

Numéros du rôle : 5019, 5038 et 5039
Arrêt n° 138/2011 du 27 juillet 2011

A R R E T

En cause : les recours en annulation 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, introduits par Stefaan Verbeke, par Arnold Baudechon et autres, et par Patriek Blancke et autres.

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 Ruelle, rue Frère Méranthus 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, Liersesteeweg 92/A/3, Dirk Van Colen, demeurant à 8850 Ardoois, Roeselaarsestraat 97, Luc Lacaeyse, demeurant à 9180 Moerbeke-Waas, Wachtebekesteeweg 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.

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

A l'audience publique du 6 juillet 2011 :

- ont comparu :

. Me E. Goossens *loco* Me P. Lahousse, avocats au barreau de Malines, pour la partie requérante dans l'affaire n° 5019;

. Me C. Molitor, qui comparaisait également *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5038 et 5039;

. Me C. Vallet *loco* Me M. Stommels, avocats au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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. *En droit*

- A -

Quant à l'affaire n° 5019

A.1.1.1. Le requérant dans l'affaire n° 5019 expose qu'avant la réforme des polices, il était capitaine-commandant de gendarmerie et qu'il a reçu, en tant que membre de la police fédérale, la qualité de commissaire de police, lors de l'unification des polices.

A.1.1.2. Selon lui, les dispositions attaquées donnent à deux catégories de commissaires, à savoir les officiers qui, avant le 1er avril 2001, 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, la possibilité d'être désigné, via la mobilité ou le système des mandats, pour une fonction de commissaire divisionnaire.

A.1.1.3. En ce qu'il est exclu de cette forme de promotion, le requérant dans l'affaire n° 5019 estime justifier de l'intérêt requis.

A.1.2.1. Le Conseil des ministres répond que les commissaires en question sont dispensés de l'obtention d'un brevet de direction, étant donné que, sur la base de leur fonction antérieure de commissaire dans une grande commune et des formations dont ils ont bénéficié, ils sont réputés disposer des aptitudes nécessaires en vue d'une nomination ou d'un mandat.

A.1.2.2. Selon le Conseil des ministres, le requérant a eu l'occasion de prouver qu'il était apte à exercer la fonction de commissaire divisionnaire, mais il n'a pas réussi l'épreuve de sélection pour le brevet de direction. L'intéressé n'entre pas en ligne de compte pour les emplois et mandats de commissaire divisionnaire parce qu'il n'a pas réussi l'épreuve de sélection, dit le Conseil des ministres. Il conclut que le requérant ne justifie pas de l'intérêt requis.

A.1.3.1. Le requérant dans l'affaire n° 5019 répond qu'il a, dans le cadre de la réforme des polices, reçu le même grade, à savoir le grade de commissaire de police, que les anciens officiers revêtus du grade de commissaire de la police communale et qui étaient soit 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 chef de corps. Il relève que, du fait des dispositions attaquées, les anciens commissaires précités de la police communale reçoivent des possibilités de promotion supplémentaires sans devoir obtenir le brevet de direction alors qu'il n'a pas de telles possibilités de promotion. Il conclut qu'il justifie bien de l'intérêt requis.

A.1.3.2. Le requérant dans l'affaire n° 5019 observe que les anciens commissaires de la police communale pouvaient eux aussi participer à l'épreuve de sélection en vue du brevet de direction et qu'en cas de réussite, les dispositions attaquées étaient superflues.

A.1.4. Le Conseil des ministres répond que l'intérêt requis ne peut consister en ce qu'une partie ait par le passé été traitée de manière égale. Il estime que le requérant ne saurait retirer un avantage de l'éventuelle annulation des dispositions attaquées, étant donné que, même sans ces dispositions, l'intéressé ne pourrait pas davantage concourir pour certaines fonctions, tant qu'il n'aura pas obtenu le brevet de direction.

A.2.1. Dans son moyen unique, le requérant fait valoir que les articles 2 et 3 attaqués de la loi du 3 mars 2010 ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11 et 184 de la Constitution, étant donné qu'il n'existerait aucune justification objective et raisonnable à la distinction établie par ces dispositions. Le requérant souligne que les arguments avancés au cours des travaux préparatoires en vue de justifier ces dispositions, à savoir l'échelle de traitement des commissaires concernés, les exigences de diplômes et le nombre limité de membres de la police communale qui ont bénéficié de l'insertion au rang de commissaire divisionnaire, valent également pour lui.

A.2.2.1. Ainsi, selon lui, il ne ressort pas clairement de la comparaison des échelles de traitement que les officiers de la police communale sur lesquels portent les dispositions attaquées bénéficiaient d'un traitement supérieur et qu'ils devaient dès lors être intégrés dans une échelle supérieure. Selon lui, on peut également se poser des questions concernant le critère du traitement, dès lors qu'il n'existe aucun lien avec les aptitudes au management, les capacités de direction, les compétences et le potentiel du membre du personnel en question.

A.2.2.2. Selon le Conseil des ministres, le requérant se base sur les échelles de traitement des commissaires de police-chefs de corps d'une commune de classe 12 à 16 et sur les échelles de traitement des commissaires de police d'une commune de classe 19 qui ne sont pas chefs de corps, alors que les dispositions concernent des communes de classe 17 et 20. Toujours selon cette partie, les membres du personnel concernés ont fourni la preuve de leurs capacités de management et de direction par leur fonction et par les formations qu'ils ont suivies, et leur échelle de traitement indique l'importance de leur fonction.

A.2.2.3. Le requérant répond qu'une comparaison des fonctions exercées et des formations suivies montre que la distinction établie est effectivement arbitraire. En ce qui concerne les fonctions exercées, le requérant cite l'exemple de la commune de Zemst, où le chef de corps, avant la réforme des polices, dirigeait onze personnes, alors que le commandant de la brigade de gendarmerie dirigeait douze personnes. Il souligne que, dans certains cas, un commandant de brigade de l'ancienne gendarmerie dirigeait bien plus de membres du personnel. Le requérant se réfère également à sa propre situation et à celle de la commune de Roulers. En ce qui concerne les formations suivies, le requérant fait valoir qu'il a suivi des formations qui sont au moins équivalentes à celles des bénéficiaires des dispositions attaquées.

A.2.2.4. Le Conseil des ministres répond que lorsque le requérant compare des fonctions et des zones, ses arguments portent sur l'insertion barémique. Le Conseil des ministres observe que les dispositions attaquées ne règlent pas l'insertion barémique mais règlent uniquement la possibilité de concourir pour une fonction supérieure de commissaire divisionnaire.

A.2.3.1. Pour ce qui concerne les exigences de diplôme, le requérant souligne que chaque officier de gendarmerie de la catégorie à laquelle il appartenait, est nécessairement titulaire d'un diplôme universitaire. Il relève également que, jusqu'au 31 décembre 1998, les candidats à une nomination au grade de commissaire divisionnaire ou de commissaire de police dont la classe était égale ou supérieure à la classe 17 étaient exemptés de cette obligation de diplôme.

A.2.3.2. Le Conseil des ministres répond qu'au sein de la gendarmerie, certains officiers ont suivi la voie de la promotion sociale et ne disposent pas nécessairement d'un diplôme universitaire. Cette partie reconnaît qu'à la suite d'une mesure transitoire, certains commissaires de l'ancienne police communale n'ont pas de diplôme universitaire. Pour être nommé commissaire divisionnaire de police ou commissaire de police de classe 17 ou supérieure, un diplôme de niveau 1 serait toutefois requis, selon le Conseil des ministres.

A.2.3.3. La partie requérante répond que les officiers de la gendarmerie qui ont été nommés par le biais de la promotion sociale peuvent représenter au maximum un dixième du nombre total d'officiers et que l'article 7, 3°, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie dispose que les cycles de formation d'officier de la gendarmerie étaient de niveau universitaire.

A.2.3.4. Selon le Conseil des ministres, le requérant reconnaît qu'il ne s'agit que d'une part peu importante des officiers. Il relève également que la promotion sociale n'aboutit en aucun cas à un diplôme de licencié. Selon cette partie, ceci a été confirmé dans l'exposé des motifs concernant l'article 32 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.

A.2.4.1. En ce qui concerne le rapport entre le nombre de membres de la gendarmerie et le nombre de membres de la police communale qui bénéficient de l'échelle de commissaire divisionnaire, le requérant se réfère à l'article 248, dernier alinéa de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui dispose que l'attribution des emplois du cadre du corps de police locale emportant l'exercice d'une autorité garantit une répartition proportionnelle des emplois aux anciens membres de la police communale et des brigades territoriales de la police fédérale. Selon le requérant, les dispositions attaquées compromettent cette répartition équilibrée. Selon lui, l'on ne voit par ailleurs pas clairement sur quels chiffres ces dispositions sont basées. La différence entre le nombre de membres de la gendarmerie et le nombre de membres de la police communale qui ont été nommés commissaires divisionnaires peut s'expliquer par le fait qu'à la gendarmerie, chaque officier était de niveau 1, qu'à partir du grade de major, le membre du personnel faisait partie des officiers supérieurs et que le pilier judiciaire compte moins d'officiers de l'ancienne police communale.

A.2.4.2. Le Conseil des ministres répond que lors de l'intégration des différents services de police, un équilibre global a été recherché dans la répartition des emplois d'autorité. Selon cette partie, cela ne signifie pas qu'aucun ajustement n'est possible. Toujours selon le Conseil des ministres, le requérant ne démontre pas que les dispositions attaquées font disparaître cette proportionnalité. Le Conseil des ministres observe également qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur se base sur des chiffres arrêtés au 1er avril 2001, dont il apparaît que, proportionnellement, nettement moins de commissaires divisionnaires proviennent de la police communale.

A.2.4.3. Le requérant répond que les dispositions attaquées auront bien une incidence sur les rapports entre les anciens corps de police, en ce qu'elles donnent des possibilités de promotion supplémentaires aux commissaires en question.

A.2.5.1. Le requérant renvoie également aux arrêts n° 102/2003 du 22 juillet 2003 et n° 27/2007 du 21 février 2007 de la Cour, dont il ressortirait que l'insertion des commissaires-chefs de corps des communes de classe 17 et des commissaires des communes de classe 20 qui ne sont pas chef de corps dans le nouveau grade de commissaire est raisonnablement justifiée.

A.2.5.2. Le Conseil des ministres répond qu'on ne peut déduire de ceci qu'une modification ultérieure de la réglementation sur laquelle la Cour a statué dans les arrêts précités serait contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.2.6. Le Conseil des ministres fait également valoir que le requérant n'indique pas en quoi l'article 184 de la Constitution serait violé.

A.2.7.1. En ce qui concerne la prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres renvoie à la justification des dispositions attaquées contenue dans les travaux préparatoires et à l'avis du Conseil d'Etat, qui a considéré que la proposition n'appelait aucune objection au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.2.7.2. Le requérant répond que le Conseil d'Etat a donné son avis sous réserve, étant donné l'absence de fonctionnaire délégué.

A.2.8.1. Le Conseil des ministres souligne également que les dispositions attaquées vont moins loin que la proposition de loi originale : celle-ci prévoyait la nomination rétroactive au grade de commissaire divisionnaire, alors que les dispositions attaquées prévoient la possibilité d'être désigné, par le biais de la mobilité ou du système des mandats, à une fonction de commissaire divisionnaire. Dès lors, selon cette partie, le système général des insertions au sein du service de police intégré n'est pas modifié.

A.2.8.2. Le requérant répond que les dispositions attaquées offrent des possibilités de promotion supplémentaires à la catégorie d'officiers bénéficiaire, ce qui permet de contourner cette insertion.

A.2.9. Selon le Conseil des ministres, il existe une distinction objective supplémentaire entre les catégories mentionnées dans les dispositions attaquées et les officiers de la gendarmerie : dès avant la réforme des polices, les officiers appartenant aux catégories visées pouvaient postuler, sans formation complémentaire, des fonctions supérieures, notamment pour la fonction de chef de corps de communes plus grandes; en revanche, les commandants de la gendarmerie devaient participer à des examens de major, ce qui correspond à un brevet de direction. Selon cette partie, les dispositions attaquées ont rétabli une possibilité qui existait déjà par le passé.

Quant aux affaires n^{os} 5038 et 5039

A.3. Les requérants exposent qu'ils étaient précédemment commissaires de police et chefs de corps d'une commune de classe 15 ou 16.

A.4.1. Dans un moyen unique, les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que 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 bénéficier des dispositions attaquées.

A.4.2. Selon ces parties, les dispositions attaquées visent à donner aux membres du personnel des services de police qui avaient le grade de commissaire de police et qui étaient soit chef de corps d'un corps de la police communale d'une commune de classe 17, soit n'étaient pas chef de corps d'un corps de la police communale d'une commune de classe 20 les mêmes perspectives de carrière qu'aux commissaires de première classe, à savoir les anciens commissaires divisionnaires de première classe de la police judiciaire. Les requérants exposent que les intéressés peuvent concourir pour des emplois ouverts aux commissaires divisionnaires de police dans le cadre de la mobilité ou pour des fonctions attribuées par mandat.

A.4.3. Les requérants font valoir que les commissaires-chefs de corps de la police communale nommés dans les communes de classe 15 et 16 auraient dû être affectés au cadre des officiers supérieurs et qu'ils doivent donc être traités de la même manière que les commissaires-chefs de corps des communes de classe 17. C'est ce qui ressort, selon eux, des éléments suivants : (i) leur ancienne échelle barémique était supérieure à celle de major et correspondait à l'échelle barémique de lieutenant-colonel; (ii) après la réforme des polices, le rapport entre le nombre de membres du personnel et les officiers supérieurs de la police communale avait baissé de 1,9 à 0,6 %, alors que, pour la gendarmerie, ce rapport était passé de 1,4 à 2,6 %; (iii) les commissaires-chefs de corps d'une commune des classes 15, 16 et 17 n'ont jamais eu la possibilité de valoriser pleinement leur allocation de garde dans leur insertion barémique, notamment en raison de leur trop grande ancienneté; (iv) il ressort 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 que les commissaires de police-chefs de corps des communes des classes 15, 16 et 17 doivent être traités de la même manière et qu'ils doivent être classés dans le cadre des officiers supérieurs; (v) avant la réforme des polices, les commissaires-chefs de corps nommés dans une commune de classe 15, 16 ou 17 avaient sous leurs ordres des commissaires adjoints. Il découle de ce qui précède, selon les requérants, que les commissaires de police-chefs de corps nommés dans une commune de classe 15, 16 ou 17 doivent être traités de la même manière.

A.4.4. La circonstance qu'au sein de la police communale, un diplôme de niveau 1 était requis pour la fonction de commissaire à partir de la classe 17 n'est, selon les requérants, pas de nature à justifier la différence de traitement attaquée. Ils relèvent que cette condition n'est applicable que depuis le 1er janvier 1999 et qu'après cette date, seuls six commissaires de police ont été nommés chefs de corps dans une commune de classe 17.

Ils observent également que, selon l'article 1er de l'arrêté royal du 25 juin 1991 portant les dispositions générales relatives à la formation des officiers de la police communale, aux conditions de nomination au grade d'officier de la police communale et aux conditions de recrutement et de nomination au grade d'aspirant-officier de la police communale, nul ne pouvait être nommé au grade d'officier au sein de la police communale s'il n'était titulaire d'un brevet d'officier de la police communale, délivré après la réussite de l'examen organisé à l'issue d'un cycle de formation portant au minimum sur les matières énumérées à l'article 22 de cet arrêté.

A.5.1.1. Le Conseil des ministres répond que l'article 2 de l'arrêté royal précité du 25 juin 1991 disposait que nul ne pouvait être nommé au grade de commissaire de police d'une commune dont la classe est égale ou supérieure à la classe 17 s'il n'est porteur d'un diplôme ou d'un certificat pris en considération pour le recrutement aux emplois de niveau 1 dans les administrations de l'Etat. Selon lui, il en découle qu'il existe une distinction claire et objective entre, d'une part, les communes de classe 17 et supérieure et, d'autre part, les autres communes. Selon cette partie, l'arrêt n° 102/2003 de la Cour confirme cela.

A.5.1.2. La référence à l'arrêt n° 102/2003 de la Cour n'est, selon les requérants, pas de nature à remettre en cause leur argumentation. En effet, cet arrêt est fondé sur des éléments (l'échelle de traitement dans l'ancien statut, la charge de travail, ainsi que la nature et la fréquence des contacts avec les autorités judiciaires et administratives) qui ne sont actuellement plus pertinentes dans la mesure où les dispositions attaquées reviennent précisément sur la répartition qui était faite en ce qui concerne les insertions. Les requérants observent également que, dans l'arrêt précité, la Cour a considéré que les commissaires non chefs de corps dans les communes de classe 20 exerçaient des fonctions équivalentes en nature et en charge à celles à des commissaires-chefs de corps de communes moins peuplées (B.29.2.3).

A.5.1.3. Le Conseil des ministres réplique que la Cour, dans son arrêt précité, a approuvé la différence de traitement parce que les conditions d'obtention du grade de commissaire étaient plus strictes pour les grandes communes que pour les petites (B.29.2.3). Il soutient que ces conditions plus strictes s'appliquaient également aux commissaires des communes de classe 17, ce qui justifie la différence de traitement instaurée par les dispositions attaquées. En ce qui concerne la référence aux communes de classe 20 dans le considérant précité, le Conseil des ministres fait valoir qu'il ne s'agit manifestement pas de communes moins densément peuplées de classe 15 ou 16. Selon le Conseil des ministres, les communes moins densément peuplées qui sont visées sont les communes de classe 17.

A.5.2. Le fait que les commissaires-chefs de corps des communes de classe 15 et 16 sont parfois traités de la même manière que les commissaires-chefs de corps des communes de classe 17 n'empêche pas, selon le Conseil des ministres, qu'il existe en l'espèce une distinction objective : en effet, il s'agit de communes plus grandes, comptant davantage d'habitants et dont le corps de police est plus important.

A.5.3.1. Le Conseil des ministres observe également que les fonctions de chef de corps des communes de classe 16 ou inférieure sont comparables aux fonctions de commandant de brigade de gendarmerie (les grades d'adjudant ou d'adjudant-chef) et que ces membres du personnel ont été intégrés en tant que commissaire et non en tant que commissaire divisionnaire. Il se réfère à cet égard à nouveau à l'arrêt n° 102/2003 de la Cour. Le Conseil des ministres observe également que, si les arguments des requérants étaient corrects, on serait obligé d'accorder les mêmes avantages à tous les commandants de brigade de gendarmerie et, *a fortiori*, à leurs supérieurs.

A.5.3.2. Les requérants répondent que, dans l'arrêt précité, la Cour a répondu à un moyen qui faisait grief à l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police d'établir une différence de traitement entre les adjudants et les adjudants-chefs, les commandants de brigade et les membres du personnel de l'ancienne gendarmerie titulaires du même grade, non commandants de brigade. Selon eux, cet arrêt n'implique nullement que, si l'on suivait leurs arguments, tous les commandants de brigade de gendarmerie devraient recevoir les mêmes avantages, étant donné que les commandants de brigade de gendarmerie sont, dans cet arrêt, comparés aux chefs de corps de la police communale envisagés de manière globale.

A.5.3.3. Le Conseil des ministres réplique que si les anciens chefs de corps des communes de classe 15 et 16 devaient bénéficier eux-aussi de la mesure en cause, les membres du personnel sans diplôme de niveau 1 qui dirigeaient la police d'une petite commune seraient avantagés, de sorte que tous les commandants de brigade de gendarmerie devraient recevoir le même avantage.

A.5.4. Le fait que la condition de diplôme n'était applicable qu'à partir du 1er janvier 1999 était, selon le Conseil des ministres, justifié par la nécessité d'assurer la continuité du service public et n'enlève en tout cas rien au constat qu'il a été considéré que le diplôme de niveau 1 était requis pour une nomination au grade de commissaire des communes de classe 17 ou supérieure et non pour les communes des classes inférieures. Selon cette partie, ceci montre que le législateur a estimé qu'à partir de la classe 17, la fonction était plus lourde et qu'une formation supérieure était requise. Selon lui, la condition de diplôme ne fait que traduire cela.

- B -

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 n^{os} 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.9*bis* 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.27*bis* 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 26 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 n^{os} 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 135^{ter} 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 originale 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 135^{ter} 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 2001, 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 promu 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 2002, 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 n^{os} 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,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt