégories de fonctionnaires du secteur public est prise en compte. Les différentes catégories de fonctionnaires bénéficient toutes de la prime Copernic, tandis que les échelles de traitement qui leur sont applicables sont souvent largement plus avantageuses que celles qui s'appliquent au cadre opérationnel des services de police.

A.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties demanderesse et intervenantes devant le juge *a quo* concluent que les dispositions en cause ne violent pas la Constitution pour autant qu'elles soient interprétées en ce sens qu'elles n'autorisent pas l'instauration d'une différence de traitement discriminatoire entre les membres du cadre opérationnel et les membres du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux, en ce qui concerne l'octroi de la prime Copernic. Tout autre interprétation conduit à une violation de la Constitution.

A.5.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il considère que l'arrêté royal du 16 janvier 2003 instaure à juste titre une différence de traitement au sein du personnel des services de police, selon que ce personnel appartient au cadre administratif et logistique ou au cadre opérationnel. En effet, les échelles de traitement des membres du cadre administratif et logistique sont, contrairement à celles des membres du cadre opérationnel, comparables aux échelles de traitement des fonctionnaires fédéraux. Les différences en matière de rémunération barémique entre le cadre administratif et logistique, d'une part, et le cadre opérationnel, d'autre part, ont certes été tempérées en 2007, mais elles subsistent toujours. En outre, il ne doit pas seulement être tenu compte des montants figurant dans les échelles de traitement, il faut également prendre en compte, par exemple, le fait que les membres du cadre opérationnel atteignent déjà le maximum de leur échelle de traitement après 25 ans de service, tandis que ce n'est le cas qu'après 29 ans pour les membres du cadre administratif et logistique. De plus, les membres du cadre opérationnel bénéficient d'une augmentation salariale annuelle, tandis que cette augmentation n'intervient que tous les deux ans pour les membres du cadre administratif et logistique.

A.5.2. Le Conseil des ministres en déduit que les membres du personnel du cadre opérationnel, à tout le moins pour la période allant de 2002 à 2006, ne sont pas comparables avec les membres du personnel du cadre administratif et logistique. En outre, ils ne sont pas comparables avec d'autres fonctionnaires. Les fonctionnaires de police disposent d'un statut qui est unique pour leur catégorie de fonctionnaires. Les dispositions qui leur sont applicables sont parfois identiques à celles qui valent pour d'autres catégories, parfois plus avantageuses et parfois moins avantageuses. La différence de traitement avec d'autres catégories est par conséquent inhérente au fait qu'ils bénéficient d'un statut unique et n'est en aucun cas à considérer comme une violation du principe d'égalité.

A.6. Le Conseil des ministres conteste la manière dont les parties demanderesse et intervenantes dans l'affaire pendante devant le juge *a quo* interprètent l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998. Cet article ne s'oppose pas à une différence de traitement entre les membres du personnel du cadre administratif et logistique, d'une part, et les membres du personnel du cadre opérationnel, d'autre part. En effet, il dispose uniquement que le statut est le même pour tous les fonctionnaires de police, indépendamment du fait qu'ils appartiennent à la police fédérale ou à la police locale. Il en va de même, par catégorie, pour les agents de police et le personnel du cadre administratif et logistique. Les termes « par catégorie » indiquent qu'une différence de traitement entre les catégories n'est pas nécessairement interdite.

Les parties requérantes et intervenantes semblent vouloir déduire de l'article précité que les membres du cadre opérationnel et ceux du cadre administratif et logistique doivent bénéficier du même statut, ce qui ne peut néanmoins pas être déduit du texte de la loi, ni des travaux préparatoires.

A.7. Enfin, le Conseil des ministres souligne que la revalorisation du pécule de vacances des membres du personnel des services de police fait l'objet de négociations sectorielles, au cours desquelles le pourcentage (entre 65 p.c. et 92 p.c.) du salaire mensuel qui est pris en considération pour la fixation du pécule de vacances doit être déterminé au plus tard pour 2009. Il renvoie à cet égard aux accords et protocoles déjà conclus en cette matière.

- B -

B.1.1. L'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux dispose :

« Le statut est le même pour tous les fonctionnaires de police, qu'ils appartiennent à la police fédérale ou à la police locale. La même règle vaut, par catégorie, pour les agents auxiliaires de police et pour le personnel du cadre administratif et logistique ».

B.1.2. L'article 121 de la même loi dispose :

« Les modalités du statut des membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique sont fixées par le Roi ».

B.1.3. L'article 4 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police dit :

« 1er. Sans préjudice de l'article 28 de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des services de police et de l'article 71, alinéa 1er, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres des services de police, la décision de rester soumis aux lois et règlements qui sont d'application, selon le cas, aux membres du personnel visés aux articles 242, alinéa 2, et 243, alinéa 3 de la loi ou aux membres du personnel visés à l'article 12, alinéa 2, ainsi qu'aux membres du personnel visés à l'article 235, alinéa 3, de la loi, emporte, pour l'application du chapitre 1er du titre VIII de la loi et pour l'application de l'article 13, l'application à l'égard de ces membres du personnel des lois et règlements qui, chacun en ce qui le concerne, régissent les matières suivantes :

1° le statut pécuniaire à l'exception des allocations, indemnités, primes, autres rétributions complémentaires et avantages en nature, fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres;

2° les conséquences pécuniaires des promotions à l'ancienneté qui sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et qui existent à la date d'entrée en vigueur du statut visé à l'article 121 de la loi;

3° le régime de pension;

4° le cas échéant, la protection médicale.

Par dérogation aux articles 236, alinéa 6, 242, alinéa 5 et 243, alinéa 6, de la loi, les modifications qui sont apportées aux matières visées à l'alinéa 1er après l'échéance du délai du choix statutaire visé à l'article 12, alinéa 3 et aux articles 242, alinéa 3 et 243, alinéa 4, de la loi, ne sont d'application aux personnes visées à l'alinéa 1er, que pour autant que le Roi le prévoit explicitement.

Pour le surplus, les membres du personnel visés à l'alinéa 1er sont soumis aux lois et règlements qui fixent le statut ou la position juridique des membres du cadre opérationnel ou du cadre administratif et logistique.

§ 2. Par dérogation au § 1er, alinéa 1er, et à l'article 242, alinéa 3, dernière phrase, de la loi, les militaires qui font partie du cadre administratif et logistique et qui font usage de la possibilité de choix visée aux articles de la loi mentionnés au § 1er, alinéa 1er, conservent définitivement leur qualité de militaire, le statut y affér[e]nt ainsi que la possibilité de réintégrer les Forces armées.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Roi fixe toutefois dans quelle mesure l'évaluation de fonctionnement et le régime des allocations et indemnités fixés par le statut du personnel des services de police est applicable à ces militaires ».

B.2. Le juge *a quo* demande en substance si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles prévoient un statut distinct pour le personnel du cadre opérationnel, d'une part, et du cadre administratif et logistique, d'autre part, de la police intégrée, structurée à deux niveaux, dont les modalités sont déterminées par le Roi, ce qui a pour conséquence que la prime dite Copernic n'est octroyée qu'aux membres du personnel du cadre administratif et logistique et non à ceux du cadre opérationnel.

B.3.1. Bien que la prime Copernic, comme le constate le juge *a quo*, ne puisse être assimilée au pécule de vacances, cette prime a été instaurée afin de compléter le pécule de vacances de certains membres du personnel employé dans le secteur public pour atteindre le niveau du pécule de vacances des travailleurs du secteur privé. L'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 7 mai 2003, a accordé cette prime aux membres du personnel statutaire et contractuel des services publics fédéraux et parastataux définis à l'article 1er de cet arrêté royal, catégories auxquelles les membres du personnel de la police intégrée, structurée à deux niveaux n'appartiennent toutefois pas.

B.3.2. Par l'arrêté royal du 16 janvier 2003 accordant une prime Copernic à certains membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux, la prime Copernic a également été attribuée aux membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux, définis à l'article 1er de cet arrêté royal, ce qui a fait naître une différence de traitement entre les membres du personnel de la police intégrée selon qu'ils appartiennent au cadre administratif et logistique ou au cadre opérationnel : tandis que les premiers reçoivent en principe la prime Copernic, les seconds ne perçoivent pas cette prime.

B.4.1. Cette différence de traitement ne résulte pas des dispositions en cause, mais de l'action du Roi.

B.4.2. La circonstance que les dispositions en cause prévoient un statut distinct pour le personnel du cadre opérationnel, d'une part, et du cadre administratif et logistique, d'autre part, de la police intégrée, structurée à deux niveaux - ce qui, eu égard à la nature différente des missions des catégories de personnel concernées, n'est pas en soi dénué de justification raisonnable -, ne permet pas de déduire que le législateur aurait dispensé le Roi de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination lors de la fixation des modalités du statut des deux cadres. En effet, lorsque le législateur délègue, il faut supposer - sauf indications contraires - qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. Il revient au juge compétent en la matière de contrôler la compatibilité de l'arrêté royal concerné avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Etant donné que la différence de traitement qu'elle vise ne découle pas des dispositions en cause, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt