

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IXe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 208.034 du 11 octobre 2010
A. 194.855/IX-6627

En cause :
1. Luc JANSSENS
2. Marc WILLEMS
3. Florent PLATTEEUW
4. Filip BRAEM
assistés et représentés par
Me Peter Crispyn, avocat,
ayant son cabinet à Mariakerke
Mazestraat 16
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de l'Intérieur
ayant élu domicile
à la Police fédérale DGS/DSJ,
établie à BRUXELLES,
rue Fritz Toussaint 8.

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 8 décembre 2009, vise à l'annulation de l'arrêté ministériel du 8 octobre 2009 modifiant l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a introduit un mémoire en réponse et les requérants ont introduit un mémoire en réplique.

M. Jurgen Neuts, auditeur, a rédigé un rapport.

La partie défenderesse a introduit une demande de poursuite de la procédure et un dernier mémoire. Les requérants ont introduit un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui a eu lieu le 4 octobre 2010.

M. André Vandendriessche, président de chambre, a fait rapport.

Me Peter Crispyn, avocat, qui comparaît pour les requérants et Mme Els Van Rossem, conseiller, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Jurgen Neuts, auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3.1. Le premier requérant est membre du personnel du corps opérationnel de la police locale de Gand; les trois autres requérants appartiennent au corps opérationnel de la police fédérale.

3.2. Les quatre requérants ont tous introduit, au cours de la période 2005-2008, une demande de remboursement de frais pour des lunettes auprès du Service remboursements du service médical de la police fédérale. Ils ne sont que partiellement remboursés des frais qu'ils ont introduits et adressent une mise en demeure à la police fédérale afin d'obtenir le remboursement intégral sur la base des dispositions - en vigueur à l'époque - de l'article X.8 de l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci-après : l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001) qui prévoit que "sur prescription d'un ophtalmologue agréé par le service médical, le service médical fournit gratuitement des lunettes de correction."

3.3. Dans une lettre du 18 mai 2009, le service médical de la police fédérale communique ce qui suit aux requérants :

“Nous accusons bonne réception des frais que vous avez exposés pour l’achat de lunettes de correction ou de lentilles de contact.

Les membres du personnel du cadre opérationnel et les membres du personnel du cadre administratif et logistique qui exercent une fonction permanente de soutien opérationnel et qui, conformément à l’article X.I.1. PJPol, bénéficient des soins de santé gratuits, ont notamment droit à une intervention financière à l’achat de verres de correction ou de lentilles de contact.

Le service médical de la police intégrée intervient financièrement conformément aux règles de remboursement négociées avec les organisations syndicales et figurant dans la note DGP/DPS/2006/59787/A du 16 novembre 2006, et qui produisent leurs effets à partir du 1^{er} janvier 2007.

Les règles de remboursement figurant dans la note précitée seront prochainement confirmées, avec effet rétroactif, dans un arrêté ministériel.

Eu égard à ce qui précède, nous ne pouvons pas faire droit à la demande de remboursement intégral des lunettes ou des lentilles de contact. Notre intervention reste donc limitée au montant payé jusqu’ici. (...)”

3.4. Le 1^{er} octobre 2009, les requérants, ainsi que 169 autres membres du personnel opérationnels des services de police, assignent l’État belge devant le tribunal de première instance de Bruxelles au paiement -notamment- du solde des frais pour l’achat de lunettes.

3.5. Le 8 octobre 2009, le ministre de l’Intérieur adopte l’arrêté ministériel, actuellement attaqué. Cet arrêté ministériel dispose ce qui suit :

"CHAPITRE 1^{er}. - Disposition modificative

Article 1^{er}. L'article X.8 AEPol est remplacé par ce qui suit :

'Art. X.8. Le membre du personnel qui bénéficie du droit aux soins de santé gratuits, a droit au remboursement visé à l'alinéa 2 pour l'achat de verres de correction ou de lentilles de contact, prescrits par un ophtalmologue auquel il a été renvoyé par un médecin du service médical ou par un médecin externe agréé.

Du prix de chaque verre ou de chaque lentille de contact, le cas échéant diminué de l'intervention de l'assurance maladie, 75 % est remboursé avec un maximum de 150 euros par verre ou par lentille de contact.

Pour le renouvellement des verres de correction ou des lentilles de contact, l'intervention financière visée à l'alinéa 2 n'est admise qu'après l'expiration d'une période de deux ans à partir de la date de l'intervention précédente et pour autant que la dioptrie ait changé. '

CHAPITRE 2. - Disposition transitoire

Art. 2. Le membre du personnel qui bénéficie du droit aux soins de santé gratuits, a droit au remboursement visé, respectivement, à l'alinéa 2 ou 4, pour l'achat de lunettes de correction ou pour le renouvellement de verres de correction, prescrits par un ophtalmologue auquel il a été renvoyé par un médecin du service médical ou par un médecin externe agréé.

Le prix de la monture et des verres, le cas échéant diminué de l'intervention

de l'assurance maladie, est remboursé avec un maximum de 125 euro. Pour le renouvellement de lunettes de correction, l'intervention financière visée à l'alinéa 2 n'est admise qu'après l'expiration d'une période de cinq ans à partir de la date de l'intervention précédente.

Pour le renouvellement des verres de correction, le prix de chaque verre, le cas échéant diminué de l'intervention de l'assurance maladie, est remboursé avec un maximum de 37 euro par verre. Cette intervention financière n'est admise qu'après l'expiration d'une période de deux ans à partir de la date de l'intervention précédente et pour autant que la dioptrie ait changé.

CHAPITRE 3. - Disposition finale

Art. 3. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2007, à l'exception de l'article 2 qui produit ses effets le 1^{er} avril 2001 et cesse d'être en vigueur le 1^{er} janvier 2007."

L'arrêté attaqué a été publié au Moniteur belge du 15 octobre 2009.

IV. Régularité de la procédure

Exception des requérants

4. Dans leur mémoire en réplique, les requérants soutiennent que la partie défenderesse a reçu la requête le 24 décembre 2009 et que le délai de 60 jours pour l'introduction d'un mémoire en réponse a dès lors expiré le 22 février 2010. Le mémoire en réponse est daté du 22 février 2010; le cachet du greffe mentionne toutefois la date du 24 février 2010. Les requérants présumant que la partie défenderesse a envoyé tardivement le mémoire en réponse.

Appréciation

5. Par lettre recommandée à la poste datée du 23 décembre 2009, le greffe du Conseil d'État a envoyé une copie de la requête en annulation à la partie défenderesse et il a attiré l'attention de la partie défenderesse sur le fait qu'elle disposait, en vertu de l'article 6 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, d'un délai de soixante jours pour introduire un mémoire en réponse et déposer le dossier administratif. La partie défenderesse a reçu cette lettre du greffe le 24 décembre 2009. Le délai pour l'introduction du mémoire en réponse a pris cours le jour suivant; il a expiré le 22 février 2010. Ainsi que l'indique le cachet de la poste sur l'enveloppe avec laquelle le mémoire en réponse a été envoyé au Conseil d'État par lettre recommandée à la poste, il a été introduit à cette date. La date de réception du mémoire au greffe du Conseil d'État ne joue aucun rôle dans le calcul du délai pour l'introduction d'un mémoire.

L'exception est rejetée.

V. Examen des moyens

A. Premier moyen

Point de vue des parties

6. Dans le premier moyen, les requérants invoquent la violation du principe de légalité, de l'article 184 de la Constitution et des articles X.I.1. et X.I.7. de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci-après : PJPol). Ils soutiennent que le ministre n'était pas habilité à prendre l'arrêté attaqué et demandent l'application de l'article 159 de la Constitution. Ils exposent que le Roi avait clairement l'intention, dans le PJPol confirmé par une loi, d'affirmer le principe de base de la gratuité des soins de santé, comme en témoignent les articles X.I.1. et X.I.7. Lorsque l'article X.I.7. du PJPol habilite le ministre à préciser les modalités en matière de gratuité des soins de santé, celui-ci ne peut, en raison de ce principe, édicter que des règles accessoires et de détail. Or, dans l'arrêté attaqué, le ministre - en y introduisant des limitations très strictes en matière de remboursement de frais pour les lunettes -, abandonne le principe de la gratuité des soins de santé, ce qui ne constitue pas simplement une mesure de détail. De ce fait, le ministre a excédé sa compétence et il porte atteinte à l'essence du statut des services de police, ce qui implique une violation de l'article 184 de la Constitution.

7. La partie défenderesse répond qu'il ressort de l'article 87 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police (ci-après: la loi du 26 avril 2002 ou loi Exodus) que la gratuité des soins de santé, prévue au statut des membres du personnel des services de police, n'est pas un système illimité. Elle qualifie d'étonnant le fait qu'une intervention soit également prévue pour les médicaments et les prothèses - dont les lunettes - d'autant que ceux-ci ne relèvent pas des soins de santé au sens strict du terme. Elle renvoie également à l'article X.I.3. du PJPol dans lequel le Roi laisse au ministre le soin de déterminer les frais pour les prothèses qui restent à charge du membre du personnel et à l'article X.I.7. du PJPol qui renferme une délégation plus générale au ministre pour déterminer les modalités de la gratuité aux soins de santé. Elle en conclut que le ministre a le pouvoir de régler tant en ce qui concerne les lunettes spécifiquement

que, plus généralement, les modalités de la gratuité des soins de santé. Alors que les requérants affirment que l'arrêté attaqué donne une toute autre définition du concept de la gratuité des soins de santé, la partie défenderesse soutient que les requérants ignorent ainsi les limites fixées dans les dispositions citées d'une part et ne prennent pas en compte l'historique de l'intervention de l'autorité en matière de lunettes d'autre part. La partie défenderesse souligne encore que le système de fourniture gratuite de lunettes prévu par l'autorité, a été accueilli sans enthousiasme par les syndicats et le personnel et que ces derniers ont demandé un système d'intervention. Il en a résulté, un régime de remboursement - partiel - approuvé par les syndicats. Ce système a été une nouvelle fois adapté en 2006, en respectant le principe d'économie. La partie défenderesse soutient, en conclusion, que les requérants défendent une interprétation de la gratuité des soins de santé qui méprise gravement la réalité de fait et la réalité juridique.

8. Dans leur mémoire en réplique, les requérants font encore valoir que le PJPol, dans certaines de ses dispositions, comme l'article X.I.7., charge le ministre d'élaborer des "modalités" mais que le PJPol a été confirmé par la suite par la loi du 26 avril 2002 et qu'en vertu de l'article 87 de cette loi, seul le Roi est encore compétent pour déterminer les modalités et non plus le ministre. Lorsque l'article X.I.7. du PJPol prévoit que le ministre détermine les modalités en matière de gratuité des soins de santé, cette disposition viole par conséquent l'article 87 de la loi du 26 avril 2002. Les requérants estiment encore que, dans l'hypothèse où le PJPol reste applicable sans restrictions, aucune disposition du PJPol n'a en tout cas prévu la gratuité -seulement- partielle pour les lunettes ; dans l'hypothèse où le Roi est seul compétent pour déterminer les modalités, il n'appartenait pas au ministre de déterminer lui-même, sur la base de l'article X.I.7. du PJPol, ces modalités. Les requérants estiment encore que la partie défenderesse renvoie à tort à l'article X.I.3. du PJPol d'autant que le préambule de l'arrêté attaqué renvoie exclusivement à l'article X.I.7., al. 1^{er}, du PJPol et que cette disposition constitue le seul fondement juridique de cet arrêté. Ils ajoutent que ce qui a été demandé par les syndicats et ce qui aurait été convenu avec eux, ne porte pas atteinte aux droits individuels des membres du personnel.

9. Dans leur dernier mémoire, les requérants répètent que l'article 87 de la loi du 26 avril 2002 dispose que les membres du personnel bénéficient d'une intervention pour l'intégralité ou une partie des frais de soins de santé et que c'est

au Roi qu'il appartient de déterminer les conditions et les règles en la matière. Par cela seul que ce soit le ministre qui ait exercé cette compétence, le moyen est fondé. Dans l'hypothèse où le PJPol continue à s'appliquer inchangé en exécution de l'article 87 de la loi du 26 avril 2002, le fondement juridique de la décision attaquée se trouve à l'article X.I.7. PJPol et non à l'article X.I.3. PJPol, dès lors que la décision attaquée apporte une modification à l'article X.8. de l'AEPol qui exécute l'article X.I.7. et non l'article X.I.3. PJPol.

Même à supposer que l'article X.I.3. s'appliquerait en l'espèce, les requérants estiment encore que la délégation est contraire au principe de légalité, puisque l'article 87 de la loi du 26 avril 2002 dispose manifestement que c'est au Roi à déterminer les conditions et que le système élaboré par l'arrêté attaqué n'est nullement de nature accessoire ou secondaire. Si la loi investit le Roi de cette tâche, le principe de légalité ne permet pas -dans le cadre de la technique utilisée ici de la validation légale de parties du la PJPol par la loi Exodus-, que l'administration s'appuie sur l'article X.I.3. pour en conclure que le Roi peut, dans ce cas, à son tour, déléguer son pouvoir au ministre.

Appréciation

10. L'article 87 de la loi du 26 avril 2002 dispose ce qui suit :

“Sans préjudice des indemnités prévues par la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles, les membres du personnel bénéficient, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi, de l'intervention de l'autorité fédérale dans la totalité ou une partie du coût des soins de santé.”

L'article X.I.1. du PJPol dispose :

“Sans préjudice de l'article X.I.2 et sans préjudice des indemnités prévues par la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles, les membres du personnel suivants bénéficient des soins de santé gratuits :

[...]

Les soins de santé visés à l'alinéa 1^{er} comprennent les soins médicaux, les soins infirmiers, la kinésithérapie, les soins dentaires, les prothèses, les médicaments et les hospitalisations, en ce compris les transports en

ambulance.
[...]

L'article X.I.3. du PJPol dispose :

“Les suppléments d'honoraires, les suppléments pour l'occupation d'une chambre, les frais privés, les autres frais qui ne sont pas strictement nécessaires ainsi que les frais déterminés par le ministre pour les prothèses restent à charge du membre du personnel.”

11. La loi du 26 avril 2002 a, dans le cadre de la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution, arrêté certaines dispositions essentielles du statut du personnel des services de police. Un de ces points essentiels, inscrit à l'article 87 de cette loi, concerne “le principe de la gratuité totale ou partielle des soins médicaux pour certaines catégories du personnel”, déjà introduit antérieurement dans l'ordre juridique par le PJPol (Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, Doc. 50-1683/1, p. 5). Dans un souci de clarté, le législateur a du reste expressément confirmé l'article X.I.1. du PJPol à l'article 136 de la loi Exodus du statut du personnel des services de police, élevant ainsi cette disposition au niveau d'une disposition de loi.

Les travaux préparatoires de l'article 87 de la loi Exodus affirment expressément que "cet article doit se lire en combinaison avec les articles X.I.1^{er} et suivants du PJPol". (loc.cit. p. 19). Le titre I^{er} de la partie X du PJPol donne ainsi exécution à l'article 87 de la loi Exodus; ses dispositions s'inscrivent dans les limites tracées par l'article 87 et ont conservé leur pleine force obligatoire, également en ce qu'elles procurent un fondement juridique à l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci-après: l'AEpol).

12. La loi Exodus a délégué le pouvoir de fixer les modalités de l'intervention de l'autorité dans le coût des soins de santé – et notamment de préciser si cette intervention concernera la totalité ou seulement une partie des soins de santé – au Roi. Dans ce cadre, l'article XI.1.1^{er} PJPol – qui a force de loi –, détermine quels membres du personnel bénéficient de la gratuité pour certains soins de santé, mais l'article X.1.3. PJPol nuance le principe, notamment pour les prothèses – comme le sont les verres correcteurs permettant d'améliorer la vision, dont il est ici question – en habilitant le ministre à déterminer quels sont les coûts

qui restent à charge du membre du personnel. Dans la mesure où l'article X.1.3 limite la gratuité des soins de santé, cette disposition trouve indéniablement un fondement juridique à l'article 87 de la loi du 26 avril 2002, qui n'institue nullement la gratuité absolue des soins de santé.

L'AEPol donne à son tour exécution au PJpol. Ainsi l'article X.8 de l'AEPol met manifestement en œuvre l'article X.1.3 du PJpol. Cette disposition s'inscrit dans l'attribution de compétence prévue par le législateur. La subdélégation permettant au ministre de prévoir des dispositions relatives aux coûts des prothèses qui restent à la charge du membre du personnel – une compétence relativement marginale au regard de l'ensemble du régime en matière de coûts des soins de santé, qui peuvent au demeurant requérir des mesures très spécifiques - n'est pas d'une nature telle que l'essence du pouvoir du Roi s'en trouve déléguée.

13. En ce qui concerne l'article X.8. de l'AEPol original, les requérants n'ont pas contesté la régularité de la délégation du pouvoir du Roi au ministre, bien que des limitations à la gratuité des soins de santé y fussent déjà prévues. Ils ne démontrent pas pourquoi un autre raisonnement devrait être tenu en ce qui concerne les restrictions instaurées par les dispositions attaquées.

14. Dans le développement du premier moyen, les requérants présupposent que la gratuité des soins de santé pour les membres du personnel du cadre opérationnel des services de police est un principe absolu. Comme il a déjà été dit, ce principe est toutefois nuancé, dès lors que le législateur et le Roi eux-mêmes prévoient formellement la possibilité de tempérer la gratuité des soins de santé. Le moyen ne peut être admis.

B. Troisième moyen

Preliminaires

15. Le deuxième moyen soutient que l'arrêté attaqué méconnaît le principe d'égalité au motif que – dès lors que les réglementations prévues s'appliquent à différentes périodes – on a instauré des régimes différents visant des

citoyens qui, pour l'essentiel, sont soumis au même statut. Le troisième moyen critique la rétroactivité de la décision attaquée, qui, selon les requérants, est précisément à l'origine de la différence de traitement. Il s'impose par conséquent d'examiner le troisième moyen avant le deuxième.

Thèses des parties

16. Dans le troisième moyen, les requérants invoquent la violation du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, de l'article 2 du Code civil, de l'article 190 de la Constitution et du principe de sécurité juridique. Ils estiment qu'en adoptant l'arrêté attaqué, la partie défenderesse veut porter atteinte à leurs droits acquis. Selon eux, la rétroactivité n'est permise que si elle est autorisée par la loi, que si elle concerne un régime qui, compte tenu du principe d'égalité, accorde des avantages ou lorsqu'elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement du service et qu'elle ne porte pas atteinte à des situations acquises. Aucune de ces conditions n'est ici remplie. Ils considèrent que la régularisation rétroactive qui résulte de l'arrêté attaqué vise à couvrir des actes irréguliers de l'autorité, ce que confirme par ailleurs la procédure civile qu'ils ont engagée contre la partie défenderesse.

17. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse fait référence à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'arrêté ministériel contesté et soutient que le régime figurant dans cet arrêté est le même que le régime de fait qui était déjà appliqué auparavant, à partir de la réorganisation des services de police en 2001, avec l'accord des syndicats. En d'autres mots, l'arrêté attaqué régularise un régime de fait unique. Ce régime a été remis en cause par un jugement du juge de paix de Bruxelles qui a condamné l'État belge au remboursement de la totalité du coût de lunettes, de sorte que la sécurité juridique se trouve en réalité améliorée par l'effet rétroactif de l'arrêté attaqué. Le régime que comporte l'arrêté attaqué ne porte en rien préjudice aux justiciables, pas plus qu'il ne leur procure un avantage, justement parce qu'il était déjà appliqué de cette même manière et avec cohérence dans la pratique. La partie défenderesse souligne encore qu'elle n'avait nullement l'intention d'interférer dans une procédure en cours devant le juge civil.

18. Dans leur mémoire en réplique, les requérants rétorquent que l'arrêté attaqué ne régularise pas une situation de fait, mais une situation irrégulière. Le Roi avait prévu des soins de santé gratuits et le ministre devait préciser les modalités (article X.I.7 PJpol et article X.8 AEPol). Sur le fondement de l'article X.8 AEPol, la gratuité des soins de santé en matière de lunettes consistait à la mise à disposition gratuite de lunettes, en nature. Par la voie d'une note interne et d'une circulaire, l'administration a opté pour une intervention qui n'est que partielle, mais ce faisant, le ministre a excédé sa compétence et a violé la hiérarchie des normes. La partie défenderesse tente maintenant de corriger cette situation irrégulière par la voie de la décision attaquée et, qui plus est, postérieurement à la publication de l'article 87 de la loi Exodus qui dispose que c'est le Roi, et non le ministre, qui fixe les modalités.

19. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse souligne qu'il n'est pas question d'un principe de gratuité absolu des soins de santé pour les membres du personnel opérationnel des services de police. Ni le législateur, ni le Roi n'ont envisagé un tel système. Les requérants concluent à tort du texte original de l'article X.8 AEPol que l'autorité avait l'intention de prévoir un système de remboursement intégral. En vue de limiter les coûts, il était initialement prévu que l'autorité achète elle-même un nombre restreint de modèles de lunettes et les mette à la disposition des membres du personnel. Tant le prix d'achat de ces lunettes que celui des verres pouvait ainsi – le marché public fixant le prix de revient maximal – être réduit, étant entendu que la possibilité de choix du membre du personnel l'était aussi. Elle ajoute que le remboursement aux membres du personnel d'une monture et de verres de lunettes librement choisis imposerait de rembourser intégralement les lunettes achetées entre 2001 et 2009, ce qui serait contraire aux principes d'économie et du raisonnable et serait de surcroît contraire à la loi parce qu'en contradiction avec la disposition initiale de l'article X.8 l'AEPol, à l'article 87 de la loi Exodus et à l'article X.I.3 PJpol. Toutes ces dispositions prévoient en effet une intervention limitée et raisonnable de l'autorité, qui se traduit par le fait qu'elle met elle-même les lunettes à disposition. En concertation directe avec les partenaires syndicaux, on avait cependant opté pour le système, plus avantageux pour les membres du personnel, d'un remboursement qui leur laissait la liberté de choix totale des lunettes à acheter. Le régime de fait, tel qu'il existait avant l'adoption de l'arrêté attaqué, s'accorde parfaitement avec les dispositions légales et réglementaires, tandis qu'une intervention illimitée de l'autorité méconnaît totalement l'esprit des dispositions juridiques applicables en la matière.

Appréciation

20. Les requérants critiquent l'effet rétroactif que l'article 3 de l'arrêté attaqué a conféré aux articles 1^{er} et 2 du même arrêté.

21. Le principe de non-rétroactivité des décisions administratives est une garantie contre l'insécurité juridique. La sécurité juridique requiert notamment que le contenu de la norme soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse raisonnablement prévoir les effets d'un acte déterminé au moment où cet acte est effectué. La rétroactivité n'est justifiée que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service. S'il s'avère en outre que l'effet rétroactif a pour effet d'orienter le cours d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou de s'opposer à ce que les juridictions se prononcent sur une question de droit déterminée, il convient d'examiner si des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent justifier la rétroactivité, dès lors qu'agir de la sorte porte préjudice à une catégorie de citoyens en portant atteinte aux garanties juridictionnelles qui sont communément accordées.

22. On ne peut pas nier qu'en l'occurrence l'arrêté attaqué influence la solution du litige porté devant le juge ordinaire, dans lequel notamment les requérants sont demandeurs. Il s'ensuit que la partie défenderesse doit pouvoir démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles ou de motifs impérieux d'intérêt général susceptibles de justifier la rétroactivité.

La partie défenderesse fait à cet égard référence au "régime de fait", qui est déjà appliqué depuis la réorganisation des services de police en 2001, avec l'accord des syndicats. Ce point de vue n'emporte pas l'adhésion. À l'origine, l'article X.8 de l'AEPol disposait que "sur prescription d'un ophtalmologue agréé par le service médical, le service médical fournit gratuitement des lunettes de correction [...]". L'arrêté actuellement attaqué remplace ce régime à partir du 1 avril 2001, en ce sens que le membre du personnel concerné ne peut prétendre qu'à un remboursement plafonné. Les règles des deux régimes sont par conséquent manifestement différentes.

Le fait qu'en pratique la partie défenderesse n'a jamais fourni gratuitement des lunettes, mais a toujours appliqué le régime de l'arrêté actuellement attaqué et que ce régime de fait avait été négocié avec les syndicats, n'y change rien parce que la pratique de ce régime était contraire à la loi et qu'il y a évidemment lieu d'apprécier l'incidence du nouveau régime au regard du régime tel qu'il existait formellement à une époque antérieure.

Il faut conclure de tout ceci que la partie défenderesse échoue à démontrer l'existence des circonstances exceptionnelles requises ou des motifs impérieux d'intérêt général qui justifieraient la rétroactivité de l'arrêté attaqué.

23. Dans cette mesure, le moyen est fondé. L'article 3 indique que le régime figurant à l'article 2 de l'arrêté attaqué se situe entièrement dans le passé. Le moyen étant, comme il a été exposé ci-dessus, fondé, il conduit à l'annulation de cet article 2. En ce qui concerne l'article 1^{er}, le bien-fondé du moyen conduit à l'annulation de l'article 3 dans la mesure où il lui confère un effet rétroactif.

C. Deuxième moyen

Thèses des parties

24. Les requérants invoquent la violation du principe d'égalité, des articles 10 et 11 de la Constitution – en tant que tels et lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la C.E.D.H. -, des articles 2, 7 et 8 de la loi Exodus et de l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après : LPI). Ils ajoutent que l'arrêté attaqué prévoit un régime différent pour le "passé lointain" (1er avril 2001 jusqu'à et y compris le 31 décembre 2006), pour le "passé plus récent" (à partir du 1^{er} janvier 2007), et pour l'avenir, de sorte qu'une division est opérée entre plusieurs catégories de membres du personnel ayant effectué une dépense pour des lunettes selon le moment où ils l'ont effectuée, sans que cela soit raisonnablement justifié. Il en résulte une violation du principe d'égalité parce qu'il n'y a ainsi pas réellement de "statut uniforme". Les requérants aperçoivent également une violation du principe

d'égalité dans le fait qu'en conférant un effet rétroactif à l'arrêté attaqué, le ministre méconnaît les garanties juridictionnelles dont bénéficient les citoyens.

25. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse expose qu'au cours de la période du 1^{er} avril 2001 au 31 décembre 2006 inclus, tous les membres du personnel étaient soumis au régime de l'article 2 de l'arrêté attaqué et que tous les membres du personnel sont également soumis au régime modifié à partir du 1^{er} janvier 2007, comme le prévoit l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, de sorte que le statut est bien uniforme et qu'il n'y pas d'inégalité de traitement. L'autorité est libre, tenant compte du contexte social modifié, de changer la réglementation; en l'occurrence, cela s'est même fait à la demande des syndicats. De surcroît, selon la partie défenderesse, les avantages des deux régimes sont équivalents, de sorte qu'il ne peut en aucune façon être question d'une inégalité de traitement. Elle souligne que l'intention à la base de l'arrêté attaqué n'a jamais été d'interférer avec une demande portée devant le juge civil, dès lors que l'initiative de l'arrêté ministériel avait été prise bien avant, plus précisément à la suite d'un jugement du 7 novembre 2008 du juge de paix du quatrième canton de Bruxelles. Le fait que les requérants ont introduit un recours devant le Conseil d'État et que son résultat sera déterminant pour la solution du litige devant le juge ordinaire montre d'ailleurs que les garanties juridictionnelles ne sont pas violées.

26. Dans leur mémoire en réplique, les requérants observent qu'ils sont totalement étrangers aux négociations avec les syndicats. Ils estiment en outre que le raisonnement de la partie défenderesse, qui conclut que tous les membres du personnel ont toujours été traités d'une manière égale, ne peut être admis que si les membres du personnel avaient tous ensemble besoin de lunettes au même moment, ce qui n'est évidemment pas le cas. Ils estiment que soutenir que leur recours en annulation contredit qu'il y a une violation des garanties juridictionnelles est "particulièrement hasardeux" : le recours en annulation tente précisément de remédier à cette violation.

27. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse souligne que les différents régimes s'appliquent sans distinction à tous les membres du personnel opérationnel des services de police au même moment et qu'en décider autrement impliquerait à l'évidence que l'administration ne peut jamais apporter aucune modification à un système de remboursement, sous peine de toujours méconnaître

le principe d'égalité, dès lors que dans le passé, certains membres du personnels ont pu un jour bénéficier d'un système de remboursement plus favorable.

28. Dans leur dernier mémoire, les requérants se rallient à l'opinion de l'auditeur-rapporteur, selon laquelle l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêté attaqué a pour effet de remédier à l'inégalité invoquée. Ils affirment cependant qu'accueillir le moyen attirera l'attention de la partie défenderesse sur le fait que l'administration ne peut pas interférer dans le cours de litiges en cours.

Appréciation

29. Le fait que plusieurs régimes se succèdent dans le temps n'implique pas en soi une violation du principe d'égalité. En outre, l'annulation sur le fondement du deuxième moyen des articles 2 et 3 de l'arrêté attaqué a pour effet de mettre à néant l'inégalité dénoncée par les requérants. Le moyen n'est plus pertinent. Pour le reste, il résulte à suffisance de la discussion du deuxième moyen qu'en conférant un effet rétroactif à son arrêté, l'administration ne peut pas influencer sur le déroulement de litiges en cours au détriment des parties concernées.

D. Quatrième moyen

30. Dans leur mémoire en réplique, les requérants invoquent un nouveau moyen, pris de la violation de l'article 8 LPI, de l'article 6 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres et des formalités substantielles relatives à l'avis du Conseil consultatif des bourgmestres. Ils soutiennent qu'en l'occurrence, le Conseil consultatif a bien donné un avis dans le mois, mais qu'il résulte du procès-verbal de la réunion de ce conseil – dont ils n'ont eu connaissance qu'en consultant le dossier administratif – que le quorum des huit membres requis n'était pas atteint. Selon les requérants comme un avis a été donné irrégulièrement, il faut en conclure que l'élaboration de l'arrêté attaqué n'a pas été régulière, en raison de la violation d'une formalité substantielle.

31. Dans leur dernier mémoire, les requérants affirment qu'après avoir pris connaissance de l'opinion de l'auditeur-rapporteur –qui avait conclu que le

moyen n'était pas fondé – et après avoir réévalué la problématique, ils sont d'avis que la conclusion de l'auditeur est exacte. Ceci doit être interprété comme un désistement du moyen.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule les articles 2 et 3 de l'arrêté ministériel du 8 octobre 2009 modifiant l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.

2. Le présent arrêt sera publié par extrait selon les mêmes modalités que l'arrêté annulé.

3. Les dépens du recours en annulation, fixés à 700 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Cet arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du 11 octobre 2010, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

André Vandendriessche,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de	
Vera Wauters,	greffier.

Le greffier

Le président

Vera Wauters

André Vandendriessche

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.