

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.198 du 30 juin 2022

A. 228.890/VIII-11.239

En cause : **LAMBERT** Patrice,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et
Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2019, Patrice Lambert demande l'annulation de l'arrêté royal du 20 juin 2019 'modifiant la position juridique pécuniaire du personnel des services de police', publié au *Moniteur belge* du 26 juin. 2019.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire et la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 9 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 juin 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Victor Davain, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sophie Adriaenssen, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Titulaire d'un graduat en comptabilité, le requérant s'inscrit en 2003 au premier concours organisé en vue de recruter des inspecteurs principaux spécialisés pour la police intégrée, notamment dans le domaine « comptabilité ».

2. Lauréat du concours, il est recruté le 1^{er} mars 2004 comme aspirant inspecteur principal de police le 1^{er} mars 2004, dans l'échelle barémique M1.2.

3. Après 25 mois de formation, il est nommé au grade d'inspecteur principal avec spécialisation particulière le 1^{er} avril 2006.

4. À la date d'introduction de sa requête, il bénéficie de l'échelle M3.2

5. Les autres faits utiles à l'examen du recours sont exposés dans l'arrêt n° 254.197 prononcé ce jour.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué a uniquement prévu une nouvelle échelle barémique pour l'inspecteur principal non spécialisé qui pourra ainsi bénéficier, après 6 ans dans l'échelle barémique M4.1, d'une échelle M5 et qu'une échelle nouvelle M5.2 n'a pas été instaurée pour l'inspecteur principal spécialisé. Il expose qu'il aura atteint le maximum de l'échelle M4.2 dans 8 ans lorsqu'il sera âgé de 56 ans et qu'il restera ainsi bloqué dans cette échelle barémique pendant 11 ans jusqu'à sa mise à la retraite à 67 ans. Il en déduit que l'acte attaqué le prive d'une évolution de carrière pour les 11 dernières années de travail jusqu'à son départ à la retraite. Il ajoute que l'acte attaqué prévoit une évolution de carrière dans l'échelle M4.1 pendant 29 ans pour les inspecteurs principaux (sans spécialisation) mais non pour les inspecteurs principaux avec spécialisation dans l'échelle M4.2 qui ne comporte des augmentations intercalaires que pendant 25 ans. Il en conclut que l'acte attaqué l'affecte défavorablement.

La partie adverse fait valoir que le Conseil d'État peut prononcer l'annulation partielle d'un acte divisible, notamment lorsque le requérant n'a qu'un intérêt partiel au recours. Elle soutient qu'en l'espèce, le requérant ne justifie d'un intérêt au recours qu'en tant que l'acte attaqué modifie les échelles de traitement applicables aux inspecteurs principaux de police dès lors que les moyens de la requête ne remettent en cause que les nouvelles échelles de traitement applicables aux inspecteurs principaux de police, à savoir les articles 3, 9, 26, 27 et 40 de l'acte attaqué. Elle en déduit qu'à supposer qu'un des moyens soit jugé fondé, une annulation partielle doit être admise, ce qui permettrait, au surplus, de préserver l'économie générale de l'arrêté. Elle en conclut que le recours n'est pas recevable en ce qu'il est dirigé contre l'ensemble de l'acte attaqué et ne pourrait être déclaré recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre ses articles 3, 9, 26, 27 et 40.

Dans son mémoire en réplique, le requérant ne conteste pas ne pas avoir intérêt à l'annulation de l'ensemble de l'acte attaqué ni la possibilité d'une annulation partielle mais fait valoir que l'illégalité qui serait constatée sur la base du premier moyen ne se limite pas aux dispositions mises en cause dans le cadre du second moyen.

IV.2. Appréciation

Il n'est pas contesté que l'arrêté attaqué est susceptible de faire grief au requérant. La question du sort à réserver à l'arrêté attaqué (annulation totale ou partielle) en cas de constat d'une illégalité est liée à l'examen des moyens.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du non-respect de la coutume constitutionnelle sur le traitement des affaires courantes.

Il fait valoir que l'acte attaqué a été adopté alors que le gouvernement était, à la suite des élections du 26 mai 2019, démissionnaire et que des discussions étaient menées pour la constitution d'un nouveau gouvernement. Il soutient qu'à la suite de la démission du gouvernement et des élections fédérales, le gouvernement fédéral ne pouvait plus qu'expédier les affaires courantes, soit les affaires de gestion journalière, les affaires urgentes et les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement et conduite ensuite à son terme sans célérité inhabituelle pour autant que le résultat de la procédure ne soit pas sur le plan de la politique générale d'une importance telle qu'elle ne puissent être décidées que par un gouvernement jouissant de la confiance du parlement. Il estime que les modifications du statut pécuniaire du personnel des services de police qu'introduit l'acte attaqué ne peuvent être considérées comme une affaire de gestion journalière dès lors qu'il s'agit d'une réforme d'envergure. Il ajoute qu'il n'apparaît pas que l'acte attaqué soit l'aboutissement d'une procédure régulièrement et normalement engagée avant la démission du gouvernement et les élections. Il fait valoir qu'il résulte de l'introduction de la note du Conseil des ministres qui accompagnait le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État que la partie adverse a entendu procéder à une revalorisation du statut pécuniaire des services de police dans le but d'assurer un rattrapage par rapport à la fonction publique fédérale et que cette note précise que les échelles de traitement du cadre opérationnel des services de police n'ont plus évolué depuis 2001. Il prétend que ces éléments attestent de l'importance de la réforme mise en place par l'acte attaqué. Il en déduit qu'il ne pouvait être adopté par un gouvernement démissionnaire tenu d'expédier des affaires courantes. Il ajoute que les règles du statut pécuniaire affectent le droit fondamental que consacre l'article 23 de la Constitution à

rémunération équitable. Il expose que si la section de législation du Conseil d'État estimait ne pas être en mesure de vérifier la compétence du gouvernement fédéral à cet égard, elle a souligné que « l'importance de la réforme en projet en matière de carrière pécuniaire » rendait utile que le projet soit accompagné d'un rapport au Roi.

Dans son mémoire en réplique, il soutient que l'acte attaqué n'est pas un acte qui, même s'il procédait d'une poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la démission du gouvernement, peut être considéré comme relevant de la notion d'affaires courantes en raison de l'importance qu'il revêt. Il répète qu'il s'agit d'une réforme d'envergure du statut pécuniaire des membres du personnel des services de police, touchant ainsi au droit fondamental au traitement que consacre l'article 23 de la Constitution. Il expose qu'une telle réforme implique des choix, en opportunité, importants, et notamment celui, fondamental, d'adopter un texte pour lequel il n'avait pas l'accord de toutes les organisations syndicales représentatives du personnel des services de police. Il en déduit que, même si la procédure d'adoption de l'acte attaqué avait débuté avant la période d'affaires courantes, il ne s'agissait pas d'un acte d'une importance telle qu'il pouvait être décidé par un gouvernement qui ne jouissait plus de la confiance du parlement.

Dans son dernier mémoire, il insiste à nouveau sur l'importance des choix que nécessitait l'acte attaqué. Selon lui en attestent les divergences fondamentales entre les organisations représentatives du personnel sur la revalorisation de certaines échelles barémiques et en particulier celles des inspecteurs de police avec spécialité particulière qui sont « au cœur » du recours.

V.2. Appréciation

L'arrêté royal attaqué a été adopté le 20 juin 2019. Le Roi avait accepté la démission du gouvernement le 21 décembre 2018 et aucun nouveau gouvernement n'avait été installé depuis lors, de telle sorte que, conformément à la coutume constitutionnelle, le gouvernement ne pouvait traiter que des affaires courantes.

Il est généralement admis que trois catégories d'affaires peuvent ainsi être traitées par un gouvernement démissionnaire ou n'ayant pas ou plus la confiance du parlement, à savoir les affaires urgentes, les affaires qui relèvent de la gestion quotidienne et les affaires dites « en cours », soit celles qui constituent la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant, selon le cas, la démission du gouvernement ou la dissolution du parlement. Pour qu'une affaire

relève de cette dernière catégorie, il est requis que la procédure qui a donné lieu à l'arrêté concerné ait été engagée un certain temps avant la période critique, qu'elle ait ensuite été réglée sans précipitation et que la décision finale ne contienne pas de nouveaux choix politiques importants.

En l'espèce, il ressort de l'exposé des faits et du dossier administratif que la procédure a été entamée et que les choix politiques ont été effectués un certain temps avant la démission du gouvernement en date du 21 décembre 2018. En effet, le projet de réglementation a été soumis à la négociation syndicale et a fait l'objet de deux protocoles, respectivement conclus le 14 mars 2018 et le 30 mai 2018, le deuxième contenant en annexe, notamment, les dispositions modificatives en projet de l'arrêté royal modifié par l'arrêté attaqué. L'inspecteur des Finances a donné son avis le 24 octobre 2018 et l'accord des ministres ayant respectivement le Budget et la Fonction publique dans leurs attributions ont également été sollicités avant la démission du gouvernement. Il est vrai que la ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions a, postérieurement à la démission du gouvernement, refusé de donner son accord « sur les dispositions relatives à l'octroi à partir de 2023 des chèques-repas » mais, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet a été soumis au Conseil des ministres qui, lui, a donné son accord, sans que les dispositions ayant fait préalablement l'objet du refus d'accord aient été modifiées. Contrairement à ce que soutient le requérant, la circonstance que bien avant la démission du gouvernement, la réglementation attaquée a été négociée avec les organisations syndicales représentatives, a fait l'objet d'un protocole d'accord avec trois de ces organisations syndicales sur quatre, a été soumise au contrôle administratif et budgétaire et n'a plus été modifiée substantiellement par la suite a donc bien pour conséquence qu'il est permis de considérer que les choix politiques importants dont l'arrêté attaqué est la traduction ont déjà été effectués avant cette démission par la partie adverse et que celle-ci n'a pas agi dans la précipitation, de telle sorte qu'il y a lieu de considérer que l'adoption de l'arrêté royal attaqué entre dans la catégorie des affaires « en cours » qu'un gouvernement en affaires courantes peut adopter. Cet arrêté royal peut en effet être considéré comme le résultat final d'une procédure normalement entamée et normalement achevée et clôturée, et non comme le résultat surprenant d'une opération conçue soudainement par un ministre qui, n'étant plus politiquement responsable, agit en dehors des conditions constitutionnelles normales.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un second moyen du défaut de motivation et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Il fait valoir que les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée, que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que la nature des principes en cause, le principe d'égalité étant violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Il expose qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne permet qu'aux inspecteurs principaux de police sans spécialité de bénéficier, en fin de carrière, après 6 ans dans la dernière échelle de traitement M4.1, d'une nouvelle progression barémique dans l'échelle M5 mais non les inspecteurs principaux avec spécialité. Il répète que l'acte attaqué prévoit une évolution de carrière dans l'échelle M4.1 pendant 29 ans pour les inspecteurs principaux, mais non pour les inspecteurs principaux avec spécialité dans l'échelle M4.2 qui ne comporte des augmentations intercalaires que pendant 25 ans. Il n'aperçoit pas les motifs objectifs et raisonnables qui justifieraient les différences de traitement litigieuses entre les inspecteurs principaux de police sans spécialité et les inspecteurs principaux de police avec spécialité. Il déduit de ce que le but poursuivi par l'acte attaqué est de procéder à une revalorisation des échelles de traitement des inspecteurs principaux vu les différences avec les échelles de traitement des membres de la fonction publique fédérale revalorisées lors de la réforme Copernic surtout en cas d'ancienneté élevée, que rien ne justifie de limiter les augmentations intercalaires jusqu'à 29 ans d'ancienneté pour les inspecteurs principaux de police sans spécialité, seuls titulaires de l'échelle M4.1, et non pas pour les inspecteurs principaux de police avec spécialité titulaires de l'échelle M4.2, pas plus que de limiter l'octroi d'une nouvelle échelle barémique en fin de carrière (M5.1) aux seuls inspecteurs principaux de police non spécialisés.

Dans son mémoire en réplique, il soutient que si les grades d'inspecteur principal et d'inspecteur principal spécialisé appartiennent au cadre moyen, le grade d'inspecteur principal spécialisé ne peut être obtenu que soit, par procédure interne, par des inspecteurs principaux de police disposant déjà d'un diplôme spécifique de bachelier, soit, *via* un recrutement, par les personnes disposant d'un diplôme spécifique de bachelier. Il précise qu'en application de l'article 16 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’, pour être recruté au grade d’inspecteur de police, le candidat doit être titulaire d’un diplôme ou d’un certificat d’études au moins équivalent à ceux pris en compte pour le recrutement aux emplois de niveau C dans les administrations fédérales, qu’après 6 années d’ancienneté, un inspecteur peut alors participer aux épreuves de sélection en tant qu’aspirant inspecteur principal de police et être ainsi promu en tant qu’inspecteur principal de police, que pour être recruté au grade d’inspecteur principal de police avec spécialité particulière, le candidat doit être titulaire d’un diplôme ou d’un certificat d’études requis pour la fonction concernée au moins équivalent à ceux pris en compte pour le recrutement aux emplois de niveau B dans les administrations fédérales, ce qui explique qu’ils bénéficiaient de barèmes plus importants que les inspecteurs principaux de police. Il expose que l’arrêté royal du 25 octobre 2013 ‘relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale’ fixe de nombreux grades de niveau B et que la partie adverse n’explique pas et ne produit aucune pièce au dossier administratif qui justifierait les raisons pour lesquelles elle a fait choix de considérer comme équivalentes au sein de la fonction publique fédérale les fonctions de consultant (niveau B, échelle de traitement B1 à B5) et des experts techniques judiciaires/pénitentiaires, des experts administratifs pénitentiaires (BS1 à BS5) avec celles d’inspecteur principal de police et d’inspecteur principal de police spécialisé. Il déduit de ce que pour être recruté au grade d’inspecteur de police spécialisé, il faut être titulaire d’un diplôme ou d’un certificat d’études au moins équivalent à ceux pris en compte pour le recrutement aux emplois de niveau B dans les administrations fédérales et de ce que les inspecteurs principaux de police sont titulaires d’un diplôme ou d’un certificat d’études au moins équivalent à ceux pris en compte pour le recrutement aux emplois de niveau C dans les administrations fédérales, que la partie adverse ne pouvait assimiler les grades d’inspecteur principal de police spécialisé et d’inspecteur principal de police pour opérer une comparaison aux mêmes échelles de traitement de la fonction publique fédérale. Il en déduit une violation du principe d’égalité. Il ajoute que l’acte attaqué affecte défavorablement sa situation en ce qu’il le prive d’une progression barémique qui est réservée à une autre catégorie d’agents. Il en résulte, selon lui, que les dispositions litigieuses violent les principes d’égalité et de non-discrimination dans la mesure où elles accordent un avantage à une catégorie de personnes mais non à une autre catégorie de personnes pourtant placées dans la même situation comparable.

Dans son dernier mémoire, il soutient que l’enseignement de l’arrêt n° 248.156 du 19 août 2020 ne peut être transposé au présent recours car il y met en cause la comparabilité qui a été faite par la partie adverse entre les échelles de

traitement des inspecteurs principaux de police et des inspecteurs principaux de police spécialisés avec celles des consultants et des experts techniques judiciaires ou pénitentiaires, des experts administratifs pénitentiaires de la fonction publique fédérale. Il réitère ce qu'il a exposé à cet égard dans son mémoire en réplique.

VI.2. Appréciation

S'agissant du statut pécuniaire, le principe d'égalité implique que des agents relevant d'une même catégorie soient traités de manière identique. Pour établir des catégories d'agents et leur attacher des échelles de traitement spécifiques, l'autorité jouit d'un large pouvoir d'appréciation. Elle peut prendre en compte pour ce faire des critères liés aux compétences requises pour exercer des fonctions déterminées, aux responsabilités attachées à celles-ci, ainsi que la nécessité relative d'offrir une rémunération attractive pour remplir ses cadres d'agents compétents et motivés. Le principe d'égalité ne serait violé que si le critère pris en considération pour établir une catégorie d'agents n'était pas objectif et pertinent pour le service public en cause. Ces critères et l'appréciation qu'en fait l'autorité ne sont pas immuables. L'autorité peut sans violer le principe d'égalité considérer qu'une différenciation entre catégories d'agents ne se justifie plus et décider qu'une catégorie bénéficiant d'une échelle de traitement inférieure soit revalorisée et ainsi mise sur pied d'égalité avec une autre catégorie d'agents qui bénéficiaient auparavant d'une échelle de traitement supérieure. Lorsqu'elle décide de revaloriser une catégorie d'agents dont elle estime la rémunération insuffisamment attractive après avoir comparé celle-ci à celle que proméritaient des agents comparables relevant d'autres services publics, l'autorité n'a donc aucunement l'obligation, pour respecter le principe d'égalité, de revaloriser également les autres catégories du personnel pour lesquelles elle ne ferait pas le même constat.

Contrairement à ce que soutient le requérant, la partie adverse n'a donc pas à justifier au regard du principe d'égalité le fait qu'elle ne maintient pas une différence de traitement entre deux catégories d'agents, l'autorité pouvant parfaitement respecter le principe d'égalité en décidant d'attribuer la même rémunération à tous ses agents. Le principe d'égalité ne serait en effet violé que si les motifs qui justifient que les échelles de traitement d'une catégorie d'agents soient revalorisées étaient également présents pour une autre catégorie d'agents qui ne seraient pas revalorisés, ce que le requérant ne démontre pas en l'espèce.

Le principe d'égalité n'est donc pas violé au détriment du requérant en ce que l'arrêté revalorise les échelles de traitement des inspecteurs principaux de police sans spécialité particulière, sans revaloriser celles des inspecteurs avec

spécialité particulière. Il n'en irait autrement que si les échelles de traitement des premiers étaient supérieures à celles des seconds, ce qui n'est pas le cas, et que cela ne reposait pas sur une justification raisonnable.

Enfin, le requérant n'a pas intérêt à la critique qu'il formule quant au choix des échelles de traitement auxquelles la partie adverse a comparé celles des inspecteurs principaux sans spécialité particulière pour décider de les revaloriser. À supposer que cette comparaison aboutisse à attribuer à ceux-ci des échelles de traitement supérieures à celles dont ils bénéficieraient s'ils exerçaient des fonctions analogues dans la fonction publique fédérale, le requérant n'en serait pas pour autant préjudicié puisqu'il bénéficie en tout état de cause d'échelles de traitement supérieures aux leurs.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure.

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 30 juin 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux