

Numéro du rôle : 7020
Arrêt n° 183/2018 du 19 décembre 2018

ARRÊT

En cause : la demande de suspension 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, introduite par Jean-Luc Stassen.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande 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 une demande de suspension 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 demande également l'annulation des mêmes dispositions légales.

Par ordonnance du 25 octobre 2018, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 14 novembre 2018, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 9 novembre 2018 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

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 des observations écrites.

À l'audience publique du 14 novembre 2018 :

- ont comparu :
 - . Me E. Lemmens, pour la partie requérante;
 - . 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 précitée du 6 janvier 1989 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.

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, la disposition attaquée 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 de la requête en suspension et de la requête en annulation 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 ainsi 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, celle-ci n'occupe pas sa fonction en qualité de mandataire, mais bien en raison d'une nomination à durée non limitée en qualité de fonctionnaire.

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.

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 lui aurait suffi d'adopter des mesures transitoires prévoyant le maintien à son poste de directeur actuel du banc d'épreuves des armes à feu jusqu'à ce qu'il n'occupe plus cette fonction.

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 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 dont les autorités sont pourtant tenues au respect 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. En ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante soutient que l'application de la norme attaquée engendre la perte de sa fonction et de toute autre fonction, à partir du 1er janvier 2019 au plus tard. Par son arrêt n° 106/2007, du 19 juillet 2007, la Cour aurait jugé que la perte d'un emploi constitue un préjudice grave difficilement réparable.

A.5.2. La partie requérante souligne encore que si la disposition litigieuse est assimilée à une révocation, elle perdra ses droits à la pension et au chômage. Elle soutient également que la disposition attaquée porte une atteinte grave à sa réputation, dès lors qu'elle lui fait porter, aux yeux du grand public, la responsabilité des éventuels dysfonctionnements du banc d'épreuves des armes à feu, en lui retirant sa fonction de direction, sous couvert d'améliorer le fonctionnement de l'institution.

A.5.3. La partie requérante souligne enfin que même en cas d'annulation de la disposition attaquée, la fonction de directeur aura entre-temps assurément été confiée à une autre personne sous la forme d'un mandat de six ans, sans que la partie requérante puisse alors réintégrer sa fonction.

A.6.1. Le Conseil des ministres rappelle 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 les activités du banc d'épreuves 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.6.2. 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 à la suite de la suspension des dispositions attaquées. 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 ses griefs à l'encontre de l'article 8 de la loi attaquée dans l'élaboration de ses moyens. La requête serait dès lors irrecevable en ce qui concerne cette disposition.

A.6.3. En ce qui concerne la condition du risque de préjudice grave difficilement réparable, le Conseil des ministres souligne tout d'abord que la partie requérante n'expose pas les faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande la suspension et l'annulation risque de lui causer un tel préjudice. En effet, la requête mentionne seulement qu'une perte d'emploi serait extrêmement grave tant sur le plan professionnel que sur le plan financier, social, psychologique et personnel.

Le Conseil des ministres rappelle que l'entrée en vigueur de la loi attaquée n'engendrera pas la perte d'emploi de la partie requérante, dès lors qu'elle prévoit que le directeur continuera à exercer sa fonction jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement par la nomination de quelqu'un au mandat de directeur par le Roi.

Le Conseil des ministres ajoute que l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour n° 106/2007 n'est pas comparable à la présente espèce, dans la mesure où le préjudice concernait une perte de subventionnement subie par une école.

A.6.4. En ce qui concerne le caractère sérieux du 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. Le moyen doit être écarté

comme non sérieux, 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 ne constitue pas une mesure qui relèverait du pouvoir exécutif au motif qu'elle mettrait fin aux fonctions de la partie requérante mais constitue 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 de ces derniers.

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.

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.6.5. Quant au second moyen, le Conseil des ministres soutient qu'il n'est 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, 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.

Enfin, le Conseil des ministres conteste la pertinence des références faites par la partie requérante aux arrêts de la Cour n°s 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.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. La partie requérante demande la suspension 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. 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 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 attaquée, celle-ci entre en vigueur le 1er janvier 2019, sauf si le Roi fixe une date 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, 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).

Quant aux conditions de la suspension

B.4. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au caractère sérieux des moyens

B.5. Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé.

Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

B.6. 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 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 (*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.7.1. 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.7.2. L'article 3 de la loi du 24 mai 1888 portant réglementation de la situation du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège 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 fonctions, 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 ».

À ce stade de l'examen de la demande de suspension, ces éléments indiquent que la partie requérante, nommée directeur du banc d'épreuves des armes à feu par un arrêté royal du 10 février 2004, est un agent en situation juridique statutaire.

B.7.3. 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.8.1. 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.8.2. 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.9. En l'espèce, s'agissant d'un organisme d'intérêt public, le législateur a 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 sérieux en ce qu'il est dirigé contre l'article 8 de la loi du 8 juillet 2018.

B.10. 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.11.1. 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.11.2. L'article 19, § 2, attaqué, contient 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.12. Dans le cadre limité de l'examen auquel la Cour a pu procéder lors du traitement de la demande de suspension, 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, doit être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, mais uniquement dans la mesure précisée au B.11.2.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

B.13. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées cause aux parties requérantes un préjudice

grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.14. Comme il est dit en B.2.3, la loi attaquée entre en vigueur le 1er janvier 2019 ou à une date antérieure à fixer par le Roi. L'article 19, § 2, alinéa 2, attaqué, prévoit que la partie requérante continuera toutefois à exercer son mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement.

Il en résulte que la partie requérante peut à tout moment, dès la date prescrite, être privée de son activité professionnelle, ce qui constitue un risque de préjudice grave qui ne pourrait être que difficilement réparé par une annulation ultérieure.

B.15. Il découle de ce qui précède que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi et que, partant, les conditions sont remplies pour la suspension de l'article 19, § 2, de la loi attaquée, en ce qu'il vise le directeur du banc d'épreuves des armes à feu sans prévoir de disposition transitoire adéquate.

Par ces motifs,

la Cour

- suspend 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 la demande de suspension 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 décembre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût