

Numéro du rôle : 1462
Arrêt n° 129/99 du 7 décembre 1999

ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, avant sa modification par la loi du 24 juillet 1992, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 76.152 du 7 octobre 1998 en cause de J.-M. Van Mullen contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 novembre 1998, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En ce qu'il ne règle pas la prescription de l'action disciplinaire, opérant ainsi une différence de traitement entre l'action publique à l'égard de gendarmes, assujettie à la prescription, et l'action disciplinaire à charge des mêmes agents, qui ne l'est pas, l'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

### *II. Les faits et la procédure antérieure*

Le requérant devant le Conseil d'Etat est premier maréchal des logis chef de la gendarmerie. Il a été inculpé et mis sous mandat d'arrêt le 24 juillet 1987 pour diverses infractions, condamné à une peine d'un an d'emprisonnement, avec sursis de trois ans et 1.500 francs d'amende, du chef de faux et usage de faux, corruption et violation du secret professionnel, par un jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles du 29 janvier 1991. Ce jugement a été confirmé en appel le 26 juin 1992 mais l'arrêt a été cassé par un arrêt de la Cour de cassation du 27 janvier 1993, la cause étant renvoyée devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Liège puis devant le Tribunal correctionnel de Dinant, où l'affaire ne fut pas fixée, le procureur du Roi estimant que les faits étaient prescrits depuis le 12 novembre 1993.

Le requérant devant le Conseil d'Etat avait été suspendu par mesure d'ordre le 3 août 1987, cette mesure ayant ensuite été renouvelée jusqu'au 11 mai 1994. Une nouvelle suspension fut décidée à partir du 12 mai 1994 en raison d'une nouvelle inculpation du chef de recel, vol ou détournement de titres.

Après que l'intéressé eut comparu devant un conseil d'enquête, qui proposa à l'unanimité le retrait définitif d'emploi par démission d'office, le 23 novembre 1994, le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique prononça cette peine disciplinaire. Le requérant introduisit devant le Conseil d'Etat une demande de suspension qui fut rejetée par arrêt du 8 mars 1995, au motif que les trois moyens développés par le requérant n'étaient pas sérieux.

Par un arrêt du 7 octobre 1998, le Conseil d'Etat, statuant dans la procédure au fond, a posé à la Cour, à la demande du requérant, la question précitée.

### *III. La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 9 novembre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 4 février 1999;
- J.-M. Van Mullen, demeurant à 6900 Marche-en-Famenne, avenue de France 183, par lettre recommandée à la poste le 5 février 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 février 1999.

J.-M. Van Mullen a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1999.

Par ordonnances du 28 avril 1999 et du 26 octobre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 novembre 1999 et 9 mai 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, le président en exercice a complété le siège par le juge M. Bossuyt, qui est devenu rapporteur.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 novembre 1999 après avoir reformulé la question préjudicielle comme suit :

« L'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, tel qu'il existait avant sa modification par la loi du 24 juillet 1992, violait-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas de prescription au profit des gendarmes poursuivis disciplinairement alors que les gendarmes qui font l'objet de poursuites pénales bénéficient des délais de prescription applicables en matière pénale ? »

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 1999.

A l'audience publique du 10 novembre 1999 :

- ont comparu :
- . Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège, pour J.-M. Van Mullen;
- . le capitaine de gendarmerie J. Lacasse, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.1. Le Conseil des ministres observe que l'article 33, ancienne version, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, n'envisage ni la prescription de l'action publique, ni celle de l'action disciplinaire. La prétendue violation ne trouve pas son origine dans cette disposition. La question posée demande à la Cour de se prononcer sur l'opportunité de doter le droit disciplinaire de règles relatives à la prescription, ce qui n'est pas de sa compétence.

A.2. Le Conseil des ministres ajoute que lorsque la procédure disciplinaire a été entamée, l'article 42 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées prévoyait que « le droit d'infliger une punition disciplinaire est prescrit un an après la transgression ». L'alinéa 2 prévoyait que la prescription était interrompue par « tout acte de procédure disciplinaire ou judiciaire effectué dans le délai fixé par l'alinéa précédent ».

Cette disposition ne s'appliquait toutefois qu'à la « petite discipline » et n'aurait pu s'appliquer à la mesure statutaire infligée au requérant devant le Conseil d'Etat.

A.3. La différence de traitement entre les actions pénale et disciplinaire, en ce qui concerne la prescription, est, selon le Conseil des ministres, fondée sur une différence objective et raisonnable, les deux actions n'ayant pas la même finalité. L'action disciplinaire sanctionne des devoirs de morale et elle a pour objet de rechercher si la personne mise en cause a enfreint les règles de déontologie ou si elle a porté atteinte à l'honneur ou à la dignité de la fonction ou de la profession. L'action publique est exercée dans l'intérêt et au profit de la société dans son ensemble. Il s'ensuit que tant les faits que les sanctions disciplinaires sont différents des faits réprimés et des peines prononcées par les juridictions pénales.

A.4. Le Conseil des ministres ajoute que la prescription est étrangère à l'action disciplinaire parce qu'elle repose sur des raisons de haute moralité et de garantie pour le public. Même lorsque les poursuites pénales deviennent inutiles pour l'ordre public, elles peuvent continuer à se justifier dans l'ordre disciplinaire en raison des finalités distinctes des deux types de répression.

A.5. Cela n'empêche pas que l'autorité disciplinaire soit tenue de statuer dans un délai raisonnable, ce qu'elle a fait en l'espèce, ainsi que le relève l'auditeur rapporteur dans son rapport relatif à la procédure d'annulation devant le Conseil d'Etat. Dans le contrôle que celui-ci exerce, observe le Conseil des ministres, les délais qu'il estime raisonnables sont bien plus courts que les délais de prescription qui sont prévus par la loi pénale.

##### *Mémoire du requérant devant le Conseil d'Etat*

A.6. Le requérant fait observer qu'il est suspendu avec privation de traitement depuis le 3 août 1987 et qu'il est sans emploi. Il estime que l'action disciplinaire dirigée contre lui n'a pas été engagée dans un délai raisonnable.

Aucune décision judiciaire définitive n'a sanctionné le requérant, un classement sans suite pour raison de prescription ne se prononçant pas sur l'établissement des faits. L'autorité disciplinaire ne pouvait donc se limiter à énoncer, à charge du requérant, des prétentions pénales que les juges répressifs n'avaient pas appréciées.

A.7. Il ajoute que l'autorité disciplinaire pouvait engager l'action disciplinaire avant la fin des poursuites pénales. Il souligne que la doctrine s'est interrogée sur la pertinence du principe selon lequel la prescription n'est pas admise en matière disciplinaire, ce qui a pour effet qu'une défaillance d'ordre professionnel laissera subsister indéfiniment l'éventualité d'une poursuite, tandis qu'une violation grave de la loi pénale sera couverte par la prescription.

A.8. Le requérant considère qu'il existe une différence de traitement injustifiée, à tout le moins disproportionnée, « entre l'action publique à l'égard de gendarmes, assujettie à la prescription, et l'action

disciplinaire à charge des mêmes agents, qui ne l'est pas ». Il observe que la Cour a reconnu dans plusieurs arrêts qu'elle était compétente pour juger des lacunes de la loi contraires au principe d'égalité et de non-discrimination.

Il ajoute que le législateur a lui-même prévu un délai de prescription de deux ans à l'article 24/38 de la loi du 27 décembre 1973, inséré par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992, cet article restant toutefois discriminatoire en ce qu'il prévoit que la prescription de l'action disciplinaire est suspendue par une action pénale, de telle sorte qu'un gendarme peut encore être puni disciplinairement pour des faits pénalement prescrits.

A.9. Dans son mémoire en réponse, le requérant rappelle que la question porte exclusivement sur l'article 33 de la loi du 27 décembre 1973, dans sa version originale, en ce qu'il ne réglait pas la prescription de l'action disciplinaire.

- B -

B.1. Telle que la Cour l'a reformulée dans son ordonnance du 19 octobre 1999, la question préjudicielle s'énonce comme suit :

« L'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, tel qu'il existait avant sa modification par la loi du 24 juillet 1992, violait-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas de prescription au profit des gendarmes poursuivis disciplinairement alors que les gendarmes qui font l'objet de poursuites pénales bénéficient des délais de prescription applicables en matière pénale ? »

B.2. Il ressort des éléments du dossier et des motifs de l'arrêt de renvoi que la Cour est interrogée sur l'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, tel qu'il existait avant son remplacement par la loi du 24 juillet 1992. Cet article 33 disposait :

« § 1er. Peut être démis d'office de son emploi le membre du personnel de carrière qui s'est rendu coupable de faits graves incompatibles avec son état de membre du personnel de la gendarmerie.

§ 2. La mesure est prise après consultation d'un conseil d'enquête :

1° pour les officiers, par le Roi, sur rapport motivé du Ministre de la Défense nationale;

2° pour les sous-officiers, par le Ministre de la Défense nationale. »

B.3. Comme il n'y a, concernant cet article, aucune disposition relative à la prescription disciplinaire, les gendarmes poursuivis disciplinairement sur la base de cet article étaient traités différemment des gendarmes poursuivis pénalement puisque cette dernière catégorie de personnes pouvait se voir appliquer les délais de prescription prévus principalement par l'article 21 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, qui disposait, antérieurement à sa modification par la loi du 24 décembre 1993 :

« L'action publique sera prescrite après dix ans, trois ans ou six mois à compter du jour où l'infraction a été commise, selon que cette infraction constitue un crime, un délit ou une contravention. »

B.4. Il existe une différence fondée sur un critère objectif entre la situation des personnes qui font l'objet de poursuites pénales et de celles qui font l'objet d'une procédure disciplinaire.

L'action publique a pour but de faire réprimer des atteintes à l'ordre public et est exercée dans l'intérêt de la société dans son ensemble; elle est de la compétence des juridictions pénales; elle ne peut porter que sur des faits que la loi qualifie d'infractions et elle donne lieu, en cas de condamnation, aux peines prévues par la loi ou en vertu de celle-ci.

L'action disciplinaire a pour objet de rechercher si le titulaire d'une fonction publique ou d'une profession a enfreint les règles de déontologie ou de discipline ou a porté atteinte à l'honneur ou à la dignité de sa fonction ou de sa profession; elle s'exerce dans l'intérêt d'une profession ou d'un service public; elle concerne des manquements qui ne font pas nécessairement l'objet d'une définition précise; elle peut donner lieu à des sanctions touchant l'intéressé dans l'exercice de sa fonction ou de sa profession et qui sont prononcées par un organe propre à chaque profession concernée, par une autorité administrative ou par une juridiction.

B.5. Il ressort des travaux préparatoires des lois du 30 mars 1891, du 30 mai 1961 et du 24 décembre 1993 que le législateur a estimé que, en matière pénale, l'auteur d'une infraction ne devait plus être poursuivi après l'écoulement de délais qui varient avec la gravité de l'infraction, afin de lui garantir le droit à l'oubli (*Pasin.*, 1891, p. 176), d'assurer la sécurité

juridique et d'éviter que la paix publique restaurée dans l'intervalle soit à nouveau perturbée (*Doc. parl.*, Sénat, 1956-1957, n° 232, p. 2; *Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1211/1, p. 4).

B.6. Eu égard à la nature et à la finalité propres de ces procédures, le principe d'égalité n'exige pas que le législateur établisse une prescription de l'action disciplinaire s'il en prévoit une pour l'action publique.

Le législateur peut estimer qu'il convient de laisser l'autorité disciplinaire apprécier, dans chaque cas, si l'action a été poursuivie conformément au principe de bonne administration qui impose de la traiter dans un délai raisonnable.

A cet égard, lorsque les faits peuvent aussi être qualifiés d'infractions, il peut, selon les particularités de chaque espèce, être justifié d'attendre le résultat de l'action publique avant de prendre une décision sur le plan disciplinaire.

B.7. Compte tenu de l'obligation pour l'autorité disciplinaire de respecter, aux différents stades de la procédure, l'exigence du délai raisonnable, l'absence de prescription de l'action disciplinaire n'a pas d'effets disproportionnés pour la catégorie des gendarmes contre lesquels une procédure disciplinaire est ouverte, comparée à la catégorie des gendarmes contre lesquels est intentée une action publique.

B.8. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, tel qu'il existait avant son remplacement par la loi du 24 juillet 1992, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas de prescription de la procédure disciplinaire concernant les gendarmes.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 7 décembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior