

Numéros du rôle : 1617, 1643 et 1644
Arrêt n° 42/2000 du 6 avril 2000

A R R E T

En cause : les recours en annulation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, introduits par C. Wailliez, H. Dujardin et E. Aubly.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, P. Martens, E. Cerexhe, A. Arts et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 février 1999 et parvenue au greffe le 11 février 1999, C. Wailliez, demeurant à 1080 Bruxelles, rue VanKalck 67, a introduit un recours en annulation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (publiée au *Moniteur belge* du 5 janvier 1999).

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1617 du rôle de la Cour.

La demande de suspension des mêmes dispositions légales, introduite par le même requérant, a été rejetée par l'arrêt n° 37/99 du 17 mars 1999, publié au *Moniteur belge* du 9 juin 1999.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 17 mars 1999 et parvenues au greffe le 18 mars 1999, un recours en annulation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (publiée au *Moniteur belge* du 5 janvier 1999), a été introduit, par, d'une part, H. Dujardin, qui a fait élection de domicile à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9-11, et, d'autre part, E. Aubly, demeurant à 6042 Lodelinsart, rue Defuissaux 118.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1643 et 1644 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a) *Dans l'affaire n°1617*

Par ordonnance du 11 février 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 février 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 26 février 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1999.

b) *Dans les affaires n^{os} 1643 et 1644*

Par ordonnances du 18 mars 1999, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 avril 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 avril 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 21 mai 1999.

c) *Dans toutes les affaires*

Par ordonnance du 31 mars 1999, la Cour a joint les affaires.

Les mémoires introduits par le Conseil des ministres dans les affaires respectives ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 juin 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- H. Dujardin, par lettre recommandée à la poste le 2 juillet 1999;
- E. Aubly, par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 1999.

Par ordonnances du 29 juin 1999 et du 27 janvier 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 février 2000 et 9 août 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 26 janvier 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 23 février 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 27 janvier 2000.

Par ordonnance du 22 février 2000, le président en exercice a complété le siège par le juge H. Boel.

A l'audience publique du 23 février 2000 :

- ont comparu :
 - . C. Wailliez, en personne;
 - . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 1643 et 1644;
 - . Me C. Wijnants *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et E. De Groot ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des requérants

A.1. C. Wailliez, requérant dans l'affaire n° 1617, agit en qualité de maréchal des bôgis-chef de la gendarmerie. Son intérêt n'est pas contesté.

A.2.1. H. Dujardin, requérant dans l'affaire n° 1643, agit en qualité de président de la Centrale générale des services publics, organisation syndicale représentative au sens de la loi du 19 décembre 1974 et, partant, de l'article 258 de la loi attaquée. Il soutient qu'il pourrait être amené à accomplir des actes qui, en vertu de celle-ci, pourraient entraîner des sanctions pénales à son encontre, alors qu'il aurait agi dans le cadre de ses prérogatives.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, le requérant ne démontre pas le caractère personnel de son intérêt, tout citoyen s'exposant à la sanction pénale prévue par la disposition attaquée en cas d'infraction.

A.3.1. E. Aubly, requérant dans l'affaire n° 1644, est inspecteur principal de première classe à la police de Charleroi, et délégué syndical auprès de la même organisation syndicale. Il soutient que la loi attaquée a pour effet de créer une discrimination entre les policiers et les autres agents de la fonction publique en restreignant leurs droits constitutionnels en matière de liberté d'association et de liberté syndicale et qu'elle instaure un régime discriminatoire entre les délégués syndicaux des policiers et ceux des autres agents de la fonction publique. Son intérêt serait donc affecté tant à titre personnel qu'en sa qualité de délégué syndical.

A.3.2. Le Conseil des ministres, se référant à son argumentation concernant H. Dujardin, conteste l'intérêt du requérant.

Quant au fond

Quant aux moyens dirigés contre la loi attaquée dans son ensemble

Quant au premier moyen invoqué dans l'affaire n° 1617

A.4.1. Par son premier moyen, le requérant dans l'affaire n° 1617 soutient qu'en tant que la loi « désintègre le corps constitutionnellement unique et national de la gendarmerie », elle crée une discrimination entre ceux de ses membres qui seront affectés à la « police fédérale » et ceux qui seront affectés à un corps de police local, l'unité de statut du personnel ne faisant pas obstacle à cette discrimination, compte tenu de ce que les autorités hiérarchiques et les missions de ces deux types de police sont essentiellement distinctes.

A.4.2. Le Conseil des ministres soulève l'*exceptio obscuri libelli*, le requérant faisant état d'une discrimination sans en décrire la teneur. Le requérant critiquerait en outre une option relevant du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur et échappant donc à la compétence de la Cour.

Quant au deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 1617

A.5.1. Le requérant dans l'affaire n° 1617 invoque un second moyen selon lequel, en tant que la loi enlève à la gendarmerie son nom, son organisation et ses attributions propres et l'identifie à des corps qui n'appartiennent pas à la force publique au sens du titre VI de la Constitution, elle viole les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination : aucune justification n'est en effet apportée au traitement identique de ces situations différentes, justification exclue dès lors que cette identification constitue la violation de l'article 184 de la Constitution.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, le but visé par le législateur est légitime. Il consiste à mieux structurer les services de police en tenant compte de ses nombreuses missions, des attentes collectives et individuelles en matière de sécurité, des recommandations d'une commission d'enquête parlementaire et de la nécessité de prévoir par une police zonale forte un contrepoids à l'intégration des polices fédérales au sein d'un même corps.

Toujours selon le Conseil des ministres, il est inexact d'avancer que les membres de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire constitueraient des catégories se trouvant dans des situations totalement différentes. Il convient en effet de comparer des catégories en fonction de la loi attaquée, et non d'une situation antérieure. Le traitement identique de personnes se trouvant dans une situation analogue ne constitue pas une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Le Conseil des ministres poursuit en soutenant que, si la Cour devait considérer ces catégories comme se trouvant dans des situations essentiellement différentes, le principe d'égalité et de non-discrimination ne serait nullement violé. Les travaux préparatoires de la loi contiennent en effet de nombreuses justifications à l'instauration d'une police intégrée à deux niveaux. Pour le surplus, la Cour n'est pas compétente pour contrôler la loi au regard de dispositions autres que les articles 10, 11 et 24 de la Constitution ou que les dispositions répartitrices de compétences. Elle ne peut donc, selon le Conseil des ministres, procéder à un contrôle de la législation attaquée par rapport à l'article 184 de la Constitution.

En toute hypothèse, le Conseil d'Etat, s'il a émis l'avis que la loi ne saurait supprimer ni l'organisation ni les attributions de la gendarmerie, a poursuivi en indiquant que « l'observation ne porte pas préjudice à la faculté dont dispose le législateur fédéral d'harmoniser l'action et les interventions de la gendarmerie – fût-elle, pour la circonstance, qualifiée de corps de 'police fédérale' – avec celles d'autres services qui seront associés dans un 'service de police intégré' » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/5, p. 2).

Le Conseil des ministres observe enfin que, selon la jurisprudence de la Cour, la succession dans le temps de deux règles différentes ne constituerait pas une discrimination et qu'une disposition nouvelle ne violerait pas les articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne.

Quant au moyen dirigé, dans l'affaire n° 1644, contre l'article 126, § 1er, 2°, de la loi

A.6.1. Le requérant dans l'affaire n° 1644 invoque un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, mis en rapport avec les articles 5, 6, 4°, 31 et 32 de la Charte sociale européenne et avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et dirigé contre l'article 126, § 1er, 2°, de la loi, qui subordonne l'exercice du droit de grève à une discussion préalable avec l'autorité compétente. Par une première branche, il soutient que cette disposition rend impossible la participation des policiers à une grève interprofessionnelle, cette dernière n'étant pas soumise à cette négociation. Par une seconde branche, il compare la disposition en cause et l'ancienne législation qui ne soumettait la participation desdits policiers à aucune procédure préalable, spécialement en cas de conflit interprofessionnel.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen n'est pas fondé en sa première branche : l'article 126, § 1er, 2°, de la loi ne rendrait en effet pas impossible la participation des policiers à une grève interprofessionnelle; dans un pareil cas en effet, le préavis de grève donne lieu à la négociation prévue par cette disposition, même si la question pour laquelle la grève est envisagée dépasse les services de police. Quant à la seconde branche, le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi pourrait s'appliquer l'article 32 de la Charte

sociale européenne, aux termes duquel « les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées ». En outre, le Conseil des ministres invoque la jurisprudence de la Cour selon laquelle les articles 10 et 11 de la Constitution n'exigent pas qu'un régime antérieur soit maintenu à l'avenir et qu'ils ne seraient pas violés par une disposition nouvelle par cela seul qu'elle déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne.

Quant au moyen dirigé, dans l'affaire n° 1644, contre l'article 126, § 2, de la loi

A.7.1. Le requérant dans l'affaire n° 1644 invoque un moyen pris de la violation des mêmes dispositions que celles invoquées au moyen précédent et dirigé contre l'article 126, § 2, de la loi. Il lui fait grief dans une première branche d'habiliter les autorités à priver entièrement les policiers du droit de grève, ce qui ne peut être justifié au regard des articles 6, 4°, et 31 de la Charte sociale européenne, et dans une seconde branche de contenir une restriction par rapport à la situation passée des policiers, dans laquelle on ne pouvait rendre inopérant le droit de grève.

A.7.2. Le moyen, selon le Conseil des ministres, n'est pas recevable, à défaut pour le requérant d'avoir démontré en quoi consiste la discrimination alléguée. En toute hypothèse, en ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres indique que la disposition attaquée comporterait suffisamment de précisions quant aux principes à respecter en matière de droit de grève. La tâche du bourgmestre consiste à veiller à ce que les missions pour lesquelles l'engagement du personnel de police est requis puissent être effectivement exercées par celui-ci. Cette limitation du droit de grève réside, comme l'indique une circulaire citée par le Conseil des ministres, dans la disponibilité nécessaire des fonctionnaires de police et dans l'obligation pesant sur les autorités de garantir en tout temps le respect des lois et le maintien de l'ordre public et de la sécurité. La circulaire énonce les exigences minimales et huit domaines particuliers exigeant une description des missions nécessaires et elle indique notamment que « le droit de grève ne peut être restreint que dans les limites de ce qui est effectivement nécessaire ». L'article 31 de la Charte sociale européenne - conclut le Conseil des ministres - permet en toute hypothèse des restrictions aux droits et aux principes énoncés par cette convention, en vertu de conditions respectées en l'espèce.

Concernant la seconde branche, le Conseil des ministres renvoie à sa réponse donnée à la seconde branche du moyen précédent (A.6.2).

Quant aux moyens dirigés contre l'article 126, § 3, de la loi attaquée

Quant au premier moyen dans l'affaire n° 1644 dirigé contre l'article 126, § 3

A.8.1. Le requérant dans l'affaire n° 1644 invoque un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution mis en rapport avec les articles 5, 6, 4°, 31 et 32 de la Charte sociale européenne et avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et dirigé contre l'article 126, § 3, de la loi attaquée. Il soutient dans une première branche que ce type de disposition ne se retrouve dans aucun autre texte légal et discrimine donc les policiers au regard des textes invoqués au moyen qui garantissent la liberté d'association, la liberté syndicale et le droit de grève, et dans une seconde branche qu'aucune sanction pénale du type de celle prévue par la disposition en cause ne figurait dans l'ancienne législation.

A.8.2. Le Conseil des ministres répond à la première branche de ce moyen que le but du législateur en adoptant cette disposition est légitime, à savoir assurer en tout temps l'ordre public et la sécurité, les sanctions pénales prévues en cas de désobéissance à l'ordre reçu constituant une mesure proportionnelle et raisonnable pour atteindre ce but. Il renvoie, par référence aux articles 5 et 31 de la Charte sociale européenne et à l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, au caractère non absolu du droit de grève, et il cite l'arrêt n° 62/93 de la Cour, qui déclare compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution une disposition comportant une interdiction générale, faite aux gendarmes, de faire grève.

Le Conseil des ministres considère le moyen irrecevable en sa seconde branche, le requérant n'indiquant pas en quoi les principes d'égalité et de non-discrimination seraient violés. Quant à l'argument tiré de l'ancienne structure policière, le Conseil des ministres renvoie à sa réponse donnée à la seconde branche du moyen dirigé, dans l'affaire n° 1644, contre l'article 126, § 2, de la loi (A.6.2).

Quant au moyen unique dans l'affaire n° 1643 dirigé contre l'article 126, § 3, de la loi attaquée

A.9.1. Le requérant dans l'affaire n° 1643 prend un moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution mis en rapport avec l'article 27 de la Constitution, les articles 5, 6, 4°, 31 et 32 de la Charte sociale européenne, les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique. Il soutient qu'en sa qualité de responsable d'une organisation syndicale, pouvant appeler ses membres à participer à des actions syndicales, et particulièrement à des actions de grève, il risque de se voir poursuivi pénalement sur la base de l'article 126, § 3, alinéa 1er, de la loi s'il ne précise pas que ces appels ne s'adressent pas aux agents ayant reçu l'ordre ministériel de continuer ou de reprendre le travail, visé au paragraphe 2 de cette disposition. Ceci peut conduire le dirigeant syndical à des démarches exorbitantes tendant à restreindre son appel. Cette situation particulière, selon le requérant, ne peut se justifier raisonnablement au regard des principes du respect des libertés syndicales et du droit de grève consacrés par les dispositions invoquées au moyen.

A.9.2. Le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas recevable, le requérant négligeant de démontrer en quoi il est discriminé. Il observe aussi que les dispositions visées au moyen, spécialement l'article 31 de la Charte sociale européenne et l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, peuvent limiter le droit de grève. Pour le surplus, le Conseil des ministres se réfère à sa réponse aux moyens invoqués dans l'affaire n° 1644 (A.8.2 et A.10.2).

Quant au deuxième moyen dirigé, dans l'affaire n° 1644, contre l'article 126, § 3, de la loi attaquée

A.10.1. Le requérant dans l'affaire n° 1644 invoque un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution mis en rapport avec les articles 5, 6, 4°, 31 et 32 de la Charte sociale européenne, les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, et dirigé contre l'article 126, § 3, de la loi. Il contiendrait en effet, par les sanctions pénales qu'il édicte à l'égard des délégués syndicaux des policiers, une discrimination à l'égard des autres délégués syndicaux.

A.10.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen manque en fait, la disposition n'instituant aucune discrimination à l'égard des délégués syndicaux ni, *a fortiori*, à l'égard de ceux qui représentent les policiers.

Quant à l'ensemble des moyens soulevés dans les affaires n°s 1643 et 1644

A.11. Dans son mémoire en réponse, le requérant dans l'affaire n° 1643 développe la même argumentation que celle soutenue par le requérant dans l'affaire n° 1644 à l'appui des moyens de ce dernier. Le requérant dans l'affaire n° 1644 procède de même en ce qui concerne les moyens du requérant dans l'affaire n° 1643.

- B -

Quant à la loi attaquée

B.1. Le requérant dans l'affaire n° 1617 demande l'annulation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et subsidiairement ses articles 3, 112, 126, 128, 150, 151, 154, 159, 162, 163, 166 à 181, 188 à 193, 196, 2°, 198, 8°, 199, 1° et 3°, 212, 213, 2°, 218, 219, 220, 222, 226, 234, 235, alinéas 1er et 4, 236, 241, 242, 244, 248, 249, 250, 253, 254, 255, 258, 259 et 260, en tant qu'ils ont rapport à l'existence, à l'organisation et aux attributions de la gendarmerie.

Le requérant dans l'affaire n° 1643 demande l'annulation de la même loi, et plus particulièrement de son article 126, § 3. Le requérant dans l'affaire n° 1644 demande l'annulation de la même loi, et plus particulièrement de son article 126.

L'article 126 de la loi dispose :

« § 1er. L'exercice du droit de grève par les fonctionnaires de police de la police fédérale et de la police locale est soumis aux conditions suivantes :

1° l'annonce préalable de la grève par une organisation syndicale agréée;

2° la discussion préalable au sein du comité de négociation pour les services de police, avec l'autorité compétente, de la question pour laquelle la grève est envisagée.

Le Roi détermine les modalités relatives au préavis et à la discussion visés à l'alinéa 1er et le délai dans lequel ils doivent avoir lieu.

§ 2. Le ministre de l'Intérieur peut, après concertation avec le ministre de la Justice, ordonner aux fonctionnaires de police de la police fédérale et de la police locale qui font usage ou qui désirent faire usage du droit de grève, de continuer ou de reprendre le travail pendant la période et pour les missions pour lesquelles leur engagement est nécessaire et qu'il désigne. Si les fonctionnaires de police font partie de la direction générale de la police judiciaire, l'ordre est donné conjointement par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Le bourgmestre ou le collège de police dispose de la même compétence à l'égard des fonctionnaires de police de la police locale.

L'autorité qui souhaite donner l'ordre visé à l'alinéa précédent est tenue de communiquer au préalable aux organisations syndicales représentatives du personnel des services de police et, le cas échéant, à l'organisation syndicale agréée qui a déposé le préavis de grève, les missions pour lesquelles elle estime que l'ordre est nécessaire.

§ 3. Le fonctionnaire de police qui ne donne pas suite à l'ordre d'une autorité visée au § 2 est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 100 à 10.000 francs, ou d'une de ces peines seulement.

Les dispositions du livre Ier du Code pénal en ce compris le chapitre VII et l'article 85, sont d'application pour cette infraction. »

Quant à l'intérêt des requérants et à l'étendue des recours

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des requérants dans les affaires n^{os} 1643 et 1644. Il considère que leur intérêt n'est pas personnel, tout citoyen s'exposant à la sanction pénale prévue par l'article 126, § 3.

B.2.2. Le requérant dans l'affaire n^o 1643 déclare agir en qualité de président d'une organisation syndicale interprofessionnelle. Il ne fait pas partie des corps de police concernés par la loi attaquée, en manière telle que l'article 126, § 2, qui ne rend punissable pénalement que « le fonctionnaire de police » ne donnant pas suite à l'ordre de continuer ou de reprendre le travail, ne saurait lui être applicable directement. Le paragraphe 3 de l'article 126 énonce toutefois en son alinéa 2 que le livre premier du Code pénal, en ce compris son chapitre VII relatif à « la participation de plusieurs personnes au même crime ou délit », est d'application pour l'infraction édictée. Il n'est donc pas exclu que la disposition en cause puisse affecter directement et défavorablement le requérant.

B.2.3. Le requérant dans l'affaire n^o 1644 déclare agir en qualité de fonctionnaire de police communale et de délégué d'une organisation syndicale. La disposition en cause restreint les modalités d'exercice du droit de grève dans la police communale et limite les conditions dans lesquelles les fonctions syndicales peuvent s'exercer. Le requérant est donc directement et défavorablement affecté dans les deux qualités invoquées.

B.2.4. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.3. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la requête doit indiquer l'objet du recours et contenir un exposé des faits et des moyens. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête.

Dans les affaires n^{os} 1643 et 1644, les recours ne sont recevables, en raison de l'absence de moyens à l'égard d'autres dispositions, que dans la mesure où ils concernent respectivement l'article 126, § 3, et l'article 126 en entier de la loi attaquée.

Quant au fond

Quant aux moyens dirigés contre la loi attaquée dans son ensemble

En ce qui concerne le premier moyen invoqué dans l'affaire n° 1617

B.4.1. Le requérant soutient qu'en tant que la loi « désintègre le corps constitutionnellement unique et national de la gendarmerie », elle crée une discrimination entre ceux de ses membres qui seront affectés à la « police fédérale » et ceux qui seront affectés à un corps de police local, l'unité de statut du personnel ne faisant pas obstacle à cette discrimination, compte tenu de ce que les autorités hiérarchiques et les missions de ces deux types de police sont essentiellement distinctes.

B.4.2. Les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ne sont recevables que lorsqu'ils indiquent ou permettent de déceler en quoi ces dispositions auraient été transgressées.

En l'espèce, le requérant n'indique pas en quoi l'affectation par la loi attaquée d'une partie du personnel de la gendarmerie à la police fédérale et d'une autre partie à la police locale comporterait une distinction incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen est donc irrecevable.

En ce qui concerne le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 1617

B.5.1. Le requérant soutient que, en tant que la loi enlève à la gendarmerie son nom, son organisation et ses attributions propres et l'identifie à des corps qui n'appartiennent pas à la force publique au sens du titre VI de la Constitution, elle viole les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination : aucune justification n'est apportée au traitement identique de ces situations différentes, justification exclue dès lors que cette identification constitue la violation de l'article 184 de la Constitution.

B.5.2.1. L'article 184 de la Constitution dispose :

« L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi. »

B.5.2.2. En organisant un corps de police intégré dont font partie les membres de la gendarmerie organisée par la loi du 2 décembre 1957, le législateur a usé du pouvoir que lui donne cette disposition.

En ce qu'il invoque une violation directe de l'article 184 de la Constitution, le moyen échappe à la compétence de la Cour.

De ce qu'il a traité, dans la même loi, du statut de membres d'autres corps de police, il ne peut se déduire que le législateur aurait méconnu le principe d'égalité. Le requérant n'indique d'ailleurs pas en quoi la loi aurait des effets discriminatoires du fait que, dans une seule loi, le législateur organise le corps de police relevant de l'article 184 de la Constitution et d'autres corps de police.

Le moyen ne peut être accueilli.

Quant au moyen dirigé, dans l'affaire n° 1644, contre l'article 126, § 1er, 2°, de la loi

B.6.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, mis en rapport avec les articles 5, 6, 4°, 31 et 32 de la Charte sociale européenne, et avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et est dirigé contre l'article 126, § 1er, 2°, de la loi, qui subordonne l'exercice du droit de grève à une discussion préalable avec l'autorité compétente. Dans la première branche, le requérant soutient que cette disposition rend impossible la participation des policiers à une grève interprofessionnelle, cette dernière n'étant pas soumise à cette négociation. Dans la seconde branche, il compare la disposition en cause et l'ancienne législation qui ne soumettait la participation desdits policiers à aucune procédure préalable, spécialement en cas de conflit interprofessionnel.

B.6.2. Contrairement à ce qu'avance le requérant, l'article 126, § 1er, 2°, n'empêche pas la discussion préalable qu'elle organise en cas de grève interprofessionnelle : la question pour laquelle la grève est envisagée peut faire l'objet d'une discussion préalable au sein du comité de négociation pour les services de police avec l'autorité compétente.

Le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

B.6.3. En ce que le moyen, en sa seconde branche, compare en la matière la situation ancienne des policiers communaux et celle qui résulte de la disposition attaquée, il n'est pas davantage fondé. A peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut en effet être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle restreindrait les conditions d'application de la disposition ancienne.

Le requérant invoque l'article 32 de la Charte sociale européenne, aux termes duquel «les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées ».

En tant qu'il vise les dispositions plus favorables du droit interne, cet article a pour objet d'empêcher que, lorsque des dispositions de droit interne en vigueur contiennent des règles plus favorables que celles de la Charte sociale européenne, celle-ci soit invoquée pour faire échec à l'application des premières. Il n'a pas pour objet de créer dans le chef des Etats une obligation de *standstill* faisant obstacle à un aménagement de leur législation pour autant qu'elle reste compatible avec la Charte.

Sans qu'il y ait lieu d'examiner si l'article 32 a un effet direct, le moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Quant au moyen dirigé, dans l'affaire n° 1644, contre l'article 126, § 2, de la loi

B.7.1. Le moyen est pris de la violation des mêmes dispositions que celles invoquées au moyen précédent. Dans une première branche, le requérant reproche à l'article 126, §2, d'habiliter les autorités à priver entièrement les policiers du droit de grève, ce qui ne peut être justifié au regard des articles 6, 4°, et 31 de la Charte sociale européenne, et, dans une seconde branche, il lui reproche de contenir une restriction par rapport à la situation passée des policiers, dans laquelle on ne pouvait rendre inopérant le droit de grève.

B.7.2. L'article 126, § 2, ne peut être interprété comme habilitant les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le bourgmestre ou le collège de police à priver entièrement les policiers du droit de grève. Le pouvoir conféré à ces autorités n'a pas été conçu comme ayant un caractère général et absolu, mais comme limité à la période et aux missions pour lesquelles l'engagement des policiers est nécessaire, celles-ci devant en outre être communiquées

préalablement aux organisations syndicales représentatives du personnel des services de police et, le cas échéant, à l'organisation syndicale agréée qui a déposé le préavis de grève.

B.7.3. La limitation du droit de grève contenue dans cette disposition a été justifiée par « la grande disponibilité requise des fonctionnaires de police » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, 76). Elle doit être lue en rapport avec le paragraphe 1er de l'article 126, qui organise des mécanismes préventifs conditionnant l'exercice du droit de grève, visant à permettre à l'organisation syndicale de discuter préalablement avec l'autorité compétente, au sein du comité de négociation pour les services de police, de la question pour laquelle la grève est envisagée.

B.7.4. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, sous d), lu conjointement avec l'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Belgique s'est engagée à prendre des mesures « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le [...] Pacte », parmi lesquels le droit de grève « exercé conformément aux lois de chaque pays ». L'article 8, paragraphe 2, permet cependant de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit, entre autres par les membres de la police.

Sans qu'il soit nécessaire d'indiquer si la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts, prévue par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, contient parmi ses garanties celle du droit de grève, il convient de relever que le paragraphe 2 de cette disposition n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits entre autres par les membres de la police.

Il ressort de l'article 6 de la Charte sociale européenne que la Belgique, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective », s'est engagée à garantir « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ». Aux termes de l'article 31 de la Charte, l'exercice effectif, tel qu'il est prévu dans la

partie II, des droits et principes, parmi lesquels le droit de grève, peut faire l'objet de restrictions, autres que celles spécifiées dans la partie II, qui sont prescrites par la loi et sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

La nécessité d'une grande disponibilité des fonctionnaires de police est de nature à justifier la différence de traitement entre les membres de la police et les autres catégories de personnel, notamment dans la fonction publique; la limitation du droit de grève répond en l'espèce à la nécessité dans une société démocratique de garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et de protéger l'ordre public.

Le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

B.7.5. En ce que le moyen, en sa seconde branche, compare la situation ancienne des policiers communaux et celle qui résulte de la disposition attaquée et en ce qu'il invoque l'article 32 de la Charte sociale européenne, il n'est pas davantage fondé, pour les motifs exposés en B.6.3.

Quant aux moyens dirigés contre l'article 126, § 3, de la loi attaquée

B.8.1. Trois moyens, dans les affaires n^{os} 1643 et 1644, sont dirigés contre l'article 126, § 3, de la loi attaquée. Les requérants considèrent comme discriminatoire la situation particulière créée par cette disposition dans le chef des policiers (premier moyen dans l'affaire n^o 1643), des responsables d'organisations syndicales interprofessionnelles (moyen unique dans l'affaire n^o 1644) et des délégués syndicaux des policiers communaux (deuxième moyen dans l'affaire n^o 1643). En outre, dans l'affaire n^o 1644, le requérant soutient qu'aucune sanction pénale du type de celle prévue par la disposition en cause ne figurait dans l'ancienne législation.

B.8.2. Le législateur peut assortir de sanctions pénales la violation d'obligations qu'il impose. Pour les mêmes motifs que ceux exprimés au B.7.3 et au B.7.4 en ce qui concerne l'article 126, § 2, de la loi, qui prévoit ces obligations, l'article 126, § 3, qui contient la

disposition pénale, ne viole donc pas en soi les articles 10 et 11 de la Constitution pour la seule raison qu'il prévoit un régime applicable le cas échéant aux seuls policiers concernés et à leurs délégués syndicaux.

B.8.3. Les obligations prévues par l'article 126, § 2, et sanctionnées pénalement par l'article 126, § 3, de la loi n'entraînent dans le chef des responsables d'organisations syndicales interprofessionnelles aucune obligation dont la charge serait disproportionnée par rapport à celles qui pèsent sur les autres responsables syndicaux, dès lors que, par leur nature même, les responsabilités syndicales interprofessionnelles entraînent l'obligation de tenir compte des conditions particulières dans lesquelles les relations sociales sont organisées dans chacun des secteurs concernés, même si elles peuvent entraîner des obligations du type de celles qui sont énoncées à l'appui du moyen, dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions pénales.

B.8.4. En tant que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée en relation avec la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, approuvée par la loi du 4 avril 1991, il y a lieu d'observer, indépendamment de la question de savoir si cette Convention est directement applicable dans l'ordre juridique interne, qu'aucune disposition de cette Convention ne concerne le droit de grève. Quoi qu'il en soit, l'article 1er, § 3, de cette Convention dispose que «la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront [...] à la police sera déterminée par la législation nationale. »

B.8.5. Pour les raisons exposées en B.6.3, le moyen n'est pas fondé en ce qu'il dénonce la différence de traitement résultant de la modification de la législation et en ce qu'il invoque l'article 32 de la Charte sociale européenne.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 avril 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior