

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 209.235 du 25 novembre 2010

A.191.572/VIII-6768

En cause : **la zone de police 5344 Schaerbeek,
Evere et Saint-Josse-ten-Noode,**

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG et
Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 février 2009 par la zone de police 5344 qui demande l'annulation de " l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2008, annulant la délibération A/002 du 4 novembre 2008 du Conseil de police Schaerbeek, Evere, Saint-Josse-ten-Noode concernant la pondération des fonctions Calog A.";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 23 août 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 novembre 2010;

Vu la lettre du 14 septembre 2010 remettant l'affaire à l'audience publique du 19 novembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Frédéric VAN de GEJUCHTE, loco Me Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le cadre administratif et logistique des services de police (CALog) est composé de quatre niveaux : les niveaux A, B, C et D.

Chaque niveau comprend plusieurs grades parmi lesquels figurent au moins un grade commun et plusieurs grades spécifiques. Il s'agit, pour le niveau A, du grade commun de conseiller et des grades spécifiques de conseiller-ICT, d'ingénieur, de médecin, de dentiste, de vétérinaire, de pharmacien et de comptable spécial.

Suivant l'article II.III.14 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), tel que modifié par l'arrêté royal du 23 mars 2007, le niveau A comprend cinq classes, numérotées de A1 à A5 et auxquelles plusieurs échelles de traitement sont liées. Les conseillers en prévention et les membres du personnel revêtus d'un grade spécifique appartiennent au moins à la classe A2.

Les fonctions de niveau A sont réparties dans les classes après une pondération sur la base d'une matrice à deux axes, l'encadrement et la contribution,

comportant chacun quatre critères. Le Ministre de l'Intérieur est habilité à fixer des modalités relatives à cette pondération.

2. En exécution de cette dernière disposition, un arrêté ministériel relatif à la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police a été pris le 5 juin 2007. Il est assorti d'une circulaire du même jour, la circulaire GPI 60.

L'arrêté ministériel prévoit, en son article 2, que c'est à l'autorité de nomination qu'il revient de mettre en oeuvre le système de pondération pour chaque fonction concernée.

La circulaire explique, quant à elle, que la direction de la mobilité et de la gestion du personnel de la direction générale de l'appui et de la gestion de la police fédérale (DGS/DSP) invitera les chefs de zone à lui communiquer une proposition motivée de pondération des fonctions de niveau A du CALog de leur zone de police, que la DGS/DSP émettra à propos de cette proposition un avis portant sur le respect des principes et l'application cohérente des critères de pondération, que cet avis sera joint à la proposition du chef de zone en vue de la concertation en comité de concertation de base, que l'autorité de nomination, c'est-à-dire le conseil communal ou le conseil de police, établira cette pondération et, enfin, que celle-ci sera transmise à l'autorité de tutelle.

3. Le directeur général de l'appui et de la gestion lance une invitation aux chefs de zone le 16 juillet 2007.

Le chef de zone de la requérante émet ses propositions les 17 octobre 2007, 18 et 19 septembre 2007, 6 juillet 2008 ainsi qu'à des dates inconnues.

Le 29 juillet 2008, la DGS/DSP émet, à propos de certaines de ces propositions, un avis divergent qui est moins favorable aux fonctions concernées.

Le comité de concertation rend son avis le 4 septembre 2008.

Par une délibération du 4 novembre 2008, le conseil de police de la requérante répartit l'ensemble des fonctions de niveau A dans les classes en se démarquant nettement de l'avis de la DGS/DSP.

Enfin, le ministre-président du gouvernement de la partie adverse, chargé des pouvoirs locaux, annule cette délibération le 23 décembre 2008.

Sa décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

" Considérant que par cette décision [du 4 novembre 2008] la zone [requérante] déroge à l'avis de la direction du personnel (DGS/DSP) prévu par la circulaire GPI 60 du 5 juin 2007;

Considérant qu'une dérogation aux directives contenues dans la circulaire GPI 60 conduira dans le cas présent à une rupture de l'équilibre entre les échelles de traitement des différentes zones et entre les deux niveaux (fédéral et local) de la police intégrée, ce qui ne se justifie pas;

Considérant que l'article 119 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI) stipule : le statut est le même pour tous les fonctionnaires de police, qu'ils appartiennent à la police fédérale ou à la police locale;

Considérant que les travaux préparatoires précisent la ratio legis de cet article : cette disposition constitue un élément essentiel du caractère intégré des services de police puisqu'elle consacre le «statut» identique des diverses catégories de personnel tant au niveau fédéral qu'au niveau local, que conformément à cet article, tous les policiers auront le même statut. Les deux niveaux seront appelés à travailler ensemble et où la mobilité sera possible entre les deux niveaux et, au niveau local, de police locale à police locale [sic];

Considérant que la circulaire GPI 60 du 5 juin 2007 concernant la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police stipule e.a. que :

Concrètement, dès la parution des textes légaux et réglementaires relatifs à la nouvelle carrière du personnel calog, la direction de la mobilité et de la gestion du personnel (DGS/DSP) invitera les responsables (chefs de corps, commissaire général et directeurs généraux) à réaliser la pondération des fonctions se trouvant sous leur responsabilité selon les principes définis dans la présente circulaire;

que les chefs de zone seront invités à communiquer leur proposition motivée à DGS/DSP qui remettra un avis à propos de celle-ci (respect des principes, application cohérente des critères). Cet avis sera joint à la proposition du chef de corps en vue de la concertation avec les organisations syndicales;

que le commissaire général et les directeurs généraux communiqueront leur proposition de pondération motivée à DGS/DSP qui la validera...

Que c'est le rôle de la DGS/DSP de veiller à ce que les principes en matière de pondération soient appliqués de manière cohérente et uniforme au sein de la police intégrée ...;

Considérant que les critères énoncés dans les textes légaux ci-dessus reflètent le principe de l'équivalence des traitements du personnel des différents services publics déjà énoncé par le législateur dans l'arrêté-loi du 10 janvier 1947 et dans les lois du 14 février 1961 et du 27 juillet 1961, pour autant qu'ils exercent des responsabilités semblables qui requièrent les mêmes aptitudes; que la jurisprudence du Conseil d'État (C.E., ville de Bruxelles, n/ 20.189 du 13 mars 1980) déduit de ce principe posé par le législateur, que l'harmonisation des traitements est un principe d'intérêt général; que le principe précité de l'équivalence des traitements exprime en outre le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi; qu'un conseiller en prévention SIPPT exécute les mêmes tâches que son équivalent dans les autres zones ou au niveau de la police fédérale;

Considérant que la zone de police [requérante] est la première zone à ne pas suivre l'avis de la DSP, contrairement au niveau fédéral où l'avis a toujours été suivi sans exception, et ceci sans aucune forme de motivation;

Considérant que la zone [requérante] ne mentionne pas l'avis et ne mentionne pas non plus la raison pour laquelle elle ne tient pas compte des avis motivés de la DSP; que la décision déroge ici au principe d'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif. C'est en effet un principe général de droit que tout acte doit être soutenu par des motifs acceptables en droit comme en fait et qui doivent être contrôlables à cet effet. La section de législation du Conseil d'État décrit même l'obligation de motivation matérielle comme un droit fondamental non-écrit (avis du 15 février 1984, Sénat, 1981-82, n/ 33/2);

Considérant que l'impact financier de la mesure envisagée n'est pas évalué; que toute augmentation de frais de personnel devra être financée par les communes au travers de leur dotation à la zone; que conformément à l'article 252 de la nouvelle loi communale, les communes doivent présenter des budgets en équilibre; que dès lors toute mesure pouvant avoir des répercussions financières importantes et récurrentes doit être évaluée de manière précise;

Considérant que la présente délibération [lire: la délibération du 4 novembre 2008] viole la loi et blesse l'intérêt général";

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 162, alinéa 2, 6/ de la Constitution; de l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les zones de police pluricommunales de la Région de Bruxelles-Capitale; des articles II.III.14 et VI.II.14 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police; de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 relatif à la pondération des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique des services de police; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; du principe général d'administration raisonnable et d'équitable procédure; du principe général de préparation avec soin des actes administratifs, de l'absence ou de l'insuffisance des motifs, de l'incohérence dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation;

que, dans une première branche, la requérante fait grief à la partie adverse d'avoir appuyé son raisonnement sur le simple constat que le conseil de police n'avait pas suivi l'avis de la DGS/DSP donné conformément à la circulaire GPI 60; qu'elle fait valoir que la décision qu'elle a prise s'explique sur l'application des différents critères et rencontre l'avis de la DGS/DSP; qu'elle relève en outre que la circulaire GPI 60 ne saurait fonder l'acte attaqué puisqu'elle n'a aucune valeur normative à moins d'être irrégulière; que, dans une deuxième branche, la requérante reproche à la partie adverse d'avoir motivé sa décision par référence aux principes de l'unicité du statut et de l'équivalence des rémunérations, sans avoir apporté la démonstration concrète de ce que la délibération annulée violait la loi ou blessait l'intérêt général; que, dans une troisième branche, la requérante reproche à la partie adverse d'avoir estimé que la décision du conseil de

police du 4 novembre 2008 n'était pas motivée par rapport à l'avis de la DGS/DSP et ne répondait pas aux considérations émises par celui-ci; que, dans une quatrième branche, elle fait valoir, document à l'appui, que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse dans l'acte attaqué, elle a bien évalué les répercussions financières de sa décision; qu'enfin, dans une cinquième branche, elle fait grief à la partie adverse d'avoir annulé l'ensemble de sa délibération, qui concernait quinze fonctions de niveau A, alors que l'avis de la DGS/DSP n'était divergent que pour sept d'entre elles et que la partie adverse n'a même pas déclaré faire sien l'ensemble de cet avis mais uniquement celui relatif à la fonction de conseiller en prévention SIPPT;

Considérant que la partie adverse estime que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article VI.II.14 PJPol, la requérante n'indiquant pas en quoi cette disposition aurait été violée; qu'à propos de la première branche du moyen, elle soutient qu'elle n'avait pas à refaire ce qui avait été fait par la DGS/DSP dès lors qu'elle estimait pouvoir faire siennes les observations formulées dans l'avis de cette direction; qu'en ce qui concerne la deuxième branche, elle insiste sur le caractère dérogatoire du classement des fonctions opéré par la requérante et sur la nécessité qu'une telle dérogation fasse l'objet d'une motivation particulière; qu'à propos de la troisième branche, elle soutient que la motivation de la délibération annulée faisait certes référence à l'avis de la DGS/DSP mais n'y répondait pas de manière circonstanciée et ne renseignait pas les raisons précises pour lesquelles la requérante avait estimé devoir s'écarter de cet avis; que la partie adverse considère également que le motif de la décision attaquée critiqué dans les première et troisième branches du moyen est un motif déterminant qui justifiait, à lui seul, l'annulation de la délibération du conseil de police; que la partie adverse reconnaît que la quatrième branche du moyen est fondée, mais soutient que le motif critiqué dans cette branche revêt un caractère accessoire; qu'enfin la partie adverse soutient, à propos de la cinquième branche du moyen, que la délibération annulée formait un tout indivisible dont il n'était pas possible d'appliquer une partie et pas l'autre;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait que l'avis de la DGS/DSP était circonstancié et motivé; qu'elle considère que le conseil de police avait l'obligation de rencontrer de manière précise les conclusions de cet avis; qu'elle en déduit que c'est à bon droit que l'acte attaqué reproche au conseil de police de ne pas avoir motivé sa décision à suffisance; qu'elle conclut que les deuxième et troisième motifs sur lesquels se fonde l'acte attaqué sont avérés; que selon elle ces motifs suffisaient à eux seuls à justifier l'exercice de la tutelle d'annulation;

Considérant que la décision par laquelle l'autorité de tutelle annule une décision d'une autorité subordonnée doit reposer sur une motivation formelle établissant que l'acte censuré est contraire à la loi ou blesse l'intérêt général; qu'en l'espèce l'acte attaqué se fonde sur les constatations que la décision du conseil de police du 4 novembre 2008 se départit de manière injustifiée de l'avis rendu par la DGS/DSP en application de la circulaire GPI 60 du 5 juillet 2007, contrevient au principe de l'unicité du statut et de l'équivalence des rémunérations et n'a pas été accompagnée d'une évaluation des répercussions financières qu'elle implique;

Considérant que la décision du conseil de police du 4 novembre 2008 est conforme à l'avis de la DGS/DSP pour huit fonctions sur les quinze examinées; que cette décision s'explique sur la manière dont les différents critères ont été appliqués; que certes l'avis de la DGS/DSP divergeait en ce qui concerne cette évaluation; que, toutefois, ledit avis prévu uniquement sur la base d'une circulaire dénuée de valeur réglementaire, n'était nullement contraignant; que le simple fait de ne pas le suivre ne peut dès lors conduire au constat d'illégalité de la décision du conseil de police; qu'il appartenait à l'autorité de tutelle d'établir que le conseil de police n'avait pas appliqué les critères de manière régulière et conforme à l'intérêt général et de justifier ce constat; qu'en ce qui concerne le principe d'unicité du statut et des rémunérations, la partie adverse ne peut reprocher à la requérante d'avoir mis en œuvre une prérogative qui lui est expressément conférée par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007 précité; que le pouvoir reconnu aux zones de police en ce qui concerne la pondération des fonctions de niveau A n'a pas de sens si elle doit conduire à un régime de pondération uniforme au sein des différentes zones de police; qu'en ce qui concerne le prétendu défaut d'évaluation de l'impact budgétaire, la partie adverse reconnaît que ce motif est inexact;

Considérant qu'il résulte des considérations qui précèdent que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs légalement admissibles et ne démontre pas en quoi la décision du conseil de police du 4 novembre 2008 serait illégale ou blesserait l'intérêt général; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2008, annulant la délibération A/002 du 4 novembre 2008 du Conseil de police Schaerbeek, Evere, Saint-Josse-ten-Noode concernant la pondération des fonctions Calog A.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq novembre deux mille dix par :

M ^{me}	VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me}	DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.