

Numéro du rôle : 5620
Arrêt n° 45/2014 du 20 mars 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 48 de la loi du 3 juillet 2005 portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges L. Lavrysen, E. Derycke, P. Nihoul et T. Giet, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 mars 2013 en cause de la zone de police n° 5340 de Bruxelles-Ouest contre Dounia Gosse, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 mars 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 48 de la loi du 3 juillet 2005 ' portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police ' est-il compatible avec les articles 16 de la Constitution, 1er du Premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'Homme et 17 de la Charte européenne des droits fondamentaux, en ce qu'il fait rétroagir au 1er avril 2001 l'article 37, 2° de la même loi insérant, dans le § 1er de l'article XII.XI.21 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 PJPoI, entre l'alinéa 2 et l'alinéa 3, l'alinéa suivant : ' Toutefois, pour les membres du personnel qui sont insérés dans l'échelle de traitement M1.2, respectivement M2.2, respectivement M3.2, respectivement M4.2 ou M5.2 ou respectivement M7bis, cette allocation est limitée au montant qui est calculé de la manière suivante : le traitement d'un membre du personnel qui est inséré, respectivement, dans l'échelle de traitement M1.1, M2.1, M3.1, M4.1 ou M7, avec la même ancienneté pécuniaire et la carrière barémique analogue, majoré de l'allocation visée à l'alinéa 2, 1°, diminué de son propre traitement et, le cas échéant, de l'allocation visée à l'article XII.XI.51, § 1er. ' ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la zone de police de Bruxelles-Ouest, dont les bureaux sont établis à 1080 Bruxelles, rue du Facteur 2;
- Dounia Gosse, demeurant à 1040 Bruxelles, avenue Jules Malou 42;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 8 janvier 2014 :

- ont comparu :
 - . Me L. Herickx, avocat au barreau de Bruxelles, pour la zone de police de Bruxelles-Ouest;
 - . Me A. Paternostre *loco* Me B. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour Dounia Gosse;
 - . Me E. Deprez *loco* Me B. Renson, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et L. Lavrysen 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'intimée était à l'origine assistante de police affectée au service « Jeunesse » de la brigade « Recherches » de la police communale de Molenbeek-Saint-Jean.

A la suite de la réforme des polices, l'intimée a été intégrée au sein de la zone de police de Bruxelles-Ouest; elle a été insérée au grade d'inspecteur principal avec spécialité particulière et a été affectée au service « Jeunesse et famille » de la direction judiciaire de la zone de police précitée.

Le 1er mars 2004, l'intimée a quitté la zone de police de Bruxelles-Ouest.

Ladite zone refusant de lui verser les indemnités et allocations sollicitées sur la base des articles XI.IV.3 et XII.XI.21 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, l'intimée assigne son ancien employeur devant le Tribunal de première instance de Bruxelles.

Celui-ci ayant déclaré cette demande prescrite pour partie et fondée en ce qui concerne la période allant du 30 octobre 2002 au 1er mars 2004, chacune des parties fait appel de l'aspect du jugement qui la préjudicie.

Après avoir discuté la base juridique des allocations et indemnités réclamées - et avoir conclu, sous réserve de la question de la prescription, à leur caractère justifié -, la Cour d'appel pose, en ce qui concerne l'allocation annuelle complémentaire, la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La zone de police de Bruxelles-Ouest s'interroge sur l'intérêt que présente la réponse à la question préjudicielle pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo*.

A.1.2. L'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 visait en effet à remédier à la discrimination dont faisaient l'objet les membres du cadre moyen de l'ancienne police judiciaire près les parquets par rapport aux membres du cadre opérationnel de l'ancienne BSR ou des anciens corps de police communale en ce qui concerne l'application de l'article XII.XI.21 de l'arrêté royal du 30 mars 2001.

Cette dernière disposition étant entrée en vigueur le 1er avril 2001 en vertu de l'arrêté royal précité, la discrimination relevée par la Cour devait nécessairement être corrigée à partir de cette date pour que soit respecté l'arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003. Par ailleurs, la limitation instaurée par l'article 37, 2°, trouve son origine dans la volonté du législateur de ne pas créer une nouvelle discrimination au détriment, cette fois-ci, des membres du cadre opérationnel de l'ancienne BSR ou des anciens corps de police communale. Lors des travaux préparatoires, il a été souligné que les anciens membres du cadre moyen de la police judiciaire près les parquets étaient insérés à des échelles de traitement nettement supérieures à celles de leurs collègues (échelles M1.2, M2.2, M3.2, M4.2, M5.2 et M7bis par rapport aux échelles M1.1, M2.1, M3.1, M4.1 et M7), et que les faire bénéficier sans limitation de l'allocation complémentaire aboutirait à les avantager par rapport auxdits collègues.

A.1.3. Seuls les membres du cadre moyen de l'ancienne police judiciaire près les parquets sont concernés par l'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 : la limitation instaurée par cette disposition ne vise donc pas l'intimée qui avait la qualité d'assistante de police à la police communale de Molenbeek-Saint-Jean au moment de son intégration au sein de la zone de police précitée.

Il en résulte dès lors, selon la zone de police de Bruxelles-Ouest, que la question préjudicielle « n'appelle pas de réponse ».

A.2. En renvoyant à la position, précitée, de la zone de police de Bruxelles-Ouest, le Conseil des ministres expose pour sa part que la question préjudicielle ne présente « pas d'intérêt » pour la solution du litige dès lors que l'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 ne s'applique pas à l'intimée.

Le Conseil des ministres expose que, « vérifications faites », il se confirme en effet que l'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 ne s'applique pas à l'intimée, assistante de police à la police communale de Molenbeek-Saint-Jean au moment de son intégration au sein de la zone, puisque cette disposition ne concerne que les membres du cadre moyen de l'ancienne police judiciaire près les parquets.

A.3. En se référant notamment à la position de la zone de police et du Conseil des ministres, l'intimée expose que la question posée au sujet de la limitation instaurée par l'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 est dépourvue « d'objet et de pertinence » en ce qui la concerne puisque cette disposition ne lui est pas applicable, dès lors qu'elle n'appartenait pas au cadre moyen et, en plus, ne faisait pas partie de l'ancienne police judiciaire.

La question posée par la Cour d'appel n'appellerait dès lors « aucune réponse pour pouvoir répondre et régler [sa] situation ».

- B -

B.1. La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité avec l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 48 de la loi du 3 juillet 2005 « portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police », en ce que cette disposition fait rétroagir, au 1er avril 2001, l'article 37, 2°, de cette même loi.

Cet article 37, 2°, insère un nouvel alinéa entre les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er de l'article XII.XI.21 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 « portant la position juridique du personnel des services de police ».

Ce paragraphe 1er dispose désormais :

« § 1er. A l'exception de celui visé à l'article 29 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, est

accordée une allocation complémentaire au membre actuel du personnel du cadre opérationnel qui n'est pas nommé à un grade d'officier et qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, est affecté à, détaché vers ou mis à disposition d'un service appartenant à la direction générale de la police judiciaire, d'un service judiciaire déconcentré de la police fédérale ou qui, à la date de création d'un corps de police locale, est affecté à, détaché vers ou mis à disposition d'un service de recherche ou d'enquête de la police locale, ou qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, est affecté à ou détaché dans un emploi d'analyste criminel ou est mis à disposition d'un service en cette qualité.

Le montant annuel de cette allocation est fixé à :

[...]

Toutefois, pour les membres du personnel qui sont insérés dans l'échelle de traitement M1.2, respectivement M2.2, respectivement M3.2, respectivement M4.2 ou M5.2 ou respectivement M7*bis*, cette allocation est limitée au montant qui est calculé de la manière suivante : le traitement d'un membre du personnel qui est inséré, respectivement, dans l'échelle de traitement M1.1, M2.1, M3.1, M4.1 ou M7, avec la même ancienneté pécuniaire et la carrière barémique analogue, majoré de l'allocation visée à l'alinéa 2, 1°, diminué de son propre traitement et, le cas échéant, de l'allocation visée à l'article XII.XI.51, § 1er.

[...] ».

B.2. Toutes les parties soutiennent que l'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 ne s'appliquerait pas à l'intimée - qui était assistante de police à la police communale de Molenbeek-Saint-Jean au moment de son intégration au sein de la zone -, puisque ledit article 37, 2°, ne concernerait que les membres du cadre moyen de l'ancienne police judiciaire près les parquets.

B.3.1. La loi du 3 juillet 2005, en cause, visait principalement à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour n° 102/2003 du 22 juillet 2003, en remédiant aux discriminations relevées par la Cour dans cet arrêt.

B.3.2. Dans le cadre des recours en annulation ayant conduit à l'arrêt n° 102/2003 précité, il avait été soutenu devant la Cour, en ce qui concerne l'article XII.XI.21 précité - dont la modification est en cause -, que cette disposition serait discriminatoire en ce qu'elle octroyait « une allocation complémentaire à certains membres du personnel issus de l'ancienne gendarmerie et de l'ancienne police communale, sans l'octroyer aux membres de l'ancienne police judiciaire près les parquets » (B.43.1).

La Cour a jugé fondé ce moyen et a annulé l'article XII.XI.21 précité en ce qu'il « ne fait pas bénéficier les membres de l'ancienne police judiciaire de l'allocation complémentaire qu'il instaure » (dispositif, point 11).

B.4.1. L'article 37 de la loi du 3 juillet 2005 - dont le 2° est en cause en l'espèce - tend à supprimer la discrimination ainsi constatée par la Cour.

Cette loi du 3 juillet 2005 a fait elle-même l'objet de plusieurs recours introduits devant la Cour, que celle-ci a rejetés par son arrêt n° 27/2007 du 21 février 2007.

B.4.2. Par son arrêt précité, la Cour a jugé :

« B.34.3. [...] »

Par l'arrêt n° 102/2003, la Cour a annulé l'article XII.XI.21 PJPOL, en ce qu'il ne faisait pas bénéficier les membres de la police judiciaire près les parquets de l'allocation complémentaire qu'il instituait.

B.34.4. La modification apportée à l'article XII.XI.21, § 1er, alinéa 1er, PJPOL par l'article 37, 1°, de la loi du 3 juillet 2005 permet à ces personnes de bénéficier de cette allocation.

L'article XII.XI.21, § 1er, alinéa 3, PJPOL limite cependant le montant de cette allocation lorsqu'elle est accordée aux membres du cadre moyen qui sont issus de la police judiciaire près les parquets.

Ces modifications de l'article XII.XI.21, § 1er, alinéa 3, PJPOL sont justifiées comme suit :

« L'article 37, 1° et 2°, en projet, concerne la dernière des dispositions annulées par la Cour. Il en va plus spécifiquement de l'allocation complémentaire qui a été accordée aux membres du cadre moyen de l'ancienne BSR et pas aux membres du cadre moyen de l'ancienne PJP, raison pour laquelle la Cour a annulé l'article XII.XI.21 PJPOL, " en ce qu'il ne fait pas bénéficier les membres de l'ancienne police judiciaire de l'allocation complémentaire qu'il instaure " ».

Si la motivation du prononcé de la Cour peut quelque peu surprendre, compte tenu du fait que la problématique en rapport avec les tensions salariales entre les ex-BSR et les ex-péjistes retient fréquemment l'attention des médias et de l'actualité déjà depuis de nombreuses années et la retient d'ailleurs encore toujours (voir le slogan " à travail égal, salaire égal "), il y a lieu, dans un Etat de droit démocratique, de se conformer à la jurisprudence de ce Haut Collège et de remédier à la discrimination soulevée. Se conformant à l'avis 37.496/2 du Conseil d'Etat, voici dès lors ci-dessous une explication circonstanciée de la raison d'être de l'allocation précitée.

De fait, il doit être constaté que les anciens membres du cadre moyen de la PJP (qui n'avait pas de cadre de base), qu'ils aient été engagés ou non sur base d'un diplôme de niveau 2+, sont tous insérés dans des échelles de traitement nettement supérieures (notamment M1.2, M2.2, M3.2, M4.2, M5.2 et M7bis) à leurs collègues du cadre moyen de l'ex-BSR (qui sont insérés dans les échelles M1.1, M2.1, M3.1, M4.1 et M7) et *a fortiori* aux membres du cadre de base de l'ancienne BSR. La seule raison d'être de l'allocation complémentaire est dès lors de combler - quoique le plus souvent partiellement - la différence de traitement entre les deux catégories de personnel.

Dans ce contexte, il est toutefois apparu qu'à ancienneté égale, lors de l'insertion initiale, des jeunes cadres moyens de l'ex-BSR, par l'octroi de l'allocation complémentaire susmentionnée, dépassent finalement au niveau traitement les plus jeunes cadres moyens de l'ex-PJP. Si la raison d'être de cette allocation était de combler quelque peu le fossé entre le niveau de traitement des ex-BSR et celui des ex-Péjistes, celle-ci ne peut cependant avoir comme conséquence que dans des situations comparables les tensions salariales soient inversées. D'où la proposition dans ce sens d'élargir le champ d'application de la disposition querellée à tous les cadres moyens de l'ancienne PJP et de prendre en considération les échelles de traitement/rémunérations comparables dans lesquelles eux-mêmes et leurs collègues ex-gendarmes ont été insérés au 1er avril 2001. Les comparaisons suivantes devront donc théoriquement être effectuées : M1.1 avec l'allocation complémentaire par rapport à M1.2, M2.1+ par rapport à M2.2, M3.1+ par rapport à M3.2, M4.1+ par rapport à M4.2 ou M5.2 et finalement M7 par rapport à M7bis majorée de l'allocation visée à l'article XII.XI.51, § 1er, PJPol. Toute hypothèse prise en considération, en ce compris des évolutions barémiques analogues, cela revient cependant concrètement en pratique à octroyer aux ex-Péjistes qui au 1er avril 2001 se trouvaient dans un des premiers échelons de l'échelle de traitement M3.2, la même allocation mais donc logiquement limitée au montant nécessaire pour atteindre le même niveau de traitement que celui de leurs collègues ex-gendarmes au même échelon de traitement dans l'échelle de traitement M3.1. La correction est donc temporaire et dégressive, étant donné qu'à partir de l'échelon 9 dans l'échelle de traitement M3.2, tout comme dans les parties utiles des autres échelles de traitement, les comparaisons ne posent plus de problèmes et on en revient à la situation dans laquelle l'allocation contestée ne fait que rapprocher les ex-BSR des ex-Péjistes. A partir de ce moment, il s'agit d'une correction du niveau de rémunération par le biais d'une allocation qui ne comble pas totalement la différence. Dédire de l'arrêt que, nonobstant la correction apportée, ceci demeure discriminatoire, constitue un raisonnement dépourvu de fondement juridique. Il est clair que l'octroi débridé du montant complet de l'allocation aux membres du cadre moyen de l'ex-PJP manquerait totalement son objectif et générerait une nouvelle discrimination à l'égard de tous les autres membres du personnel qui ne bénéficient pas de l'allocation. En octroyant l'allocation de facto à certains membres de l'ancienne PJP et ce, à des montants évolutifs et différenciés, l'autorité estime que le dernier grief de la Cour est rencontré.

Cette correction est évolutive, ce qui signifie qu'elle sera en principe également appliquée lors du passage vers une échelle de traitement supérieure dans le même cadre. Les nouvelles échelles de traitement respectives seront en outre comparées. Pour cet exercice, l'échelle de traitement M5.1, qui n'est pas une échelle d'insertion, entre également en considération. Ainsi que posé précédemment, cette comparaison évolutive ne donnera pas lieu à correction puisqu'il n'y aura alors plus de différence de tension salariale inversée ' (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, DOC 51-1680/001, pp. 24-25).

Le ministre de l'Intérieur relève encore ce qui suit, à propos de l'« allocation complémentaire accordée aux anciens membres de la BSR - les non-officiers - à la recherche fédérale » :

‘ La Cour n'accepte pas que cette allocation ne soit pas accordée aux membres de l'ancienne PJP. Lors de la création de la recherche fédérale, on a décidé d'octroyer cette allocation afin de compenser en partie la différence salariale entre les membres de l'ancienne PJP (salaire du niveau 2+) et les membres de l'ancienne BSR (salaire du niveau 2). Cette solution était inévitable dans la mesure où les membres du personnel étaient chargés des mêmes tâches dans la même structure unifiée.

Le projet de loi accorde également cette allocation aux membres de l'ancienne PJP, mais uniquement à ceux qui gagneraient moins que ce que gagne un collègue de l'ancienne BSR ayant la même ancienneté pécuniaire, en additionnant son salaire et son allocation complémentaire ’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1680/004, pp. 28-29) ».

B.5.1. Il appartient en principe au juge *a quo* d'examiner s'il est utile de poser une question préjudicielle à la Cour concernant les dispositions qu'il estime applicables au litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider de ne pas répondre à la question.

B.5.2. Il ressort des arrêts précités de la Cour n° 102/2003 et n° 27/2007, de la genèse de l'article 37, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 et des travaux préparatoires de cette disposition qu'elle ne concerne effectivement, comme les parties devant la Cour le soutiennent, que les membres du cadre moyen qui sont issus de la police judiciaire près les parquets.

Elle n'est donc pas applicable à l'intimée, qui était assistante de police au sein de la police communale avant son intégration dans une zone de police suite à la réforme des polices.

B.6. 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 française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 20 mars 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels