

Numéro du rôle : 4364
Arrêt n° 163/2008 du 20 novembre 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 172, §§ 1er, 4 et 5, de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire », introduit par Danny Strauwen.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 2007 et parvenue au greffe le 3 décembre 2007, Danny Strauwen, demeurant à 3700 Tongres, Armand Meesenlaan 26, a introduit un recours en annulation partielle de l'article 172, §§ 1er, 4 et 5, de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire » (publiée au *Moniteur belge* du 1er juin 2007).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 17 septembre 2008 :

- ont comparu :
 - . Danny Strauwen, en personne;
 - . Me E. Casteleyn *loco* Me S. Lust, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Danny Strauwen a introduit un recours en annulation partielle de l'article 172, §§ 1er, 4 et 5, de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire ». Le requérant observe qu'en supprimant la fonction de secrétaire adjoint, le législateur a réformé les fonctions de secrétaire adjoint et de secrétaire en créant une seule fonction, sans toutefois attribuer aux anciens secrétaires adjoints la même échelle de traitement qu'aux anciens secrétaires et secrétaires adjoints principaux ayant une ancienneté de grade de cinq ans au moins.

A.2.1. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, au motif qu'en raison de l'assimilation des fonctions de secrétaire adjoint et de secrétaire, le maintien d'une distinction en matière d'échelle de traitement n'est plus acceptable. Ainsi, est créée une différence de traitement qui ne peut être raisonnablement et objectivement justifiée. Par l'assimilation des fonctions, le législateur indique lui-même qu'il s'agit de la même fonction, ayant le même contenu, la même complexité, requérant la même expertise technique et les mêmes responsabilités, et qu'une distinction fonctionnelle n'est plus pertinente.

L'intégration fonctionnelle immédiate et totale des deux grades en un seul ne peut pas être raisonnablement et objectivement réalisée sans une intégration immédiate et totale des deux fonctions dans la même échelle de traitement. L'ancienneté ne peut pas être utilisée comme critère objectif pour désigner les secrétaires adjoints qui bénéficient ou non directement de l'échelle de traitement BJ3. En outre, l'alourdissement des conditions d'ancienneté pour une promotion - cinq ans au lieu d'un an - est contraire aux objectifs que le législateur s'est lui-même fixés à l'occasion de la déclaration de politique fédérale en 2000.

A.2.2. Dans son second moyen, le requérant fait valoir que les dispositions attaquées contiennent une discrimination entre ceux qui portent actuellement le titre de secrétaire adjoint sans être également secrétaire adjoint principal et ceux qui portent déjà depuis cinq ans au moins le titre de secrétaire adjoint principal. Le législateur abuse de la suppression de ces titres pour instaurer une nouvelle distinction, plus importante, entre les traitements des secrétaires adjoints entre eux. Le principalat ne peut jouer aucun rôle dans l'insertion des titres et des grades existants dans le seul grade subsistant de secrétaire.

En outre, le requérant estime être discriminé une seconde fois par l'article 128 de la loi du 25 avril 2007, parce qu'en vertu de l'article 366 du Code judiciaire, seule l'ancienneté dans les services publics est prise en compte pour le calcul de l'ancienneté d'un membre du personnel, alors qu'il n'est pas tenu compte de l'expérience utile qu'une personne a acquise dans le secteur privé.

A.3. Le Conseil des ministres situe en premier lieu la norme attaquée dans son contexte et souligne que la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire poursuit un double objectif. Premièrement, elle contient une adaptation de la structure organisationnelle des cours et tribunaux. Ensuite, elle opère une modernisation de la carrière du personnel judiciaire de niveau A, des greffiers et des secrétaires. La loi n'affecte pas le contenu des fonctions de greffier et de secrétaire de parquet; elle se borne uniquement à moderniser leur statut.

A.4.1. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que la disposition attaquée par le requérant contient un régime transitoire aux termes duquel les membres du personnel sont nommés d'office dans leurs nouvelles fonctions et se voient attribuer une échelle de traitement, sur la base de leurs anciennes fonctions et de leurs anciens grades. Par conséquent, le requérant est uniquement affecté par la disposition qu'il attaque dans la mesure où cette disposition régit sa situation juridique personnelle, c'est-à-dire dans la mesure où celle-ci détermine à quel nouveau grade il sera nommé et quelle échelle de traitement lui sera attribuée. Selon le Conseil des ministres, le requérant n'a aucun intérêt à l'annulation de la disposition attaquée en tant que celle-ci concerne d'autres fonctions que celle de secrétaire adjoint au parquet du procureur du Roi.

A.4.2. Concernant le premier moyen, le Conseil des ministres estime que l'hypothèse de départ du requérant est erronée. Il est faux de dire que les fonctions de secrétaire et de secrétaire adjoint ont été assimilées par la loi du 25 avril 2007. Dire qu'elles ont été « assimilées » signifie en effet, par hypothèse, qu'elles n'auraient pas été identiques avant l'introduction de cette loi. Les fonctions de secrétaire, de secrétaire adjoint et de secrétaire adjoint principal étaient également identiques sous l'empire de l'ancienne réglementation (article 177 du Code judiciaire).

Les secrétaires adjoints et les secrétaires ne se trouvent pas dans une situation égale en ce qui concerne le régime de traitement. Les secrétaires appartenant aux deux catégories concernées par la comparaison se trouvent dans des situations différentes en ce qui concerne leur ancienneté dans une fonction pertinente pour leur carrière. A cette différence d'ancienneté correspond également une différence de traitement. Eu égard à cette situation fondamentalement différente, le législateur ne pouvait raisonnablement pas faire autrement que d'insérer de manière différente les catégories de personnel visées dans le nouveau système. Par conséquent, il s'agit d'un traitement inégal de situations inégales. En outre, il ne saurait être question d'une quelconque disproportion. Le régime transitoire vise ni plus ni moins à appliquer le nouveau système de rémunération en fonction des compétences à la situation des membres des secrétariats de parquet qui sont déjà en service au moment de l'entrée en vigueur de ce nouveau régime, en tenant compte de l'ancienneté qu'ils ont déjà acquise. Le nouveau régime ne méconnaît à aucun moment les droits acquis des secrétaires adjoints et des secrétaires adjoints principaux. Ceux-ci bénéficient tous d'une manière ou d'une autre d'une augmentation de traitement considérable, leur ancienneté pécuniaire reste inchangée et elle est reprise pour l'application du nouveau régime de traitement, en ce que compris le nouveau régime des augmentations périodiques de traitement.

Le Conseil des ministres estime que le constat du requérant selon lequel le régime transitoire instaurerait des conditions supplémentaires pour accéder directement à l'échelle de traitement de secrétaire concerne un traitement prétendument inégal selon qu'on applique l'ancien régime ou le régime transitoire, ce qui, en soi, ne constitue pas une violation du principe d'égalité.

A.4.3. Quant au second moyen du requérant, le Conseil des ministres souligne que ce moyen ressemble très fort au premier.

En outre, la thèse du requérant, selon laquelle le principalat ne pourrait jouer absolument aucun rôle lors de l'intégration des titres et grades existants dans le seul grade restant de secrétaire, ne concerne pas la disposition attaquée mais l'ancien article 178 du Code judiciaire, lequel détermine les conditions auxquelles une personne peut être nommée au grade de secrétaire adjoint principal. Or, cette disposition ne peut plus être attaquée directement devant la Cour constitutionnelle et le moyen du requérant doit être rejeté comme irrecevable. Néanmoins, le constat subsiste, quant au fond, qu'un secrétaire adjoint principal a acquis une ancienneté plus grande qu'un secrétaire adjoint qui n'est pas principal. Dans ces circonstances, il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur ait choisi d'attribuer directement à cette catégorie de personnes l'échelle de traitement BJ3.

L'observation du requérant, selon laquelle il serait discriminé une seconde fois, parce qu'il n'est pas tenu compte de l'expérience qu'il a acquise dans le secteur privé, ne peut être prise en considération, selon le Conseil des ministres, au motif que ce moyen est dirigé en réalité contre l'article 128 de la loi du 25 avril 2007, lequel ne constitue pas l'objet du présent recours en annulation.

A.5.1. En réponse au mémoire du Conseil des ministres, le requérant soutient que les secrétaires adjoints et les secrétaires ne se trouvent pas dans une situation fondamentalement différente en ce qui concerne leur ancienneté. Le requérant fait référence, pour cela, à l'ancien article 373 du Code judiciaire et aux articles 139, 173, 175 et 176 de la loi du 25 avril 2007 et constate que la différence d'ancienneté entre les secrétaires adjoints et les secrétaires est déjà directement compensée, tant pour le passé que pour l'avenir.

A.5.2. Le requérant dit avoir démontré à suffisance, contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, qu'en instaurant le traitement inégal tel qu'il est actuellement prévu par les dispositions transitoires de la nouvelle loi, le législateur ne tient aucun compte de la compétence des intéressés, étant donné que l'ancienneté réelle des intéressés n'est pas prise en considération, que les compétences d'une minorité seulement du groupe cible sont évaluées et que le mauvais groupe cible doit suivre des formations certifiées et doit prouver ses compétences.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1.1. Le requérant demande l'annulation partielle de l'article 172, §§ 1er, 4 et 5, de la loi du 25 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire ». La loi précitée se borne à moderniser le statut de divers membres des groupes professionnels de greffiers et de secrétaires, supprimant à cette occasion, au sein du secrétariat de parquet notamment, les grades de secrétaire adjoint principal et de secrétaire adjoint et remplaçant ceux-ci par le grade de secrétaire (article 30 de la loi du 25 avril 2007).

L'article attaqué fait partie du chapitre XII « Dispositions transitoires et finales », section II « Intégration dans le niveau B », et contient le régime transitoire visant à l'intégration des membres du secrétariat de parquet et du greffe dans les grades de la nouvelle structure.

B.1.2. L'article 172, §§ 1er, 4 et 5, de la loi du 25 avril 2007 dispose :

« § 1er. Les personnes revêtues au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi d'un des grades supprimés figurant ci-dessous dans la colonne 1, auxquels sont attachés les traitements, l'échelle de traitement et les suppléments de traitement mentionnés à la colonne 2, sont nommées d'office au grade indiqué à la colonne 3 et rémunérées par l'échelle de traitement indiquée à la colonne 4.

	1	2	3	4
Cour de cassation/ Parquet de la Cour de cassation	Greffier Secrétaire	Traitement minimum : 27 513, 62 Traitement maximum : 40 146, 79	Greffier Secrétaire	Maintien du traitement à titre transitoire
Cours d'appel et cours du travail/ Parquet de la cour d'appel, parquet de la cour du travail et parquet fédéral	Greffier Secrétaire	Traitement minimum : 25 358, 51 Traitement maximum : 37 991, 68	Greffier Secrétaire	Maintien du traitement à titre transitoire
Tribunaux de première instance, tribunaux du travail et tribunaux de commerce, tribunaux de police et justices de paix/ Parquet du procureur du Roi et parquet de l'auditeur du travail	Greffier Secrétaire	Traitement minimum : 20 453, 72 Traitement maximum : 33 086, 89	Greffier Secrétaire	BJ3 Traitement minimum : 24 531, 00 Traitement maximum : 35 196, 00
Toutes les juridictions	Greffier adjoint principal Secrétaire adjoint principal nommé depuis 5 ans au moins dans une fonction de greffier adjoint, de greffier adjoint principal, de secrétaire adjoint ou de secrétaire adjoint principal	Traitement minimum : 17 927, 00 Traitement maximum : 30 560,17	Greffier Secrétaire	BJ3 Traitement minimum : 24 531, 00 Traitement maximum : 35 196, 00

Toutes les juridictions	Greffier adjoint principal Secrétaire adjoint principal nommé depuis moins de 5 ans dans une fonction de greffier adjoint, de greffier adjoint principal, de secrétaire adjoint ou de secrétaire adjoint principal	Traitement minimum : 17 927, 00 Traitement maximum : 30 560,17	Greffier Secrétaire	BJ2 Traitement minimum : 21 731,00 Traitement maximum : 32 396, 00
Toutes les juridictions	Greffier adjoint Secrétaire adjoint	Traitement minimum : 17 258,25 Traitement maximum : 29 891, 41	Greffier Secrétaire	BJ2 Traitement minimum : 21 731,00 Traitement maximum : 32 396, 00

[...]

§ 4. Les greffiers adjoints, greffiers adjoints principaux, secrétaires adjoints et secrétaires adjoints principaux qui, conformément au § 1er, sont intégrés dans l'échelle de traitement BJ2 au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent participer immédiatement à la formation certifiée 4.

§ 5. Par dérogation à l'article 373ter, § 8, du Code judiciaire, ces membres du personnel, s'ils réussissent la formation certifiée 5 attachée au grade de greffier ou de secrétaire, bénéficient de l'échelle de traitement BJ3 à partir du premier jour du mois qui suit le jour de leur inscription à cette formation certifiée et, au plus tôt, à l'expiration de la durée de validité de la formation certifiée précédente ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres soutient que le requérant est uniquement affecté par la disposition qu'il attaque dans la mesure où cette disposition régit sa situation juridique personnelle. Le requérant n'a aucun intérêt à l'annulation de la disposition attaquée dans la mesure où celle-ci concerne d'autres fonctions que celle de secrétaire adjoint au parquet du procureur du Roi.

B.2.2. Pour justifier de son intérêt, le requérant invoque sa qualité de secrétaire adjoint au parquet de Tongres, ayant une ancienneté de grade de plus de cinq ans mais n'ayant pas le grade de secrétaire adjoint principal.

B.2.3. Le requérant n'a d'intérêt à son recours que dans la mesure où la disposition attaquée concerne la situation des secrétaires adjoints. La Cour n'examine la disposition attaquée qu'en tant qu'elle ne maintient pas le grade de « secrétaire adjoint » et qu'elle règle la nomination d'office au grade de « secrétaire » et l'attribution de l'échelle de traitement y afférente, de même que le régime qui s'applique aux secrétaires en matière de formations certifiées.

Quant au fond

B.3. Dans le premier moyen, le requérant allègue que l'article 172, §§ 1er, 4 et 5, de la loi du 25 avril 2007 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, parce qu'en raison de l'assimilation de la fonction de secrétaire adjoint à celle de secrétaire, le maintien d'échelles de traitement différentes n'est désormais plus acceptable. L'intégration fonctionnelle immédiate et totale des deux grades en un seul ne peut pas être réalisée raisonnablement et objectivement sans une intégration immédiate et totale des deux fonctions dans la même échelle de traitement.

Dans le second moyen, le requérant allègue que la disposition attaquée contient une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une différence encore plus importante est instaurée entre les traitements des secrétaires adjoints qui ne sont pas principaux et les secrétaires adjoints qui sont déjà principaux depuis cinq ans au moins, sans qu'il existe une justification raisonnable à cet égard.

B.4. Le Conseil des ministres estime que le requérant part d'un postulat erroné. Selon lui, il ne peut être question d'une assimilation de fonctions, parce qu'une assimilation suppose qu'avant la modification législative du 25 avril 2007, les deux fonctions fussent différentes, alors que l'ancien article 177 du Code judiciaire fait apparaître clairement que les deux fonctions de secrétaire et de secrétaire adjoint doivent être considérées comme identiques. La différence entre le grade de secrétaire adjoint et celui de secrétaire se rapporte uniquement à l'ancienneté, dans le cadre de laquelle les grades de secrétaire adjoint principal et de secrétaire constituent des grades de promotion. A cette différence d'ancienneté correspond une

différence de traitement. Par conséquent, il n'est pas question d'un traitement inégal dans des circonstances égales, mais de situations inégales.

B.5.1. Aux fins d'examiner la compatibilité d'une norme avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine d'abord si les catégories de personnes à l'égard desquelles une inégalité est invoquée sont suffisamment comparables.

B.5.2. La circonstance que les catégories de secrétaires visées diffèrent en tout état de cause en ce qui concerne leur ancienneté et l'échelle de traitement y afférente ne porte pas atteinte à la comparabilité des catégories de secrétaires à supprimer. Tant le secrétaire adjoint et le secrétaire adjoint principal que le secrétaire font l'objet de la mesure transitoire attaquée et de l'intégration dans un nouveau titre et de nouvelles échelles de traitement, de sorte qu'ils sont tous susceptibles de se voir attribuer d'office l'échelle de traitement la plus élevée.

L'exception est rejetée.

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires que la loi du 25 avril 2007 avait pour objectif de créer un cadre légal sur la base duquel le statut du personnel judiciaire de niveau A, des greffiers et des secrétaires serait adapté aux exigences d'une politique moderne en matière de personnel. En outre, une impulsion est donnée pour une adaptation de la structure organisationnelle des autorités judiciaires (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 2).

« La réglementation pour ces niveaux s'est inspirée des récentes réformes relatives au personnel de l'autorité fédérale (les réformes Copernic). [...] » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 2).

« Le présent projet crée le cadre permettant de procéder à une analyse et à une évaluation comparatives du contenu et de la place des fonctions sur la base de critères objectifs, argumentatifs et clairs.

A l'avenir, les conditions de sélection, la formation et les perspectives de carrière notamment seront liées à ces analyses de fonction » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 3).

Les travaux préparatoires poursuivent :

« En effet, la modernisation des cours et tribunaux s'accompagne également d'une première adaptation de la structure organisationnelle. Actuellement, il y a bon nombre de chevauchements et de confusions quant aux compétences des services. L'objectif est non seulement de délimiter clairement chaque fonction mais également de l'intégrer dans des structures de gestion logiques et efficaces dotées d'une hiérarchie adaptée » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 4).

En ce qui concerne la suppression des grades de secrétaire adjoint principal et de secrétaire adjoint, le législateur, faisant référence à son objectif pour les membres du greffe, a expressément observé que :

« le contenu de la fonction de greffier ne diffère quasiment pas du contenu de l'actuel grade de greffier adjoint; ce dernier grade est dès lors supprimé » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 23).

« Par analogie avec le grade de greffier adjoint, le grade de secrétaire adjoint est supprimé » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 27).

B.6.2. En ce qui concerne l'intégration des membres du personnel déjà en fonction dans la nouvelle structure, il a été précisé au cours des travaux préparatoires, que dans la disposition attaquée

« [...] est exposée la manière dont les agents porteurs des grades actuels de greffier, secrétaire, greffier adjoint et secrétaire adjoint sont intégrés dans les nouveaux grades de greffier et secrétaire et les échelles de traitement y assimilées, [...].

[...]

Pour les agents titulaires du grade supprimé [...], des règles d'intégration particulières ont été prévues :

[...]

En d'autres termes, ils peuvent après deux formations certifiées et au terme de cinq ans passer de l'échelle de traitement BJ2 à l'échelle de traitement BJ3. Là où la carrière générale prévoit 3 formations certifiées et une période de 15 ans » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 66).

Toujours selon les travaux préparatoires, l'application des règles en matière d'intégration ne doit pas aboutir à attribuer une rémunération inférieure à celle qui existait avant cette application; elle doit être au moins équivalente (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2009/1, p. 67).

B.7.1. La différence de traitement en cause s'appuie sur un critère objectif, à savoir le grade ou le nombre d'années d'ancienneté de grade qu'une personne a acquises dans un grade supprimé.

B.7.2. Le critère employé est pertinent pour atteindre le but poursuivi par le législateur.

La suppression du grade de secrétaire adjoint et la nomination qui s'ensuit au grade de secrétaire, accompagnée de l'attribution de l'échelle de traitement BJ2, comparée à la nomination d'un secrétaire au grade de secrétaire, accompagnée de l'attribution de l'échelle de traitement BJ3, est conforme à l'objectif du législateur de parvenir à moderniser l'appareil judiciaire, avec une structure de gestion efficace et logique et une hiérarchie adaptée. Eu égard à l'ancien article 177 du Code judiciaire, le contenu de la fonction de secrétaire adjoint et le contenu de la fonction de secrétaire ne différaient pas, de sorte que la fonction de secrétaire adjoint peut être supprimée pour permettre ainsi une organisation plus transparente du service public de la justice. L'attribution d'office de l'échelle de traitement BJ2 est justifiée par la circonstance que le grade de secrétaire, contrairement au grade de secrétaire adjoint, est un grade de promotion, ce qui implique une ancienneté de grade plus importante (article 272 du Code judiciaire).

B.8. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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, à l'audience publique du 20 novembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt