

Numéros du rôle : 2385 à 2390
Arrêt n° 111/2003 du 17 septembre 2003

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par arrêt n° 104.652 du 13 mars 2002 en cause de N. Creemers et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 mars 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 ce que cette disposition empêche que le Conseil d'Etat statue encore sur la demande de suspension que les requérants ont introduite contre des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 qui ont été confirmées par le législateur ? »

b. Par arrêt n° 104.653 du 13 mars 2002 en cause de E. Dhont et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 mars 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 l'article 26 du PIDCP et les articles 10 et 11 de la Constitution combinés 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 ce qu'il prive certaines catégories de fonctionnaires de police d'un recours juridictionnel essentiel et d'une protection juridique essentielle ? »

c. Par arrêt n° 104.651 du 13 mars 2002 en cause de J. Berckmans et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 mars 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 ce que cette disposition empêche que le Conseil d'Etat statue encore sur la demande introduite par les requérants en vue d'obtenir la suspension de l'exécution des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 qui ont été confirmées par le législateur ? »

d. Par arrêts n^{os} 104.649 et 104.650 du 13 mars 2002 en cause de G. Colin et P. Lambert contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 mars 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 ? »

e. Par arrêt n° 104.648 du 13 mars 2002 en cause de l'a.s.b.l. Syndicat de la police belge et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 mars 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 ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2385 à 2390 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Syndicat de la police belge, avenue Henri Jaspar 114/19 à 1060 Bruxelles, A. Delcourt, demeurant à 6141 Forchies-La-Marche, E. Lebon, demeurant à 5000 Namur, rue des Perdrix 15, R. Bamps, demeurant à 6700 Arlon, route de Neufchâteau 445, A. Moulin, demeurant à 5410 Sombrefe, chaussée de Bruxelles 22, M. Liekens, demeurant à 1140 Bruxelles, rue de la Plaine d'Aviation 38, J.-M. Le Moine, demeurant à 1560 Hoeilaart, Josse Biesmanstraat 77, et C. Pevenage, demeurant à 1390 Grez-Doiceau, ruelle des Croix;

- L. Tack, demeurant à 8510 Bellegem, Sint-Amandsdreef 2, A. Cornelis, demeurant à 9300 Alost, Molenstraat 11/1, L. Keunen, demeurant à 2610 Wilrijk, Standonkiaan 42, H. Cillis, demeurant à 2610 Anvers, Iepermanlei 2, W. Devestel, demeurant à 8310 Bruges-Sint-Kruis, Pijpeweg 1, J. Van Hollebeke, demeurant à 8310 Bruges-Assebroek, Loweideweg 10, M. Coolman, demeurant à 9000 Gand, Rijsenbergstraat 155, A. De Bruycker, demeurant à 9860 Oosterzele, Geraardsbergsesteenweg 39A, F. Peeters, demeurant à 1703 Schepdaal, Heiligekruiswegstraat 28, P. Bneux, demeurant à 3090 Overijse, Hengstenberg 53, M. Waterplas, demeurant à 9255 Buggenhout, Lentepark 27, D. Walraedt, demeurant à 9050 Gentbrugge, Racingstraat 5, J. Everaers, demeurant à 3700 Tongres, Kerkstraat 30, I. Houkx, demeurant à 8200 Bruges, Robrecht van Vlaanderenlaan 34, D. Desmetz, demeurant à 8520 Kuurne, Bloemenhof 23, E. Vercruysse, demeurant à 3360 Bierbeek, Tiensesteenweg 277, E. Janssens, demeurant à 1910 Kampenhout, Rubenslaan 21, F. Dewever, demeurant à 8580 Avelgem, Kortrijkstraat 75, N. Cilissen, demeurant à 3700 Tongres, Eeuwfeestwal 8/1, Y. Martens, demeurant à 3500 Hasselt, Maastrichtersteenweg 312, R. Van Der Poorten, demeurant à 2020 Anvers, Willem Eekelersstraat 17, J. Carmans, demeurant à 3840 Looz, de Tieckenstraat 31, E. Dhont, demeurant à 9040 Gand, Heiveldstraat 235, R. Wandelseck, demeurant à 9280 Denderbelle, Bermenstraat 8, L. Migon, demeurant à 9300 Alost, Raffelgemstraat 14, boîte 30, M.-J. De Clercq, demeurant à 9220 Hamme, Meerstraat 92, D. Willems, demeurant à 9032 Gand-Wondelgem, Kolegemstraat 128, P. Winand, demeurant à 2500 Lierre, Boomlaarstraat 41, K. Rousseau, demeurant à 9000 Gand, Paul Fredericqstraat 38, J. Van Den Ouweland, demeurant à 2980 Zoersel, Sporckenlaan 51, F. Braem, demeurant à 8200 Bruges, Hovenierslanden 4, L. Verestraete, demeurant à 8490 Varsenare, Zandstraat 69, M. Vanhoecke, demeurant à 9860 Oosterzele, Tramstraat 33,

E. De Kinder, demeurant à 1790 Affligem, H. Van Cromphout, demeurant à 9050 Gentbrugge, Leon De Loofstraat 32, G. Schuurman, demeurant à 9920 Lovendegem, Lovaart 6, A. Hemelsoet, demeurant à 9940 Evergem, Eendenplasstraat 33, K. Peeters, demeurant à 3271 Montaigu-Zichem, Ernest Claesstraat 51, D. Normon, demeurant à 8870 Izegem, Boterstraat 17, Y. Lefever, demeurant à 3300 Tirlemont, Neerlintersesteenweg 124, J.-P. Peelos, demeurant à 3400 Landen, Raatshovenstraat 131, G. Vanderhallen, demeurant à 2980 Zoersel, Het Klooster 15, et D. Jamers, demeurant à 3540 Herk-la-Ville, Veearts Strauvenlaan 16/2;

- J. Berckmans, demeurant à 1850 Grimbergen, Immelvoortstraat 15, E. De Jaeger, demeurant à 9990 Maldegem, Kleine Buurtstraat 38, et J. Goffin, demeurant à 2570 Duffel, Mijlstraat 271;

- G. Colin, demeurant à 4801 Verviers, rue Delaval 16;
- P. Lambert, demeurant à 4602 Visé-Cheratte, rue aux Communes 70;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- L. Tack et autres;
- l'a.s.b.l. Syndicat de la police belge;
- G. Colin;
- P. Lambert;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 28 mai 2003 :

- ont comparu :
 - . Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour L. Tacq et autres;
 - . Me E. Van Der Mussele et Me Y. Vanden Bosch, avocats au barreau d'Anvers, pour J. Berckmans et autres;
 - . Me C. Molitor, avocat au barreau de Bruxelles, pour G. Colin et P. Lambert;
 - . Me B. Cambier et Me D. Renders, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Syndicat de la police belge;
 - . Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- 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 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.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* étaient, avant la réforme des polices, membres de la gendarmerie (affaires n^{os} 2385 et 2388), de la police judiciaire (affaires n^{os} 2386 et 2390) ou de la police communale (affaires n^{os} 2387 et 2389). Dans l'affaire n^o 2390, la première partie requérante est une organisation syndicale agréée qui déclare représenter plus de 50 p.c. des agents de l'ancienne police judiciaire. Elles contestent essentiellement l'échelle de traitement applicable par suite de l'arrêté royal précité du 30 mars 2001.

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 signifie, selon lui, 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 ce sont les parties requérantes elles-mêmes qui ont demandé au Conseil d'Etat de poser des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. Il considère que ces parties ne sauraient ignorer le retard qu'entraîne le fait de poser de telles questions.

L'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat décide ensuite de poser les questions préjudicielles reproduites ci-avant.

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 la genèse du nouveau statut du personnel des services de police. Elles citent en outre la jurisprudence de la Cour concernant les confirmations d'actes du pouvoir exécutif par le législateur.

A.2. Elles estiment que 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 avait 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 est en effet devenu incompétent pour contrôler les dispositions de la partie XII de l'arrêté royal précité.

Ces parties soulignent 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.

La circonstance que le législateur s'est expressément réservé la compétence de confirmer un acte juridique du pouvoir exécutif n'a pas pour effet, selon elles, 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 doit être interprétée comme ne permettant pas que le législateur, à l'occasion de la confirmation législative, porte atteinte aux droits fondamentaux que la Constitution et la loi garantissent à tous les citoyens.

A.3. 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 est uniquement question dans cette disposition de la confirmation des « éléments essentiels du statut ». Selon ces parties, 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 s'agit donc, en l'espèce, d'une confirmation qui n'était pas prévue. Selon elles, semblable confirmation est en outre incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec le principe de l'indépendance des juges. En outre, il n'existe pas, selon elles, de « circonstances exceptionnelles » susceptibles de justifier la confirmation en cause. Elles estiment dès lors que l'article 131 litigieux viole non seulement les articles 10 et 11 de la Constitution mais également l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.4. Plusieurs parties font valoir que les considérants formulés par la Cour dans les arrêts n^{os} 16/91, 20/92 et 33/93 peuvent être appliqués à la présente affaire.

Mémoire du Conseil des ministres

A.5. 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.6. Afin d'apprécier la constitutionnalité de la technique de la validation législative d'actes administratifs, il convient, selon le 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.

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).

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

Il soutient en premier lieu que la confirmation en cause a explicitement été prescrite 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. Cet article est, au contraire, une confirmation, préalablement et explicitement prescrite 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 législative 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 quelque 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.8. Les parties dans l'affaire n° 2390 estiment que le mémoire du Conseil des ministres doit être déclaré nul, en vertu de l'article 62 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en tant qu'il est uniquement introduit en néerlandais. Selon ces parties, trois des six questions préjudicielles ont en effet été posées dans des instances principales relevant du rôle linguistique français. La jonction de ces six affaires ne permet pas, en l'espèce, au Conseil des ministres d'introduire un mémoire unilingue.

A.9. La plupart des parties confirment leur position selon laquelle la disposition législative en cause est inconstitutionnelle, dès lors que, selon elles, la loi de confirmation a uniquement été adoptée dans le but d'empêcher le Conseil d'Etat de contrôler l'arrêté du 30 mars 2001 et dès lors qu'il n'existe aucune circonstance exceptionnelle susceptible de justifier cette façon de procéder. Elles persistent à affirmer 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. Selon elles, seule la loi précitée du 26 avril 2002 peut être considérée comme la loi de confirmation visée dans la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution.

A.10. Selon plusieurs parties, le Conseil des ministres estime à tort que la Cour établirait une distinction nette selon que la confirmation ait ou non été prescrite au préalable. Selon ces parties, qu'une confirmation ait été explicitement prévue ou non, il y a 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. La circonstance que la Constitution prévoit une confirmation n'exclut pas davantage, selon ces parties, que le législateur, en adoptant la loi de confirmation, viole des dispositions constitutionnelles ou conventionnelles et agisse dans le seul but d'influer sur des litiges pendants.

Ces parties contestent avec force la position du Conseil des ministres selon laquelle la confirmation est justifiée par la volonté de ne pas compromettre la sécurité juridique. Elles estiment que jusqu'au 30 avril 2002, le statut des intéressés n'était ni plus ni moins incertain qu'après la confirmation litigieuse. La référence à la sécurité juridique, faite dans les travaux préparatoires, ne visait selon elles qu'à masquer le véritable objectif, qui était d'éviter que la partie XII soit soumise au débat ordinaire avec les syndicats et au Parlement, 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. Elles maintiennent qu'il n'y avait aucune raison de traiter la partie XII plus rapidement et autrement que les autres parties du statut.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.11. 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 à laquelle on peut s'attendre de la part d'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 définition 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 d'interpréter cette notion vague. La Cour peut uniquement examiner si le législateur n'a pas agi à cette occasion 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. En effet, c'est grâce au droit transitoire, figurant dans la partie XII, que les quelque quarante mille membres des corps existants obtiennent une nouvelle place dans le service de police intégré.

Le Conseil des ministres estime dès lors que le législateur n'a pas agi de manière manifestement déraisonnable en considérant comme essentiel le droit transitoire figurant dans la partie XII et en le confirmant en conséquence en exécution de l'article 184 de la Constitution.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la compatibilité de l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les dispositions mentionnées dans ces questions, en tant que cette disposition confirme la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001. L'article 131 précité aurait pour objet ou pour effet, en particulier, d'influencer de manière décisive des litiges pendants devant le Conseil d'Etat.

Quant à la recevabilité du mémoire du Conseil des ministres

B.2.1. Les parties dans l'affaire n° 2390 estiment que, conformément à l'article 62 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le mémoire du Conseil des ministres doit être déclaré nul dès lors que ce mémoire n'a été introduit qu'en néerlandais. Selon ces parties, trois des six questions préjudicielles sont en effet posées dans des instances principales qui appartiennent au rôle linguistique français et la jonction de ces six affaires ne permet pas au Conseil des ministres d'introduire un mémoire dans une seule langue.

B.2.2. L'article 62 de la loi spéciale précitée dispose :

« Les affaires sont introduites devant la Cour d'arbitrage en français, en néerlandais ou en allemand.

Dans les actes et déclarations :

1° le Conseil des Ministres utilise le français ou le néerlandais selon les règles fixées à l'article 17, § 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966;

[...]

La Cour constate d'office que les actes et les déclarations du Conseil des Ministres [...] qui ne sont pas adressés à la Cour dans la langue prescrite par l'alinéa 2, sont nuls. »

B.2.3. L'article 63 de la même loi spéciale porte :

« § 1er. Sous réserve des dispositions des §§ 2 et 3, l'instruction de l'affaire a lieu dans la langue de la demande.

§ 2. Si l'affaire est introduite en allemand, ou à la fois en français et en néerlandais, la Cour décide si l'instruction est faite en français ou en néerlandais.

§ 3. Sans préjudice du § 2, l'instruction de l'affaire a lieu dans la langue de la région linguistique dans laquelle le domicile du requérant est situé, si la requête est introduite par une personne justifiant d'un intérêt et ayant son domicile dans une commune ou un groupe de communes où la loi ne prescrit ni ne permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région où ils sont situés.

Le traitement des affaires jointes se poursuit dans la langue de l'affaire introduite en premier.

§ 4. Les dossiers à l'usage de la Cour seront traduits en français ou en néerlandais selon le cas. »

B.2.4. L'article 100 de la même loi spéciale énonce :

« La Cour d'arbitrage réunie en séance plénière peut joindre les recours en annulation ou les questions préjudicielles relatifs à une même norme, sur lesquels il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt. Dans ce cas, les affaires sont examinées par le siège saisi le premier.

Le greffier notifie l'ordonnance de jonction aux parties.

Lorsque deux ou plusieurs affaires ont été jointes, les rapporteurs sont ceux qui, conformément à l'article 68, sont désignés pour la première affaire dont la Cour a été saisie. »

La jonction des causes est une mesure prise par la Cour en fonction des nécessités d'une bonne administration de la justice.

Lorsque la Cour décide une jonction, les juges-rapporteurs désignés pour l'affaire introduite en premier lieu sont, conformément à l'article 100, alinéa 3, précité, rapporteurs pour toutes les affaires jointes. Il découle de l'article 63, § 3, alinéa 2, précité que la langue de l'instruction des affaires jointes est déterminée par la langue du groupe linguistique auquel appartient le premier rapporteur chargé de l'instruction de l'affaire introduite en premier lieu.

En l'espèce, le premier juge-rapporteur chargé de l'instruction de la première affaire - l'affaire n° 2385 - appartient au groupe linguistique néerlandais, de sorte que la langue de l'instruction des affaires jointes n^{os} 2385 à 2390 est le néerlandais.

B.2.5. Il ne peut toutefois être déduit des dispositions précitées que la langue de l'instruction serait aussi celle de tous les écrits de procédure : les articles 63 et 100, qui contiennent des règles propres à l'instruction et à la procédure que doit observer la Cour, ne sauraient porter atteinte aux dispositions des lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, et plus particulièrement à leur article 17, § 1er, auquel renvoie l'article 62, 1°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

B.2.6. Lorsqu'une question préjudicielle est posée à la Cour sur la constitutionnalité d'une loi, les mémoires du Conseil des ministres doivent être rédigés dans les langues des questions préjudicielles, conformément à l'article 17, § 1er, B, 2°, des lois coordonnées précitées, même si, en cas de jonction, la Cour instruit l'affaire dans la langue du premier rapporteur de la première affaire.

Il s'ensuit que dans les affaires francophones, le mémoire du Conseil des ministres devait être introduit en français.

Toutefois, le Conseil des ministres a pu raisonnablement déduire du fait que la notification de toutes les affaires jointes a eu lieu dans la langue de l'instruction, en l'espèce le néerlandais, conformément à une pratique établie par la Cour, que la procédure ne se déroulerait que dans cette langue. L'application de la sanction de la nullité porterait atteinte en l'espèce aux attentes légitimes suscitées par un acte de la Cour elle-même.

B.2.7. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

Quant au fond

B.3. 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 ».

L'article 168 de la loi-programme 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.4. 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.5.1. 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.5.2. 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.5.3. 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'arrêt 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.6.1. 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.6.2. 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.7. 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.8. 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 de ces requérants n'est donc pas affectée.

B.9. L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 13, 144, 145 et 146 de la Constitution, compte tenu des articles 14, § 1er, et 17, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ne peut aboutir à une autre conclusion que celle qui découle de l'examen de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution considérés seuls.

B.10. 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 ses articles 13, 144, 145 et 146.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 septembre 2003.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts