

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R Ê T

n° 104.651 du 13 mars 2002

A. 105.361/g-57

105.362/g-58

105.369/g-59.

En cause : I. Johan BERCKMANS,
II. Jan GOFFIN,
III. Eddy DE JAEGER,
ayant élu domicile chez
Mes E. VAN DER MUSSELE et Y. VANDEN BOSCH, avocats,
ayant leur cabinet à ANVERS,
Justitiestraat 18 A

contre :

I. + II. + III.
l'État belge, représenté par :
1. le Ministre du Budget,
2. le Ministre de l'Intérieur,
3. le Ministre de la Fonction publique,
4. le Ministre de la Justice,
les ministres sub 2, 3 et 4 ayant élu domicile chez
Mes D. D'HOOGHE et S. SOTTIAUX, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Henri Wafelaert 47-51, boîte 1.

**LE CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale
de la section d'administration.**

Vu la requête introduite le 30 mai 2001 par laquelle Johan BERCKMANS demande la suspension de l'exécution de :

- l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et de l'annexe 11 de cet arrêté qui attribue aux "non-chefs de corps des corps de police des communes de classe 20 le grade d'officier de police (et non d'officier supérieur) dans l'échelle de traitement O4bis" et de
- la décision de le "changer de grade à titre individuel et de lui attribuer une échelle de traitement, conformément à l'article XII.II.1er de l'AR litigieux, mais seulement dans l'échelle 4bis en tant qu'officier de police (et non en tant qu'officier supérieur), ce dont atteste le traitement lié à l'échelle en question depuis le mois d'avril";

Vu la requête introduite le 30 mai 2001 par laquelle Jan GOFFIN demande la suspension de l'exécution de :

- l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et de l'annexe 11 de cet arrêté qui attribue aux "chefs de corps des corps de police des communes de classe 17 le grade d'officier de police (et non d'officier supérieur) dans l'échelle de traitement O4bis" et de
- la décision de le "changer de grade à titre individuel et de lui attribuer une échelle de traitement, conformément à l'article XII.II.1er de l'AR litigieux, mais seulement dans l'échelle 4bis en tant qu'officier de police (et non en tant qu'officier supérieur), ce dont atteste le traitement lié à l'échelle en question depuis le mois d'avril";

Vu la requête introduite le 30 mai 2001 par laquelle Eddy DE JAEGER demande la suspension de l'exécution de :

- l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et de l'annexe 11 de cet arrêté qui attribue aux "non-chefs de corps des corps de police des communes de classe 20 le grade d'officier de police (et non d'officier supérieur) dans l'échelle de traitement O4bis" et de
- la décision de le "changer de grade à titre individuel et de lui attribuer une échelle de traitement, conformément à l'article XII.II.1er de l'AR litigieux, mais seulement dans l'échelle 4bis en tant qu'officier de police seulement (et non en tant qu'officier supérieur), ce dont atteste le traitement lié à l'échelle en question depuis le mois d'avril";

Vu les requêtes introduites le même jour par lesquelles les mêmes parties requérantes demandent l'annulation des mêmes décisions;

Vu l'arrêt n° 100.816 du 14 novembre 2001 joignant les causes A.105.361/IX-3065, A. 105.362/IX-3067 et A. 105.369/IX-3063, rouvrant les débats et déférant l'affaire au premier président du Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2001 renvoyant l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 20 décembre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 22 janvier 2002 à 14 heures 30;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu en leurs observations, Me E. VAN DER MUSSELE, avocat, qui comparaît pour les requérants, et Mes D. D'HOOGHE et S. SOTTIAUX, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu M. H. COLIN, auditeur, en son avis;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, 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'État 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 fixés par le législateur.

Donnant suite à cette observation, le Constituant a décidé d'adapter le texte de l'article 184 et de prévoir une confirmation légale 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 Ier, 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 1er 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 XI "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".

Conformément à l'article 168 de la loi-programme, cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2002.

1.6. Tous les requérants étaient membres du cadre des officiers de la police communale. Le premier requérant, Johan BERCKMANS, était titulaire du grade de commissaire de police (non-chef de corps) dans la commune de Molenbeek-Saint-Jean, une commune de la classe 20 conformément à l'article 28 de la nouvelle loi communale. Le deuxième requérant, Jan GOFFIN, et le troisième requérant, Eddy DE JAEGER, étaient titulaires du grade de commissaire de police (chef de corps), respectivement dans la commune de Duffel et de Maldegem, communes de la classe 17.

En application de l'article XII.II.25 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 (points 3.21 et 3.22 du tableau D1 de l'annexe 11), ils sont intégrés tous les trois dans le cadre des officiers et nommés commissaire de police. Il leur est attribué l'échelle de traitement 4bis;

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 1er 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 barémique 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 étayé 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 le Conseil d'État voit dans le fait que son incompétence résulte de l'intervention du législateur et dans le fait que la partie défenderesse fait le lien entre la confirmation et la disposition transitoire mentionnée à l'article 184

de la Constitution, des circonstances particulières qui justifient que la problématique de la compétence soit d'ores et déjà examinée dans la phase du référé;

3.1. Considérant que les parties requérantes associent comme suit l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 à la présente cause : le législateur n'était pas obligé de confirmer la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001; l'article 131 de la loi-programme ne peut s'appuyer sur l'article 184 de la Constitution, étant donné que cette disposition prescrit uniquement la confirmation des dispositions essentielles du statut, alors que les dispositions transitoires ne sont pas essentielles; en l'espèce, il n'existe pas davantage de "circonstances exceptionnelles" justifiant une confirmation et, étant donné que l'article 131 de la loi-programme pour but d'éluder le contrôle juridictionnel du Conseil d'État, l'intervention du législateur n'est pas compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges; il y a lieu, même dans le cadre du référé, de poser, à la demande des parties, une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage sur la contrariété entre l'article 131 de la loi-programme et les articles 10 et 11 de la Constitution;

3.2. Considérant que la partie défenderesse répond essentiellement que l'article 131 de la loi-programme s'inscrit dans le cadre des dispositions transitoires prévues à l'article 184 de la Constitution et que, si à l'heure actuelle seule une partie limitée de l'arrêté royal a été confirmée, la dissociation se justifie par la volonté de garantir immédiatement une sécurité juridique au personnel de la police et de pouvoir soumettre la confirmation des autres dispositions essentielles à un débat parlementaire approfondi;

3.3. Considérant que les parties requérantes demandent elles-mêmes au Conseil d'État de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage; qu'elles ne peuvent ignorer le retard résultant du 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 de loi 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 prendront plus de temps qu'une réponse à une question préjudicielle qui donnera tout autant aux parties requérantes une réponse définitive quant à la conformité constitutionnelle de l'article 131, tout en garantissant en plus la sauvegarde des droits qu'elles tiennent des articles 14 et 17 des lois coordonnées

sur le Conseil d'État; qu'il y a lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle énoncée ci-dessous,

D É C I D E :

Article 1er.

La question 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, en ce que cette disposition empêche le Conseil d'État d'encore statuer sur la demande que les requérants ont introduite en vue d'obtenir la suspension de l'exécution des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 qui ont été confirmées par le législateur ?”.

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'État.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le treize mars deux mille deux, par l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État, composée de :

MM.	R. ANDERSEN,	président du Conseil d'État ,
	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	J.-Cl. GEUS,	président de chambre,
	M. HANOTIAU,	président de chambre.
	D. VERBIEST,	président de chambre,
	M. LEROY,	président de chambre,
	J. MESSINNE,	président de chambre,
	R. STEVENS,	conseiller d'État,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,

Mme	O. DAURMONT,	conseiller d'État,
MM.	P. LEWALLE,	conseiller d'État,
	D. MOONS,	conseiller d'État,
Mme	St. GEHLEN,	conseiller d'État,
MM.	J. LUST,	conseiller d'État,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État,
Mme	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le greffier,

Le président,

D. LANGBEEN.

R. ANDERSEN.