

Numéro du rôle : 4385
Arrêt n° 179/2008 du 11 décembre 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 26 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police, introduit par Gert Cockx et Jean-Hugues Brems.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 décembre 2007 et parvenue au greffe le 17 décembre 2007, un recours en annulation de l'article 26 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (publiée au *Moniteur belge* du 15 juin 2007, troisième édition) a été introduit par Gert Cockx, demeurant à 2801 Heffen, Hooiendonkstraat 27, et Jean-Hugues Brems, demeurant à 1640 Rhode-Saint-Genèse, avenue du Rossignol 3.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 21 octobre 2008 :

- ont comparu :
- . Me C. Flamend, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . Me L. Schellekens, qui comparaissait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. Les parties requérantes sont membres de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale. Pour justifier leur intérêt, elles font valoir que l'allocation dont elles bénéficiaient en vertu du chapitre V du titre VI de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, inséré par l'article 1er de l'arrêté royal du 23 octobre 2003 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001, était réservée aux membres du cadre opérationnel de l'Inspection générale. En ce que la disposition attaquée accorderait cette allocation à tous les membres du personnel de l'Inspection générale, en ce compris les membres du personnel qui n'appartiennent pas au cadre opérationnel, « leur plus-value – qui était pourtant le motif pour lequel l'allocation était octroyée par l'arrêté royal du 23 octobre 2003 – [serait] aplanie et [ne serait] plus appréciée à sa juste valeur ».

Quant à la première branche du moyen unique

A.2. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les membres du personnel qui appartiennent au cadre administratif et logistique de l'Inspection générale perçoivent la même allocation que les membres du personnel du cadre opérationnel et logistique de l'Inspection générale. Or, les conditions d'admission à l'Inspection générale sont plus strictes pour les fonctionnaires de police qui appartiennent au cadre opérationnel.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen unique est irrecevable en cette branche. En effet, la disposition attaquée n'influencerait pas défavorablement la situation des parties requérantes. Le fait que les membres du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale perçoivent une prime identique ne leur cause aucun préjudice.

A.3.2.1. Les parties requérantes répondent à cela que puisqu'elles ont un intérêt à l'annulation de la disposition en cause, elles ne doivent pas justifier d'un intérêt à chacun des moyens ou branches des moyens qu'elles invoquent.

A.3.2.2. En ordre subsidiaire, ces parties font valoir que la disposition en cause viole l'égalité que garantit l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux » en ce qui concerne le statut des fonctionnaires de police. En outre, la disposition en cause remettrait en question les liens de subordination au sein de l'Inspection générale.

A.3.3. Le Conseil des ministres répond que le fait que le moyen soit irrecevable en sa première branche signifie que la Cour ne doit pas se prononcer au sujet de cette dernière. Cette partie conteste également le fait que la disposition en cause puisse avoir des conséquences sur les liens de subordination au sein de l'Inspection générale. En effet, ces liens ne dépendent pas de la rémunération mais bien de la fonction qu'une personne exerce ou du travail qu'elle accomplit.

A.4.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le moyen, en sa première branche, est dépourvu de fondement. Le traitement semblable du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale en ce qui concerne l'allocation serait raisonnablement justifié. En effet, les membres du personnel de ces cadres peuvent en fait exercer les mêmes tâches et assumer les mêmes responsabilités. En outre, le personnel du cadre administratif et logistique est soumis à des conditions de sélection comparables en matière de diplôme et d'expérience pertinente.

A.4.2. Les parties requérantes répondent que la thèse selon laquelle les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale peuvent assumer des tâches et responsabilités identiques est une fiction. En effet, le cadre administratif et logistique se compose de membres du personnel sans compétence en matière de police administrative ou judiciaire. De même, des exigences supérieures sont imposées aux membres du personnel du cadre opérationnel en matière de conditions d'admission et de procédures de sélection.

A.4.3. Selon le Conseil des ministres, la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police ne crée pas de hiérarchie entre, d'une part, le cadre opérationnel et, d'autre part, le cadre administratif et logistique. Il n'est pas non plus fait de distinction entre ces deux catégories dans la description des missions et du fonctionnement de l'Inspection générale.

Quant à la deuxième branche du moyen unique

A.5. Dans la deuxième branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'obtention de l'allocation prévue dans cette disposition est soumise à la condition que les membres du personnel exercent effectivement une fonction au sein de l'Inspection générale, alors qu'une telle condition n'existe pas pour les autres membres du personnel des services de police.

A.6.1. Selon le Conseil des ministres, les membres de l'Inspection générale, d'une part, et les membres de la police fédérale et locale, d'autre part, ne sont pas suffisamment comparables en l'espèce. En effet, l'Inspection générale n'est pas un service de police mais un organe de contrôle externe aux services de police. L'Inspection générale et la police fédérale et locale sont également soumises à des règles distinctes.

A.6.2. Les parties requérantes répondent que tous les fonctionnaires de police, d'une part, et tous les membres du personnel du cadre administratif et logistique, d'autre part, sont soumis au même statut unique.

A.6.3. Selon le Conseil des ministres, le statut unique ne signifie pas que toutes les catégories qui relèvent de ce statut seraient comparables.

A.7.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement attaquée est raisonnablement justifiée. En effet, l'allocation prévue par la disposition litigieuse s'ajoute au traitement normal que perçoivent les membres du personnel concernés, en tant que fonctionnaires de police ou en tant que membres du cadre administratif et logistique, à titre de compensation pour les prestations spécifiques qu'ils doivent effectuer au sein de l'Inspection générale. Il est dès lors logique, estime le Conseil des ministres, de n'octroyer cette allocation qu'aux membres du personnel qui effectuent réellement des prestations au sein de l'Inspection générale.

A.7.2. Les parties requérantes observent d'abord qu'elles continuent de percevoir l'allocation en question, en application de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police et de l'arrêté royal du 8 février 2001 portant exécution de la loi du 24 mars 1999. Or, la disposition attaquée tendrait à soustraire les membres du personnel de l'Inspection générale au statut syndical, sans modifier la réglementation pertinente. Cette réglementation garantit toutefois la liberté d'association syndicale en conservant aux membres du personnel leur allocation pendant leur congé syndical.

A.7.3. Selon le Conseil des ministres, l'allocation en question est versée aux parties requérantes à titre de mesure conservatoire. Pour autant que les parties requérantes comparent les membres de l'Inspection générale en congé syndical aux autres membres de l'Inspection générale, il s'agirait d'un moyen nouveau, qui est irrecevable. Enfin, il n'est pas question, selon le Conseil des ministres, d'une quelconque restriction de la liberté syndicale, puisque l'allocation est liée à l'exercice d'une fonction à l'Inspection générale et tient compte des exigences spécifiques imposées au personnel de l'Inspection générale.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 26 de la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (ci-après : loi sur l'Inspection générale). Cet article dispose :

« A l'exception des membres du personnel désignés à l'Inspection générale pour une fonction à attribuer par mandat, les membres du personnel qui exercent effectivement une fonction au sein de l'Inspection générale bénéficient, à partir du premier jour du mois qui suit leur engagement, d'une allocation dont les conditions d'octroi et le montant sont déterminés par le Roi ».

Quant à l'intérêt

B.2.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.2.2. En ce que les parties requérantes contestent les conditions applicables pour bénéficier de l'allocation prévue par la disposition attaquée, elles justifient de l'intérêt requis.

Quant à la première branche du moyen unique

B.3. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les membres du personnel du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale obtiennent la même allocation que les membres du personnel qui appartiennent au cadre opérationnel de l'Inspection générale, bien que les conditions d'admission à l'Inspection générale diffèrent pour les deux catégories de membres du personnel.

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes au motif que le fait que les membres du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale reçoivent une prime identique ne leur causerait pas de préjudice.

B.4.2. Dès lors que les parties requérantes ont intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, il n'y a pas lieu d'examiner si elles ont, en outre, intérêt à chaque branche du moyen qu'elles allèguent.

B.5. Les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de traiter deux catégories de personnes de manière identique : d'une part, les membres du personnel du cadre opérationnel de l'Inspection générale et, d'autre part, les membres du personnel du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale.

B.6. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.1. L'allocation prévue par la disposition en cause a été instaurée pour la première fois par l'arrêté royal du 23 octobre 2003 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale. L'article 79^{ter} de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, inséré par l'article 1er de l'arrêté royal du 23 octobre 2003, dispose :

« A l'exception des membres du personnel désignés à l'Inspection générale pour une fonction à attribuer par mandat, les fonctionnaires de police visés à l'article 39, 1°, reçoivent une allocation dont le montant annuel est fixé à 2.500 EUR ».

Il ressort de la référence à l'article 39, 1°, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 que cette allocation était réservée aux fonctionnaires de police issus de la police fédérale ou d'un corps de police locale.

Cette allocation a été justifiée par « les aptitudes particulières requises [...] et la nature des fonctions exercées » (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 23 octobre 2003, *Moniteur belge*, 17 novembre 2003, p. 55309).

B.7.2. La disposition attaquée est le résultat d'un amendement déposé à la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2947/002). Il ressort de sa justification que cette disposition poursuit un double but.

D'une part, le législateur voulait tenir compte des remarques de la section de législation du Conseil d'Etat, qui avait souligné, au sujet de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, que l'article 184 de la Constitution réserve à la loi l'organisation de l'Inspection générale de la police intégrée, en ce compris le statut de son personnel (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2947/002, p. 22).

D'autre part, la disposition en cause visait à accorder également l'allocation dont bénéficiaient les membres du personnel du cadre opérationnel de l'Inspection générale aux membres du personnel du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale. Cette extension a été justifiée comme suit :

« Par souci d'équité, et dans le même ordre d'idée que ce qui a été dit pour l'article 29 de cette loi, il convient d'accorder aux membres Calog l'avantage de cette même allocation. En effet, ces derniers peuvent exercer les mêmes tâches et assumer les mêmes responsabilités que le personnel opérationnel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2947/002, p. 31).

L'article 29 auquel il est fait référence, qui est devenu l'article 21 de la loi sur l'Inspection générale, dispose :

« A l'exception des fonctions à mandat, le membre du personnel candidat à une fonction à exercer dans le Royaume au sein des services de police et reconnu apte pour celle-ci, bénéficie de la priorité sur tous les autres candidats à cette fonction même si les autres candidats disposent d'une priorité accordée en vertu d'autres dispositions.

Cette priorité, d'une durée d'un an, prend cours le premier jour de la sixième année suivant le jour de la prestation de serment organisée par le Roi en vertu de l'article 11, § 2.

Une période de priorité de deux années est accordée pour bénéficier des conditions visées au présent article à partir du début de la onzième année suivant le jour de la prestation de serment organisée par le Roi en vertu de l'article 11, § 2 ».

Cette disposition a été justifiée comme suit :

« Cet article a pour but de renforcer l'indépendance de l'Inspection générale vis-à-vis des services qu'elle contrôle. Certaines dispositions statutaires visent en effet à accorder une forme de priorité à certains membres du personnel. Ainsi en est-il pour les zones avec un

personnel excédentaire et pour les détenteurs du brevet d'enquêteur. L'indépendance de l'Inspection doit indubitablement être garantie.

D'autre part, des membres du personnel Calog assument parfois au sein de l'Inspection générale les mêmes tâches que le personnel policier opérationnel. De ce fait ils, doivent bénéficier des mesures prévues à cet article.

Cet avantage doit cependant être limité dans le temps et pour les fonctions qui sont ouvertes conformément aux règles de recrutement de l'Inspection générale et ne vise pas les fonctions à mandat qui connaissent une procédure spécifique, ni ne s'adresse aux personnes qui exercent une fonction en dehors du territoire national – qui font également l'objet d'une réglementation spécifique (sont ici notamment concernés les officiers de liaison à l'étranger, certaines fonctions à Europol, Interpol etc.).

En agissant de la sorte, la fonction de contrôle exercée ne pourra constituer un ' frein ' à la possibilité de retour parmi les services de police.

En cas de concurrence entre candidats qui bénéficient d'une priorité identique, il y a lieu d'engager le candidat le plus apte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-5947/002, p. 30).

B.8. En vertu de l'article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi sur l'Inspection générale, le personnel de l'Inspection générale se compose de deux catégories : d'une part, les fonctionnaires de police issus de la police fédérale ou d'un corps de police locale et, d'autre part, les membres issus du cadre administratif et logistique de la police fédérale ou d'un corps de police locale.

B.9. A cet égard, il faut constater que tous les membres du personnel, sans distinction, « sont investis [...] de tâches relatives aux compétences attribuées à l'Inspection générale » (article 5 de la loi sur l'Inspection générale). Aux termes de l'article 15 de la loi sur l'Inspection générale, « les membres du personnel de l'Inspection générale portent le titre de ' Membre de l'Inspection générale ' qui leur confère la capacité de procéder à tous les devoirs découlant de l'exécution de leur mission vis-à-vis des personnes reprises à l'article 5, en ce compris les missions qui peuvent découler de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, quel que soient leur grade et leur fonction ».

B.10. Il ressort de ce qui précède que le législateur pouvait raisonnablement considérer que les membres du personnel du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale peuvent assumer les mêmes tâches et responsabilités que les membres du personnel du cadre

opérationnel de l'Inspection générale et qu'ils peuvent dès lors bénéficier de la même allocation.

B.11. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, il ne peut pas non plus être considéré que le fait que les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique de l'Inspection générale reçoivent une allocation identique porte atteinte à l'exercice de l'autorité au sein de l'Inspection générale. Aux termes de l'article 120, alinéa 1er, de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux », au sein de chaque corps de police, l'autorité d'un membre du personnel sur un autre membre du personnel est exercée dans cet ordre :

« 1° sur la base de la fonction qu'on assume dans l'organisation, c'est-à-dire sur tous les membres du personnel qui sont affectés dans un service qui relève, dans l'organigramme, de sa responsabilité;

2° sur la base de la tâche qui lui est confiée, c'est-à-dire sur tous les membres du personnel à qui mission a été donnée de collaborer à l'exécution de ces tâches, dans les limites de celles-ci;

3° sur la base du grade ou, à grade égal, de l'ancienneté, c'est-à-dire sur tous les membres du personnel du corps de police, mais sans interférer dans l'exercice de la fonction ou dans l'exécution de la tâche ».

Par conséquent, l'allocation prévue par la disposition en cause n'a aucune incidence sur les relations d'autorité au sein de l'Inspection générale.

B.12. Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé.

Quant à la seconde branche du moyen unique

B.13. Dans la seconde branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'obtention de l'allocation prévue dans cette disposition est soumise à la condition que les membres du personnel exercent effectivement une fonction au sein de l'Inspection générale, alors qu'une telle condition ne s'applique pas aux autres membres du personnel des services de police.

B.14.1. Selon le Conseil des ministres, les membres de l'Inspection générale, d'une part, et les membres de la police fédérale et de la police locale, d'autre part, ne sont pas suffisamment comparables en l'espèce, puisque l'Inspection générale ne serait pas un service de police mais un organe de contrôle externe aux services de police.

B.14.2. L'article 14, alinéa 1er, de la loi sur l'Inspection générale dispose :

« Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les membres du personnel statutaires visés à l'article 4, § 3, 1° et 2°, restent soumis aux dispositions qui fixent le statut ou la position juridique des membres du cadre opérationnel ou du cadre administratif et logistique de la police fédérale et de la police locale ».

Il ressort de ce qui précède que les membres du personnel de l'Inspection générale et les membres de la police fédérale et de la police locale sont suffisamment comparables.

B.15.1. L'article 79*quater*, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, tel qu'il a été inséré par l'article 1er de l'arrêté royal du 23 octobre 2003, dispose que l'allocation fixée à l'article 79*bis* de cet arrêté « est due dans toutes les positions administratives qui ouvrent le droit à un traitement entier ou à un traitement tel que dû dans le cadre du régime de la semaine volontaire de quatre jours ou dans celui du départ anticipé à mi-temps déterminés par les Titres XVI et XVIII de la Partie VIII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police ».

B.15.2. Aux termes de la disposition en cause, par contre, ne reçoivent cette allocation que « les membres du personnel qui exercent effectivement une fonction au sein de l'Inspection générale ».

Il ressort des travaux préparatoires que sont ainsi visées les personnes « qui peuvent apporter la démonstration de leur présence effective au sein de l'inspection générale durant la période considérée » (*Doc. parl.*, Chambre 2006-2007, DOC 51-2947/002, p. 31). Il a été ajouté que « ne peut être pris en considération le temps accompli en dehors de l'Inspection (par exemple dans le cadre d'un détachement ou autre mission au profit d'un autre organisme) » (*ibid.*).

B.16. Dès lors que l'allocation prévue par la disposition attaquée sert de compensation pour les tâches spécifiques qu'exercent les membres du personnel de l'Inspection générale et pour les responsabilités qu'ils ont à cet égard, il n'est pas déraisonnable de réserver cette allocation aux membres du personnel qui exercent effectivement lesdites tâches. Il convient de rappeler en outre que, comme il est mentionné en B.7, l'allocation a été justifiée par la spécificité des missions confiées à l'Inspection générale. Un membre du personnel qui ne participe plus à ces missions ne saurait raisonnablement prétendre à cette allocation.

B.17. Le moyen unique, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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, à l'audience publique du 11 décembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt