

Numéros du rôle : 2420 à 2428, 2435, 2436 à 2439, 2441, 2442 et 2444
--

Arrêt n° 105/2003 du 22 juillet 2003

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 (confirmation de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police), posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par neuf arrêts n^{os} 105.389, 105.395, 105.392, 105.398, 105.390, 105.393, 105.394, 105.388 et 105.391 du 5 avril 2002 en cause respectivement de J.-M. Rocks et A. Massin, S. Debras et autres, F. De Corte, M. Wilen, L. Doyen, J.-P. Delval, S. Vanhaeren, S. Guisse, et F. Arce et autres contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 avril 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« 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 ? »

b. Par deux arrêts n^{os} 105.396 et 105.397 du 5 avril 2002 en cause respectivement de T. Leroy et J. Warnimont et de R. Coulée contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 mai 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle susmentionnée.

c. Par arrêt n^o 105.404 du 5 avril 2002 en cause de V. Hendrick contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 mai 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle susmentionnée.

d. Par arrêt n^o 105.513 du 16 avril 2002 en cause de P. Liégeois contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 mai 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 13 et 146 du même texte, de même qu'avec les principes généraux du procès équitable, de la sécurité juridique et de la légitime confiance que les administrés doivent pouvoir escompter des pouvoirs publics, en tant qu'il a pour but et/ou pour effet d'influer, de façon décisive, sur des procédures juridictionnelles en cours au profit de la puissance publique et au détriment des administrés ? »

e. Par arrêt n^o 105.685 du 22 avril 2002 en cause de P. Hubeau contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 mai 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 144 et 145 de la Constitution et avec les articles 14, § 1er, et 17, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant qu'il prive certaines catégories de fonctionnaires de police d'un recours juridictionnel et d'une protection juridique essentiels, dès lors que cette disposition empêche le Conseil d'Etat de statuer sur la demande de suspension que la partie requérante a introduite contre l'arrêté royal du 30 mars 2001, qui est ainsi confirmé par cette disposition ? »

f. Par trois arrêts n^{os} 105.689, 105.688 et 105.686 du 22 avril 2002 en cause respectivement de J.-M. Beirnaert, C. Neyrinck et autres, et J. Devolder contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 mai 2002, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prive une catégorie déterminée de personnes d'une garantie juridictionnelle que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat offre de manière la plus générale à tous les citoyens ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427 et 2428 (a.), 2441 et 2442 (b.), 2444 (c.), 2435 (d.), 2436 (e.) et 2437, 2438 et 2439 (f.) du rôle de la Cour, ont été jointes par ordonnances des 8 mai et 6 juin 2002.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. De Volder, demeurant à 8800 Roulers, Onledeplein 8, J.-M. Beirnaert, demeurant à 8200 Bruges, Iepenlaan 20, C. Neyrinck, demeurant à 8560 Wevelgem, Kwedestraat 159, P. Vansteenkiste, demeurant à 9070 Heusden, Steenstraat 6, et R. Rondelez, demeurant à 8000 Bruges, Zuidzandstraat 40, dans les affaires n^{os} 2437, 2438 et 2439;

- P. Hubeau, demeurant à 8500 Courtrai, Neringenplein 4, dans l'affaire n^o 2436;

- T. Leroy et J. Warnimont, faisant élection de domicile à 1180 Bruxelles, Drève des Renards 4, boîte 29, dans l'affaire n^o 2441;

- S. Debras, demeurant à 4280 Hannut, rue Dieu-Le-Garde 7, F. Lemaître, demeurant à 5350 Ohey, Bois d'Ohey 265, Y. Thomas, demeurant à 6717 Metzert, chaussée Romaine 143, dans l'affaire n^o 2421;

- F. Arce, demeurant à 4257 Berloz, rue de Willine 52, B. Bonhiver, demeurant à 4570 Marchin, rue Octave Philippot 23, G. Hardenne, demeurant à 4520 Wanze, rue L. Dupagne 3, B. Jeusette, demeurant à 4280 Hannut, rue des Prés 5A, P. Libert, demeurant à 4550 Nandrin, rue Croix André 54, et F. Seyler, demeurant à 4500 Huy, Chemin de la Haute Sarte 20, dans l'affaire n^o 2428;

- V. Hendrick, demeurant à 4800 Verviers, rue des Sorbiers 35, dans l'affaire n^o 2444;

- le Conseil des ministres;

- J.-M. Rocks, demeurant à 4802 Heusy, avenue de Ningloheid 121, et A. Massin, demeurant à 4800 Verviers, rue Houckaye 14, dans l'affaire n^o 2420;

- F. De Corte, demeurant à 1410 Waterloo, avenue des Petits Champs 77, dans l'affaire n^o 2422;

- L. Doyen, demeurant à 1367 Ramillies, avenue des Déportés 64, dans l'affaire n^o 2424;

- J.-P. Delval, demeurant à 4260 Fallais, rue de Bossiaux 21, dans l'affaire n° 2425;
- S. Vanhaeren, demeurant à 1702 Dilbeek, Brusselstraat 340, dans l'affaire n° 2426;
- S. Guisse, demeurant à 4500 Huy, rue du Mont Falise 120, dans l'affaire n° 2427;
- P. Liégeois, demeurant à 6001 Marcinelle, rue des Merles 22, dans l'affaire n° 2435.

P. Hubeau, le Conseil des ministres, S. Debras et autres, F. Arce et autres, J.-M. Rocks et A. Massin, L. Doyen, J. De Volder et autres, F. De Corte, J.-P. Delval, S. Vanhaeren et S. Guisse ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 28 mai 2003 :

- ont comparu :
 - . Me J.-M. Secretin, avocat au barreau de Liège, pour J.-M. Rocks et A. Massin, dans l'affaire 2420;
 - . Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège, pour S. Debras et autres, dans l'affaire n° 2421, et pour F. Arce et autres, dans l'affaire n° 2428;
 - . Me C. Molitor, avocat au barreau de Bruxelles, pour F. De Corte, dans l'affaire n° 2422, L. Doyen, dans l'affaire n° 2424, J.-P. Delval, dans l'affaire n° 2425, S. Vanhaeren, dans l'affaire n° 2426, et S. Guisse, dans l'affaire n° 2427;
 - . Me D. Vincent, avocat au barreau de Charleroi, pour P. Liégeois, dans l'affaire n° 2435;
 - . Me S. Ronse *loco* Me D. Van Heuven, avocats au barreau de Courtrai, pour P. Hubeau, dans l'affaire n° 2436;
 - . Me N. De Clercq, avocat au barreau de Bruges, pour J. De Volder et autres, dans les affaires n^{os} 2437, 2438 et 2439;
 - . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour V. Hendrick, dans l'affaire n° 2444;
 - . Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, M. De Mesmaeker, commissaire divisionnaire à la police fédérale, A. Liners, commissaire à la police fédérale, et E. Helpens, conseiller-juriste à la police fédérale, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, hormis dans l'affaire n° 2444, demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 30 mars 2001 « portant la position juridique du personnel des services de police » ou de certains articles ou annexes dudit arrêté. L'arrêté royal précité, pris en exécution de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, fixe le statut des membres du personnel du service de police intégré. Dans l'affaire n° 2444, le requérant demande la suspension de l'exécution du concours d'aspirant-commissaire de police organisé par la police fédérale.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* étaient, avant la réforme des polices, membres de la gendarmerie (affaires n°s 2427 et 2441), de la police judiciaire (affaires n°s 2421, 2423 à 2425, 2428, 2435 à 2439 et 2442) ou de la police communale (affaires n°s 2420, 2422, 2426 et 2444).

La partie XII dudit arrêté royal contient le droit transitoire, c'est-à-dire les dispositions réputées nécessaires pour intégrer, dans le nouveau système, en date du 1er avril 2001, les membres des services de police existant au 31 mars 2001.

Le juge *a quo* constate que la partie XII précitée de l'arrêté royal du 30 mars 2001 a été confirmée par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, qui est entré en vigueur au 1er janvier 2002. Cela implique que le législateur a fait sien le régime transitoire qu'elle contient et que le Conseil d'Etat ne serait pas compétent pour se prononcer sur cet acte législatif.

Le juge *a quo* constate que les parties requérantes ont elles-mêmes demandé au Conseil d'Etat de poser à la Cour d'arbitrage la même question préjudicielle que celle qu'il a déjà posée à la Cour par son arrêt n° 104.650 du 13 mars 2002. Pour des motifs indiqués dans ce même arrêt, le juge *a quo* fait droit à ces demandes.

III. *En droit*

- A -

Mémoires des parties requérantes devant le juge a quo

A.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* exposent dans le détail, outre la situation particulière qui est chaque fois la leur, la genèse du nouveau statut du personnel des services de police. Elles avancent ensuite, selon le cas, tout ou partie des arguments repris ci-après.

La confirmation de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 aurait eu pour seul but de priver les parties requérantes devant le Conseil d'Etat des garanties juridictionnelles qui leur sont offertes par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Du fait de cette confirmation, le Conseil d'Etat a en effet perdu compétence pour contrôler les dispositions de la partie XII de l'arrêté royal précité.

Il est souligné qu'il n'a pas été justifié pourquoi il fallait confirmer de toute urgence la partie XII, la seule contre laquelle des recours ont été introduits auprès du Conseil d'Etat.

En outre, la circonstance que le législateur s'est expressément réservé la compétence de confirmer un acte juridique du pouvoir exécutif n'aurait pas pour effet que la loi d'habilitation ne doive pas respecter le principe d'égalité et de non-discrimination. Il en va de même lorsque, comme en l'espèce, ce n'est pas le législateur mais le Constituant lui-même qui a prévu la possibilité que le Roi prenne et exécute certaines mesures, pour autant que l'arrêté en question soit confirmé par voie législative dans un délai déterminé (disposition transitoire prévue

par l'article 184 de la Constitution). Cette disposition transitoire devrait dès lors être interprétée comme ne permettant pas au législateur, à l'occasion de la confirmation législative, de porter atteinte aux droits fondamentaux garantis à tous les citoyens par la Constitution et par la loi.

Par ailleurs, certaines parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent que la référence à la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution n'est pas pertinente, dès lors qu'il y est uniquement question de la confirmation des « éléments essentiels du statut ». Or, il n'apparaît cependant pas que l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, qui ne concerne que la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001, confirme de tels éléments essentiels. Il serait donc question, en l'espèce, d'une confirmation qui n'était pas prévue. Semblable confirmation serait en outre incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec le principe de l'indépendance des juges. En outre, il n'y aurait pas de « circonstances exceptionnelles » susceptibles de justifier la confirmation en cause.

La jurisprudence de la Cour concernant, en particulier, les confirmations d'actes du pouvoir exécutif par le législateur est fréquemment citée; de même il est avancé que les considérants de la Cour contenus, en particulier, dans les arrêts n^{os} 16/91, 20/92 et 33/93 pourraient être appliqués en l'espèce.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2. Le Conseil des ministres commence par esquisser le cadre général et légal. Il fait référence à l'accord politique du 24 mai 1998, à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, à l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, à l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 et à 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. La loi précitée du 26 avril 2002 n'a, à l'estime du Conseil des ministres, pas apporté de modifications fondamentales au statut du personnel par rapport à l'arrêté royal précité du 30 mars 2001.

A.3.1. Aux fins d'apprécier la constitutionnalité de la technique de la validation législative d'actes administratifs, il convient, à l'estime du Conseil des ministres, d'établir une distinction entre, d'une part, la confirmation d'un arrêté qui a été pris sur la base d'une loi d'habilitation prévoyant la confirmation, et, d'autre part, la validation d'un arrêté, sans que cette validation ait été prévue au préalable.

A.3.2. Dans la première hypothèse, la Cour a estimé, selon le Conseil des ministres, que cette technique n'était pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination (arrêts n^{os} 67/92, 34/93, 73/93, 9/99, 14/99 et 49/2002).

A.3.3. Dans la seconde hypothèse, une validation législative peut apparaître comme une intervention injustifiée du législateur dans le contrôle juridictionnel de la régularité de l'arrêté (confirmé). En pareil cas, la confirmation doit pouvoir être justifiée de manière objective et raisonnable. Seules des « circonstances exceptionnelles » peuvent alors justifier un éventuel traitement inégal (arrêts n^{os} 67/92, 84/93, 81/95, 86/98 et 97/99).

A.3.4. Le Conseil des ministres applique ensuite ces principes au cas d'espèce.

Il soutient en premier lieu que la confirmation en cause a été explicitement prévue par la Constitution : l'article 184 de la Constitution impose au législateur de confirmer l'arrêté royal du 30 mars 2001 avant le 30 avril 2002. Selon le Conseil des ministres, l'article 131 de la loi-programme ne saurait par conséquent être considéré comme une validation législative « suspecte » d'un acte illégal ou inconstitutionnel. En revanche, cet article est une confirmation préalablement et explicitement prévue par la Constitution de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001.

Le Conseil des ministres estime ensuite que la confirmation en cause est justifiée pour des raisons de sécurité juridique. Il rappelle que l'article 131 précité n'exécute qu'une partie de la confirmation légale prescrite par l'article 184 de la Constitution. Par la loi précitée du 26 avril 2002, le législateur a confirmé les autres éléments essentiels du statut du personnel. Le fait qu'il était souhaitable de confirmer le droit transitoire de la partie XII plus rapidement que les autres dispositions essentielles du statut du personnel découle, selon le

Conseil des ministres, du souci d'offrir dès que possible aux environ quarante mille membres des services de police existants une certitude quant à leur nouveau statut.

L'objectif de sécurité juridique justifie de manière objective et raisonnable la validation législative d'un arrêté (arrêt n° 84/93). Le Conseil des ministres estime dès lors que le législateur pouvait légitimement décider que la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 devait être confirmée plus rapidement que les autres dispositions essentielles.

Mémoires en réponse des parties requérantes devant le juge a quo

A.4. Dans les mémoires en réponse, les parties requérantes avancent, selon le cas, tout ou partie des arguments exposés ci-après.

Il est confirmé que la disposition législative en cause doit être déclarée inconstitutionnelle, dès lors que la loi de confirmation aurait uniquement été adoptée dans le but d'empêcher le Conseil d'Etat de contrôler l'arrêté du 30 mars 2001 et qu'il n'y avait aucune circonstance exceptionnelle susceptible de justifier cette façon de procéder. Il est répété que les dispositions transitoires figurant dans la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 ne peuvent être considérées comme des « éléments essentiels du statut » au sens de l'article 184 de la Constitution. Seule la loi précitée du 26 avril 2002 pouvait être considérée comme la loi de confirmation visée dans la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution. Le principe même d'une ratification « en deux temps » est contesté, révélant déjà, en soi, la véritable intention poursuivie par l'adoption de l'article 181 en cause.

Par ailleurs, c'est à tort que le Conseil des ministres estimerait que la Cour, dans sa jurisprudence, établit une nette distinction selon que la confirmation a ou non été prescrite au préalable. Au contraire, il y aurait lieu d'examiner dans chaque cas concret, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, si le principe d'égalité et de non-discrimination est violé, qu'une confirmation ait été explicitement prévue ou non. La circonstance que la Constitution prévoit une confirmation n'exclurait pas davantage que le législateur, en adoptant la loi de confirmation, puisse violer des dispositions constitutionnelles ou conventionnelles et agisse dans le seul but d'influer sur des litiges pendants.

Enfin est contestée avec force la position du Conseil des ministres selon laquelle la confirmation serait justifiée par la volonté de ne pas compromettre la sécurité juridique. Il est estimé que le statut des intéressés, selon le cas, était meilleur ou, à tout le moins, ni plus ni moins incertain avant la confirmation litigieuse. La référence, faite dans les travaux préparatoires, à la sécurité juridique ne visait qu'à masquer le véritable objectif, qui était d'éviter que la partie XII soit soumise au débat syndical et parlementaire ordinaire, au motif que cela prendrait trop de temps et que le Conseil d'Etat risquait, dans l'intervalle, de statuer dans les affaires qui étaient pendantes. Il est allégué qu'il n'y avait aucune raison de traiter la partie XII plus rapidement et autrement que les autres éléments du statut.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.5. Le Conseil des ministres réfute en particulier la thèse de plusieurs parties requérantes selon laquelle la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 ne contient pas d'éléments essentiels du statut de la police, en sorte que la confirmation de la partie XII précitée par l'article 131 en cause ne saurait être considérée comme l'exécution de l'article 184 de la Constitution.

Pour réfuter cette thèse, le Conseil des ministres souligne que la réserve dont doit faire preuve une Cour constitutionnelle vaut non seulement pour l'interprétation du principe d'égalité et de non-discrimination, mais également pour l'interprétation d'autres normes ou notions vagues. Leur interprétation doit, selon lui, laisser une marge de manœuvre au législateur.

Le Conseil des ministres fait valoir qu'en l'espèce, l'article 184 de la Constitution ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « éléments essentiels », en sorte qu'il appartient en premier lieu au législateur de concrétiser cette notion vague. La Cour peut uniquement examiner si le législateur n'a pas agi de manière manifestement déraisonnable. Selon le Conseil des ministres, tel n'est nullement le cas; au contraire, la partie XII précitée contient des dispositions qui sont indéniablement essentielles au nouveau statut du personnel, ce que confirme le

grand nombre de recours introduits à son encontre devant le Conseil d'Etat. En effet, c'est grâce au droit transitoire, figurant dans la partie XII, qu'environ quarante mille membres des corps existants obtiennent une nouvelle fonction dans le service de police intégré. La confirmation « par étape » était donc pleinement justifiée.

A.6. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres justifie également les articles 129, 136 et 138, 2°, ainsi que l'article 137 de la loi du 26 avril 2002, en relevant notamment, à l'égard des premières de ces dispositions, que « la rétroactivité donnée à la confirmation législative de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 s'impose pour préserver la sécurité juridique ».

En outre, le mémoire en réponse examine de façon détaillée les situations posées dans les affaires n^{os} 2436 et 2444, pour conclure, dans les deux cas, à l'absence de discrimination.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la compatibilité de l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, portant confirmation de la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec d'autres dispositions de la Constitution ou des principes généraux du droit, en ce que cet article 131 aurait pour objet ou pour effet d'influencer de manière décisive des litiges pendants devant le Conseil d'Etat.

B.2. L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 dispose :

« La partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police est confirmée. »

Quant à l'article 168 de la loi-programme, il énonce :

« La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2002, à l'exception de :

[...]

les articles 120, 129 et 130 qui produisent leurs effets le 1er avril 2001;

[...]. »

L'article 129 de la loi du 26 avril 2002 dispose :

« A l'article 168, quinzième tiret, de la loi-programme du 30 décembre 2001, les mots ' et 131 ' sont insérés entre le mot ' 130 ' et le mot ' qui '. »

Les articles 136 à 138 de la même loi énoncent :

« Art. 136. Les articles I.I.1er, II.I.11, II.II.1er, II.II.2, II.III.1er, alinéa 1er, 2 et 3, II.III.2, III.III.1er, III.III.2, III.V.1er, III.V.2, IV.I.4, IV.I.5, IV.I.6, IV.I.7, IV.I.8, IV.I.9, IV.I.10, IV.I.11, IV.I.15, alinéa 2, IV.I.35, IV.I.41, IV.I.42, IV.I.43, IV.I.44, IV.I.45, IV.I.46, IV.I.49, VII.I.1er, VII.I.2, VII.I.3, VII.I.4, VII.I.5, VII.I.10, alinéa 1er, VII.I.13, VII.I.21, alinéa 1er et 2, VII.I.26, VII.I.27, alinéa 2, VII.I.28, alinéa 1er, VII.I.29, VII.I.30, VII.I.40, alinéa 1er, VII.I.41, alinéa 1er, VII.I.44, VII.II.1er, § 2, VII.II.2, VII.II.4, VII.II.5, VII.II.6, VII.II.7, VII.II.8, VII.II.11, alinéa 2, VII.II.12, alinéa 2, VII.II.28, VII.II.29, VII.III.1er, VII.III.2, VII.III.3, alinéa 1er, VII.III.4, alinéa 1er, VII.III.8, alinéa 1er, VII.III.16, alinéa 1er, VII.III.19, VII.III.20, alinéa 1er, VII.III.53, VII.III.86, VII.III.87, VII.III.88, VII.III.124, VII.III.125, VII.III.129, VII.IV.2, VII.IV.4, VII.IV.5, VII.IV.6, VII.IV.7, VII.IV.8, VII.IV.9, VII.IV.13, alinéa 2, VII.IV.14, alinéa 2, VII.IV.15, alinéa 2, IX.I.1er, IX.I.2, alinéas 1er et 3, IX.I.3, IX.I.4, IX.I.6, alinéa 4, IX.I.7, alinéa 1er, IX.I.8, IX.I.10, IX.I.12, X.I.1er, XI.II.1er, alinéa 1er, XI.II.2, XI.II.16, XI.II.23, § 1er, XI.II.24, XI.II.25, XI.II.26, XI.II.27 et XI.II.28 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, sont confirmés.

Art. 137. Pour son application, la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, confirmée par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, doit être lue avec la version du même arrêté telle que fixée à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Les modifications apportées à l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité après cette date d'entrée en vigueur sont d'application conforme à cette partie XII dans la mesure et pour autant que ce soit explicitement prévu.

Art. 138. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de :

1° l'article 97 qui produit ses effets le 1er janvier 2001;

2° les articles 1er à 96, 130, 131 et 136 qui produisent leurs effets le 1er avril 2001. »

B.3. En ce qui concerne l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, certaines parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent que la confirmation qu'il prévoit ne serait, de l'aveu même du législateur, pas celle qu'avait prévue, pour le 30 avril 2002, l'article 184 de la Constitution, dès lors qu'elle ne porte pas sur les éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police intégrés. N'ayant pas été prévue, la confirmation critiquée constituerait une validation contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle interfère dans une procédure juridictionnelle en cours, sans être motivée par des considérations d'intérêt général.

D'autres parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que la confirmation intervenue par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, bien qu'elle ait été prescrite explicitement, serait, vu les circonstances, intervenue exclusivement dans le but et avec pour objet de priver certains citoyens d'une garantie juridictionnelle essentielle, en l'occurrence un recours au Conseil d'Etat contre la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001.

B.4.1. Il y a lieu de rappeler que l'ancien article 184 de la Constitution disposait :

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

et que dans son arrêt n° 134/99 du 22 décembre 1999, la Cour a dit pour droit, en B.6.1 :

« En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler l'organisation et les attributions de la gendarmerie, l'article 184 de la Constitution garantit que cette matière fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Bien que cette disposition réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler lui-même les éléments essentiels -, elle n'exclut toutefois pas que soit laissé un pouvoir limité d'exécution au Roi. »

B.4.2. Le nouvel article 184 de la Constitution, inséré par la disposition constitutionnelle du 30 mars 2001, relatif au service de police intégré, structuré à deux niveaux, lequel service résulte de la constitution en une seule unité de l'ancienne gendarmerie, des anciennes polices communales et de la police judiciaire près les parquets, dispose :

« 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. »

B.4.3. Lors de l'élaboration du nouvel article 184 de la Constitution, il a été renvoyé explicitement à l'arrêt n° 134/99 de la Cour (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-657/3, pp. 25-26). C'est du reste pour cette raison que la disposition transitoire de ce nouvel article a également été adoptée :

« Cet amendement permet d'éviter de mettre en péril la réforme des polices, sans que l'on ne déroge pour autant au principe fondamental selon lequel c'est en principe la loi qui règle le statut de la police. » (*ibid.*, p. 14; voy. également *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50 1169/003, p. 26)

En effet, l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, avait précédemment habilité le Roi « à fixer les modalités du statut des membres du personnel »; en exécution de cette disposition a été pris l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. Dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour, la section de législation du Conseil d'Etat a observé au sujet de la proposition de loi qui est devenue la loi précitée :

« Si l'article 184 de la Constitution n'exclut pas que certaines délégations soient conférées au Roi, il réserve au législateur fédéral la compétence d'établir les règles essentielles. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/5, p. 2)

La disposition transitoire du nouvel article 184 de la Constitution a été adoptée afin de répondre à l'objection selon laquelle « [le] statut des membres du personnel de [la] police intégrée relève de l'organisation de celle-ci et les éléments essentiels de ce statut doivent, dès lors, être réglés par la loi elle-même » (avis du Conseil d'Etat, *Moniteur belge*, 31 mars 2001, troisième édition, p. 10867) (voy. également *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-657/3, pp. 10 et suivantes).

B.5.1. Tant le texte du nouvel article 184 de la Constitution que sa genèse font apparaître que seul le législateur est compétent pour régler « les éléments essentiels » du statut des membres du personnel du service de police intégré, sans préjudice de la compétence du Roi d'exécuter ces dispositions législatives sur la base de l'article 108 de la Constitution. La

réglementation des éléments non essentiels du statut relève de la compétence résiduaire du législateur, lequel, par application de l'article 105 de la Constitution, peut la confier au Roi.

B.5.2. Sur la base de la disposition transitoire du nouvel article 184 de la Constitution, le Roi pouvait toutefois, à titre de mesure transitoire, fixer et exécuter lui-même les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, sous réserve de confirmation de cette réglementation par le législateur avant le 30 avril 2002.

En vertu de l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, le législateur a procédé à cette confirmation. L'utilisation par cette loi-programme des termes « La partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 [...] est confirmée » signifie que cette disposition a pour objet et pour effet de donner valeur législative à cette partie de l'arrêté royal à la date de l'entrée en vigueur de celui-ci. La notion juridique de « confirmation » a cette portée. L'article 129 de la loi du 26 avril 2002 a pour seul objet de lever une éventuelle incertitude à ce sujet.

L'article 137 de la même loi a pour objet de prévoir que la norme ainsi confirmée sera lue en tenant compte des modifications qui lui seraient apportées par la suite, que ce soit avant ou, moyennant disposition expresse, après la date d'entrée en vigueur de la loi précitée du 26 avril 2002 et, par conséquent, de lever, de manière analogue, une éventuelle incertitude.

B.6. A supposer même que certaines dispositions de cette partie XII et de ses annexes puissent être considérées comme ne constituant pas des « éléments essentiels » du statut, il n'en demeurerait pas moins que cette partie XII constitue un tout, réalisant une phase essentielle de la constitution de la nouvelle police, à savoir l'intégration dans un corps nouveau de fonctionnaires de police aux statuts très variés. La confirmation législative de l'ensemble de ces dispositions a renforcé le contrôle du législateur, sans préjudice de celui que la Cour doit opérer sur les arrêtés royaux confirmés.

B.7. Le fait que la confirmation législative de la partie XII de l'arrêté royal en cause - arrêté royal intervenu au même moment que le nouvel article 184 de la Constitution - ait pour conséquence que des recours devant le Conseil d'Etat à l'encontre de certaines

dispositions de cette partie XII dudit arrêté ont perdu leur objet, n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des dispositions litigieuses. En effet, les requérants devant le Conseil d'Etat savaient que les dispositions étaient susceptibles d'une confirmation législative, qui aurait nécessairement cet effet. Par ailleurs, ces requérants alléguaient essentiellement devant le Conseil d'Etat des différences de traitement qu'ils estimaient injustifiées. Ces différences de traitement ont pu être dénoncées devant la Cour. La protection juridictionnelle desdits requérants n'est donc pas affectée.

B.8. L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 13, 114, 145 et 146 de la Constitution, compte tenu des principes généraux visés par le juge *a quo*, et des articles 14, § 1er, et 17, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ne peut aboutir à d'autre conclusion que celle qui découle de l'examen de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution considérés seuls.

B.9. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les articles 13, 114, 145 et 146 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 juillet 2003.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior