# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 27 juillet 2011 (Belgique). RG 138/2011

* Date : 27-07-2011
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20110727-5
* Numéro de rôle : 138/2011

La Cour constitutionnelle,
composée du président M. Bossuyt, du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des recours et procédure
a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 août 2010 et parvenue au greffe le 19 août 2010, un recours en annulation des articles 2 et 3 de la loi du 3 mars 2010 modifiant la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, confirmée par la loi-programme du 30 décembre 2001 (publiée au Moniteur belge du 8 avril 2010) a été introduit par Stefaan Verbeke, demeurant à 3012 Wilsele, Bornestraat 305.
b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 octobre 2010 et parvenue au greffe le 8 octobre 2010, un recours en annulation de la loi du 3 mars 2010 précitée a été introduit par Arnold Baudechon, demeurant à 7866 Bois-de-Lessines, rue de la Loge 95, Jean Belboom, demeurant à 4671 Housse, rue Bouhouille 13, Serge Deblire, demeurant à 4610 Beyne-Heusay, rue de Fayembois 73, Alain Degaudine, demeurant à 7160 Chapelle-lez-Herlaimont, rue de Gouy 238, Alain Degeest, demeurant à 1370 Jodoigne, Chemin du Verdi 30, Jean-Claude De Vreese, demeurant à 6792 Rachecourt, rue La Cour 38, Thierry Graas, demeurant à 5620 Florennes, rue de Mettet 88, Alain Hequet, demeurant à 7870 Lens, rue des Alliés 28, Philippe Hilligsmann, demeurant à 4721 La Calamine, rue Hasard 19, Francis Joncret, demeurant à 7140 Morlanwelz, rue de l'Enseignement 21, Philippe Lambert, demeurant à 4602 Visé, rue aux Communes 70, Thierry Moureau, demeurant à 4141 Sprimont, rue d'Adzeux 41, Eric Lacave, demeurant à 6760 Ruette, rue Frère Mérantius 33, et Christian Paquay, demeurant à 4780 Saint-Vith, Zum Batzborn 4 a.
c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 octobre 2010 et parvenue au greffe le 11 octobre 2010, un recours en annulation de la même loi a été introduit par Patriek Blancke, demeurant à 9880 Aalter, Weibroekdreef 21 a, Etienne Coupé, demeurant à 8770 Ingelmunster, Dr. Lauwersstraat 40, Paul De Ridder, demeurant à 1853 Grimbergen, Heuveldal 30, Frans De Waele, demeurant à 8750 Wingene, Lichterveldestraat 15, Dirk Fonteyne, demeurant à 2627 Schelle, Sneeuwbeslaan 6, Eddy Geerinckx, demeurant à 2110 Wijnegem, Fortveldstraat 19, Robert Jonckheere, demeurant à 8480 Ichtegem, Bevrijdingsweg 10, Luc Lagae, demeurant à 8980 Moorslede, Roomstraat 9, Frank Lapierre, demeurant à 8760 Meulebeke, Devestraat 5, Danny Peeters, demeurant à 2860 Sint-Katelijne-Waver, Liersesteenweg 92/A/3, Dirk Van Colen, demeurant à 8850 Ardooie, Roeselaarsestraat 97, Luc Lacaeyse, demeurant à 9180 Moerbeke-Waas, Wachtebekesteenweg 29, John Pieteraerens, demeurant à 9660 Brakel, Ronsesestraat 302, Johan Stouffs, demeurant à 8980 Zonnebeke, Tuinwijk 37, Marcel Van der Aa, demeurant à 1840 Londerzeel, Holstraat 61, Eric Vandermeirsch, demeurant à 2627 Schelle, Rubensstraat 44, Marc Van Wabeke, demeurant à 9910 Knesselare, Smissestraat 3, et Gert Verstraete, demeurant à 2910 Essen, Heikantstraat 78.
Ces affaires, inscrites sous les numéros 5019, 5038 et 5039 du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5019 demande l'annulation des articles 2 et 3 de la loi du 3 mars 2010 modifiant la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, confirmée par la loi-programme du 30 décembre 2001. Les parties requérantes dans les affaires nos 5038 et 5039 demandent l'annulation de la loi précitée du 3 mars 2010 dans son ensemble.
B.1.2. La loi précitée du 3 mars 2010 dispose :
« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.
Art. 2. L'article XII.VI.9bis de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, inséré par la loi du 3 juillet 2005, est complété par un alinéa rédigé comme suit :
' L'alinéa 1er vaut également pour les membres du personnel qui, la veille de l'entrée en vigueur du présent arrêté, étaient revêtus du grade de commissaire de la police communale et qui, soit étaient chef de corps d'un corps de la police communale dans une commune de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps de leur corps. '
Art. 3. L'article XII.VII.27bis du même arrêté, inséré par la loi du 3 juillet 2005, est complété par un alinéa rédigé comme suit :
' L'alinéa 1er vaut également pour les membres du personnel qui, la veille de l'entrée en vigueur du présent arrêté, étaient revêtus du grade de commissaire de la police communale et qui, soit étaient chef de corps d'un corps de la police communale dans une commune de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps de leur corps. ' ».
B.1.3. L'article XII.VI.9bis de l'arrêté royal précité du 30 mars 2001, inséré par l'article 18 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 » et modifié par l'article 2 attaqué, dispose :
« Les membres actuels du personnel visés au tableau D1, troisième colonne, point 3.26 de l'annexe 11, peuvent concourir pour les emplois ouverts aux commissaires divisionnaires de police.
L'alinéa 1er vaut également pour les membres du personnel qui, la veille de l'entrée en vigueur du présent arrêté, étaient revêtus du grade de commissaire de la police communale et qui, soit étaient chef de corps d'un corps de la police communale dans une commune de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps de leur corps ».
B.1.4. L'article XII.VII.27bis de l'arrêté royal précité du 30 mars 2001, inséré par l'article 33 de la loi précitée du 3 juillet 2005 et modifié par l'article 51 de la loi du 20 juin 2006 « portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée » et par l'article 3 attaqué, dispose :
« Les membres actuels du personnel visés au tableau D1, troisième colonne, point 3.26. de l'annexe 11, peuvent concourir pour les fonctions attribuées par mandat, telles que visées à l'article 66 de la loi du 26 avril 2002.
L'alinéa 1er vaut également pour les membres du personnel qui, la veille de l'entrée en vigueur du présent arrêté, étaient revêtus du grade de commissaire de la police communale et qui, soit étaient chef de corps d'un corps de la police communale dans une commune de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps de leur corps ».
Quant à l'intérêt
B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la partie requérante dans l'affaire n° 5019 dans la mesure où cette partie ne saurait retirer aucun bénéfice de l'éventuelle annulation des dispositions attaquées.
B.2.2. Lorsqu'une disposition législative privilégie une catégorie de personnes, les personnes qui demeurent privées de l'avantage de cette disposition peuvent puiser dans cette différence de traitement un intérêt suffisamment direct pour attaquer cette disposition. En l'espèce, la partie requérante dénonce le fait qu'elle ne bénéficie pas de la même possibilité de concourir pour les emplois ouverts aux commissaires divisionnaires de police et pour les fonctions attribuées par mandat, visées à l'article 66 de la loi du 22 avril 2002, en tant que membre du personnel mentionné dans les dispositions attaquées. Par conséquent, elle justifie d'un intérêt suffisant pour attaquer cette disposition.
B.2.3. L'exception est rejetée.
Quant au fond
B.3. La partie requérante dans l'affaire n° 5019 allègue la violation des articles 10, 11 et 184 de la Constitution dans la mesure où un capitaine-commandant de la gendarmerie ayant reçu la qualité de commissaire de police lors de l'unification des polices ne peut pas bénéficier des dispositions attaquées. Les parties requérantes dans les affaires nos 5038 et 5039 allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où les membres du personnel des services de police qui avaient le grade de commissaire de police et qui étaient chef de corps d'un corps de la police communale d'une commune de classe 15 ou 16 ne peuvent pas bénéficier des dispositions attaquées.
B.4. La Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct de normes ayant force de loi au regard de l'article 184 de la Constitution. Dans la mesure où la partie requérante dans l'affaire n° 5019 allègue la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 184 de la Constitution, cette partie n'expose pas en quoi consisterait cette violation. Par conséquent, la Cour doit uniquement contrôler les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.
B.5.1. La proposition de loi qui a conduit à la loi attaquée avait pour objectif de classer parmi les officiers supérieurs les commissaires qui étaient chef de corps de police d'une commune de classe 17 et les commissaires qui étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps et de les insérer en tant que commissaires divisionnaires. La proposition de loi avait été justifiée comme suit :
« Dans la situation actuelle, les officiers des anciens corps de gendarmerie, de police communale et de police judiciaire sont répartis et insérés en officiers inférieurs ou supérieurs, c'est-à-dire les grades respectifs de commissaire ou de commissaire divisionnaire.
Le commissaire-chef de corps d'une commune de classe 17 et un commissaire (qui n'est pas chef de corps) d'une commune de classe 20 ont été répartis dans les officiers inférieurs et ont reçu le ' nouveau 'grade de commissaire.
Il semblerait qu'il ait été procédé à cette répartition et insertion en fonction d'un certain nombre de critères, tels que l'échelle barémique, la classe de la commune, et le rapport de proportionnalité entre les différents corps.
Les officiers de la gendarmerie ont été répartis dans les officiers supérieurs à partir du grade de major et ont reçu le nouveau grade de commissaire divisionnaire.
Il ressort d'une comparaison détaillée des critères cités que le commissaire-chef de corps de classe 17 et le commissaire classe 20 devaient être répartis dans les officiers supérieurs pour les raisons suivantes :
1. leur ancienne échelle barémique était supérieure à celle de major et correspondait à l'échelle barémique de lieutenant-colonel;
2. dans la police communale, un diplôme de niveau 1 était requis à partir de la classe 17 pour la fonction de commissaire de sorte qu'il existait une distinction claire entre les communes de classe 12 à 16, d'une part, et les communes de classe 17 à 22, d'autre part;
3. sur un total de 19 800 membres du personnel de la police communale, seuls 172 officiers ont été insérés au grade de commissaire divisionnaire le 1er avril 2001, tandis que, sur un total de 15 500 membres du personnel de la gendarmerie, 205 officiers ont été insérés au grade de commissaire divisionnaire.
Dans un souci d'équilibre, d'équité et de cohérence, l'on peut mentionner que ces deux catégories de commissaires de l'ancienne police communale n'ont jamais eu la possibilité non plus de valoriser pleinement leur allocation de garde dans leur insertion barémique.
En vertu des articles 9 et 35 de la loi du 3 juillet 2005, qui a créé une insertion avec une allocation de garde forfaitaire théorique pour les membres des anciennes gendarmerie et police judiciaire, on aurait toutefois dû procéder à une insertion complète avec une allocation de garde (doc. Chambre, 2004-2005, DOC 51-1680/001, pp. 9-11).
Il ressort également de l'arrêté royal du 27 janvier 2008 portant approbation du règlement relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres des services de la police intégrée qu'il convient également d'insérer le commissaire-chef de corps de classe 17 et le commissaire de classe 20 dans les commissaires divisionnaires.
Le point 4A de l'annexe 2 de cet arrêté royal mentionne formellement que le commissaire qui a obtenu l'échelle O4bis ou O4bis ir après le 1er avril 2001 obtient la distinction qui est octroyée au commissaire divisionnaire O5 et O6.
Il est proposé de modifier la loi afin de remédier aux discriminations et de réaliser une insertion équilibrée et équitable » (Doc. parl., Sénat, 2008-2009, n° 4-1165/1, pp. 2-3).
B.5.2. En réponse à la critique du ministre de l'Intérieur, qui avait des objections contre le fait que les commissaires qui étaient chef de corps d'une commune de classe 17 et les commissaires qui étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps soient insérés comme commissaires divisionnaires (Doc. parl., Sénat, 2009-2010, n° 4-1165/5, pp. 4-5), deux amendements ont été introduits pour conduire au texte des dispositions attaquées. Ces amendements ont été justifiés de la manière suivante :
« Ces articles de loi concernent deux catégories très spécifiques du personnel des services de police, à savoir les anciens commissaires, chefs de corps de police des communes de classe 17 ainsi que ceux qui étaient nommés dans le grade de commissaire de la police communale dans une commune de classe 20 et qui n'étaient pas chefs de leur corps.
Ils tendent à leur offrir, à l'instar des anciens commissaires divisionnaires 1C de la PJ, la possibilité d'être désigné, via la mobilité ou la procédure des mandats, dans un emploi de commissaire divisionnaire.
Dans ce cas, ils pourront également bénéficier du commissionnement dans ce grade, conformément à l'article XII.VII.25 PJPol, ainsi que de la promotion au grade de commissaire divisionnaire, après avoir exercé l'emploi pendant trois ans avec une évaluation favorable, en vertu de l'article 135ter de 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 (' Exodus ').
Le fondement de ces articles est inspiré par le souci de créer des perspectives de carrière complémentaires pour ces catégories spécifiques de personnel, avec un nombre très limité de bénéficiaires, comme cela a été le cas pour les anciens commissaires divisionnaires 1C de la PJ » (Doc. parl., Sénat, 2009-2010, n° 4-1165/4, p. 2).
B.5.3. Au cours des travaux préparatoires, il a été souligné également qu'avant la modification législative, les commissaires concernés n'étaient pas éligibles pour une future promotion (Doc. parl., 2009-2010, n° 4-1165/5, p. 6) et qu'il était important pour les intéressés d'obtenir des chances de promotion (ibid., p. 9). En leur offrant la possibilité d'être désignés, via la mobilité ou la procédure de mandats, dans un emploi de commissaire divisionnaire, le législateur entendait leur offrir des perspectives de carrière complémentaires (ibid., p. 10). Le ministre de l'Intérieur a observé à cet égard ce qui suit :
« l'amendement apporte une solution alternative qui tient compte des perspectives de carrière des commissaires visés tout en évitant un effet domino. L'amendement concilie ces deux préoccupations et permet ainsi aux commissaires concernés de postuler à la fonction de commissaire en chef » (ibid. ).
B.6. 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 annulation de certaines parties d'une telle réglementation pourrait en rompre l'équilibre global.
B.7.1. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le corps de police auquel appartenaient les membres du personnel concernés avant l'unification des corps de police et la classe à laquelle appartenait la commune dont ils étaient commissaires.
B.7.2. Dans la mesure où elles visent à offrir des perspectives de carrière aux membres du personnel concernés, les dispositions attaquées poursuivent un objectif légitime.
B.7.3.1. Contrairement à ce qui était le cas dans la proposition de loi originaire qui a conduit aux dispositions attaquées, les dispositions adoptées n'impliquent pas que les membres du personnel qui étaient revêtus du grade de commissaire de la police communale et qui, soit étaient chefs de corps d'un corps de la police communale dans une commune de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chefs de corps, soient automatiquement insérés dans le grade de commissaire divisionnaire. Les dispositions attaquées se limitent à prévoir que les membres du personnel en question pourront concourir aux fonctions mentionnées dans ces dispositions. S'ils sont désignés pour une telle fonction, ils seront commissionnés dans le grade de commissaire divisionnaire (article XII.VII.25, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 30 mars 2001) et, après avoir exercé leurs fonctions pendant trois ans et moyennant une évaluation favorable, seront promus au grade de commissaire divisionnaire de police (article 135ter de 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).
B.7.3.2. Ainsi, les membres du personnel qui étaient revêtus du grade de commissaire de police communale et qui, soit étaient chef de corps d'un corps de la police communale dans une commune de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chefs de corps, sont traités de la même manière que les membres du personnel visés dans le tableau D1, troisième colonne, point 3.26, de l'annexe 11 de l'arrêté royal du 30 mars 2011, à savoir le commissaire judiciaire divisionnaire, le commissaire divisionnaire de laboratoire ou le commissaire divisionnaire du service des télécommunications.
B.7.3.3. Dans son arrêt n° 11/2007 du 17 janvier 2007, la Cour a jugé que la différence d'insertion entre, d'une part, les ex-officiers de la gendarmerie et les ex-commissaires de police qui étaient soit chefs de corps dans les communes de classe 17 et inférieures, soit non-chefs de corps dans les communes de classe 20 et inférieures et, d'autre part, les ex-commissaires divisionnaires 1C, était compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Toutefois, ce qui précède n'empêche pas que les ex-commissaires de police-chefs de corps dans des communes de classe 17 et les ex-commissaires de police-non chefs de corps dans des communes de classe 20 soient traités de la même manière que les ex-commissaires divisionnaires 1C en ce qui concerne la possibilité de concourir pour les emplois ouverts aux commissaires divisionnaires de police et pour les fonctions attribuées par mandats, visées à l'article 66 de la loi du 26 avril 2002.
B.7.3.4. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.5.3 que le législateur avait principalement pour but d'offrir des perspectives de carrière complémentaires aux ex-commissaires de police qui étaient chefs de corps dans des communes de classe 17 et aux ex-commissaires de police qui étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps. Alors qu'auparavant, pour pouvoir être promus au grade de commissaire divisionnaire, ils devaient remplir les conditions prévues à l'article 32 de la loi du 26 avril 2002, ils peuvent désormais concourir aux emplois mentionnés dans les dispositions attaquées sans satisfaire à ces conditions et, s'ils sont désignés pour un tel emploi, être commissionnés, en application de l'article XII.VII.25, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 30 mars 2001, dans le grade de commissaire divisionnaire. En particulier, les ex-commissaires de police qui étaient chefs de corps dans des communes de classe 17 et les ex-commissaires de police qui étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps ne doivent plus être titulaires du brevet de direction qui est requis, en vertu de l'article 32, 3°, précité de la loi du 26 avril 2006, pour la promotion au grade de commissaire divisionnaire de police.
B.7.3.5. L'arrêté royal du 12 octobre 2006 déterminant le brevet de direction requis pour la promotion au grade de commissaire divisionnaire de police fait apparaître que, tant lors de l'admission à la formation de promotion que lors de la formation de promotion même, il est accordé une grande importance aux capacités de management (section 3 du chapitre V de l'arrêté royal précité), de direction et de gestion (article 29 de l'arrêté royal précité).
B.7.3.6. Etant donné que les dispositions attaquées ne s'appliquent qu'aux membres du personnel qui, avant la fusion des corps de police, étaient commissaires de police et qui soit étaient chefs de corps dans des communes de classe 17, soit étaient nommés dans une commune de classe 20 sans être chef de corps, et qui sont depuis revêtus du grade de commissaire, le législateur pouvait raisonnablement admettre, sur la base de la classe de la commune dans laquelle les intéressés étaient commissaires de police, que ceux-ci disposent d'états de service leur permettant d'exercer les fonctions visées en connaissance de cause.
B.7.3.7. En outre, les intéressés sont d'abord seulement commissionnés dans le grade de commissaire divisionnaire, contrairement aux commissaires de police qui remplissent les conditions visées à l'article 32 de la loi du 26 avril 2002 et qui sont promus au grade de commissaire divisionnaire en vertu de l'article 33 de cette même loi. Les intéressés ne sont promus à ce grade qu'après avoir exercé leurs fonctions pendant trois ans et moyennant une évaluation favorable. Cette évaluation est garante du bon niveau des membres du personnel qui sont choisis en application des dispositions attaquées.
B.7.3.8. Eu égard à ce qui précède, la différence de traitement attaquée n'est pas sans justification raisonnable.
B.8. Le moyen unique dans l'affaire n° 5019 et le moyen unique dans les affaires nos 5038 et 5039 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 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 juillet 2011.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.
debut