

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 104.648 du 13 mars 2002

A.105.343/G-54

- En cause :
- 1. l'association sans but lucratif**
"SYNDICAT DE LA POLICE", (en abrégé SYPOL.BE),
avenue Henri Jaspar 114/19
1060 Bruxelles,
 - 2. DELCOURT** André,
rue des Prisonniers 28
6141 Forchies-La-Marche,
 - 3. LEBON** Eddy,
ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER et
David RENDERS, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,
 - 4. BAMPS** Roland,
route de Neufchâteau 445
6700 Arlon,
 - 5. MOULIN** Annie,
chaussée de Bruxelles 22
5140 Sombreffe,
 - 6. LIEKENS** Michel,
plaine d'Aviation 38
1140 Evere,
 - 7. LE MOINE** Jean-Michel,
Josse Biesmansstraat 77
1560 Hoeilaart,
 - 8. VERLAINE** Didier,
rue des Chardonnerets 7
5004 Bouge,
 - 9. PEVENAGE** Christian,
ruelle des Croix 31
1390 Grez-Doiceau,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me France MAUSSION, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

**LE CONSEIL D'ETAT,
ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION,**

Vu la demande introduite le 30 mai 2001 par l'association sans but lucratif "SYNDICAT DE LA POLICE", André DELCOURT, Eddy LEBON, Roland BAMPS, Annie MOULIN, Michel LIEKENS, Jean-Michel LE MOINE, Didier VERLAINE et Christian PEVENAGE qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, ou tout au moins de sa partie XII, intitulée "Dispositions transitoires";

Vu les requêtes introduites simultanément par l'association sans but lucratif "SYNDICAT DE LA POLICE", André DELCOURT, Eddy LEBON, Roland BAMPS, Annie MOULIN, Michel LIEKENS, Jean-Michel LE MOINE, Didier VERLAINE et Christian PEVENAGE qui demandent l'annulation du même acte;

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

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 22 octobre 2001;

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

Vu la lettre du 17 octobre 2001 par laquelle l'affaire est remise à une date ultérieure;

Vu l'ordonnance du 14 novembre 2001 renvoyant l'affaire devant l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2001 fixant l'affaire à l'audience de l'assemblée générale de la section d'administration du 22 janvier 2002;

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

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes B. CAMBIER et DESMET, loco Me RENDERS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes et Mes MAUSSION et VAN HOOREBEKE, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. HERBIGNAT, premier auditeur;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police comprend l'introduction suivante :

" Parallèlement à sa dimension organique et fonctionnelle, la réforme des polices présente également une dimension statutaire. En effet l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, détermine que les fonctionnaires de police, les agents auxiliaires et les membres du personnel du cadre administratif et logistique ont, respectivement, leur propre statut, identique pour tous. Le présent arrêté a pour objectif de déterminer ces statuts et d'"insérer" les membres actuels du personnel dans le nouveau statut. Il exécute dès lors l'article 121 de la loi précitée".

1.2. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998, la section de législation du Conseil d'Etat avait attiré l'attention sur la circonstance que, en application de l'article 184 de la Constitution, tous les éléments essentiels du statut devaient être réglés par la loi.

A la suite à cette observation, le Constituant a décidé d'adapter le texte de l'article 184 et de prévoir une confirmation législative du statut.

Le nouvel article 184 de la Constitution a été publié au Moniteur Belge du 31 mars 2001. Il s'énonce comme suit :

" Art. 184. L'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi.

Disposition transitoire

Le Roi peut toutefois fixer et exécuter les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, pour autant que cet arrêté soit confirmé, quant à ces éléments, par la loi avant le 30 avril 2002".

1.3. Le 23 novembre 2000, le Ministre de l'Intérieur transmet au Conseil d'État un projet d'arrêté royal portant la position juridique du personnel des services de police en lui demandant de rendre un avis dans le délai d'un mois. Il précise qu'un exemplaire officieux du projet avait déjà été transmis fin octobre à la section de législation et que sa demande d'avis sera complétée ultérieurement. Il estime que le délai d'un mois peut raisonnablement n'être censé courir qu'à partir du moment où sa demande d'avis sera complétée.

Dans l'accusé de réception de cette lettre, le premier président du Conseil d'État fait savoir au Ministre de l'Intérieur que les pièces justificatives relatives à l'accomplissement des formalités préalables doivent encore être produites.

Le 12 mars 2001, le Ministre de l'Intérieur transmet le projet définitif au Conseil d'État pour avis. Dans sa lettre, il demande un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, délai qu'il justifie comme suit :

"L'urgence est motivée par le fait que les deux projets d'arrêtés royaux susvisés doivent de lege lata entrer en vigueur le 1^{er} avril 2001; que la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police le prévoit d'ailleurs et abroge ainsi au 1^{er} avril 2001 nombre de dispositions statutaires des anciens membres du personnel de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire près les parquets; que la non publication au Moniteur Belge des projets d'arrêtés susvisés avant le 1^{er} avril 2001 créerait dès lors à partir de cette date un vide juridique statutaire pour les membres du personnel des services de police"

La section de législation du Conseil d'État a rendu son avis le 16 mars 2001.

1.4. Le Moniteur belge du 31 mars 2001 publie l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. Selon l'article XIII.II.1°, cet arrêté entre en vigueur le 1^{er} avril 2001, à l'exception de la Partie VII, Titre I^{er}, et de l'article XI.III.28.

L'arrêté est divisé en 13 parties :

- La partie I de cet arrêté comprend un certain nombre de définitions et détermine le champ d'application.
- La partie II comprend les règles classiques relatives à la structure du personnel. Elle fait état de quatre types d'ancienneté (l'ancienneté de service, de grade, de cadre/niveau et d'échelle de traitement). Elle détermine également les grades et échelles de traitement liées à ces grades.
- La partie III traite des règles déontologiques.
- La partie IV comprend des règles relatives, d'une part, au recrutement et à la sélection et, d'autre part, aux formations.
- La partie V contient les règles relatives au stage.
- La partie VI concerne l'organisation du temps de travail ainsi que les règles relatives à la mobilité des membres du personnel.
- La partie VII est consacrée à l'évaluation, à la carrière et au mandat.
- La partie VIII aborde les positions administratives, les congés, les dispenses de service et les non-activités.
- La partie IX comporte les règles classiques en matière de retrait d'emploi et de cessation des fonctions.
- La partie X traite des soins médicaux gratuits et du contrôle médical.
- La partie XI fixe le statut pécuniaire et règle le traitement, les allocations et les indemnités.
- La partie XII contient le droit transitoire, c'est-à-dire les dispositions qui sont jugées nécessaires pour intégrer dans le nouveau système, au 1^{er} avril 2001, les membres des services de police existant au 31 mars 2001.
- La partie XIII porte des dispositions modificatives, abrogatoires et finales.

1.5. La loi-programme du 30 décembre 2001, publiée au Moniteur belge du 31 décembre 2001, comprend au Titre IX "Intérieur" chapitre IV "Disposition particulière", un article 131, qui s'énonce comme suit :

"La partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police est confirmée".

1.6. La première requérante est une organisation syndicale agréée qui déclare représenter plus de 50% des agents de l'ancienne police judiciaire. Les autres requérants, qui étaient membres de la police judiciaire, ont été insérés dans le service de police intégré, structuré à deux niveaux, sur la base des dispositions de la partie XII de l'arrêté royal critiqué;

2. Considérant que la partie XII de l'arrêté attaqué a été confirmée par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002; que cela signifie que le législateur a fait sien le régime transitoire qui y figure et que le Conseil d'État ne serait pas compétent pour se prononcer sur cet acte législatif;

Considérant que le Conseil d'État ne peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'en l'espèce, des moyens sont dirigés contre la partie XII de l'arrêté attaqué et que le préjudice que les parties requérantes invoquent porte essentiellement sur leur insertion telle qu'elle a été réglée par la partie XII de l'arrêté attaqué; que, indépendamment de la question de savoir si le préjudice ainsi invoqué peut effectivement justifier la suspension des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 qui n'ont pas été confirmées par le législateur, il y aura lieu, en tout état de cause, de l'aborder différemment selon que les dispositions transitoires apparaissent comme une norme législative ou comme un acte du pouvoir exécutif dont le Conseil d'État peut ordonner lui-même la suspension; que l'examen de la demande dirigée contre les dispositions non confirmées de l'arrêté attaqué est en ce sens subordonné à la question de l'opposabilité de l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001; que l'intervention du législateur et le fait que la partie défenderesse établit un lien entre la confirmation législative et la disposition transitoire mentionnée à l'article 184 de la Constitution, constituent des circonstances particulières qui justifient que la question de la compétence du Conseil d'Etat soit examinée dès le stade du référé;

3.1.1. Considérant que les requérants soutiennent que la confirmation législative intervenue a pour but d'influencer le cours de la procédure devant le Conseil d'Etat et qu'elle rompt l'égalité des armes dans le cadre de cette procédure en infléchissant, en faveur des pouvoirs publics, la solution du litige; qu'à titre principal, ils invitent le Conseil d'Etat à écarter l'application de cette loi pour contrariété à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qu'ils estiment applicable au contentieux de la fonction publique compte tenu des aspects patrimoniaux en jeu et du droit subjectif des parties à bénéficier d'un procès équitable; que, selon eux, toute autre interprétation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'à titre subsidiaire, ils invitent le Conseil d'Etat à ordonner la suspension de l'exécution de l'acte critiqué et à poser à la Cour d'arbitrage notamment une question préjudicielle relative à l'influence de l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 sur la procédure en cours;

3.1.2. Considérant que la partie adverse soutient qu'en adoptant l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, le législateur a exclusivement poursuivi un but de sécurité juridique et n'a nullement entendu influencer sur la procédure en cours; qu'elle expose que même si cette disposition a pour effet de soustraire la partie XII de l'acte critiqué au contrôle du Conseil d'Etat, l'égalité des armes n'est pas rompue pour autant et souligne à ce propos que la confirmation législative est, en l'espèce, prévue par la Constitution même et que la Cour d'arbitrage est compétente pour examiner les questions qui ont trait au respect du principe d'égalité et de non discrimination visé aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'à propos de l'obligation de poser à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles formulées par les requérants, elle rappelle que, selon une partie de la jurisprudence, le recours à ce procédé ne se concilie pas avec la prétention des requérants à une décision rapide sur leur demande de suspension; qu'elle estime enfin que, si des questions préjudicielles devaient être posées, la balance des intérêts devrait conduire le Conseil d'Etat à ne pas ordonner la suspension provisoire demandée par les requérants;

3.1.3. Considérant que l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 a pour objet de confirmer la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001, qui contient diverses mesures transitoires destinées à intégrer les membres des services de police existants dans la nouvelle police;

Considérant que l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'applique pas aux litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques; qu'un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police; qu'il s'ensuit que le recours qui tend à la suspension ou à l'annulation de l'arrêté royal du 30 mars 2001, notamment dans la mesure où cet arrêté a été confirmé par la loi, échappe au champ d'application de l'article 6.1 de la Convention; qu'en tant qu'elle se fonde sur la violation de cette disposition, la thèse des requérants ne peut être retenue;

3.2.1. Considérant, en ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution alléguée par les parties requérantes, que celles-ci demandent que le Conseil d'Etat pose à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle sur la conformité de l'article 131 de la loi-programme avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison avec les articles 13 et 146 de la Constitution et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que ce sont les parties requérantes elles-mêmes qui demandent au Conseil d'État de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle formulée dans le dispositif; qu'elles ne peuvent ignorer le retard inhérent au fait de poser une question préjudicielle; qu'en outre, la question, telle qu'elle est formulée par les parties requérantes, trouve exclusivement son origine dans l'adoption d'une disposition législative qui soustrait leur cause à la juridiction du Conseil d'État; que les parties requérantes ont certes la faculté de demander à la Cour d'arbitrage l'annulation de l'article 131 de la loi-programme et la suspension de l'exécution de cette disposition, mais qu'il est prévisible que ces procédures prennent plus de temps qu'une réponse à une question préjudicielle qui donnera également aux parties requérantes une réponse définitive quant à la conformité constitutionnelle de l'article 131, tout en garantissant en outre la sauvegarde des droits qu'elles tiennent des articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que la compétence du Conseil d'État pour statuer sur les dispositions qui ont été confirmées par le législateur, notamment quant au préjudice grave difficilement réparable qui est lié à l'exécution de ces dispositions, est subordonnée à la réponse de la Cour d'arbitrage à la question préjudicielle; qu'il n'y a pas lieu d'accueillir la demande visant à suspendre provisoirement l'exécution de l'arrêté attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

- " L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 13 et 146 du même texte, de même qu'avec les principes généraux du procès équitable, de la sécurité juridique et de la légitime confiance que les administrés doivent pouvoir escompter des pouvoirs publics, en tant qu'il a pour but et/ou pour effet d'influer, de façon décisive, sur des procédures juridictionnelles en cours au profit de la puissance publique et au détriment des administrés ? "

Article 2.

Conformément à l'article 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la procédure est suspendue jusqu'à la date à laquelle l'arrêt de la Cour d'arbitrage est notifié au Conseil d'Etat.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat, le treize mars deux mille deux où étaient présents :

MM. ANDERSEN R.,	président du Conseil d'Etat,
DE BRABANDERE J.,	président de chambre,
GEUS J.-Cl.,	président de chambre,
HANOTIAU M.,	président de chambre,
VERBIEST D.,	président de chambre,
LEROY M.,	président de chambre,
MESSINNE J.,	président de chambre,
STEVENS R.,	conseiller d'Etat,
HELLIN L.,	conseiller d'Etat,
VANDENDRIESSCHE A.,	conseiller d'Etat,
M ^{me} DAURMONT O.,	conseiller d'Etat,
MM. LEWALLE P.,	conseiller d'Etat,
MOONS D.,	conseiller d'Etat,
M ^{me} GEHLEN S.,	conseiller d'Etat,
MM. LUST J.,	conseiller d'Etat,
VAN HAEGENDOREN G.,	conseiller d'Etat,
M ^{me} LANGBEEN D.,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président du Conseil d'Etat,

D. LANGBEEN.

R. ANDERSEN.