

Numéro du rôle : 7020
Arrêt n° 47/2019 du 19 mars 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation des mots « du directeur du banc d'épreuves » dans l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu, ainsi que de l'article 8 de la même loi, introduit par Jean-Luc Stassen.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 octobre 2018 et parvenue au greffe le 11 octobre 2018, Jean-Luc Stassen, assisté et représenté par Me E. Lemmens, avocat au barreau de Liège, a introduit un recours en annulation des mots « du directeur du banc d'épreuves » dans l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu, ainsi que de l'article 8 de la même loi (publiée au *Moniteur belge* du 17 juillet 2018).

Par requête séparée, la partie requérante demandait également la suspension des mêmes dispositions légales. Par l'arrêt n° 183/2018 du 19 décembre 2018, publié au *Moniteur belge* du 24 décembre 2018, la Cour a suspendu l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu, en ce qu'il vise le directeur du banc d'épreuves des armes à feu sans prévoir de disposition transitoire adéquate.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 27 février 2019, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 mars 2019.

À l'audience publique du 14 mars 2019 :

- ont comparu :
  - . Me E. Lemmens, pour la partie requérante;
  - . Me V. De Schepper, qui comparaisait également *loco* Me J.-F. De Bock, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Pâques et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1. Par arrêté royal du 10 février 2004, la partie requérante a été nommée directeur du banc d'épreuves des armes à feu, un organisme autonome d'intérêt public doté de la personnalité juridique, créé par la loi du 24 mai 1888.

Le 12 septembre 2017, la Commission administrative du banc d'épreuves des armes à feu adresse au ministre de l'Économie une proposition de révocation de la partie requérante, au terme d'une instruction disciplinaire.

Le 24 juillet 2018, le ministre de l'Économie adresse à la partie requérante un courrier recommandé par lequel il l'informe du rejet de la proposition de révocation.

Le 8 juillet 2018, est adoptée la loi portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu (ci-après : loi du 8 juillet 2018), dont l'article 19, § 2, démet la partie requérante de ses fonctions à partir du 1er janvier 2019. Il s'agit de la disposition attaquée. Pour autant que de besoin, la partie requérante sollicite également l'annulation de l'article 8 de la même loi, à moins qu'il soit interprété comme transformant la situation de la partie requérante en celle de mandataire à dater de l'entrée en vigueur de la loi et pour une période de six années.

A.2. À l'appui de son intérêt, la partie requérante indique qu'elle exerçait les fonctions de directeur du banc d'épreuves des armes à feu en qualité d'agent statutaire de la fonction publique nommé par le Roi depuis le 1er février 2004. Or, l'article 19, § 2, attaqué, met fin de plein droit à sa fonction, tout en qualifiant cette fonction de mandat. La loi attaquée ne précise pas le sort qui lui est réservé à l'avenir. La partie requérante ignore si cette mesure doit être assimilée à une démission d'office, à une révocation, à une mise en disponibilité ou encore à une mise à la retraite, avec toutes les conséquences morales, financières, sociales et professionnelles qui en découlent.

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

La partie requérante soutient que la norme attaquée met fin de plein droit à son emploi, alors qu'il s'agit par essence d'une décision relevant exclusivement du pouvoir exécutif, lequel reste compétent pour régler la situation des autres fonctionnaires nommés par le Roi.

A.3.2. La disposition attaquée créerait une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les fonctionnaires statutaires nommés par le Roi, qui bénéficient notamment des garanties liées à l'application d'une procédure disciplinaire et, d'autre part, la partie requérante elle-même, qui se voit retirer son emploi du fait de l'adoption d'une norme législative, indépendamment de toute procédure quelconque, alors que le législateur ne serait pas compétent pour ce faire.

A.3.3. En ce qui concerne le principe de la séparation des pouvoirs, la partie requérante fait valoir qu'en matière de fonction publique, la gestion des membres du personnel de l'administration relève par nature du pouvoir exécutif. Les décisions relatives à la carrière individuelle des fonctionnaires - depuis leur engagement jusqu'à la fin de leur carrière - réunissent en effet toutes les caractéristiques de l'acte exécutif. L'article 107 de la Constitution prévoit d'ailleurs que le Roi nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, bien que la loi puisse prévoir des exceptions. Le législateur est en revanche exclusivement compétent pour adopter des normes à portée générale, ce qui, en matière de fonction publique, se traduit notamment par les règles fixant le statut des fonctionnaires ou la procédure disciplinaire applicable.

L'intervention d'un pouvoir dans les attributions d'un autre pouvoir ne peut qu'être limitée et justifiée spécifiquement. Elle ne peut donc porter atteinte à l'essence même du principe de la séparation des pouvoirs, qui est de transcender la définition et le rapport des principaux pouvoirs de l'État, afin de garantir la liberté individuelle.

A.3.4. D'après la partie requérante, par l'acte attaqué, le législateur s'attribue un pouvoir d'intervention dans un domaine pourtant réservé à l'exécutif. La concomitance entre la décision de refus du ministre de

l'Économie de révoquer la partie requérante après audition et l'adoption de la disposition attaquée qui aboutit en réalité à un résultat identique à une révocation serait particulièrement éclairante quant à la confusion opérée entre les pouvoirs législatif et exécutif.

A.3.5. La partie requérante relève que le paragraphe 2 de l'article 19 de la loi du 8 juillet 2018 a été introduit par voie d'amendement. Elle considère que l'occupation d'une fonction à mandat ne peut constituer un critère de distinction admissible et objectif à l'égard de la partie requérante, puisqu'il s'agit d'une donnée erronée. En effet, la partie requérante n'occupe pas sa fonction en qualité de mandataire, mais bien en raison d'une nomination à durée non limitée en qualité de fonctionnaire. L'absence de critère objectif devrait également être constatée si l'État interprétait l'article 8 de la loi attaquée comme mettant un terme aux fonctions de la partie requérante et non comme transformant sa situation actuelle en celle de mandataire à dater de l'entrée en vigueur de la loi et pour une période de six années.

Si l'objectif de réformer la structure, les obligations et le fonctionnement du banc d'épreuves des armes à feu peut se comprendre, il ne justifie nullement le terme mis aux fonctions de la partie requérante. En effet, dans la nouvelle organisation du banc d'épreuves des armes à feu, la fonction de directeur ne disparaît pas.

A.3.6. En ce qui concerne plus spécifiquement la justification de l'adoption de l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018, la partie requérante relève que le législateur était bien conscient des difficultés d'application engendrées par la nouvelle législation et qu'il a tenté de se protéger de recours éventuels, au détriment des droits de la partie requérante. Ceci ne constituerait pas un objectif légitime. La partie requérante ajoute que l'article 8 attaqué ne semble pas avoir été conçu pour s'appliquer à la situation du directeur actuel. Aucune disposition transitoire n'a en effet été adoptée à son égard.

A.3.7. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, la partie requérante soutient que, si l'objectif poursuivi par le législateur était de garantir la continuité de l'institution et d'éviter les risques de contestation, il aurait suffi que soient adoptées des mesures transitoires prévoyant son maintien au poste de directeur actuel du banc d'épreuves des armes à feu jusqu'à ce qu'elle n'occupe plus cette fonction. La seule interprétation conforme à la Constitution que pourrait recevoir l'article 8 attaqué serait celle qui implique le maintien du directeur actuel dans sa fonction, transformée en mandat.

A.4.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après la partie requérante, l'adoption d'une norme de valeur législative en lieu et place d'une norme de valeur réglementaire la prive de son droit à un recours effectif, dès lors que le Conseil d'État n'est pas compétent pour contrôler la régularité de la décision prise à son encontre, seule la Cour pouvant être saisie de cette contestation. Il y aurait dès lors une discrimination entre un fonctionnaire démis de ses fonctions par une loi, comme c'est le cas en l'espèce, et un fonctionnaire sanctionné par un acte administratif.

A.4.2. D'après la partie requérante, la norme attaquée aurait en réalité été adoptée en raison de l'impossibilité, pour le pouvoir exécutif, de prononcer une sanction respectant les droits fondamentaux de la partie requérante. Ainsi, notamment, le délai raisonnable qui s'est écoulé entre la proposition de révocation faite par la Commission administrative du banc d'épreuves des armes à feu et la décision du ministre était largement dépassé, de sorte qu'une décision de révocation, si elle avait été prise, aurait inévitablement été annulée par le Conseil d'État.

En l'espèce, un recours devant la Cour reste possible, mais celle-ci n'est pas compétente pour contrôler le respect des normes réglementaires et législatives, et sa compétence est limitée et indirecte en ce qui concerne le droit supranational. Le recours devant la Cour ne pourrait donc passer pour effectif puisqu'il rend impossible le contrôle de tout un pan de garanties que les autorités sont pourtant tenues de respecter lorsqu'elles adoptent des sanctions à l'encontre d'un fonctionnaire.

A.4.3. La partie requérante en déduit que la norme attaquée crée une différence de traitement entre deux catégories de fonctionnaires nommés : d'une part, ceux qui bénéficient de la possibilité de faire vérifier par le

Conseil d'État le respect des garanties procédurales applicables aux sanctions disciplinaires ou aux modifications statutaires et, d'autre part, la partie requérante qui se trouve privée de son emploi sans possibilité de faire vérifier la légalité d'une telle décision devant la haute juridiction administrative.

A.5.1. Le Conseil des ministres soutient qu'il était devenu indispensable de prévoir une révision complète et profonde de la loi du 24 mai 1888, cette dernière manquant de clarté et empêchant que les activités du banc d'épreuves se déroulent avec un maximum d'efficacité et de transparence. Le banc d'épreuves a ainsi pris la forme d'un organisme autonome d'intérêt public relevant de la catégorie C établie par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

La loi du 24 mai 1888 prévoyait que le directeur du banc d'épreuves soit nommé par le Roi, à partir d'une liste établie par les fabricants d'armes, sans qu'existe aucune possibilité d'évaluation, de suspension, de révocation, ou de démission d'office. La loi attaquée prévoit désormais que le banc d'épreuves est constitué d'un conseil d'administration et d'un directeur. Il s'agit de deux organes distincts et indépendants.

Les nouvelles conditions de nomination du directeur, qui doivent être prévues dans un arrêté royal d'exécution, visent à mieux garantir la transparence et l'indépendance de la nomination de ce dernier et du fonctionnement du banc d'épreuves en général.

A.5.2. En ce qui concerne la recevabilité du recours, le Conseil des ministres ne voit pas en quoi les dispositions attaquées seraient susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts de la partie requérante, ni en quoi celle-ci pourrait obtenir une nouvelle chance de voir sa situation réglée plus favorablement. L'article 19, § 2, de la loi attaquée prévoit que le directeur continue à exercer son mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement. Il serait dès lors faux d'affirmer que la partie requérante serait privée de sa fonction abruptement et sans alternative.

Le Conseil des ministres relève également qu'en vertu de l'article 7 de la loi attaquée, le directeur est nommé par le Roi. Rien n'exclut dès lors que ce dernier puisse à nouveau nommer la partie requérante comme directeur.

Le Conseil des ministres souligne également que la partie requérante ne développe pas, dans l'élaboration de ses moyens, ses griefs à l'encontre de l'article 8 de la loi attaquée. La requête serait dès lors irrecevable en ce qui concerne cette disposition.

A.5.3. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres fait remarquer que celui-ci repose sur une lecture erronée de la loi attaquée et des effets de celle-ci dès lors que la nouvelle loi prévoit que le directeur continuera à exercer son mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement, rien n'excluant d'ailleurs qu'il puisse à nouveau être nommé par le Roi.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil des ministres soutient que la loi attaquée constitue non pas une mesure qui relèverait du pouvoir exécutif au motif qu'elle mettrait fin aux fonctions de la partie requérante, mais bien une mesure qui relève du pouvoir législatif parce qu'elle modifie une loi qui organise un service public. Le législateur délègue en l'espèce le pouvoir de nomination et de révocation au Roi, conformément à la compétence générale confiée à ce dernier par la Constitution. Rien n'interdirait au législateur de créer un service public et de charger le Roi d'en déterminer le mode de fonctionnement, ainsi que les organes et la composition.

Le Conseil des ministres souligne que, par son arrêt n° 130/2010, la Cour a rappelé que le législateur disposait de larges pouvoirs en matière de création d'organes administratifs. Le banc d'épreuves des armes à feu est une institution *sui generis* exerçant une mission de service public et dotée de la personnalité juridique, à l'égard de laquelle le législateur est compétent.

Quant à la différence de traitement invoquée par la partie requérante entre, d'une part, les fonctionnaires statutaires nommés par le Roi qui bénéficient des garanties liées à l'application d'une procédure disciplinaire et, d'autre part, la partie requérante elle-même, elle ne serait pas pertinente. En effet, tous les fonctionnaires qui dépendent d'un service créé par la loi et qui sont nommés par le Roi pourraient un jour voir les services au sein desquels ils sont nommés réorganisés par le législateur.

Le Conseil des ministres soutient également que les situations ne sont pas comparables, dès lors qu'il s'agit, d'une part, de la réforme nécessaire d'un organisme d'État et, d'autre part, de la sanction d'un agent de l'État qui aurait commis une faute. En outre, la situation de la partie requérante ne serait en rien comparable avec celle d'un agent statutaire nommé par le Roi : elle est rémunérée non pas par l'État mais par le banc d'épreuves, elle n'est pas soumise à évaluation selon le droit commun de la fonction publique, elle n'est pas soumise au régime disciplinaire des agents de l'État, ni à la carrière organisée par le « statut Camu », elle n'est pas soumise à l'emploi des langues en matière administrative et elle n'a aucune des obligations qu'ont habituellement les fonctionnaires statutaires à l'égard de leur hiérarchie ou de leur autorité de tutelle.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres indique que même s'il fallait considérer que les deux catégories sont comparables, encore faudrait-il constater que l'objectif poursuivi est légitime et que la distinction repose sur un critère objectif.

A.5.4. Quant au second moyen, le Conseil des ministres soutient qu'il repose sur une lecture erronée de la loi attaquée, dès lors que l'article 19, § 2 attaqué ne met pas fin à l'emploi de la partie requérante.

Il ne serait manifestement pas correct d'assimiler la mesure prévue par l'article 19, § 2, attaqué, à une sanction prise à l'encontre de la partie requérante. La modification opérée par la loi du 8 juillet 2018 nécessite en effet une redistribution de tous les mandats.

Dans la mesure où la partie requérante conteste l'article 19, § 2, de la loi attaquée, un recours effectif lui est ouvert devant un juge indépendant et impartial, à savoir la Cour. Si une décision devait être prise quant à l'exécution de sa fonction ou à l'égard de son statut de fonctionnaire, la partie requérante pourrait saisir la juridiction *ad hoc*, en l'occurrence le Conseil d'État.

Le Conseil des ministres conteste la pertinence des références faites par la partie requérante aux arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 16/91 et 20/92, dès lors que les circonstances et le contexte de ces deux arrêts ne seraient pas comparables à la situation en l'espèce.

À toutes fins utiles, le Conseil des ministres fait encore remarquer que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé par l'article 19, § 2, attaqué. La comparaison entre un fonctionnaire démis de ses fonctions et un fonctionnaire sanctionné par un acte à caractère réglementaire ne serait pas pertinente. En l'espèce, la loi attaquée n'aurait pas pour effet de démettre de ses fonctions la partie requérante, puisque cette dernière est toujours directeur du banc d'épreuves.

À titre subsidiaire, s'il fallait considérer que les deux catégories sont comparables, encore faudrait-il constater que l'objectif poursuivi est légitime et que la distinction repose sur un critère objectif.

A.6.1. La partie requérante répond que le Conseil des ministres ne peut raisonnablement contester le fait que l'article 19, § 2, de la loi attaquée met bel et bien fin à son emploi. En effet, si la loi n'avait pas été suspendue par l'arrêt de la Cour n<sup>o</sup> 183/2018, du 19 décembre 2018, la partie requérante se serait retrouvée sans emploi à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le fait que la partie requérante soit maintenue en fonction jusqu'à la nomination de son remplaçant ne modifierait pas ce constat.

A.6.2. Quant à la séparation des pouvoirs, la partie requérante ne conteste pas la compétence du législateur de modifier l'organisation du banc d'épreuves, mais dénonce l'absence de mesures transitoires. La délégation faite au Roi pour la nomination et la révocation du directeur du banc d'épreuves démontrerait que la mise à terme de l'emploi de la partie requérante relève précisément de la compétence du Roi.

Le recours introduit ne tend nullement à critiquer la compétence du législateur de mettre en place une nouvelle organisation du banc d'épreuves. Il s'agit de contester qu'il soit purement et simplement mis un terme à l'emploi de la partie requérante.

Quant au principe d'égalité et de non-discrimination, la distinction opérée entre la partie requérante et les autres fonctionnaires ne serait pas artificielle : la partie requérante serait en effet traitée bien plus sévèrement que

les autres fonctionnaires qui peuvent bénéficier de mesures transitoires et à l'égard desquels seul le Roi peut mettre un terme à leur statut.

La partie requérante ajoute qu'à supposer qu'elle se porte candidate au nouveau mandat, elle n'a aucune garantie d'être renommée à la direction du banc d'épreuves.

La partie requérante renvoie à l'arrêt de la Cour n° 183/2018 pour démontrer la comparabilité des catégories en cause.

Elle n'entend pas contester la nécessité d'une réforme de l'institution, mais ne peut admettre qu'à cette occasion, aucune mesure transitoire ne soit prévue la concernant. Il s'agit donc bien d'une révocation, qu'il appartenait au Roi de prononcer. Le maintien en service de la partie requérante jusqu'à la nomination d'un nouveau directeur ne constitue pas une mesure transitoire.

A.6.3. Quant au second moyen, la partie requérante répond une fois encore que l'article 19, § 2, de la loi attaquée met effectivement un terme à sa fonction sans la moindre mesure transitoire, ce qui peut être assimilé à une sanction. Or le contrôle opéré par la Cour ne répond pas à l'ensemble des critères du droit au recours effectif, posés par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Privée de la qualité d'agent de l'État, la partie requérante ne pourrait en outre introduire aucun recours auprès du Conseil d'État.

La partie requérante ajoute que les arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 16/91 et 20/92 ne relèvent certes pas de circonstances de fait identiques, mais posent les mêmes questions de droit.

Quant au respect du principe d'égalité et de non-discrimination, la partie requérante renvoie à l'arrêt n° 183/2018, qui démontre que sa situation est comparable à celle de tout fonctionnaire qui est démis de ses fonctions et qui bénéficie des garanties procédurales applicables, ainsi que du respect de ses attentes légitimes. La réorganisation de l'institution ne constitue par un motif impérieux d'intérêt général justifiant qu'il soit porté atteinte aux droits de la partie requérante.

A.7.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que l'ordonnance du 18 février 2019 par laquelle le président de la Cour a abrégé à 7 jours le délai pour l'introduction de ce mémoire constitue une violation caractérisée des droits de la défense, compte tenu de l'arrêt n° 183/2018 du 19 novembre 2018, par lequel la Cour a suspendu la disposition litigieuse. Il relève que cet arrêt de suspension a été rendu après l'introduction de son mémoire, de sorte que le mémoire en réplique constitue la seule pièce de procédure qui lui permette de réagir à l'arrêt prononcé.

L'abrégement du délai entraînerait également une rupture de l'égalité des armes entre les parties. En effet, le greffe de la Cour a confirmé par téléphone, le 19 février 2019, que la partie requérante avait pu disposer d'un délai de 30 jours pour introduire son mémoire en réponse. La situation serait d'autant plus discriminatoire que, par l'arrêt précité, la Cour a partiellement fait droit à la demande de la partie requérante, ce qui place cette dernière dans une position nettement plus favorable que celle de la partie adverse.

Le Conseil des ministres rappelle que l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit un délai contraignant. À cet égard, le législateur a rappelé que l'article 258 du Code pénal, qui porte sur le déni de justice, était applicable. Il n'en résulte pas pour autant que cet article 25 puisse être mis en œuvre de la façon retenue par le président de la Cour dans l'ordonnance du 18 février 2019 précitée.

Le Conseil des ministres relève que, lors des travaux préparatoires relatifs à l'article 89*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le législateur avait fait remarquer que la possibilité, pour la Cour, d'abréger les délais de tous les écrits de procédure était organisée pour permettre à celle-ci de respecter le délai de six mois fixé par l'article 109 de la même loi spéciale. Or, au vu des délais effectivement pratiqués par la Cour pour le traitement des affaires, il paraît établi que l'article 109 ne constitue pas une règle contraignante et qu'il est même devenu obsolète.

Il est arrivé par le passé que le président de la Cour abrège des délais afin que la Cour puisse rendre son arrêt en temps utile. Cet abrégement concernait toutefois le mémoire en réponse et le mémoire en réplique, ou l'ensemble des mémoires introduits, de sorte qu'il impactait toutes les parties et non l'une d'elles seulement.

A.7.2. En ce qui concerne l'affaire proprement dite, le Conseil des ministres soutient que, par l'arrêt n° 183/2018, la Cour n'a pas statué sur l'exception d'irrecevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre l'article 8 de la loi du 8 juillet 2018.

L'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que les moyens doivent être exposés de manière suffisamment compréhensible et doivent indiquer de façon suffisante en quoi les normes de référence invoquées seraient transgressées par les dispositions attaquées. Or, la partie requérante ne viserait pas l'article 8 attaqué, dans l'exposé de ses moyens. À cet égard, il ne suffit pas de solliciter la suspension d'une disposition législative sur la base de ce que la Cour pourrait considérer comme nécessaire ou non. Encore faut-il expliquer en quoi celle-ci violerait les dispositions visées au moyen, ce qu'elle reste en défaut de faire.

A.7.3. Quant au moyen en tant que tel, compte tenu de l'ordonnance du président de la Cour du 18 février 2019, le Conseil des ministres se dit obligé de limiter sa défense à la réfutation de l'argument selon lequel la partie requérante serait un agent statutaire et de se référer, pour le surplus, à son mémoire. À l'estime du Conseil des ministres, la partie requérante est titulaire d'un mandat *sui generis*. En effet, elle n'est pas intégrée à la structuration des agents statutaires telle que celle-ci résulte de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État. Le 10 février 2004, elle a été nommée, par le Roi, directeur du banc des armes à feu à partir du 1er février 2004, sur la base d'une liste de trois candidats désignés le 14 novembre 2003 par les fabricants d'armes et électeurs des syndics. Elle n'a pas été nommée dans une classe, ni dans un grade.

Le fait que son mandat soit équivalent à un rang de directeur à l'administration centrale du ministère de l'Industrie et du Travail ne signifie pas que la partie requérante est un agent statutaire au même titre que le directeur à l'administration centrale du ministère de l'Industrie et du Travail, mais bien que son mandat a des caractéristiques équivalentes. La partie requérante n'aurait jamais satisfait aux conditions prescrites par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité pour être nommée agent de l'État. En effet, avant sa désignation, elle a toujours travaillé dans le secteur privé et n'a jamais prêté serment lors de sa nomination. Elle n'a du reste jamais été évaluée.

Le Conseil des ministres ajoute que les peines disciplinaires prescrites par l'arrêté royal du 2 octobre 1937, qui sont en principe applicables en matière de fonction publique, ne sont pas applicables au mandat de directeur du banc d'épreuves des armes à feu.

Le Conseil des ministres souligne encore que la partie requérante est payée par le banc d'épreuves des armes à feu, lequel est lui-même financé par le secteur privé et non par l'État. Elle est assujettie à la sécurité sociale et bénéficie d'une pension de travailleur salarié. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, il y a lieu de considérer que le lien qui unit un ouvrier à l'administration n'est pas de nature statutaire quand l'ouvrier a été soumis au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés pendant ses années de service auprès de l'administration, et qu'il peut bénéficier d'une pension de travailleur salarié.

Le Conseil des ministres déduit de ces éléments l'absence d'un lien statutaire entre la partie requérante et le banc d'épreuves des armes à feu.

A.7.4. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que, si la Cour devait, dans le cadre de la procédure en annulation, rester d'avis que la partie requérante est un agent statutaire, un motif impérieux d'intérêt général justifierait le prétendu défaut d'une mesure transitoire adéquate. Il soutient que la loi litigieuse est effectivement assortie d'une mesure transitoire, dès lors que la partie requérante continue d'exercer son mandat de directeur jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement. Rien n'exclut à cet égard qu'elle puisse à nouveau être nommée par le Roi. Du reste, rien ne s'oppose à ce que le Roi puisse organiser le transfert de la partie requérante dans une autre fonction, dans un autre service ou dans une autre institution.

Le Conseil des ministres rappelle qu'à l'occasion des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la loi, le législateur a précisé que la continuité du service devait être garantie et que le maximum devait être fait

pour éviter les contestations des mandataires actuels. La loi finalement adoptée va plus loin et implique une adaptation totale de la structure de gestion du banc d'épreuves des armes à feu, en vue de rendre celle-ci plus équilibrée et plus transparente. Il résulte de cette profonde réforme que tous les mandats doivent être redistribués, afin de garantir la transparence et l'indépendance de la nomination du directeur et du fonctionnement du banc d'épreuves des armes à feu en général.

Le Conseil des ministres estime en conséquence que la partie requérante n'a pas été privée de sa fonction abruptement et sans alternative par la loi litigieuse, puisque tous les mandats actuellement en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi attaquée continueront à être exercés jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. La partie requérante demande l'annulation des mots « du directeur du banc d'épreuves » figurant dans l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu (ci-après : la loi du 8 juillet 2018) et, pour autant que de besoin, de l'article 8 de la même loi.

B.2.1. L'article 19, § 2, attaqué, relève des dispositions finales, contenues dans le chapitre 6 de la loi du 8 juillet 2018. Il dispose :

« Il est mis fin de plein droit aux mandats du directeur du banc d'épreuves, du président, du vice-président et des syndics de la commission administrative qui sont en fonction lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ils continuent à exercer leur mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement ».

B.2.2. L'article 8 de la loi attaquée compte parmi les dispositions relatives au directeur du banc d'épreuves, qui sont contenues dans le chapitre 3 de cette même loi :

#### « CHAPITRE 3. - Le directeur

Art. 7. Le directeur du banc d'épreuves est nommé par le Roi, et peut être démis par Lui.

Le Roi fixe la procédure de nomination, d'évaluation, de suspension et de la fin du mandat du directeur.

Art. 8. Le directeur est nommé pour une période de six ans. Le mandat est renouvelable après un avis favorable du Conseil d'administration.

Art. 9. Le directeur est responsable de la gestion journalière du banc d'épreuves et pose toutes les actions nécessaires ou utiles pour l'exécution de ses missions, et peut à cet effet conclure des engagements.

Le directeur est soumis au contrôle du Conseil d'administration ».

B.2.3. D'après l'article 20 de la loi du 8 juillet 2018, celle-ci entre en vigueur le 1er janvier 2019, sauf si le Roi fixe une date d'entrée en vigueur antérieure.

B.3.1. Par la loi du 8 juillet 2018, le législateur entendait remplacer le cadre obsolète établi par la loi du 24 mai 1888 « portant réglementation de la situation du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège » (ci-après : la loi du 24 mai 1888), au moyen d'une révision complète et profonde de ce cadre réglementaire, en revoyant la structure de gestion et l'organisation d'une manière qui bénéficie au fonctionnement interne du banc d'épreuves, à son fonctionnement vis-à-vis des tiers et à la prestation de services du banc (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3111/001, p. 4).

L'exposé des motifs mentionne :

« Alors que la loi de 1888 prescrit que le conseil d'administration du banc d'épreuves est composé d'un président et de six syndics, le bourgmestre de Liège étant de droit président du conseil d'administration, ce point a été entièrement révisé, vu le contexte changeant. En outre, la loi de 1888 prescrit que le directeur du banc d'épreuves soit nommé par le Roi, à partir d'une liste établie par les fabricants d'armes. Cette règle est également abandonnée.

Le présent projet de loi propose une structure interne du banc d'épreuves entièrement nouvelle. Les organes du banc d'épreuves seront un conseil d'administration et un directeur. Le directeur ne fera pas partie du conseil d'administration. Il s'agit donc de deux organes distincts et indépendants.

[...]

Le directeur, qui sera chargé de la gestion journalière du banc d'épreuves, sera nommé par le Roi. La procédure qui précède sa nomination sera encore déterminée par le Roi. Contrairement à ce qui est le cas suivant les dispositions de la loi de 1888, la nomination du directeur sur la base d'une liste établie par les fabricants d'armes, n'est donc pas retenue. Tout ceci vise à mieux pouvoir garantir la transparence et l'indépendance dans le cadre de la nomination du directeur et du fonctionnement du banc d'épreuves en général » (*ibid.*, pp. 5 et 6).

B.3.2. Les dispositions relatives au directeur ont été justifiées comme suit :

« Contrairement à ce qui est le cas maintenant, le directeur du banc d'épreuves ne sera plus nommé sur proposition de ce qu'on appelle les maîtres d'armes. Mais ce sera encore le Roi qui règlera la procédure complète par arrêté d'exécution, et pourra nommer et démettre le directeur, toutefois, ce sera d'une manière à poser l'indépendance comme principe. Le mandat de 6 ans du directeur, pourra alors être renouvelé quand le conseil d'administration donnera un avis favorable pour ce renouvellement. [...] » (*ibid.*, p. 12).

B.3.3. L'article 19, § 2, attaqué, a été introduit par la voie de l'amendement n° 1, justifié comme suit :

« Le projet de loi relatif au banc d'épreuves des armes à feu modifie la composition du conseil d'administration. Un nouveau directeur devra être nommé sur la base d'un arrêté d'exécution de l'article 7. Tous les mandats devront donc être redistribués.

Il convient de garantir la continuité et d'éviter au maximum l'apparition de discussions et de contestations avec les mandataires actuels » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3111/002, p. 2).

Cet amendement a été adopté à l'unanimité au sein de la commission compétente (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3111/003, p. 11).

B.4. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs.

La partie requérante précise qu'elle tient sa fonction de directeur du banc d'épreuves non pas d'un mandat, mais d'une nomination par le Roi en vertu de l'arrêté royal du 10 février 2004 « nommant le Directeur du Banc d'épreuves des armes à feu » (publié au *Moniteur belge* du 5 mars 2004).

Elle soutient que l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 met fin de plein droit à son emploi, alors qu'il s'agirait d'une décision relevant exclusivement de la compétence du pouvoir exécutif. Une différence de traitement serait ainsi établie entre, d'une part, les fonctionnaires statutaires nommés par le Roi, le pouvoir exécutif décidant de mettre fin à leurs fonctions ou de les sanctionner au terme d'une procédure spécifique dans le respect des

garanties procédurales applicables et, d'autre part, la partie requérante elle-même, à la fonction de laquelle une norme législative met fin, indépendamment de toute procédure quelconque, alors que le législateur ne serait pas compétent pour ce faire.

La partie requérante soutient également que si l'objectif du législateur était de garantir la continuité de l'institution et d'éviter les risques de contestation, des mesures transitoires auraient dû être adoptées afin de prévoir son maintien au poste de directeur du banc d'épreuves jusqu'à ce qu'elle n'occupe plus cette fonction.

B.5.1. Le personnel d'un service public est, en principe, placé à l'égard de celui-ci dans une relation de droit public et se trouve, dès lors, réputé soumis aux principes généraux qui gouvernent la situation juridique des agents statutaires. Il ne pourrait en être autrement que s'il était établi de manière certaine, par des éléments concordants, qu'il est lié à ce service par contrat (C.E., 13 juillet 1979, n° 19.754; 24 janvier 2001, n° 92.580; 4 mars 2016, n° 234.035).

B.5.2. En l'espèce, l'article 3 de la loi du 24 mai 1888 dispose que « le directeur est nommé par le Roi sur la présentation d'une liste de trois candidats ». Il ressort du règlement général du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège, approuvé par l'arrêté royal du 30 juin 1924 « portant règlement général du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège », que le directeur du banc d'épreuves a rang de directeur à l'administration centrale du ministère de l'Industrie et du Travail, qu'il peut, après quinze années de fonction, sur proposition du ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale, être assimilé aux directeurs généraux, que son traitement annuel « est fixé au maximum du traitement d'un directeur de l'administration centrale », que ce traitement « ne peut en aucune façon, directement ou indirectement, être modifié par décision de la commission administrative » et qu'il est « lié aux fluctuations de l'indice général des prix de détail du Royaume, conformément aux modalités fixées par la loi du 12 avril 1960 unifiant les divers régimes de liaison à l'indice des prix de détail ».

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3 que le législateur entendait procéder à une révision complète et profonde de la loi relative au banc d'épreuves des armes à feu, devenue obsolète, notamment par une révision de la structure de gestion et de l'organisation de l'institution.

B.6.2. L'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018, met fin de plein droit au « mandat » du directeur, dès l'entrée en vigueur de ladite loi, à savoir le 1er janvier 2019, ou à une date antérieure à fixer par le Roi, mais prévoit que le directeur continuera à exercer son « mandat » jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement selon les règles prescrites par les articles 7 et 8 de la loi.

Cette disposition met fin à l'emploi de la partie requérante au 1er janvier 2019 ou à une date antérieure à fixer par le Roi. La partie requérante est cependant maintenue dans la fonction de directeur jusqu'à la désignation du titulaire du mandat de directeur, selon les règles établies aux articles 7 et 8 de la même loi.

B.7.1. À peine de rendre impossible toute modification législative ou toute réglementation entièrement nouvelle, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

B.7.2. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.8. En l'espèce, il s'agit d'un organisme d'intérêt public. Le législateur a donc pu décider de régler lui-même une matière qu'il a attribuée au Roi et que la Constitution ne Lui a

pas réservée, en prévoyant de remplacer le régime de nomination du directeur du banc d'épreuves, jusqu'alors en vigueur, par un système de mandat de six ans renouvelable, selon la procédure à fixer par un arrêté royal d'exécution.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est dirigé contre l'article 8 de la loi du 8 juillet 2018.

B.9. La Cour doit toutefois examiner si, en mettant fin de plein droit à l'emploi de la partie requérante, compte tenu de l'objectif qu'il entendait poursuivre, le législateur n'a pas porté atteinte de manière déraisonnable aux droits de l'intéressé, en ne prévoyant aucune disposition transitoire.

B.10.1. En l'espèce, l'article 19, § 2, attaqué, est justifié par le seul souci de garantir la continuité et d'éviter au maximum l'apparition de discussions et de contestations avec les mandataires actuels.

En tant qu'agent statutaire, la partie requérante doit admettre que sa fonction ou des éléments de son statut puissent être modifiés unilatéralement, par application de la « loi du changement ». Elle peut toutefois s'attendre, dans le cas de la modification ou de la suppression de sa fonction, à ce que des dispositions transitoires adéquates soient prises, comme, le cas échéant, le transfert dans une autre fonction, un autre service ou une autre institution, afin de tenir compte du caractère permanent de l'emploi, qui constitue une caractéristique substantielle de la fonction statutaire.

En faisant entrer en vigueur, au 1er janvier 2019 ou à une date antérieure à fixer par le Roi, la mesure qui met fin de plein droit à l'emploi du directeur du banc d'épreuves, le législateur a pris une mesure qui a des conséquences graves pour l'intéressé, sans prévoir de mesure transitoire adéquate et sans invoquer un motif impérieux d'intérêt général pour justifier le défaut de celle-ci.

L'article 19, § 2, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 2018 maintient la partie requérante en fonction jusqu'à la désignation de son remplaçant. Cette disposition est destinée à garantir la

continuité du service public, mais ne constitue pas, pour la partie requérante, une mesure transitoire adéquate eu égard au caractère permanent de l'emploi, qui constitue une caractéristique substantielle de la fonction statutaire. Elle ne remédie donc pas à l'absence d'une mesure transitoire adéquate.

B.10.2. L'article 19, § 2, attaqué, présente dès lors une lacune en ce qu'il met fin à l'emploi du directeur du banc d'épreuves des armes à feu en fonction, sans prévoir de mesure transitoire adéquate à son égard.

Partant, l'instauration du nouveau régime n'est pas suffisamment prévisible et porte atteinte aux attentes légitimes de la partie requérante.

B.11. Le premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime, est fondé, mais uniquement dans la mesure précisée au B.10.2.

B.12. Un second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après la partie requérante, l'adoption d'une norme législative en lieu et place d'une norme réglementaire aurait pour effet de la priver du droit à un recours effectif, dès lors que ce n'est pas le Conseil d'État, mais bien la Cour qui est seule compétente pour contrôler la régularité de la décision prise à son encontre. La partie requérante serait ainsi privée de tout un pan des garanties procédurales que les autorités sont tenues de respecter lorsqu'elles adoptent des sanctions à l'encontre d'un fonctionnaire.

B.13. Compte tenu de l'annulation de l'article 19, § 2, attaqué, dans la mesure précisée en B.10.2, la loi n'a plus pour effet de mettre fin à la fonction du directeur du banc d'épreuves des armes à feu, de sorte que le second moyen, qui porte sur le contrôle juridictionnel d'une décision de nature législative qui, par hypothèse, n'a pu sortir ses effets, ne doit pas être examiné.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu en ce qu'il vise le directeur du banc d'épreuves des armes à feu sans prévoir de disposition transitoire adéquate;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 19 mars 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût