

Numéro du rôle : 5128
Arrêt n° 20/2012 du 16 février 2012

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 65 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, tel qu'il a été modifié par l'article 41 de la loi du 31 mai 2001, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 8 mars 2011 en cause de la ville d'Anvers contre E. D.H., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 mars 2011, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 65 de la loi disciplinaire (la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, modifiée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 4/2001 du 25 janvier 2001, par la loi du 30 mars 2001; par la loi du 31 mai 2001; par la loi du 30 décembre 2001; par la loi du 26 avril 2002 et par la loi du 2 août 2002. Arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi du 18 [lire : 13] mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il n'existe aucune justification raisonnable au fait que, d'une part, un fonctionnaire de police qui s'est rendu coupable de faits très graves, passibles de sanctions disciplinaires, qui entraîneraient la démission d'office ou la révocation, peut prétendre au traitement retenu au cours de la suspension provisoire parce qu'il a été pensionné avant la fin des poursuites pénales, ce qui implique que la procédure disciplinaire ne peut plus être menée, et que, d'autre part, le fonctionnaire de police qui s'est rendu coupable de faits graves, passibles de sanctions disciplinaires, pouvant entraîner la démission d'office ou la révocation, ne peut prétendre au traitement retenu au cours de la suspension provisoire parce qu'il ne peut invoquer un droit légal à la pension afin de ne plus être considéré comme fonctionnaire de police ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville d'Anvers, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 13 décembre 2011 :

- a comparu Me J. Fransen *loco* Me M. Stommels, avocats au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par mesure d'ordre du bourgmestre de la ville d'Anvers du 25 juin 2003, E. D.H. avait été suspendu provisoirement avec une retenue de 10 % de son traitement brut, à la suite de faits pour lesquels il a été condamné au pénal en 2008.

Au cours de la suspension provisoire et de l'instruction, E. D.H. a introduit une demande de pension de retraite. Il a été admis à la retraite le 1er novembre 2005.

Dès lors qu'aucune sanction disciplinaire ne lui a été infligée par la suite, E. D.H. réclame le paiement du traitement retenu, étant donné que cette mesure provisoire doit être considérée comme caduque de plein droit. Il estime que le traitement retenu doit être payé en vertu de l'article 65 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

La ville d'Anvers a fait appel, devant la juridiction *a quo*, de la décision du premier juge, celui-ci ayant estimé que, même si la suspension provisoire n'avait pas été formellement rapportée, il ne pouvait que constater qu'elle était devenue caduque.

Selon l'appelante, il n'est pas raisonnablement justifié qu'un fonctionnaire de police, du fait de son admission à la retraite, puisse prétendre au traitement retenu au cours de la suspension provisoire, alors qu'un fonctionnaire de police qui s'est rendu coupable de transgressions disciplinaires entraînant la démission d'office ou la révocation ne peut prétendre au traitement retenu au cours de la suspension provisoire, parce qu'il ne peut invoquer le droit à la pension.

La Cour d'appel d'Anvers considère que le principe d'égalité garanti par la Constitution pourrait être violé et décide en conséquence de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La ville d'Anvers relève que l'article 65 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police (ci-après : la loi du 13 mai 1999) s'inspire de l'article 316 de la loi du 26 mai 1989 « ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé ' nouvelle loi communale ' ».

Conformément à la disposition en cause, une sanction disciplinaire lourde a effet rétroactif si elle fait suite à une période de suspension préventive avec retenue de traitement. Des dispositions analogues figurent, entre autres, dans les articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à la suspension des agents de l'Etat dans l'intérêt du service, dans les articles IX.10 et IX.13 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 janvier 2006 fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes, dans l'article 134 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 et dans l'article 130 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005.

Ni l'article 65 de la loi du 13 mai 1999 ni l'article 316 de la nouvelle loi communale n'ont envisagé l'hypothèse d'une suspension provisoire infligée à juste titre mais où, à la suite de l'admission à la retraite de l'intéressé, l'autorité disciplinaire n'a plus la possibilité de terminer les poursuites disciplinaires.

A.1.2. Selon la ville d'Anvers, il naît ainsi, au sein de d'une catégorie de fonctionnaires de police tout à fait comparables, dont une partie du traitement a été retenue préventivement pour des faits pour lesquels ils sont ultérieurement condamnés sur le plan pénal, une inégalité entre ceux qui peuvent récupérer le traitement retenu parce qu'aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée, en raison de leur admission à la retraite, et ceux qui ne peuvent pas récupérer le traitement retenu.

Le critère de l'admission à la retraite ne peut pas justifier cette différence de traitement. En raison de la gravité des faits, seule une sanction disciplinaire lourde constituerait une sanction appropriée. L'absence de poursuites disciplinaires ne saurait se justifier.

Le motif pour lequel l'autorité disciplinaire devrait encore payer le traitement retenu au cours de la suspension préventive est soit que les faits ne justifient qu'une sanction plus légère, soit que les faits ne justifient aucune poursuite, parce qu'ils ne constituent pas un acte pouvant faire l'objet de poursuites disciplinaires ou parce qu'ils sont prescrits.

L'admission à la retraite à elle seule ne constitue en aucune façon un motif sur la base duquel le traitement retenu devrait encore être payé.

Il n'est pas justifié de traiter de la même manière ceux qui n'ont commis aucune transgression disciplinaire, ou seulement des transgressions vénielles, et un fonctionnaire de police qui s'est rendu coupable de faits graves, passibles de sanctions disciplinaires, et qui a rendu les poursuites disciplinaires impossibles par son départ à la retraite.

A.1.3. La ville d'Anvers conclut que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle procède de l'interprétation erronée selon laquelle l'article 65 de la loi du 13 mai 1999 serait encore d'application aux fonctionnaires de police admis à la retraite et selon laquelle le départ volontaire à la retraite, qui rend les poursuites disciplinaires impossibles, aurait les mêmes effets que la situation dans laquelle aucune sanction disciplinaire ne serait prononcée.

A.2.2. Si la disposition en cause est interprétée de telle manière qu'elle s'applique aux fonctionnaires de police admis à la retraite, cela constituerait, selon le Conseil des ministres, une discrimination fondée sur l'âge à l'égard des membres du personnel qui se trouvent dans la même situation mais n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite.

Le Conseil des ministres avance qu'en concluant uniquement à une discrimination, la ville d'Anvers perd de vue que la disposition peut aussi être interprétée autrement.

Dans l'interprétation selon laquelle la disposition en cause ne trouve pas à s'appliquer dans le cas d'une admission à la retraite, cette discrimination n'existe pas. La disposition ne devient inconstitutionnelle que si elle est interprétée d'une manière qui la rend applicable aux personnes admises à la retraite.

L'article 2 de la loi du 13 mai 1999 dispose que la loi est d'application aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police et de l'inspection générale. Du fait de son admission à la retraite, un ancien membre du personnel ne fait plus partie de ces services.

Etant donné que ce membre du personnel doit demander lui-même l'admission à la retraite, il accepte la perte de la qualité de fonctionnaire de police et les conséquences qui en découlent, entre autres le fait qu'il ne peut réclamer les montants retenus de son traitement. Du reste, la voie appropriée pour attaquer la retenue de traitement consiste à introduire un recours devant le Conseil d'Etat, dans les délais prévus, à l'encontre de la décision de suspension provisoire avec retenue de traitement.

A.2.3. Le Conseil des ministres fait observer que la demande d'admission à la retraite anticipée émane de l'intéressé et que cette demande a lieu indépendamment de l'autorité. La loi précise l'âge minimal pour l'admission à la retraite. S'il est satisfait aux conditions fixées, l'autorité ne peut refuser l'admission à la retraite ou la reporter en raison d'une procédure disciplinaire en cours ou imminente.

En outre, il n'est pas toujours possible de hâter une enquête disciplinaire en faisant abstraction de l'instruction pénale. Le Conseil d'Etat reconnaît lui aussi qu'il est indiqué, dans certains cas, d'attendre le résultat de l'instruction pénale.

A.2.4. Le Conseil des ministres conclut que l'article 65 de la loi du 13 mai 1999 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il ne s'applique pas aux membres du personnel qui sont admis à la retraite avant la fin de l'instruction pénale, si bien que la procédure disciplinaire ne peut plus être poursuivie. La disposition en cause violerait effectivement ces articles de la Constitution si elle s'appliquait à ces personnes.

- B -

B.1. Il est demandé à la Cour d'opérer une comparaison entre, d'une part, la situation d'un fonctionnaire de police « qui s'est rendu coupable de faits très graves, passibles de sanctions disciplinaires, qui entraîneraient la démission d'office ou la révocation » et, d'autre part, la situation d'un fonctionnaire de police « qui s'est rendu coupable de faits graves, passibles de sanctions disciplinaires, pouvant entraîner la démission d'office ou la révocation ».

Cette comparaison repose sur la prémisse que, dans le premier cas, les faits en question « entraîneraient » la démission d'office ou la révocation.

B.2. Lorsque l'autorité disciplinaire n'a pas statué définitivement, il n'est pas établi s'il y avait lieu d'infliger une sanction disciplinaire et, dans l'affirmative, quelle sanction devait être infligée. Même si l'autorité disciplinaire doit tenir compte de l'appréciation des faits par le juge pénal, le droit disciplinaire et le droit pénal restent indépendants l'un de l'autre.

La comparaison entre les catégories de personnes concernées, qui repose sur la prémisse que les faits concernés « entraîneraient » la démission d'office ou la révocation, est dès lors hypothétique.

B.3. Par conséquent, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 16 février 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

M. Bossuyt