

Numéro du rôle : 4005
Arrêt n° 54/2007 du 28 mars 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 91 de la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 12 juin 2006 en cause de André Mercier contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 23 juin 2006, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 91 de la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets viole-t-il l'article 10 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que le porteur d'un certificat de candidat-greffier obtenu après l'entrée en vigueur de la loi précitée ne peut prétendre à l'application en sa faveur dudit article, en vue d'être nommé greffier en chef d'une justice de paix, alors que tel est le cas pour ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, étaient déjà porteurs du certificat de candidat-greffier ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- André Mercier, demeurant à 8670 Wulpen, Willibrordusstraat 3;
- le Conseil des ministres.

André Mercier a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 28 février 2007 :

- ont comparu :
 - . André Mercier;
 - . Me A. Vandaele *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

André Mercier demande devant le Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté royal du 4 avril 2003, par lequel Wilfried Van Engelandt est nommé greffier en chef de la Justice de paix du premier canton d'Ypres.

Le Conseil d'Etat constate que le requérant ne remplit pas les conditions prescrites par l'article 263, § 1er, du Code judiciaire pour être nommé greffier en chef, étant donné qu'il n'a pas exercé pendant dix ans la fonction de greffier adjoint. Le requérant se prévaut cependant de la disposition transitoire inscrite à l'article 91 de la loi du 17 février 1997 « modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets », qui s'applique, selon lui, lorsque le candidat a réussi l'examen de candidat greffier au moment de la nomination.

Le juge *a quo* considère que l'article 91 précité n'a pas la portée que le requérant lui donne et précise que cette disposition s'applique aux personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, remplissaient les conditions de nomination qui étaient fixées par le Code judiciaire avant l'entrée en vigueur de cette loi, à l'exception de celles relatives à l'ancienneté de service. Le requérant soutient ensuite que cet article, dans l'interprétation qui lui est donnée par le juge *a quo*, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, car il traiterait de façon différente les porteurs d'un certificat de candidat-greffier selon qu'ils ont obtenu ledit certificat avant ou après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 février 1997.

Le juge *a quo* estime nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle suggérée par le requérant.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné que cette réponse ne serait pas pertinente pour la solution du litige devant le juge *a quo*.

A.1.2. Le Conseil des ministres renvoie aux travaux préparatoires de la loi du 17 février 1997 « modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets » (ci-après : loi du 17 février 1997) et en déduit que l'intention du législateur, en adoptant la disposition en cause, était de garantir certains droits acquis ou certaines attentes existantes. La règle vise exclusivement à offrir la perspective d'une nomination aux personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, n'avaient pas été nommées dans la fonction qu'elles exerçaient. Cela ressort également de la formulation de la disposition en cause.

Le 1er juillet 1997, date d'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, André Mercier, requérant devant le juge *a quo*, était nommé en qualité de rédacteur au greffe du Tribunal de première instance de Furnes. Il n'exerçait pas, à ce moment, d'autre fonction que celle à laquelle il était nommé, de sorte qu'il ne pouvait pas nourrir d'espoirs raisonnables d'être nommé greffier en chef. La disposition en cause n'est donc pas applicable.

A.2. André Mercier ne partage pas la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la question n'appelle pas de réponse.

Il renvoie pour ce faire à l'arrêt du juge *a quo*, dans lequel il est dit que la question ne concerne pas des éléments purement matériels, mais bien les effets que la loi attache à ces différents éléments (la réussite d'un examen, organisé avant ou après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997), et qu'elle soulève dès lors une question de droit.

Il conteste l'interprétation donnée par le Conseil des ministres à la disposition en cause et considère que cette interprétation conduit à davantage de discriminations encore.

A.3. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative, étant donné que le propre d'une disposition transitoire est d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de cette disposition et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application d'une disposition nouvelle. Semblable distinction ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4. Même s'il devait être admis qu'une personne qui exerçait la fonction de rédacteur le 1er juillet 1997 pouvait nourrir l'espoir raisonnable d'être nommé greffier en chef, le législateur pouvait, selon le Conseil des ministres, établir une distinction selon que ces personnes ont obtenu un certificat de candidat-greffier avant ou après le 1er juillet 1997.

En effet, cette différence provient des effets de la loi dans le temps : des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la loi nouvelle sont traitées différemment des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la disposition transitoire. Toute autre appréciation impliquerait que l'application de la disposition transitoire devrait s'étendre à des situations futures, ce qui modifierait le champ d'application de la loi nouvelle.

A.5. André Mercier n'adhère pas à la thèse selon laquelle il ne pouvait pas nourrir l'espoir d'être nommé greffier en chef. Lors de son entrée en service, certaines possibilités de promotion existaient, et aucun délai n'était prévu pour la participation à des examens. Il a par conséquent pu estimer que ces possibilités de promotion seraient maintenues.

A.6. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement fait l'objet d'une justification raisonnable.

Le législateur a voulu offrir aux personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, exerçaient une fonction à laquelle elles n'étaient pas nommées, la perspective d'une nomination à cette fonction. La situation spécifique dans laquelle se trouvent ces personnes justifie qu'elles ne doivent pas réunir les conditions d'ancienneté de service figurant à l'ancien article 263, § 1er, du Code judiciaire, ni, *a fortiori*, les conditions contenues dans la nouvelle version du même article.

En outre, la disposition en cause ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes qui n'exerçaient pas la fonction de greffier en chef le 1er juillet 1997, puisque le législateur a restreint le champ d'application de cette disposition, aussi bien *ratione temporis* que *ratione materiae*. Seules les personnes qui réunissaient les conditions fixées, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, et qui étaient nommées à titre définitif (à l'exclusion donc des personnes ayant un contrat de travail) entrent dans ce champ d'application.

A.7.1. André Mercier affirme que la question de droit soumise à la Cour concerne la différence de valeur attachée au certificat de candidat-greffier, selon que celui-ci a été obtenu avant ou après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997. La disposition en cause a pour effet que les candidats qui, pour le reste, réunissent les conditions de nomination, mais sont titulaires d'un certificat délivré après l'entrée en vigueur de la loi précitée, n'entrent pas en ligne de compte pour être nommés greffier en chef, à la différence des candidats titulaires d'un certificat délivré avant l'entrée en vigueur de cette loi.

A.7.2. André Mercier fait valoir que les examens organisés après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997 sont plus difficiles que les examens antérieurs à cette entrée en vigueur. Cela ressort des dispositions législatives qui ont durci les conditions d'admission, ainsi que de l'équivalence entre les certificats en question, prévue par l'article 96 de la loi du 17 décembre 1997.

Etant donné que les candidats à l'obtention d'un certificat délivré après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997 doivent réussir un examen qui est plus ardu que l'examen qui était organisé antérieurement, une plus grande valeur devrait être reconnue aux certificats récents qu'aux certificats anciens. Il n'existe par conséquent aucune justification raisonnable de la différence de traitement ainsi créée.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 91 de la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets (ci-après : loi du 17 février 1997), qui énonce comme suit :

« La personne qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, exerce la fonction de greffier en chef, de greffier, de greffier adjoint, de secrétaire en chef, de secrétaire, de secrétaire adjoint, de rédacteur ou d'employé peut, conformément aux conditions de nomination fixées par le Code judiciaire avant l'entrée en vigueur de la présente loi, être nommée greffier en chef, greffier, greffier adjoint, secrétaire en chef, secrétaire ou secrétaire adjoint, pour autant qu'elle remplisse à ce moment toutes les conditions de nomination précitées, à l'exception de celles relatives à l'ancienneté de service ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*, étant donné que la disposition en cause ne s'appliquerait qu'aux membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquets qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, exerçaient une fonction à laquelle ils n'avaient pas été nommés. Le requérant devant le juge *a quo* ne remplirait pas cette condition, si bien que la disposition ne pourrait pas lui être applicable.

B.2.2. Il appartient en principe au juge *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Toutefois, lorsqu'elle est confrontée à des dispositions manifestement inapplicables au litige pendant devant le juge *a quo*, la Cour n'a pas à examiner la constitutionnalité de pareilles dispositions.

B.2.3. L'examen des faits de la cause et du dossier de la procédure ne permettent pas de conclure que la disposition en cause ne serait manifestement pas applicable à l'instance principale.

La Cour répond donc à la question préjudicielle telle qu'elle est posée par le juge *a quo*.

Quant au fond

B.3. Le juge *a quo* demande si la disposition en cause est compatible avec l'article 10 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle le porteur d'un certificat de candidat-greffier obtenu après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997 ne peut se prévaloir de cette disposition, en vue d'être nommé greffier en chef d'une justice de paix, alors que tel est le cas pour ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, étaient déjà porteurs du certificat de candidat-greffier.

B.4. Les conditions pour être nommé greffier en chef d'une justice de paix sont définies à l'article 263, § 1er, du Code judiciaire.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, cet article énonçait comme suit :

« § 1er. Pour pouvoir être nommé greffier-chef de greffe de la justice de paix ou du tribunal de police, le candidat doit :

1° être âgé de trente ans accomplis;

2° avoir soit exercé pendant dix ans au moins les fonctions de greffier, commis-greffier, de rédacteur ou d'employé dans une cour, un tribunal, une justice de paix ou un tribunal de police et être porteur du certificat d'études moyennes du degré supérieur ou d'études déclarées équivalentes par le Roi, ainsi que du certificat de candidat-greffier, soit, étant docteur en droit, avoir fait pendant un an au moins un stage au greffe d'une cour ou d'un tribunal ».

Après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, cette disposition énonce, dans sa version applicable à l'affaire devant le juge *a quo* :

« § 1er. Pour pouvoir être nommé greffier en chef de la justice de paix ou du tribunal de police, le candidat doit :

1° être âgé de trente-cinq ans accomplis;

2° a) être licencié en droit et avoir exercé pendant cinq ans au moins des fonctions au moins égales à celles d'employé au greffe d'une cour, d'un tribunal, d'une justice de paix ou d'un tribunal de police;

b) ou être porteur du certificat de candidat-greffier, et, en outre, avoir exercé soit les fonctions de greffier pendant cinq ans au moins, soit les fonctions de greffier adjoint dans une cour, un tribunal, une justice de paix ou un tribunal de police pendant dix ans au moins ».

B.5. Par la loi du 17 février 1997, le législateur visait, notamment, à renforcer l'efficacité du fonctionnement des greffes et des secrétariats des parquets et à revaloriser la fonction de greffier et celle de secrétaire de parquet (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-270/1, pp. 1 et 2).

C'est en vue de cette revalorisation que les conditions de nomination ont été rendues plus sévères (*ibid.*, p. 10).

B.6.1. La disposition en cause doit être considérée comme une disposition transitoire, ayant pour effet que certaines personnes peuvent être nommées aux fonctions qui y sont mentionnées – dont celle de greffier en chef d'une justice de paix – conformément aux conditions de nomination qui étaient fixées par le Code judiciaire avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, à l'exception de celles relatives à l'ancienneté de service.

B.6.2. Ainsi que le constate le juge *a quo*, seules les personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, réunissaient les conditions de nomination applicables avant cette loi, à l'exception de celles relatives à l'ancienneté de service, peuvent se prévaloir de cette disposition.

Puisqu'une de ces conditions impliquait la nécessité d'être porteur d'un certificat de candidat-greffier, la disposition en cause crée une différence de traitement entre les porteurs d'un tel certificat, selon qu'ils l'ont obtenu avant ou après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997 : alors que les premiers peuvent être nommés conformément aux conditions de nomination – à l'exception de celles relatives à l'ancienneté de service – qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, les derniers peuvent seulement être nommés conformément aux conditions modifiées par cette loi.

B.7. C'est au législateur qu'il appartient, en principe, d'apprécier si un changement législatif doit s'accompagner de mesures transitoires.

Le propre d'une règle transitoire est d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de cette règle et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application d'une règle nouvelle. Semblable distinction ne viole pas, en soi, les articles 10 et 11 de la Constitution : à peine de nier l'opportunité de toute disposition transitoire, il ne peut être admis que de telles dispositions violeraient les dispositions constitutionnelles précitées par cela seul qu'elles s'écartent des conditions d'application de la législation nouvelle.

Les mesures transitoires doivent cependant être prises par voie de disposition générale et être fondées sur des critères objectifs et pertinents qui justifient les raisons pour lesquelles certaines personnes bénéficieront, à titre transitoire, de mesures dérogatoires au régime établi par la norme nouvelle.

B.8.1. Au cours des travaux préparatoires, les éléments suivants ont été précisés concernant la disposition en cause :

« Il y a lieu de prévoir des mesures transitoires en faveur des membres du personnel qui remplissent déjà les conditions pour pouvoir être nommés à certaines fonctions, au moment où la loi proposée entrera en vigueur. [...] »

Il importe de souligner qu'il y aura lieu, à l'avenir, en vue de la revalorisation des fonctions, d'éviter toute disposition transitoire qui irait à l'encontre de celle-ci.

Il faudrait cependant prévoir éventuellement une mesure transitoire supplémentaire en faveur des personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, ne disposent pas de l'ancienneté de service requise [...] » (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-270/1, pp. 15 et 16)

et

« L'intervenant est toutefois conscient des répercussions possibles des innovations que comporte sa proposition sur la pratique existante, ainsi que du fait que cela pourrait compromettre des droits acquis. C'est pourquoi il n'est pas hostile à un régime transitoire respectant ces droits.

[...]

Le ministre précise que le but de l'article 91 est que tout ceux qui, par délégation, exercent l'une des fonctions énumérées à cet article, restent dans les conditions pour être nommés, s'ils se trouvent actuellement dans ces conditions.

L'intervenant précédent demande qu'une note explicative soit déposée à ce sujet.

Il peut admettre que l'on cherche une solution pour garantir certains droits ou aspirations acquis [...] » (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 1-270/3, pp. 34 et 192).

B.8.2. Il ressort de ce qui précède que le législateur a cherché, par la disposition en cause, à « garantir certains droits ou aspirations acquis », sans porter atteinte à la revalorisation, entre autres, de la fonction de greffier en chef des justices de paix, poursuivie par la loi du 17 février 1997.

B.9. La différence de traitement visée dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif, à savoir le moment auquel le certificat de candidat-greffier a été obtenu (avant ou après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997).

B.10. Ce critère est pertinent par rapport à l'objectif qui consiste à ne pas décevoir certaines attentes, sans porter atteinte à la revalorisation de la fonction de greffier en chef poursuivie par la loi.

Le législateur a pu raisonnablement partir du postulat que les personnes qui avaient obtenu le certificat de candidat-greffier avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997 pouvaient espérer une nomination conformément aux règles de nomination en vigueur et qu'il n'était, pour cette raison, pas indiqué de soumettre ces personnes aux nouvelles conditions de nomination.

Il a aussi pu raisonnablement considérer qu'il n'était pas opportun d'étendre le champ d'application de la disposition en cause aux porteurs d'un certificat de candidat-greffier obtenu après l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1997, ce qui aurait pour effet que cette disposition porterait atteinte de façon permanente à la revalorisation de la fonction de greffier en chef visée par la loi du 17 février 1997.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 91 de la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets ne viole pas l'article 10 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 mars 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts