

Numéro du rôle : 1853
Arrêt n° 46/2001 du 18 avril 2001

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 14, §2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999, introduit par J. Adam et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée du président M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse et E. De Groot, et du président émérite G. De Baets conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président émérite G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 décembre 1999 et parvenue au greffe le 23 décembre 1999, un recours en annulation partielle de l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 (publiée au *Moniteur belge* du 22 juin 1999), a été introduit par J. Adam, demeurant à 9000 Gand, Spiegelhofstraat 57, A. Henneau, demeurant à 7050 Masnuy-Saint-Jean, Bruyère d'Erbaut 14, et J. Vandebussche, demeurant à 2547 Lint, Koning Albertstraat 156.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 23 décembre 1999, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 janvier 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 février 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 13 mars 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 12 mai 2000.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 9 juin 2000.

Par ordonnances des 31 mai 2000 et 29 novembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 22 décembre 2000 et 22 juin 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 janvier 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 27 décembre 2000.

A l'audience publique du 25 janvier 2001 :

- ont comparu :

. Me J. Van de Velde *loco* Me T. Vermeire, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- 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.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

Position des requérants

A.1.1. Les requérants font valoir qu'ils sont des gendarmes qui seront intégrés à l'avenir dans les nouveaux services de police. Ils affirment être affectés par l'étendue désavantageuse du contrôle juridictionnel que pourra exercer le Conseil d'Etat sur une sanction disciplinaire infligée, conformément au nouveau statut disciplinaire, après avis du nouveau conseil de discipline. Le conseil de discipline a été instauré en tant qu'organe par la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

A.1.2. Les requérants soutiennent que le conseil de discipline doit être considéré comme une juridiction administrative, et ce pour les motifs suivants : 1) le conseil de discipline est présidé par un magistrat et les membres du conseil de discipline sont nommés pour une durée déterminée; 2) les audiences du conseil de discipline sont publiques; 3) des garanties procédurales existent en matière d'assistance et de représentation par un conseil; 4) l'avis du conseil de discipline lie l'autorité disciplinaire supérieure en ce qui concerne l'exposé des faits, la qualification de ceux-ci comme transgression disciplinaire et leur imputabilité au membre du personnel concerné; 5) l'autorité disciplinaire supérieure ne peut infliger une sanction plus légère que celle proposée par le conseil de discipline.

La qualification du conseil de discipline comme juridiction administrative a des conséquences sur la portée des recours juridictionnels. Le contrôle opéré par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation administrative est limité : l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose explicitement que dans ce cas, le Conseil d'Etat « ne connaît pas du fond des affaires ».

A.1.3. Selon les requérants, leur intérêt à l'annulation de la dernière phrase de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est évident : « le contrôle exercé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les sanctions disciplinaires est en effet limité au simple contrôle du respect du droit, lorsqu'il est fait usage de la procédure devant le conseil de discipline. Il n'est pas question de pleine juridiction ».

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que le recours des requérants est irrecevable parce qu'il est limité à la dernière phrase de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Cette phrase est cependant purement et simplement explicative de la première phrase du susdit article 14, § 2, et son annulation par la Cour n'apporterait rien aux requérants. Une annulation ne saurait modifier leur situation juridique et ne peut leur apporter ce qu'ils recherchent.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne que les requérants puisent leur intérêt dans leur qualité de gendarme et dans la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, qui leur sera applicable. Les requérants ne contestent toutefois aucune des dispositions de cette loi du 13 mai 1999.

A.2.3. Le Conseil des ministres soutient que les requérants partent d'une prémisse totalement fautive. Dans la procédure prévue par la loi du 13 mai 1999, ce n'est pas le conseil de discipline qui prend la décision définitive, mais l'autorité disciplinaire supérieure. En outre, un recours en annulation contre la décision définitive de l'autorité disciplinaire supérieure est directement ouvert auprès du Conseil d'Etat sur la base de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Selon le Conseil des ministres, il doit être concédé que l'avis qui est rendu par le conseil de discipline lorsque l'autorité supérieure estime que les faits connus par elle peuvent entraîner une sanction disciplinaire lourde lie partiellement l'autorité supérieure. Mais dans la procédure d'annulation, il est possible d'attaquer cette décision définitive et aussi de contester la légalité de l'avis.

A.2.4. Selon le Conseil des ministres, il y a donc lieu de conclure que « les requérants ne disposent pas de l'intérêt requis à l'actuel recours en annulation, étant donné que la partie attaquée de l'article de loi non seulement ne saurait les affecter défavorablement dans leur situation juridique mais ne leur est même pas applicable ».

Réponse des requérants

A.3.1. Les requérants confirment qu'ils attaquent bel et bien l'article 2 de la loi du 25 mai 1999. La circonstance qu'ils y ont associé *in concreto* certaines dispositions de la loi du 13 mai 1999 n'y change rien.

A.3.2. Selon les requérants, le Conseil des ministres, en faisant référence aux travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1999, indique lui-même que la dernière phrase de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne saurait avoir un caractère purement explicatif. On peut y lire que « l'objectif est que le Conseil d'Etat intervienne dorénavant comme juge en cassation dans les recours formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives ». Cette constatation vaut *de jure* (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1960/1, pp. 2-3) et *de facto* (auparavant, le Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation, intervenait bien sur des questions de fait).

L'annulation de la dernière phrase de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat rétablirait la situation antérieure.

A.3.3. Les requérants observent en outre que tout ressortissant belge peut être confronté à des juridictions administratives, même en dehors de procédures disciplinaires. Comme le Conseil des ministres ne peut pas garantir qu'ils ne seront jamais soumis à une juridiction administrative, les requérants ont donc un intérêt à l'annulation.

A.3.4. Les requérants considèrent que la circonstance que la décision disciplinaire définitive détermine totalement la nature de la compétence du Conseil d'Etat, dans l'état actuel de la législation, - en d'autres mots, le fait que le Conseil d'Etat intervient à l'égard de cette décision en tant que juge d'annulation - n'exclut pas que des modifications pourront être apportées à l'avenir, soit qu'une juridiction administrative juge les requérants, soit qu'un tel collègue donne un avis quasi obligatoire.

Quant au moyen unique

Position des parties requérantes

A.4.1. Les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et conjointement avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.4.2. Les requérants affirment que la circonstance que les sanctions disciplinaires «prononcées» peuvent avoir des conséquences particulières et graves et que la notion de transgression disciplinaire recouvre également les infractions punies par la loi pénale a pour effet que tant la Convention européenne des droits de l'homme que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont applicables.

Malgré l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les membres du personnel concernés ne peuvent s'adresser à une instance juridictionnelle impartiale ayant pleine juridiction. Le contrôle par le Conseil d'Etat est limité à l'examen de l'application du droit.

L'absence d'un contrôle de pleine juridiction est d'autant moins raisonnable que la protection juridique offerte par le Conseil d'Etat est plus étendue en cas d'infliction de sanctions disciplinaires légères par l'autorité disciplinaire ordinaire, sans obligation de consultation du conseil de discipline (l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est alors applicable).

A.4.3. Les requérants affirment que les articles 10 et 11 de la Constitution ont une large portée. Toute violation d'un droit fondamental comportera normalement aussi une violation du principe d'égalité. En effet, quiconque se plaint d'une atteinte à ses droits fondamentaux et prétend qu'il n'a pas reçu la protection à laquelle il avait droit en vertu de la Constitution ou des traités dénonce en réalité un traitement inégal.

A.4.4. Enfin, les requérants soulignent qu'entre la procédure devant l'autorité disciplinaire ordinaire et la procédure devant l'autorité disciplinaire supérieure, il n'existe qu'une seule différence importante, à savoir la consultation du conseil de discipline. Même si ce conseil de discipline est une juridiction administrative, cette différence ne justifie pas en soi la portée différente du contrôle opéré par le Conseil d'Etat.

Position du Conseil des ministres

A.5.1. Le Conseil des ministres souligne que les requérants invoquent une violation directe des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sans toutefois faire état d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, il n'est indiqué nulle part quelles catégories de personnes doivent, selon les requérants, être comparées par la Cour.

A.5.2. Le Conseil des ministres fait observer que l'exercice du droit disciplinaire à l'égard d'agents statutaires ne constitue pas l'objet d'une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et échappe donc au champ d'application de cet article.

A.5.3. Les requérants dénoncent une différence de traitement entre les membres du personnel qui seraient sanctionnés par une autorité disciplinaire ordinaire et les membres du personnel qui seraient sanctionnés par une autorité disciplinaire supérieure. Cette différence de traitement réside dans la consultation obligatoire ou non du conseil de discipline. Le Conseil des ministres soutient que la distinction opérée par les requérants ne se retrouve pas dans la loi du 13 mai 1999. Tant l'autorité disciplinaire ordinaire que l'autorité disciplinaire supérieure peuvent infliger des sanctions disciplinaires légères sans intervention du conseil de discipline. La distinction concernant la consultation obligée du conseil de discipline, pour avis, se situe au niveau de l'importance de la sanction et non au niveau de l'autorité disciplinaire compétente.

A.5.4. Le Conseil des ministres estime qu'il y a lieu de poser la question de savoir si l'actuel recours en annulation n'est pas plutôt dirigé contre certains articles de la loi du 13 mai 1999 plutôt que contre l'article 2 de la loi du 25 mai 1999.

Réponse des requérants

A.6.1. Selon les requérants, il n'y a pas lieu de désigner les catégories à comparer. En effet, les articles 10 et 11 de la Constitution ont une large portée et l'absence d'une catégorie comparable, qui serait soumise à un autre régime, ne signifie pas qu'il n'y aurait pas discrimination.

A.6.2. Les requérants estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques peuvent être invoqués parce que ces dispositions conventionnelles ont une signification autonome, étant donné qu'aucun citoyen raisonnable ne peut douter de la nature civile des sanctions disciplinaires et parce que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les principes juridiques qui régissent les affaires disciplinaires sont les mêmes que ceux qui fondent la procédure pénale.

A.6.3. Selon les requérants, il ne peut être soutenu que le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir d'annulation à l'égard des décisions disciplinaires définitives. Il y a pour cela trois raisons : 1) tout ressortissant belge peut être confronté à des juridictions administratives, aussi et certainement en dehors de procédures de police disciplinaire; 2) on ne peut pas s'arrêter au statut disciplinaire actuel et ne pas prendre en considération une modification ultérieure de celui-ci; 3) il appartient au Conseil d'Etat de déterminer, d'une part, si l'avis est susceptible d'annulation et, d'autre part, si le conseil de discipline est ou non une juridiction administrative.

- B -

B.1. Les requérants demandent l'annulation partielle de l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 «modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire ». L'article 2 remplace l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la disposition suivante :

« Art. 14. § 1er. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

§ 2. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

§ 3. Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. »

Seule la dernière phrase de l'article 14, § 2, modifié, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est attaquée :

« Dans ce cas, elle [la section d'administration du Conseil d'Etat] ne connaît pas du fond des affaires. »

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des requérants à demander l'annulation de la dernière phrase de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B.2.2. Les requérants sont des gendarmes qui seront incorporés à l'avenir dans le service de police intégrée. Ils considèrent être affectés par la portée restreinte du contrôle juridictionnel que peut exercer le Conseil d'Etat à l'égard d'une sanction disciplinaire lourde infligée par l'autorité disciplinaire supérieure en vertu des articles 38 à 55 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, parce que le conseil de discipline doit être considéré comme une juridiction administrative. En vertu de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat interviendrait en l'espèce comme juge de cassation administrative et non comme juge d'annulation.

B.2.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Cet intérêt n'est présent que si la disposition attaquée est susceptible d'affecter directement et défavorablement les parties requérantes. Les requérants démontrent qu'à partir du moment où ils font partie du service de police intégrée, ils sont susceptibles d'être soumis au contrôle du Conseil d'Etat pour ce qui concerne les décisions prises sur la base de la loi du 13 mai 1999.

Les parties requérantes justifient donc de l'intérêt requis.

Quant au fond

B.3. Les requérants fondent leur recours sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés séparément et conjointement avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parce que les membres du personnel concernés ne peuvent s'adresser à un juge impartial ayant pleine juridiction lorsqu'une sanction disciplinaire leur est infligée après avis du conseil de discipline. En effet, parce que le conseil de discipline est une juridiction administrative, le contrôle exercé par le Conseil d'Etat est limité à la question de savoir si le droit a été appliqué.

B.4.1. L'avis du conseil de discipline ne doit être demandé que dans le cas prévu à l'article 38, alinéa 5, de la loi du 13 mai 1999, c'est-à-dire lorsque l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits peuvent entraîner une sanction disciplinaire lourde. Il ressort des travaux préparatoires qu'en prescrivant l'intervention d'un conseil de discipline indépendant, le législateur entendait protéger les droits de la défense (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, pp. 2-3).

B.4.2. La décision définitive n'est, en l'espèce, pas prise par le conseil de discipline mais par l'autorité disciplinaire supérieure. En effet, l'article 55 de la loi du 13 mai 1999 dispose que « l'autorité disciplinaire supérieure communique [...] au membre du personnel concerné sa décision dans un délai de trente jours après l'envoi de l'avis du conseil de discipline ou du dossier sans avis conformément à l'article 53, ou après qu'elle ait reçu le dernier mémoire écrit, conformément à l'article 54. »

B.4.3. Contre cette décision définitive, un recours en suspension et en annulation, et non un recours en cassation, peuvent être introduits auprès du Conseil d'Etat. Les travaux préparatoires de la loi du 13 mai 1999 disposent expressément que « toutes les sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours en suspension et en annulation auprès du Conseil d'Etat » (*ibid.*, p. 3).

B.5. Le moyen n'est pas fondé, étant donné que ce n'est pas l'article 14, §2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais bien l'article 14, § 1er, de ces mêmes lois, qui est en cause.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 avril 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets