CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 98.173 du 7 août 2001

A.98.878/VIII-2035

En cause : 1. **l'association sans but lucratif "Syndicat autonome de la police judiciaire",**

ayant élu domicile chez

Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

2. **DOYEN** Luc,

ayant élu domicile chez
Me Joris DESMET, avocat,
avenue Winston Churchill 118
1180 Bruxelles,

3. **BAMPS** Roland,

route de Neufchâteau 445
6700 Arlon,

4. **SEYLER** Ferdinand,

rue Haute Sarte 20
4500 Huy,

5. **JEUSETTE** Bernard,

rue des Prés, 5A
4280 Hannut,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. le Ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

2. le Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Nathalie VAN LAER, avocats,
avenue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE DES VACATIONS,
SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 2 janvier 2001 par l'association sans but lucratif "Syndicat autonome de la police judiciaire", Luc DOYEN, Roland BAMPS, Ferdinand SEYLER et Bernard JEUSETTE qui tendent à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 31 octobre 2000 fixant les conditions et les modalités de la première désignation à certains emplois de la police fédérale et de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, publié au Moniteur belge du 4 novembre 2000;

Vu la requête introduite simultanément par les mêmes requérants qui demandent l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la deuxième partie adverse;

Vu le rapport de M^me^ DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 juillet 2001 fixant l'affaire à l'audience du 1^er^ août 2001;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes B. CAMBIER et J. DESMET, avocats, comparaissant pour les requérants, Me JASPAR, loco Me LEVERT, avocat, comparaissant pour le Ministre de la Justice, et Me VAN LAER, avocat, comparaissant pour le Ministre de l'Intérieur;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ DEBUSSCHERE, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

L'article 93 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux dispose comme suit :

" La police fédérale comprend :

1° le commissaire général dont relèvent toutes les directions générales et services de la police fédérale;

2° les directions générales que le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dirigées chacune par un directeur général, dont au moins une direction générale de la police judiciaire, une direction générale de la police administrative et des directions générales chargées de l'appui et de la gestion.

Les directions générales sont composées de services centraux ou déconcentrés.

3° des services de coordination et d'appui déconcentrés;

4° des services judiciaires déconcentrés".

L'article 100 de la même loi porte que les directions générales sont placées sous la direction des directeurs généraux. Ses articles 121 et 122 sont rédigés en ces termes :

" Article 121. Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres, conformément et dans les limites fixées par la loi, le statut du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique.

Le Roi détermine notamment :

1° les grades des fonctionnaires de police;

2° le statut administratif et pécuniaire, en ce compris les échelles de traitement, les allocations ou indemnités, ainsi que les conditions de recrutement, de nomination, de promotion des fonctionnaires de police, des agents auxiliaires de police et du personnel du cadre administratif et logistique;

3° les conditions de recrutement et d'emploi des agents auxiliaires de police et du personnel administratif et logistique engagé dans les liens d'un contrat de travail;

4° les conditions et les modalités du passage du cadre opérationnel vers le cadre administratif et logistique;

5° les tâches auxiliaires et spécifiques pour lesquelles le personnel du cadre administratif et logistique est engagé dans les liens d'un contrat de travail;

6° les modalités d'utilisation selon le régime de mobilité des membres statutaires du corps administratif et logistique.

Article 122. Quelle que soit l'autorité investie du pouvoir de nomination, le statut des membres des services de police garantit l'objectivité entre autres du recrutement, de la sélection, de la désignation aux emplois, du retrait d'emploi, de la nomination, de la promotion et de l'avancement, ainsi que de l'évaluation.

Sans préjudice des restrictions spécifiques à l'exercice des droits et libertés expressément prévues par la loi en raison de leur emploi, les fonctionnaires de

police, les agents auxiliaires de police et le personnel du cadre administratif et logistique jouissent des mêmes droits et libertés que les autres citoyens".

Quant à l'article 247, qui constitue le fondement légal de l'arrêté attaqué, il énonce que :

" Le Roi arrête, par un arrêté délibéré en conseil des ministres, et dans le respect de l'article 122, alinéa 1er, les conditions et les modalités de la première désignation aux emplois de commissaire général, de directeur général, de directeur coordonnateur administratif, de directeur judiciaire de la police fédérale, du chef de corps de la police locale et d'inspecteur général";

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 30, 33, 35, 105, 107, 108 et 184 de la Constitution, de l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des articles 47, 106, 116, 121, 260 et 274 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux; qu'en une première branche, elles soutiennent que "l'acte attaqué ne fait dépendre le recours à la procédure de primo-nomination, ni de l'adoption préalable de cadres linguistiques, ni de connaissances linguistiques particulières dans le chef des candidats pouvant prétendre aux primo-nominations" et "qu'il en est résulté que les parties adverses ont procédé aux dites primo-nominations sans attendre l'adoption préalable des cadres linguistiques, sans indiquer, dans l'appel aux candidats, les connaissances linguistiques requises pour accéder aux emplois en question et sans tenir compte de celles-ci pour procéder aux nominations"; qu'en une deuxième branche, elles allèguent que les commissions, visées aux articles 5 et 8 de l'arrêté attaqué, chargées d'examiner la recevabilité des candidatures, procéder à l'audition des candidats et émettre un avis à leur sujet sont composées de personnes dont l'appartenance linguistique, de même que les connaissances linguistiques, ne sont ni précisées ni attestées; qu'en une troisième branche, les parties requérantes font valoir que les articles 5, § 4, et 8, § 4, qui prévoient l'organisation d'une "épreuve du type "assesment center" organisée sous la tutelle du Selor" n'imposent pas à l'organisme public ou privé qui aura à organiser ces épreuves l'obligation de respecter la législation sur l'emploi des langues en matière administrative; que, dans une quatrième branche, elles dénoncent l'usage de l'expression anglaise "assesment center" alors que les arrêtés royaux et ministériels doivent être rédigés exclusivement en langues française et néerlandaise;

Considérant que les dispositions visées au moyen n'obligent pas le Roi à fixer les cadres linguistiques avant d'arrêter les conditions et modalités des premières

nominations à certains emplois; que la première branche du moyen tend à établir l'illégalité non de l'arrêté attaqué mais des nominations effectuées sur la base de celui-ci; qu'il en va de même des deuxième et troisième branches; que l'usage d'une expression anglo-saxonne dont l'usage est devenu courant et qui figure d'ailleurs à l'article 2, 2°, de l'arrêté royal du 17 décembre 1998 relatif à la promotion d'agents judiciaires près les parquets au grade de commissaire judiciaire ou de commissaire de laboratoire et à l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 18 décembre 1998 relatif à la promotion d'agents judiciaires près les parquets au grade de commissaire judiciaire ou commissaire de laboratoire, n'emporte pas une violation de l'article 56, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant que les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11, 33, 35, 107, 108 et 184 de la Constitution, des articles 87 et 88 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, des articles 11, 12, 13, 18 et suivants de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements des communautés et des régions et des collèges de la commission communautaire commune et de la commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, des articles 8 et suivants de la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, des articles 47, 93, 106, 107, 122, 241, 244, 247 et 260 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de l'article 42 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de l'article 2 de l'arrêté du SPR du 3 novembre 1994, et des principes généraux du droit, notamment ceux qui sont relatifs à l'interdiction des délégations et subdélégations de pouvoir; qu'en une première branche, elles font valoir que c'est au Roi qu'il appartenait de déterminer lui-même le profil spécifique requis des candidats pour chaque fonction à pourvoir alors qu'en ses articles 5, § 2, et 8, § 2, l'arrêté attaqué subdélègue ce pouvoir aux ministres de la Justice et de l'Intérieur; qu'en une deuxième branche, elles soutiennent que le Roi ne pouvait pas déléguer le pouvoir de fixer les conditions et modalités des premières désignations à "un organisme public ou même privé agissant sous la tutelle du Selor" et ce d'autant que les "termes "assesment center" ne veulent strictement rien dire et n'ont aucun contenu", que l'organisation et le contenu des épreuves ne pouvaient être arrêtées qu'en concertation avec le SPR, qu'au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué le Selor n'avait pas d'existence juridique, et reprochent aux parties adverses d'avoir privatisé les épreuves de nomination ou de promotion; qu'en une troisième branche, les parties requérantes critiquent l'absence de cadres et d'emplois

vacants; qu'en une quatrième branche, elles exposent que seul le législateur a le pouvoir d'organiser la gendarmerie et la nouvelle police et qu'en vertu de l'article 247 de la loi du 7 décembre 1998 seul le Roi peut fixer les conditions des premières nominations aux grades que cette disposition détermine de manière limitative; qu'elles en déduisent que l'arrêté attaqué ne pouvait pas viser les directeurs généraux adjoints et que le pouvoir de fixer les modalités de première désignation à d'autres emplois de la police fédérale ne pouvait être conféré aux ministres de la Justice et de l'Intérieur;

Considérant que les articles 5, § 2, et 8, § 2, de l'arrêté attaqué précisent que les profils à déterminer par les ministres de l'Intérieur et de la Justice "mettent l'accent sur les capacités de management, les capacités techniques et les éléments de personnalité indispensables pour exercer la fonction sollicitée au sein et dans l'esprit du nouveau service de police intégrée, structuré à deux niveaux"; que la délégation accordée aux ministres précités ne porte pas sur l'essentiel de la compétence attribuée au Roi mais sur la mise en oeuvre des principes qu'Il a établis; qu'une telle délégation est admissible; que l'arrêté attaqué ne confie nullement au Selor les pouvoirs visés à l'article 247 de la loi du 7 décembre 1998; que le fait qu'une société privée intervienne dans les épreuves de sélection n'est pas contraire aux dispositions visées au moyen dès lors que le Selor supervise ces opérations; que la circonstance que l'arrêté attaqué a anticipé sur le changement de dénomination du secrétariat permanent de recrutement est indifférent quant à la légalité dudit arrêté; qu'en sa troisième branche, le moyen est dépourvu de pertinence quant à la légalité de l'acte attaqué; qu'en ce qui concerne la quatrième branche du moyen, le Conseil d'Etat , section de législation, dans son avis L.30.764/2 du 13 octobre 2000 donné sur l'arrêté attaqué en projet, a considéré que :

" Le projet ne règle pas exclusivement des premières désignations visées à l'article 247 de la loi du 7 décembre 1998. Dans la mesure où il s'agit d'emplois à la police fédérale, ces autres premières désignations peuvent trouver leur fondement légal dans l'article 121 de cette loi";

que les parties requérantes ne contestent pas utilement l'exactitude de cette observation; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant qu'un troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et des articles 1er, 2 et 2bis de la loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs; que les parties requérantes allèguent que les commissions visées aux articles 5, § 1er, et 8, § 1er, de l'arrêté attaqué de même que l'organisme chargé des épreuves d'assesment center ne sont pas composés de manière à assurer un équilibre

entre hommes et femmes et même la présence de deux tiers de leurs membres au maximum du même sexe;

Considérant qu'à supposer même que la loi du 20 juillet 1990 trouve à s'appliquer en l'espèce, l'arrêté attaqué ne devait pas en rappeler les exigences; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant que les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'elles affirment que l'arrêté attaqué est un acte de portée individuelle qui "ne sera susceptible que d'une application unique et cessera de produire ses effets à l'égard de chaque emploi en question par la nomination de son premier titulaire" et constatent qu'il n'est pas motivé en la forme;

Considérant que l'arrêté attaqué, par son objet, son caractère général et impersonnel et le fait qu'il est susceptible de s'appliquer à un nombre indéterminé de situations, a un caractère réglementaire, ce que la section de législation du Conseil d'Etat a reconnu implicitement mais certainement; que la loi du 29 juillet 1991 ne lui est pas applicable; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant qu'un cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 122, 128, 241, 244 et 247 de la loi précitée du 7 décembre 1998 et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs; qu'en une première branche, les parties requérantes observent que l'article 7 de l'arrêté attaqué permet aux adjudants et adjudants-chefs de postuler aux emplois de directeur coordinateur administratif et de directeur judiciaire mais refuse cette possibilité aux inspecteurs divisionnaires de la police judiciaire qui ne sont pas lauréats de l'examen de commissaire à la session 1999; qu'elles considèrent que cette différence de traitement ne se justifie pas; qu'en une deuxième branche, elles soulignent que les emplois de directeur général et de directeur général adjoint ne sont accessibles qu'aux commissaires divisionnaires 1D et non aux commissaires divisionnaires 1C; que selon elles, l'élément à prendre en considération n'est pas l'échelle barémique mais bien le grade et les responsabilités; qu'elles considèrent que la discrimination est encore plus flagrante en ce qui concerne les deuxième et troisième requérants qui sont commissaires divisionnaires 1C et ont réussi l'épreuve permettant d'être admis à l'échelle barémique 1D;

Considérant que les principes constitutionnels d'égalité et de non discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit instituée entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction repose sur une justification objective, raisonnable et proportionnée au but poursuivi; que, quant à la première branche du moyen, l'article 7, 2°, de l'arrêté attaqué ne vise pas indistinctement tous les adjudants et adjudants chef de la gendarmerie mais seulement ceux qui perçoivent l'allocation de commandement visée à l'article 29, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 octobre 1983 relatif au statut pécuniaire des membres de la gendarmerie; que les parties requérantes n'établissent pas que les inspecteurs et inspecteurs divisionnaires de la police judiciaire près les parquets exerceraient une fonction de commandement; que ce critère de différenciation est admissible; que, pour ce qui concerne la deuxième branche, l'arrêté royal du 19 décembre 1997 portant le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de la police judiciaire près les parquets dispose, en son article 112, que peuvent être promus à l'échelle de traitement 1D, dans la limite des emplois vacants, les commissaires judiciaires divisionnaires qui comptent une ancienneté totale de grade de quatorze ans au moins dans les grades de la catégorie d'officier judiciaire, ont réussi une épreuve de capacité d'avancement barémique et sont titulaires d'un diplôme requis pour le recrutement dans le grade de commissaire judiciaire; qu'outre ces conditions, la promotion barémique est subordonnée à l'évaluation des candidats sur leur manière de servir, leur rendement, leur aptitude professionnelle et leur personnalité; que de telles exigences sont de nature à justifier la différence de traitement critiquée; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant que les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'elles font valoir que la section de législation du Conseil d'Etat ne peut être consultée dans les trois jours qu'en cas d'urgence toute particulière, dûment motivée; qu'elles considèrent que cette urgence ne peut être due à la seule précipitation avec laquelle l'arrêté contesté a été adopté et publié; qu'elles observent que l'avis de l'inspection des finances a été donné dès le 13 juillet 2000, soit trois mois et demi avant l'adoption de cet arrêté; qu'elles ajoutent qu'"il n'y avait aucune urgence particulière à pouvoir procéder aux primo-nominations aux emplois de la haute direction de la police intégrée puisque l'intégration ne sera effective qu'à partir du 1er avril prochain"; qu'enfin, elles soutiennent que l'urgence était d'autant moins avérée que certains des grades et les emplois à pourvoir n'étaient pas encore créés, ni leur nombre arrêté, faute de dispositions fixant les cadres linguistiques, l'organisation, les effectifs et les cadres administratifs;

Considérant que la partie adverse a à raison justifié la consultation de la section de législation par la nécessité de désigner les dirigeants de la nouvelle police, au terme de procédures de sélection complexes, avant le 1er janvier 2001; que ces procédures ont été mises en oeuvre sans retard; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant qu'un septième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des protocoles n° 11 du 21 avril 2000 et n° 24/2 du 25 septembre 2000 du comité de négociation pour les services de police, des articles 2 et 11 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, des articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de ladite loi du 19 décembre 1974, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en une première branche, les parties requérantes soutiennent que l'arrêté contesté devait être soumis en projet non seulement au comité de négociation pour les services de police mais également au comité de négociation du secteur III puisqu'il concerne les membres de l'actuelle police judiciaire et font valoir que le comité de négociation pour les services de police n'est pas régulièrement composé puisqu'il ne représente pas les membres de la police judiciaire; qu'en une seconde branche, les parties requérantes allèguent que l'arrêté contesté aurait dû imposer le respect d'une répartition proportionnelle des emplois à responsabilité entre la gendarmerie, la police communale et la police judiciaire, ce qui était prévu explicitement par le protocole n° 11 précité; qu'elles ajoutent qu'à supposer même que les parties adverses puissent se départir de cette règle, elles auraient dû resoumettre la question aux comités compétents et motiver sa décision de s'écarter du protocole; qu'enfin, elles relèvent que les nominations effectuées sur la base de l'arrêté attaqué confirment le bien-fondé du moyen puisque six emplois de la haute direction sur sept sont occupés par d'anciens gendarmes;

Considérant que le comité de négociation pour les services de police a été créé par l'article 258 de la loi du 7 décembre 1998 qui déroge aux dispositions citées au moyen; que l'article 258 règle également la composition de ce comité; que l'arrêté contesté en projet lui a été soumis; que le protocole n° 24/2 du 25 septembre 2000 constate que les négociations n'ont pu aboutir à un accord; que le moyen ne paraît pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; qu'il ne s'impose pas de se prononcer d'ores et

déjà sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la parties adverses,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIème chambre des vacations, siégeant en référé, le sept août deux mille un par :

M. GEUS président de chambre,
M. SCOHY, greffier.

Le Greffier, Le Président,

G. SCOHY. J.-Cl. GEUS.