

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 217.591 du 27 janvier 2012

A. 191.353/ XI-18.423

En cause : **BOURDON** Isabelle,
ayant élu domicile chez
Me L. MARKEY, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 février 2009 par Isabelle BOURDON, qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 8 décembre 2008 «portant la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. 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 8 décembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 janvier 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Fl. TYS, loco Me L. MARKEY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme B. FLAMEND, conseillère juriste, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Les faits :

1. La requérante, porteur du diplôme d'ingénieur commercial et recrutée en 1997 au sein des services de police, exerce aujourd'hui la fonction d' «analyste stratégique de criminalité» au sein du cadre administratif et logistique de la police fédérale. Elle est revêtue du grade de conseiller, le grade commun de niveau A.

2. L'article II.III.14 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (dénommé «AR MAMMOUTH»), tel que modifié par l'arrêté royal du 23 mars 2007, répartit les fonctions du niveau A dans cinq classes (numérotées de A1 à A5), auxquelles plusieurs échelles de traitement sont liées.

Les fonctions de niveau A sont réparties dans les classes après une pondération sur la base d'une matrice à deux axes, «l'axe encadrement» et «l'axe contribution», lesquels comportent différents critères. Le ministre de l'Intérieur est habilité à fixer des modalités relatives à cette pondération.

3. En exécution de la disposition précitée, 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 explicative du même jour, la circulaire GPI 60.

Cet arrêté ministériel prévoit, en son article 2, que c'est à l'autorité de nomination, c'est-à-dire le ministre ou le conseil de police, qu'il revient de mettre en œuvre le système de pondération pour chaque agent concerné.

4. Deux nouveaux arrêtés ministériels sont intervenus, le 8 décembre 2008, pour les membres du cadre administratif et logistique de niveau A de la police fédérale.

Le premier arrêté, qui est attaqué dans le présent recours, porte la répartition en classes des fonctions de niveau A. La fonction de la requérante est ainsi rangée dans la classe A1.

Le second arrêté, qui fait l'objet d'un autre recours de la même requérante enrôlé sous le n° A. 191.360/XI-18.426, porte la nomination dans une classe de chaque membre du personnel concerné.

5. Par application des arrêtés ministériels précités, la requérante a été classée par son directeur en classe 1 et dans l'échelle de traitement A11, depuis le 1^{er} septembre 2007. A l'appui de son recours, elle expose qu'elle s'est aperçue à la lecture du tableau de nomination que des collègues analystes ayant suivi la même formation, se voient attribuer la classe 2. Elle estime qu'elle n'est pas traitée de manière identique par rapport à ses collègues et qu'elle subit un préjudice pécuniaire et une progression barémique plus faible.

La recevabilité du recours :

Considérant que la partie adverse soulève dans son mémoire en réponse une exception d'irrecevabilité du recours, déduite de ce que la requérante n'aurait aucun intérêt à obtenir l'annulation de l'arrêté attaqué; que la partie adverse expose qu' «elle ne voit pas très bien l'inconvénient direct que subit la requérante suite à l'adoption de l'acte attaqué»; qu'elle ajoute que l'arrêté ministériel du 8 décembre 2008 a été pris dans le cadre d'une compétence liée et souligne que la requérante aurait dû poursuivre l'annulation de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007, qui a institué les critères sur la base desquels sa fonction a été rangée dans la classe A1; que la partie adverse soutient aussi que l'annulation de la décision attaquée ne procurerait aucun avantage à la requérante, dans la mesure où celle-ci ne verrait pas pour autant sa fonction rangée dans la classe A2, comme elle le souhaite;

Considérant qu'en exécution de l'article II.III.14, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 30 mars 2001, le ministre de l'Intérieur a, par l'arrêté du 5 juin 2007, défini l'ensemble des critères de pondération énumérés par l'arrêté royal du 30 mars 2001 pour les deux axes «encadrement» et «contribution»; que les définitions et les règles contenues dans cet arrêté ministériel confèrent à l'autorité de nomination chargée de les appliquer un pouvoir d'appréciation, tantôt restreint, tantôt étendu : par exemple, le critère «hiérarchie descendante» (axe «encadrement») fait correspondre au nombre de personnes placées sous l'autorité de l'agent concerné, une valeur comprise entre 0 et 6 suivant un tableau en annexe, qui ne laisse pratiquement aucune marge de manœuvre à l'autorité de nomination; que par contre, le critère «complexité des problèmes traités» (axe «contribution») fait correspondre

au degré de complexité de ces problèmes, une valeur comprise entre 1 et 3 selon que ces problèmes sont d'un niveau opérationnel, tactique ou stratégique, ce qui laisse à l'autorité de nomination une marge de manœuvre plus large puisqu'il implique une évaluation par elle du contenu de la fonction; qu'il en va de même du critère «impact de la fonction» (axe «contribution»), qui fait correspondre au nombre de membres du personnel dont la situation statutaire ou fonctionnelle peut être influencée par une seule action, une valeur comprise entre 0 et 4 suivant un tableau qui implique une évaluation par l'autorité des répercussions qu'ont les actes de la fonction sur les collaborateurs du service police concerné; qu'il y a lieu d'en déduire que c'est dans le cadre d'une compétence globalement discrétionnaire, et non dans le cadre d'une compétence liée comme le soutient la partie adverse, que l'autorité de nomination est amenée à appliquer les critères de pondération aux agents concernés;

Considérant que la partie adverse ne peut pas davantage être suivie lorsqu'elle argumente que la requérante aurait dû poursuivre l'annulation de l'arrêté ministériel du 5 juin 2007, qui a institué les critères sur la base desquels sa fonction a été rangée dans la classe A1; qu'en effet, la requérante a pu considérer que cet arrêté ministériel ne lui causait aucun grief à l'époque et décider, en conséquence, de ne pas en poursuivre l'annulation devant le Conseil d'État; que pour le surplus, la requête comporte une justification adéquate de l'intérêt de la requérante à poursuivre l'annulation de l'arrêté ministériel du 8 décembre 2008, en ce que celui-ci est susceptible de s'appliquer à tout membre du cadre administratif et logistique de niveau A, dont la requérante qui voit la fonction qu'elle occupe rangée dans la classe A1;

Considérant qu'il résulte de ces développements que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse dans son mémoire en réponse doit être rejetée;

Le sort de l'arrêté attaqué :

Considérant que la partie adverse, par son dernier mémoire daté du 2 juillet 2010, a informé le Conseil d'État que l'arrêté ministériel attaqué du 8 décembre 2008, avait été abrogé par un arrêté ministériel du 22 juin 2010, publié au Bulletin du personnel le 29 juin 2010 avec le numéro 0001/10/05; que la partie adverse en conclut que le recours n'a plus d'objet;

Considérant cependant que par son arrêt n° 217.528 prononcé le 24 janvier 2012, le Conseil d'État a annulé le nouvel arrêté ministériel du 22 juin 2010; que dans la mesure où cet arrêté, qui ne fait plus partie de l'ordonnancement

juridique, abrogeait l'arrêté du 8 décembre 2008, celui-ci est à nouveau en vigueur; qu'il s'ensuit que le présent recours n'a pas perdu son objet; qu'il en va d'autant plus ainsi qu'avant son abrogation, l'arrêté ministériel du 8 décembre 2008 avait produit des effets de droit pour le passé;

Examen au fond :

Considérant qu'à l'appui de son recours, la requérante soulève quatre moyens :

- le premier pris de la violation 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 déterminant les réglementations de base, en ce que l'autorité n'a pas soumis le projet d'arrêté ministériel concerné au comité de négociation, alors que cet arrêté touche au statut pécuniaire et administratif des agents du niveau A;
- le deuxième pris de la violation des articles 105 et 184 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté attaqué et de la violation des principes relatifs aux délégations de pouvoirs, en ce que la Constitution et les dispositions de la loi du 26 avril 2002 relatives à la définition des classes et à la pondération habilitent le Roi, et lui seul, à mettre en œuvre ces dispositions;
- le troisième moyen pris de la violation des principes de bonne administration et de l'article 159 de la Constitution, en ce que l'arrêté ministériel attaqué du 8 décembre 2008 se fonde sur d'autres arrêtés ministériels des 5 juin 2007 et 16 août 2008, répartissant les compétences, alors même que le Roi ne pouvait déléguer ce pouvoir au ministre;
- le dernier moyen pris de la violation des principes de non-rétroactivité des actes administratifs et de sécurité juridique, de l'article 2 du Code civil, et de l'article 190 de la Constitution, en ce que l'arrêté attaqué a un effet rétroactif au 1^{er} septembre 2007 alors qu'une réglementation ne peut produire d'effets avant sa notification;

Considérant que le premier auditeur-rapporteur soulève d'office dans son rapport un moyen pris de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui prévoit que les ministres, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis de la section de législation, le texte de tous projets d'arrêtés réglementaires;

Considérant que la partie adverse, dans son dernier mémoire, ne fait valoir aucun argument en vue de contredire la conclusion du rapport du premier auditeur-rapporteur;

Considérant que le Conseil d'État tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'État participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et par là la sécurité juridique; que telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, la consultation de la section de législation constitue une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel; que l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire; que toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office;

Considérant que l'arrêté ministériel attaqué du 8 décembre 2008 portant la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale, trouve son fondement dans l'article II.III.14 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police; que cette disposition prévoit que le ministre de l'Intérieur peut fixer des modalités relatives à la répartition en classes des fonctions susvisées;

Considérant que l'acte réglementaire est celui qui a pour objet de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et l'avenir; qu'au moment où il a été pris, l'arrêté ministériel du 8 décembre 2008 avait vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes qui occupent ou qui occuperaient une fonction de niveau A dans le cadre administratif et logistique de la police fédérale, et est partant réglementaire;

Considérant que cet arrêté n'a cependant pas été soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'État et ne porte en son préambule aucune justification de l'urgence qu'il y aurait eu à l'adopter en omettant cette consultation; qu'étant pris en violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'arrêté attaqué doit être annulé, le moyen soulevé d'office par le premier auditeur-rapporteur étant fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les moyens invoqués dans la requête, lesquels, à les supposer fondés, ne sauraient entraîner une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 8 décembre 2008 portant la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Bulletin du personnel dans les mêmes formes que l'arrêté ministériel annulé.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-sept janvier deux mille douze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre f.f.,
M. J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M. X. DUPONT,	greffier,

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT