CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 104.650 du 13 mars 2002

A.105.326/G-56

En cause : **LAMBERT** Philippe,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

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'ÉTAT,
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION,

Vu la demande introduite le 30 mai 2001 par Philippe LAMBERT 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;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande 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 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, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante 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'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 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 1er 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 1er 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 1er 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 1er 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 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".

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

1.6. Le requérant était commissaire de police - chef de corps de la commune de Visé, commune de classe 16 selon les articles 28 et 29 de la Nouvelle loi communale. Il exerçait ses fonctions sur un territoire plus étendu, la commune de Visé faisant partie d'une zone interpolice de près de 75.000 habitants. Il bénéficiait de l'échelle de traitement A.P.6.9. (1.245.335-1.817.403) et percevait une allocation pour diplôme universitaire et un supplément de traitement comme officier de garde.

Par application des dispositions transitoires de l'acte critiqué, il a été inséré dans le cadre d'officiers de la police intégrée, au grade de commissaire de police, avec l'échelle de traitement 04bis (1.240.000-1.942.000);

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 la partie requérante invoque porte essentiellement sur son 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. Considérant que, se fondant sur les travaux préparatoires de la loi-programme du 30 décembre 2001, le requérant soutient que son article 131 a pour seul but de mettre un terme aux recours pendants devant le Conseil d'Etat à l'encontre de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et que l'égalité des parties devant la justice est ainsi rompue en faveur de l'Etat; qu'il souligne que la Constitution prévoit la confirmation des "éléments essentiels" du statut des membres du personnel de police et fait valoir que toutes les dispositions de la partie XII de l'arrêté royal critiqué ne se rapportent pas à des éléments essentiels du statut; que, selon lui, si le Conseil d'Etat ne peut constater lui-même la contrariété de l'article 131 précité aux articles 10 et 11 de la Constitution, il doit poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle sur ce point; qu'il invite le Conseil d'Etat à ordonner à titre conservatoire la suspension de l'exécution de l'acte attaqué en attendant la réponse de la Cour d'arbitrage à la question posée;

3.2. Considérant que la partie défenderesse répond en substance 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;

Considérant que c'est la partie requérante elle-même qui demande au Conseil d'État de poser une question préjudicielle - celle formulée dans le dispositif - à la Cour d'arbitrage; qu'elle ne peut ignorer le retard inhérent au fait de poser une question préjudicielle; qu'en outre, la question, telle qu'elle est formulée par la partie requérante, trouve exclusivement son origine dans l'adoption d'une disposition législative qui soustrait sa cause à la juridiction du Conseil d'État; que la partie requérante a 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 à la partie requérante une réponse définitive quant à la conformité constitutionnelle de l'article 131, tout en garantissant en outre la sauvegarde des droits qu'elle tient 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 É C I D E :

Article 1er.

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

" L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 décidant de la confirmation de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il aurait pour but et pour effet de priver le requérant de la possibilité de continuer à contester la validité de cette partie XII devant les juridictions, en ce compris le Conseil d'Etat, et alors qu'une trentaine de recours en annulation et/ou suspension sont toujours pendants contre les dispositions de cette partie XII devant cette juridiction ?".

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

Le Greffier en chef, Le Président du Conseil d'Etat,

D. LANGBEEN. R. ANDERSEN.