

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R Ê T

n° 104.653 du 13 mars 2002

A. 105.275/g-61

105.276/g-62.

En cause :

- I. 1. Eddy DHONT,
2. Roger WANDELSECK,
3. Laurent MIGOM,
4. Marie-Jeanne DE CLERCQ,
5. Daniël WILLEMS,
6. Paul WINAND,
7. Kathelyne ROUSSEAU,
8. Jacques VAN DEN OUWELAND,
9. Filip BRAEM,
10. Luc VERSTRAETE,
11. Martin VANHOECKE,
12. Eric DE KINDER,
13. Herman VAN CROMPHOUT,
14. Guido SCHUURMAN,
15. Alfons HEMELSOET,
16. Karel PEETERS,
17. Danny NORMON,
18. Yvan LEFEVER,
19. Jean-Paul PEELÓS,
20. Georges VANDERHALLEN,
21. Danny JAMERS,
- II. 1. Luc TACK,
2. André CORNELIS,
3. Luc KEUNEN,
4. Hugo CILLIS,
5. Willy DEVESTEL,
6. Jan VAN HOLLEBEKE,
7. Marc COOLMAN,
8. Alexander DE BRUYCKER,
9. Felix PEETERS,
10. Philippe BENEUX,
11. Michel WATERPLAS,
12. Daniël WALRAEDT,
13. Jean EVERARS,
14. Ivan HOUKX,
15. Didier DESMETZ,
16. Eddy VERCROYSSSE,
17. Eugène JANSSENS,
18. Frank DEWEVER,
19. Nicolas CILISSEN,
20. Yvon MARTENS,
21. Roeland VAN DER POORTEN,
22. Johan CARMANS,
ayant élu domicile chez
Me A. LUST, avocat,
ayant son cabinet à BRUGES,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

contre :

I. + II.
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 2, 3 et 4 ayant élu domicile chez
Mes D. D'HOOGE et S. SOTTIAUX, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Henri Wafelaerts 47-51, boîte 1.

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

Vu la requête introduite le 29 mai 2001 par laquelle Eddy DHONT, Roger WANDELSECK, Laurent MIGOM, Marie-Jeanne DE CLERCQ, Daniël WILLEMS, Paul WINAND, Kathelyne ROUSSEAU, Jacques VAN DEN OUWELAND, Filip BRAEM, Luc VERSTRAETE, Martin VANHOECKE, Eric DE KINDER, Herman VAN CROMPHOUT, Guido SCHUURMAN, Alfons HEMELSOET, Karel PEETERS, Danny NORMON, Yvan LEFEVER, Jean-Paul PEELOS, Georges VANDERHALLEN et Danny JAMERS demandent la suspension de l'exécution :

- principalement, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police,
- subsidiairement, des articles XII.II.25 et XII.II.26, 3°, du même arrêté en ce que ces dispositions concernent les membres du personnel visés au tableau D1, troisième colonne, point 3.26, de l'annexe 11, de l'article XII.VII.26 et de l'article XII.XI.14, en ce que cette disposition se réfère aux articles XII.II.26 et XII.II.31;

Vu la requête introduite le 29 mai 2001 par laquelle Luc TACK, André CORNELIS, Luc KEUNEN, Hugo CILLIS, Willy DEVESTEL, Jan VAN HOLLEBEKE, Marc COOLMAN, Alexander DE BRUYCKER, Felix PEETERS, Philippe BENEUX, Michel WATERPLAS, Daniël WALRAEDT, Jean EVERARS, Ivan HOUKX, Didier DESMETZ, Eddy VERCRUYSE, Eugène JANSSENS, Frank DEWEVER, Nicolas CILISSEN, Yvon MARTENS, Roeland VAN DER POORTEN et Johan CARMANS demandent la suspension de l'exécution de la même décision;

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

Vu les notes des deuxième, troisième et quatrième parties défenderesses;

Vu le rapport de M. LEFEVER, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 27 septembre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 8 octobre 2001, date à laquelle l'affaire a été reportée sine die;

Vu l'ordonnance du 6 novembre 2001 joignant les causes A.105.275/IX-3058 et A. 105.276/IX-3059;

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 A. LUST, avocat, qui comparaît pour les requérants, et Mes D. D'HOOGE et S. SOTTIAUX, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu M. M. LEFEVER, premier 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 officiel 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 de la police judiciaire près les parquets et titulaires du grade de commissaire judiciaire divisionnaire 1C. En application de l'article XII.II.25 et du tableau D1 correspondant de l'annexe 11 (point 3.26), ils sont nommés dans le cadre des officiers au grade de commissaire de police. En application de l'article XII.II.26, il leur est attribué l'échelle de traitement organique 04 (1 110 000 - 1 773 000 BEF);

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 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 établit un lien entre la confirmation et la disposition transitoire mentionnée à l'article 184 de la Constitution, des circonstances particulières qui justifient que le problème de la compétence soit d'ores et déjà examinée dans la phase du référé;

3.1. Considérant que les parties requérantes contestent le fait que la confirmation législative de la partie XII de l'arrêté attaqué implique que le Conseil d'État ne serait plus compétent pour connaître de la demande dirigée contre ces dispositions; qu'elles estiment que l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 viole le principe de l'égalité consacré par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'il vise à influencer le cours normal des litiges en instance devant le Conseil d'État en les soustrayant à la compétence de celui-ci;

3.1.1. Considérant que les parties requérantes estiment que le Conseil d'État est compétent pour contrôler d'autorité la conformité de la loi avec le Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (ci-après : le PIDCP), plus particulièrement avec l'article 26, et écarter l'application de l'article 131 de la loi-programme; qu'elles développent à cet égard le raisonnement suivant : l'article 26 du PIDCP est d'application directe dans l'ordre juridique belge; dans la hiérarchie des normes, le droit supranational prime la législation interne; le fait que, dans l'ordre juridique interne, la Cour d'arbitrage est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois n'exclut pas que tout juge soit compétent pour vérifier la conformité de la loi avec la norme édictée à l'article 26 du PIDCP, même s'il s'agit d'une norme qui existe de façon identique ou analogue dans l'ordre juridique interne;

3.1.2. Considérant que la partie défenderesse répond essentiellement que l'article 131 de la loi-programme s'inscrit dans le cadre de la disposition transitoire prévue 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;

3.1.3. Considérant que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi l'article 26 du PIDCP leur confère un droit à l'égalité de traitement plus étendu que celui prévu par les articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que la règle de l'égalité est une chose, que la détermination de la juridiction compétente en Belgique pour veiller au respect de cette règle par le législateur en est une autre; que selon l'article 142 de la Constitution et les articles 1er et 26 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, cette juridiction est la Cour d'arbitrage; que ces articles ne mentionnent certes que les dispositions de la Constitution qui consacrent la règle de l'égalité; que la circonstance que cette règle est également consacrée par des dispositions du droit international ne peut avoir pour effet de porter atteinte au monopole légal qui est accordé à la Cour d'arbitrage sur le plan du droit interne; que, par conséquent, le Conseil d'État ne saurait trouver dans la seule circonstance que le principe de l'égalité est également consacré par une règle de droit international à effet direct, un motif pour examiner de sa propre autorité l'inégalité alléguée et, le cas échéant, pour écarter l'application d' une norme législative;

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'État 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 144 et 145 de la Constitution et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

3.2.2. Considérant que les parties requérantes demandent elles-mêmes au Conseil d'État de poser une question préjudicielle -celle qui est formulée dans le dispositif- 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,

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 l'article 26 du PIDCP et les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 144 et 145 de la Constitution et les articles 14, § 1er, et 17, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en ce que cette disposition prive certaines catégories de fonctionnaires de police d'un recours juridictionnel essentiel et d'une protection juridique essentielle ?”.

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.