

Numéro du rôle : 6612
Arrêt n° 141/2017 du 30 novembre 2017

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire », posée par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, 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 jugement du 15 septembre 2016 en cause de C.B. et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 février 2017, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010 lus ou non en combinaison avec l'article XII.VII.21 du PJPoI violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que :

a. ils font référence à l'article XII.VII.21 du PJPoI comme l'un des critères d'application de la nomination prévue par ces articles;

b. en faisant référence à l'article XII.VII.21 du PJPoI, ils excluent de la nomination prévue tous les agents de l'ancienne police communale exerçant des fonctions de recherche équivalente à celle de l'ancienne B.S.R.;

c. ils excluent de leur champ d'application les agents de l'ancienne police communale exerçant des fonctions de recherche équivalente à celle de l'ancienne B.S.R. ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- C.B. et autres, assistés et représentés par Me B. Cambier et Me A. Paternostre, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe et Me B. Lombaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 12 juillet 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 26 septembre 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande des parties C.B. et autres à être entendues, la Cour, par ordonnance du 26 septembre 2017, a fixé l'audience au 18 octobre 2017.

A l'audience publique du 18 octobre 2017 :

- ont comparu :

. Me A. Paternostre et Me S. Rixhon, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaissaient également *loco* Me B. Cambier, pour C.B. et autres;

. Me S. Adriaenssen, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me D. D'Hooghe et Me B. Lombaert, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen 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*

Le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles est saisi d'une action introduite par treize demandeurs, anciens membres des services d'enquête de la police communale ou des brigades locales, qui sont actuellement fonctionnaires de police locale, attachés à la zone de police (ci-après dénommée : ZP) de Bruxelles-Capitale-Ixelles et portant le grade d'inspecteur de police.

Les demandeurs entendent faire condamner l'Etat belge et la ZP de Bruxelles-Capitale-Ixelles à débloquer les moyens financiers afin de permettre de procéder à leur nomination au grade supérieur avec effet rétroactif au 1er janvier 2013 ou au 1er janvier 2014, en fonction de leur ancienneté. Ils demandent aussi aux deux parties défenderesses de procéder à cette nomination et demandent, enfin, la condamnation de l'Etat belge à la reconstitution de leur carrière.

Le juge *a quo* rappelle les rétroactes législatifs et juridictionnels : la justification de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux; la loi-programme du 30 décembre 2001 qui a confirmé l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci-après : PJPol) et son annulation partielle par la Cour par son arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003; 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 (ci-après : « loi Vésale ») et le rejet par la Cour, par son arrêt n° 12/2007 du 17 janvier 2007, du recours en annulation introduit contre la loi précitée; la loi du 2 juin 2006 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité et l'annulation par la Cour des articles 2 et 3 de la loi précitée par son arrêt n° 94/2008 du 26 juin 2008; enfin, la loi du 25 janvier 2010 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire.

Le juge *a quo* constate ensuite que, pris littéralement, les articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010 précitée ne peuvent s'appliquer aux demandeurs. Ce ne serait que dans l'hypothèse où l'article XII.VII.21 du PJPol leur serait applicable qu'ils pourraient bénéficier de la nomination au grade d'inspecteur principal prévue par l'article XII.VII.15quinquies du PJPol.

Si la Cour a annulé partiellement, par son arrêt précité n° 102/2003, l'article XII.VII.21, en revanche, estime le juge *a quo*, elle n'a donné aucune indication sur la manière dont l'Etat belge pourrait supprimer l'inconstitutionnalité. En outre, constate le juge *a quo*, les demandeurs reprochent à la loi du 25 janvier 2010 précitée d'avoir donné un effet notamment pécuniaire au commissionnement prévu à l'article XII.VII.21 du PJPol, renforçant ainsi le caractère discriminatoire de la différence de traitement entre les agents commissionnés à la direction générale de la police judiciaire et les agents des services d'enquête et de recherche de la police locale.

Formulée à titre subsidiaire, le juge *a quo* a fait droit à la demande d'interroger la Cour et pose dès lors la question préjudicielle mentionnée plus haut.

III. En droit

- A -

Position des parties demandereses devant le juge a quo

A.1. Après avoir rappelé le cadre légal et réglementaire dans lequel s'inscrit la question préjudicielle, les parties demandereses devant le juge *a quo* distinguent, d'une part, les avantages fonctionnels s'attachant au commissionnement prévu à l'article XII.VII.21 du PJPoI et au titre d'enquêteur, créé par la loi Vésale, et, d'autre part, les nominations avantageuses qui sont, selon elles, prévues par la loi du 2 juin 2006 précitée.

Elles rappellent que par l'arrêt précité n° 102/2003, la Cour a annulé l'article XII.VII.21 précité, en ce qu'il exclut de son champ d'application tout agent de l'ancienne police communale exerçant des fonctions de recherche équivalentes à celles de l'ancienne BSR.

La loi du 3 juillet 2005 (loi Vésale) n'a pas modifié l'article XII.VII.21 mais a, en revanche, créé un nouveau titre, celui d'enquêteur qui ne corrige en rien l'inconstitutionnalité dénoncée par la Cour puisqu'il vise tantôt des policiers identiques à ceux qui ont été commissionnés, tantôt des policiers non commissionnés, qui sont donc toujours discriminés.

Passant ensuite à l'examen des nominations avantageuses, c'est-à-dire celles qui, depuis la loi du 2 juin 2006 (loi Vésale *bis*), permettent à certains policiers de se voir nommer dans un grade supérieur avec tous les avantages liés à cette nomination, elles examinent l'arrêt n° 94/2008 de la Cour pour constater qu'elle a annulé les articles 2 et 3 de la loi précitée. Si la Cour reconnaît que la différence de traitement induite par ces articles repose sur un motif légitime d'apaisement de tensions entre corps de police, elle constate que l'avantage est disproportionné par rapport aux membres commissionnés par le PJPoI mais non nommés par la nouvelle loi.

Après avoir cité le considérant B.16.1 de l'arrêt précité, elles concluent que la loi est donc annulée avec effet rétroactif dès son adoption au motif que la promotion en termes de grade et de salaire ne s'attachant qu'à certains policiers commissionnés est discriminatoire parce que disproportionnée.

L'avantage accordé par le commissionnement de l'arrêté PJPoI redevient donc fonctionnel et sans impact financier pour tous et, en vertu des effets rétroactifs et *erga omnes* qui s'attachent à l'arrêt d'annulation, est censé l'avoir toujours été.

En ce qui concerne la situation postérieure à l'adoption de la loi du 25 janvier 2010, les parties demandereses devant le juge *a quo* estiment que cette loi étend le bénéfice des nominations au grade supérieur à tous les policiers qui ont bénéficié d'un commissionnement en 2001.

Elles citent ensuite un extrait des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 2010 d'où il ressort que le législateur de 2010 a voulu restaurer la loi du 2 juin 2006 tout en en corrigeant l'inconstitutionnalité constatée par la Cour dans son arrêt n° 94/2008.

L'examen des travaux préparatoires de cette loi est également important pour ce qu'ils ne disent pas. La loi du 25 janvier 2010 a perdu de vue que la Cour, par son arrêt n° 102/2003, avait dénoncé une autre inconstitutionnalité non encore corrigée. En effet l'article XII.VII.21 du PJPoI est demeuré inconstitutionnel en ce qu'il exclut « tout agent de l'ancienne police communale [...] exerçant des fonctions de recherche équivalente [à celles de] l'ancienne B.S.R. » alors même que le législateur du 25 janvier 2010 se fonde directement sur cette disposition pour octroyer un avantage tout à fait substantiel à certains agents.

A.2. Les parties demandereses devant le juge *a quo* répondent ensuite à la question préjudicielle.

Quant à la référence à l'article XII.VII.21 du PJPoI, elles considèrent que cette disposition ne repose sur aucun but valable et n'a jamais été corrigée malgré l'arrêt n° 102/2003 rendu par la Cour. Répondant au Conseil des ministres, elles font valoir que le commissionnement fonctionnel et le titre d'enquêteur sont des

avantages fonctionnels distincts l'un de l'autre et ne sont pas octroyés aux mêmes personnes ni aux mêmes conditions. L'inconstitutionnalité du commissionnement fonctionnel subsiste d'autant plus qu'il est désormais utilisé pour octroyer un avantage substantiel qui n'est pas accordé au titre fonctionnel d'enquêteur.

En outre, la différence de traitement dont fait état la question préjudicielle est disproportionnée, dans la mesure où la nomination prévue par la loi du 25 janvier 2010 est, dans son contenu, identique à celle prévue par la loi du 2 juin 2006 annulée pour disproportionnalité par la Cour.

Quant à l'exclusion des agents de l'ancienne police communale exerçant les mêmes fonctions de recherche que l'ancienne BSR, l'objectif de la loi du 25 janvier 2010 était d'apaiser les tensions entre corps de police, mais le législateur a omis de prendre en considération le problème dénoncé par la Cour dans son arrêt n° 102/2003. L'exclusion des agents de l'ancienne police communale est dès lors purement fortuite, ne repose sur aucun motif et est donc discriminatoire. Le législateur n'aurait jamais eu l'intention d'exclure ces derniers du bénéfice de la nomination. L'avantage accordé par la loi du 25 janvier 2010 est d'autant plus disproportionné que la loi n'exclut en réalité qu'un nombre restreint d'agents.

En conclusion, les parties demanderesses devant le juge *a quo* sollicitent de la Cour qu'elle leur permette de bénéficier de l'avantage dont elles auraient été inconstitutionnellement privées. Dans leur mémoire en réponse, elles insistent sur ce que le législateur disposait d'une marge de manœuvre pour procéder à la réparation des inconstitutionnalités dénoncées par les arrêts n°s 102/2003 et 94/2008 de la Cour. Il ne pouvait toutefois pas, sans violer le principe de proportionnalité, exclure du bénéfice d'un avantage substantiel une catégorie de personnes sans que cela ne repose sur un but valable et raisonnable, qui plus est, en ayant recours à une disposition déclarée inconstitutionnelle et non corrigée depuis lors.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient d'abord qu'il n'est pas discriminatoire de faire référence à l'article XII.VII.21 du PJPol. Si la Cour a bien annulé cet article, ce n'est qu'en ce qu'il exclut de son champ d'application tout agent de l'ancienne police communale. La Cour n'a toutefois pas enjoint au législateur d'inclure ces agents.

Pour remédier à cette inconstitutionnalité, le législateur a introduit, dans l'article 5bis de la loi du 26 avril 2002, le nouveau titre fonctionnel d'enquêteur. En vertu de cet article, les membres du personnel du cadre de base et du cadre moyen appartenant à la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale ainsi que, sur décision du conseil communal ou de police, les membres du personnel du cadre de base et du cadre moyen d'un service d'enquête et de recherche de la police locale revêtent le titre fonctionnel d'enquêteur.

Par ailleurs, l'article XII.IV.7 du PJPol, inséré par l'article 14 de la loi du 3 juillet 2005, permet aux membres du personnel d'un service d'enquête et de recherche de la police locale d'obtenir, à leur demande et à condition de suivre la formation y relative - tout comme pour les membres de la police fédérale en vertu de l'article XII.VII.21 -, la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi. Partant, les membres du cadre de base de la police locale et les membres du cadre de base de la police fédérale sont placés sur un pied d'égalité. Par son arrêt n° 12/2007 du 17 janvier 2007, la Cour a constaté que ces articles traitent de manière égale les deux catégories de membres du personnel. La lacune discriminatoire antérieure de l'article XII.VII.21 du PJPol a dès lors été comblée.

Compte tenu de l'intervention législative précitée, il ne peut être déduit aujourd'hui de l'arrêt n° 102/2003 de la Cour, qui concernait la situation juridique existant au moment où la Cour s'est prononcée - c'est-à-dire avant l'adoption de la loi du 3 juillet 2005 -, que l'article XII.VII.21 du PJPol serait discriminatoire.

C'est donc à tort que les parties demanderesses devant le juge *a quo* considèrent que la loi du 25 janvier 2010 aurait perdu de vue l'arrêt n° 102/2003 de la Cour.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient ensuite qu'il n'est pas discriminatoire d'exclure les agents de l'ancienne police communale du bénéfice de la nomination prévue par les articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010. En effet, c'est pour remédier à l'annulation par la Cour de l'article 2 de la loi du 2 juin 2006 (loi Vésale *bis*), par son arrêt n° 94/2008 du 26 juin 2008, que ces articles ont été adoptés. Après avoir rappelé que l'objectif

poursuivi par le législateur était légitime, la Cour considère qu'en ce qui concerne les membres du personnel commissionnés auprès de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale qui ne disposaient pas d'un brevet BSR (notamment les titulaires du brevet d'analyste criminel opérationnel), il est discriminatoire de ne pas les inclure dans le champ d'application des dispositions attaquées.

En revanche, en ce qui concerne les membres du personnel commissionnés auprès d'autres directions de la police fédérale et auprès de la police locale, la Cour juge qu'il est raisonnablement justifié, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, de ne pas étendre le bénéfice de la nomination à cette catégorie d'agents.

Partant, en vertu de la jurisprudence de la Cour susvisée, les articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010, qui ne font qu'étendre le bénéfice de la promotion visée par l'article 2 de la loi Vésale *bis* à l'ensemble des inspecteurs principaux commissionnés de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale - c'est-à-dire dans le sens du dispositif de l'arrêt n° 94/2008 susvisé -, ne peuvent à l'évidence pas être considérés comme étant discriminatoires.

A.3.3. Répondant au mémoire des parties demanderesses devant le juge *a quo*, le Conseil des ministres soutient qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que l'exclusion des membres de la police locale du champ d'application de la loi du 25 janvier 2010 serait purement fortuite, ne reposerait sur aucun motif et serait discriminatoire, dans la mesure où la Cour, elle-même, juge au moment de l'examen de la constitutionnalité de la loi du 2 juin 2006 que l'exclusion de cette catégorie de personnes du bénéfice de la nomination est raisonnablement justifiée. C'est précisément pour cette raison que la loi du 25 janvier 2010 exclut les membres de la police locale du bénéfice de la nomination.

Par ailleurs, il est faux de soutenir que la Cour a annulé l'article 2 de la loi du 2 juin 2006 (Vésale *bis*) dans son intégralité. En effet, la Cour décide d'annuler cette disposition uniquement en ce que, en insérant l'article XII.VII.15^{quater} dans le PJPol, elle refuse « le bénéfice de la promotion par accession aux inspecteurs principaux [...] commissionnés de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale qui, tout en satisfaisant aux autres conditions prévues par ces dispositions, ne sont pas titulaires du brevet (BSR) ».

Enfin, c'est à tort que les parties demanderesses soutiennent que la différence de traitement créée par la loi du 25 janvier 2010 serait disproportionnée, car la nomination qu'elle prévoit serait identique à celle prévue par la loi du 2 juin 2006 annulée par la Cour pour disproportion.

En effet, alors que la loi du 2 juin 2006 limitait le bénéfice de la nomination aux membres du personnel du cadre de base titulaires du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie désignés dans un emploi de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, la loi du 25 janvier 2010 étend le bénéfice de la nomination aux inspecteurs principaux commissionnés de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale qui, tout en satisfaisant aux autres conditions prévues par les dispositions législatives, ne sont pas titulaires du brevet (BSR), en vue de se conformer à l'arrêt n° 94/2008 du 26 juin 2008.

A titre surabondant, le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi le fait que peu d'agents soient exclus du bénéfice de la nomination en renforcerait le caractère discriminatoire.

Par ailleurs, la Cour est sans compétence pour permettre aux parties demanderesses devant le juge *a quo* de bénéficier de l'avantage dont elles auraient été inconstitutionnellement privées. Et le juge *a quo* n'est pas plus à même de leur conférer un avantage que le législateur ne leur a pas octroyé.

- B -

B.1. L'article 2 de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la fonction juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire » dispose :

« Dans le PJPol, à la place de l'article XII.VII.15^{quater} annulé par l'arrêt n° 94/2008 de la Cour constitutionnelle, il est inséré un article XII.VII.15^{quater}, rédigé comme suit :

‘ Art. XII.VII.15^{quater}. § 1er. Les membres actuels du personnel du cadre de base qui, au 1er janvier 2001, sont titulaires du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie, qui, depuis cette date, sont désignés de façon ininterrompue dans un emploi de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale et dont la dernière évaluation ne porte pas la mention finale " insuffisant ", peuvent être promus par accession au cadre moyen pour autant qu'ils suivent une formation particulière pour l'accession au cadre moyen.

§ 2. Le programme de la formation visée au paragraphe 1er est déterminé par le Roi. Celle-ci comporte au moins 140 heures et est dispensée sur une période de deux ans maximum.

L'admission à la formation est déterminée en répartissant les membres du personnel visés au paragraphe 1er en cinq groupes égaux, dans l'ordre décroissant de l'ancienneté de leur brevet visé au paragraphe 1er ou, en cas d'ancienneté de brevet égale, de leur ancienneté de cadre; chaque année, les candidats du groupe suivant sont admis à la formation, pour autant que leur dernière évaluation ne présente pas la mention finale " insuffisant ".

§ 3. Les membres du personnel du premier groupe visés au paragraphe 2, alinéa 2, qui répondent à toutes les conditions en la matière sont promus le 1er janvier 2008; les autres candidats sont promus le 1er janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle ils ont terminé leur formation.

Les membres du personnel promus en vertu du paragraphe 1er sont exclus, pour une période de cinq ans à partir de leur promotion, de la mobilité pour tout emploi autre que ceux au sein de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale.

Ces promotions ne sont pas imputées sur le quota des membres du personnel admis à la formation de base pour le cadre moyen ’ ».

L'article 3 de la même loi dispose :

« Dans le PJPol, il est inséré un article XII.VII.15^{quinquies}, rédigé comme suit :

‘ Art. XII.VII.15^{quinquies}. Les membres du personnel actuels du cadre de base qui depuis l'entrée en vigueur du présent arrêté sont commissionnés de façon ininterrompue dans le grade d'inspecteur principal de police en vertu de l'article XII.VII.21 et qui ne sont pas visés

à l'article XII.VII.15^{quater} sont nommés à leur demande dans le grade d'inspecteur principal de police au 1er janvier 2013 ou au 1er janvier 2014, pour autant qu'ils n'aient pas de dernière évaluation avec la mention finale " insuffisant " .

La date de nomination visée à l'alinéa 1er est déterminée en répartissant les membres du personnel concernés en deux groupes égaux selon l'ancienneté de cadre décroissante. Le premier groupe est promu le 1er janvier 2013 et le second le 1er janvier 2014.

Par dérogation à l'alinéa 2, les membres du personnel concernés qui sont titulaires du brevet d'analyste criminel opérationnel, sont toutefois nommés le 1er janvier 2013 ' ».

B.2. L'article XII.VII.21 confirmé de l'arrêté royal du 30 mars 2001, tel qu'il a été complété par l'article 32 de la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions diverses Intérieur, dispose :

« Le ministre commissionne au grade d'inspecteur principal de police, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté et pour la durée de leur désignation à la direction de la police judiciaire ou aux unités judiciaires déconcentrées, les actuels membres du personnel, qui au jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté, sont revêtus du grade d'inspecteur de police.

Ils sont, pour la durée de leur désignation, revêtus de la qualité d'officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur du Roi et exercent les fonctions rattachées au cadre moyen.

Pour le surplus, le statut des membres actuels du personnel, visés à l'alinéa 1, est déterminé conformément à leur insertion dans le cadre de base.

Par dérogation à l'alinéa 2, la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi est maintenue en cas de désignation ininterrompue dans un emploi d'un service de recherche de la police locale ou de la direction générale de la police judiciaire, à condition que l'autorité visée à l'article VI.II.15, § 1er, alinéa 1er, le décide et que cela soit mentionné comme tel dans l'appel aux candidatures visé à l'article VI.II.18, alinéa 1er ».

B.3. L'article XII.VII.21 précité institue un mécanisme de commissionnement au grade d'inspecteur principal de police pour tous les membres du cadre de base de l'ancienne gendarmerie transférés à la direction générale de la police judiciaire.

Par son arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003, la Cour a annulé l'article XII.VII.21 précité « en ce qu'il exclut de son champ d'application tout agent de l'ancienne police communale ».

B.4. Les parties demandereses devant le juge *a quo*, anciens membres des services d'enquête de la police communale ou des brigades locales, sont actuellement fonctionnaires de police locale attachés à la zone de police (ci-après dénommée : ZP) de Bruxelles-Capitale-Ixelles avec le grade d'inspecteur de police. Elles exercent des fonctions de recherche équivalentes à celles de l'ancienne BSR. Elles reprochent aux dispositions précitées de la loi du 25 janvier 2010, lues en combinaison avec l'article XII.VII.21 de l'arrêté PJPol précité, d'être à l'origine d'une double différence de traitement injustifiée à leur égard. En effet, non seulement les dispositions en cause ne leur permettraient pas d'accéder au grade d'inspecteur de police principal mais ces mêmes dispositions accorderaient dorénavant un effet pécuniaire au commissionnement dont elles sont exclues.

B.5. Par son arrêt n° 141/2011 du 27 juillet 2011, la Cour a rejeté le recours en annulation introduit, entre autres, contre les articles 2 et 3, en cause, de la loi du 25 janvier 2010. Toutefois, la Cour ne s'est prononcée en l'espèce que sur la comparaison qui était faite alors par les parties requérantes entre les titulaires du brevet BSR qui peuvent, en vertu de l'article 2 de la loi en cause, être promus par accession au cadre moyen et les membres de l'ancienne BSR qui, telles les parties requérantes dans l'affaire précitée, ne sont pas titulaires de ce brevet et ne peuvent donc être promus par accession au cadre moyen.

Ainsi, par l'arrêt précité, la Cour a jugé :

« B.9. En ce qu'elles ne traitent pas de la même manière les membres du personnel actuels du cadre de base qui ont suivi la formation de base à la gendarmerie et qui peuvent se prévaloir de leur expérience professionnelle ainsi que de leurs qualifications d'analyste criminel opérationnel et qui, au 1er janvier 2001, sont titulaires du brevet d'analyste criminel opérationnel et ceux qui sont titulaires, à cette date, du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen n'est pas fondé ».

B.6. La Cour ne s'est donc pas prononcée dans l'arrêt précité sur la différence de traitement qui, selon les parties demandereses devant le juge *a quo* dans la présente affaire, résulterait des articles 2 et 3 en cause de la loi du 25 janvier 2010 en ce que ces dispositions lues en combinaison avec l'article XII.VII.21 précité du PJPol excluraient du bénéfice de leur

application les fonctionnaires de la police locale qui exercent des fonctions de recherche qui n'ont pas été commissionnés parce qu'ils ont été transférés dans une autre police locale.

B.7. Selon les travaux préparatoires, le législateur a, par la loi du 25 janvier 2010, voulu donner suite à l'arrêt de la Cour n° 94/2008 du 26 juin 2008.

Par cet arrêt, la Cour a annulé les articles 2 et 3 de la loi du 2 juin 2006 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire » en ce que, en insérant les articles XII.VII.15*quater* et XII.VII.16*quinquies* dans l'arrêté royal précité du 30 mars 2001, ils refusent le bénéfice de la promotion par accession aux inspecteurs principaux et commissaires commissionnés de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale qui, tout en satisfaisant aux autres conditions prévues par ces dispositions, ne sont pas titulaires du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie.

Par son arrêt n° 94/2008, la Cour a jugé, entre autres, que la valorisation de l'expérience acquise par des membres du personnel en nommant ceux-ci au grade de commissionnement, valorisation que poursuivait la loi précitée du 2 juin 2006, pouvait être considérée comme légitime en soi et que les articles 2 et 3 de cette loi, qui visaient à supprimer les tensions apparues au sein du pilier judiciaire de la police fédérale entre les inspecteurs principaux et commissaires nommés et les inspecteurs principaux et commissaires commissionnés disposant du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de l'ancienne gendarmerie, étaient fondés sur un critère objectif, à savoir la nature du brevet pris en compte, et étaient pertinents pour atteindre le but précité.

La Cour a toutefois constaté que l'avantage accordé par les articles 2 et 3 de la loi du 2 juin 2006 à cette catégorie d'inspecteurs principaux et de commissaires de police commissionnés pouvait être considéré comme un avantage important et substantiel puisque ceux-ci bénéficiaient, sans aucun contingentement d'accès aux fonctions concernées, de tous

les avantages statutaires et pécuniaires du grade dans lequel ils étaient commissionnés précédemment, avec une possibilité de mobilité illimitée après cinq ans, alors que l'absence de ces avantages justifiait la proportionnalité de la mesure de commissionnement au grade supérieur qui avait fait l'objet du contrôle de la Cour dans l'arrêt n° 102/2003.

La Cour a par ailleurs constaté que la formation et l'expérience des titulaires du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie pouvaient être fort différentes. La Cour a jugé que cette formation et la nature spécifique des missions accomplies par la catégorie privilégiée de membres du personnel n'étaient pas telles que l'avantage que constitue la promotion par accession prévue par les articles 2 et 3 de la loi attaquée ne puisse pas être accordé, quelle que soit la durée de leur formation et quelles que soient les tâches effectuées qui sont toutes essentielles au fonctionnement de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, aux inspecteurs principaux et aux commissaires commissionnés relevant de cette direction générale qui, tout en satisfaisant aux autres conditions prévues par les dispositions attaquées, ne sont pas titulaires du brevet précité. La Cour concluait que le législateur, en instaurant ainsi une nouvelle différence de traitement au sein de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale entre les inspecteurs principaux et commissaires de police commissionnés, avait porté une atteinte discriminatoire aux droits de ceux qui, parmi eux, se trouvaient dans la situation qui vient d'être décrite.

B.8. L'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi attaquée mentionne :

« Par son arrêt 94/2008 du 26 juin 2008, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 2 et 3 de la loi du 2 juin 2006 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, en ce qu'ils concernent la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale (DGJ).

La Cour affirme que le concept de nomination utilisé dans la loi du 2 juin 2006 peut être, en soi, considéré comme légal mais estime toutefois qu'il est discriminatoire de nommer les ex-BSR commissionnés et de ne pas en faire autant pour les autres commissionnés au sein de la DGJ, à savoir les non ex-BSR alors que cette nomination peut être considérée comme un important et substantiel avantage.

Le présent projet a pour but d'éliminer cette discrimination en prévoyant une nomination pour tous les commissionnés dans un grade supérieur, sans cependant utiliser nécessairement des modalités identiques, lesquelles sont toutefois raisonnablement justifiées, comme on le verra par la suite.

Le premier jalon en la matière est la restauration, dans les mêmes termes, des règles de nomination pour les ex-BSR contenues dans la loi précitée du 2 juin 2006. La méthode d'insertion dans le cadre des officiers y est explicitée. L'intention a toujours été de considérer cette catégorie comme une variante de la promotion sociale (voir le commentaire de la proposition de loi de l'époque : ' Il ne peut s'agir d'un automatisme. Les conditions permettant d'accéder à la nomination peuvent être comparées au parcours à suivre pour obtenir une telle nomination en vertu de la procédure normale de la promotion interne. En l'occurrence, en exigeant la détention du brevet permettant d'accéder aux BSR, un commissionnement préalable, un exercice de la fonction pendant un minimum de 5 ans et une formation complémentaire, on peut dire que les lauréats de ce parcours *ad hoc* ont satisfait à des exigences tout à fait comparables à cette procédure normale. '). Cela ayant pour conséquence, une insertion spécifique. Toutefois, la proposition de loi de 2006 pêchait à cet égard d'un point de vue technique en ce qui concerne les officiers. Il y est à présent remédié, tel que précisé au sein du commentaire de l'article 8.

Le deuxième fondement est que les commissionnés non BSR seront également nommés à la suite de la procédure prévue pour leurs ex-collègues de la BSR. De cette façon, on répond à la critique de la Cour d'attribuer également aux intéressés l'avantage important et substantiel de la nomination. Il n'empêche que leur parcours diffère de manière non négligeable de celui de leurs collègues de l'ex-BSR. Il s'agit ici en effet de membres de la gendarmerie qui disposent déjà des compétences de la formation de base délivrée au sein de la gendarmerie et qui, pour obtenir le brevet BSR, doivent d'abord réussir un test de connaissance et suivre avec succès une formation particulière, ce qui n'a pas été le cas ou dans une moindre mesure pour les autres membres du personnel. Par l'exigence du brevet donnant accès à la BSR, un commissionnement préalable, l'exercice de la fonction pendant une durée minimum de 5 ans et une formation complémentaire, on peut considérer dans ce cas que les lauréats de ce parcours *ad hoc* ont satisfait à des exigences comparables à la procédure normale. C'est la raison pour laquelle les commissionnés non BSR seront nommés consécutivement à leurs collègues ex-BSR. Ils auront donc été commissionnés durant une plus longue période avant d'être nommés. Ils ne devront pas suivre de formation complémentaire, et ne seront pas non plus soumis à un délai de présence obligatoire de 5 ans après la nomination. En revanche, la méthode classique en trois étapes sera appliquée à leur insertion dans le cadre des officiers. Ces différences objectives relatives aux modalités justifient une différence dans le timing et l'insertion et répondent aux remarques formulées par le Conseil d'Etat » (*Doc. parl., Chambre, 2008-2009, DOC 52-2193/001, pp. 4-5*).

B.9. L'adoption de règles visant à l'intégration dans une police unique de membres du personnel issus de trois corps de police, soumis chacun à un statut différent en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge, implique que soit laissée au législateur une marge d'appréciation suffisante pour permettre à une réforme d'une telle ampleur d'aboutir. Il en va de même lorsque, comme en l'espèce, le législateur légifère à nouveau en la matière.

S'il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur, elle est, en revanche, habilitée à vérifier si le législateur a pris des mesures qui sont raisonnablement justifiées par rapport aux objectifs qu'il poursuit.

Dans le cadre de cet examen, il convient de tenir compte de ce qu'en l'espèce, il s'agit d'une matière particulièrement complexe, dans laquelle une règle relative à certains aspects de cette matière et qui peut être ressentie comme discriminatoire par certaines catégories de membres du personnel fait partie d'une réglementation globale visant à incorporer trois corps de police ayant chacun ses caractéristiques propres. Bien que certaines parties d'une telle réglementation, prises isolément, puissent être relativement moins favorables pour certaines catégories de membres du personnel, elles n'en sont pas pour autant nécessairement dénuées de justification raisonnable si on examine la réglementation dans son ensemble. La Cour doit tenir compte de ce qu'une déclaration d'inconstitutionnalité de certaines parties d'une telle réglementation pourrait en rompre l'équilibre global.

B.10. Comme l'article 2 de la loi précitée du 2 juin 2006, l'article 2 en cause de la loi du 25 janvier 2010 - qui rétablit en des termes identiques l'article XII.VII.15^{quater} du PJPol - vise à supprimer les tensions apparues au sein du pilier judiciaire de la police fédérale entre les inspecteurs principaux nommés et les inspecteurs principaux commissionnés qui sont titulaires du brevet BSR.

Cette mesure est fondée sur un critère objectif, à savoir la nature du brevet pris en compte, et est pertinente pour atteindre le but précité.

B.11. La Cour doit encore examiner si la mesure a des effets disproportionnés.

Il est incontestable que l'avantage accordé par l'article 2 de la loi attaquée à cette catégorie d'inspecteurs principaux de police commissionnés peut être considéré comme un avantage important et substantiel puisque, sans aucun contingentement d'accès aux fonctions concernées, ces personnes bénéficient de tous les avantages statutaires et pécuniaires du grade dans lequel elles étaient commissionnées précédemment, avec une possibilité de mobilité illimitée après cinq ans, alors que l'absence de ces avantages justifiait la proportionnalité de la

mesure de commissionnement au grade supérieur, qui a fait l'objet du contrôle de la Cour dans les arrêts n^{os} 94/2008 et 102/2003.

B.12.1. Toutefois, le législateur a laissé subsister une différence de traitement, d'une part, entre les personnes visées à l'article XII.VII.15^{quater} du PJPoI – les titulaires du brevet BSR -, ainsi que celles visées à l'article XII.VII.15^{quinquies} du PJPoI – les anciens membres de la police judiciaire -, qui peuvent les unes et les autres, respectivement sur la base des articles 2 et 3 en cause de la loi du 25 janvier 2010 et moyennant le respect de plusieurs conditions, être promues par accession au cadre moyen ou nommées inspecteurs en chef de police et, d'autre part, les fonctionnaires de police locale, avec grade d'inspecteur qui, telles les parties demanderesse devant le juge *a quo*, n'ont pas pu être commissionnés en raison du fait qu'ils ont été transférés à une nouvelle police locale, alors même qu'ils exercent, en leur qualité d'enquêteur, les mêmes fonctions de recherche que les anciens membres des BSR.

B.12.2. L'article XII.IV.7 du PJPoI, tel qu'il a été introduit par l'article 14 de la loi du 3 juillet 2005, dispose :

« Les membres du personnel du cadre de base qui, à la date de création d'un corps de police locale, sont désignés à un emploi au sein d'un service d'enquête et de recherche de la police locale, obtiennent, à leur demande, pour la durée de leur désignation et à condition de suivre la formation y relative, la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi ».

B.12.3. Par son arrêt n^o 27/2007 du 21 février 2007, la Cour a jugé :

« B.30.2.1. Par son arrêt n^o 102/2003, la Cour a annulé l'article XII.VII.21 PJPoI ' en ce qu'il exclut de son champ d'application tout agent de l'ancienne police communale ' et l'article XII.VII.22 PJPoI pour les motifs suivants :

' B.32.3.2. Le Conseil des ministres justifie la mesure critiquée par le fait qu'il existait un champ de tension entre les gendarmes du pilier judiciaire et la police judiciaire et que le fonctionnement du pilier judiciaire de la police intégrée aurait été mis en péril si la mesure n'avait pas été prise. L'article 120 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, faisant primer l'autorité fonctionnelle sur l'autorité hiérarchique, n'aurait pas été suffisant pour assurer le bon fonctionnement du pilier judiciaire. Le Conseil des ministres rappelle également que les tensions ne concernaient que les membres de l'ancienne police judiciaire et de l'ancienne B.S.R. et ne trouvaient pas leur pendant au sein des polices locales, de sorte qu'il ne devait être procédé à aucun commissionnement pour ces dernières.

B.32.3.3. La seule circonstance qu'une tension existât entre les deux corps de police précités ne suffit pas à justifier que le commissionnement ne puisse être accordé à ceux des membres de l'ancienne police communale exerçant des fonctions de recherche équivalentes ».

B.30.2.2. L'adoption de l'article 14 de la loi du 3 juillet 2005 repose sur le constat que, par cette annulation, la Cour « conteste uniquement le fait que les membres du cadre de base de la recherche locale ne sont pas commissionnés dans le grade d'inspecteur principal » de police. Cette disposition vise à rendre « inutile » le commissionnement de ces personnes dans ce grade en octroyant aux « membres des services de recherche locale » la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi octroyée aussi aux « membres du cadre de base de la recherche fédérale », afin de mettre « fin à la discrimination de fonctionnement entre la police fédérale et la police locale fustigée par la Cour », et afin de « rapprocher les services de recherche locale de leurs collègues du niveau fédéral » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1680/001, pp. 6, 17 et 26; *ibid.*, DOC 51-1680/004, p. 25).

L'article 14 traite dès lors de la même manière les « membres du personnel du cadre de base qui, à la date de création d'un corps de police locale, sont désignés à un emploi au sein d'un service d'enquête et de recherche de la police locale » et les « membres actuels du personnel des services de recherche de la police communale qui, par application des règles en matière de mobilité et avant le délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, rejoignent la direction générale de la police judiciaire ou un service judiciaire déconcentré de la police fédérale » visés par l'article XII.VII.22 PJPoI annulé, de sorte que la différence de traitement visée en B.30.1 est inexistante ».

B.13.1. Même si l'article XII.VII.21 de l'arrêté royal confirmé du 30 mars 2001 n'a pas été modifié, il résulte des travaux préparatoires tant de la loi du 3 juillet 2005 que de la loi du 25 janvier 2010 que le législateur a voulu corriger l'inconstitutionnalité dénoncée par la Cour par son arrêt n° 102/2003 qui l'a conduite à annuler en partie l'article en cause pour les motifs rappelés en B.12.3.

B.13.2. Ainsi, la référence à l'article XII.VII.21 de l'arrêté royal confirmé du 30 mars 2001 dans les articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010 doit être interprétée comme permettant au ministre de commissionner au grade d'inspecteur de police les fonctionnaires de la police locale qui exercent des fonctions d'enquêteur équivalentes à celles exercées par les anciens enquêteurs membres des BSR. Toute autre interprétation serait contraire à l'annulation prononcée par la Cour dans son arrêt précité n° 102/2003.

B.14. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.13.2, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.13.2, les articles 2 et 3 de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire » ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 novembre 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels