

Numéro du rôle : 5376
Arrêt n° 25/2013 du 28 février 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 54 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, 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 un arrêt en cause de W.V. contre la zone de police X, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 avril 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 54 de la loi du 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 en ce qu'il traite différemment les membres du personnel à l'encontre desquels le conseil de discipline propose une peine plus lourde que la peine proposée initialement par l'autorité disciplinaire, à laquelle cette dernière se rallie ensuite, et les membres du personnel qui font l'objet d'une décision de l'autorité disciplinaire de s'écarter de la peine proposée par le conseil de discipline ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- W.V.;
- la zone de police X;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- W.V.;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 28 novembre 2012, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 décembre 2012.

Par ordonnance du 13 décembre 2012, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 17 janvier 2013.

A l'audience publique du 13 janvier 2013 :

- ont comparu :

. Me L. Vanbrabant, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Crispyn, avocat au barreau de Gand, pour W.V.;

. Me A. De Meu *loco* Me H. Vermeire et Me J. Van Cauter, avocats au barreau de Gand, pour la zone de police X;

. Me L. Schellekens, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe et Me I. Arnouts, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- 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*

Le 29 décembre 2009, le collège de police propose – en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure – d'infliger au commissaire de police W.V. la sanction disciplinaire lourde de la suspension pour une durée d'un mois. Le 13 janvier 2010, W.V. introduit une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline. Dans son avis du 23 avril 2010, le conseil de discipline considère que les faits sont prouvés, qu'ils constituent une faute disciplinaire, que la sanction disciplinaire proposée par l'autorité disciplinaire supérieure est trop légère et que la sanction disciplinaire lourde de la suspension pour une durée de trois mois est plus adéquate au vu de la gravité des faits. Le 19 mai 2010, le collège de police décide de suivre l'avis du conseil de discipline et inflige la sanction disciplinaire lourde de la suspension pour une durée de trois mois.

Le 16 juillet 2010, W.V. introduit contre cette dernière décision un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Il invoque notamment la violation des droits de la défense, en ce qu'il a été confronté de façon tout à fait inattendue à une sanction beaucoup plus lourde, sans qu'il ait eu la possibilité de se défendre. Le Conseil d'Etat constate que lorsque l'autorité disciplinaire supérieure envisage de s'écarter de l'avis du conseil de discipline, elle doit en indiquer les motifs, en vertu de l'article 54 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), et doit les porter, avec la sanction envisagée, à la connaissance de l'intéressé, lequel peut, dans les dix jours de la notification, introduire un mémoire. Lorsque l'autorité disciplinaire se rallie à l'avis du conseil de discipline aggravant la sanction disciplinaire proposée, il n'est cependant pas possible d'introduire un mémoire. Le Conseil d'Etat estime qu'il convient dès lors de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. W.V., partie requérante devant la juridiction *a quo*, rappelle que l'autorité disciplinaire supérieure, lorsqu'elle propose d'infliger une des sanctions disciplinaires lourdes, doit en informer le membre du personnel concerné, après quoi celui-ci peut introduire une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline (article 38^{sexies} de la loi du 13 mai 1999). Lorsqu'une telle requête est introduite, le conseil de discipline rend un avis motivé et a notamment la possibilité de proposer une autre sanction disciplinaire que celle initialement proposée par l'autorité disciplinaire supérieure (article 52 de la même loi). Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure entend s'écarter de cet avis, elle doit en indiquer les motifs et en informer l'intéressé, avec la sanction envisagée, lequel a la possibilité d'introduire un mémoire dans les dix jours de la notification (article 54 de la même loi).

A.2. W.V. souligne que plusieurs situations peuvent se présenter sur la base du régime précité. Lorsque le conseil de discipline rend un avis conforme à la proposition initiale de l'autorité disciplinaire, il ne se pose, selon lui, aucun problème, puisque le membre du personnel n'est pas surpris et a pu se défendre à propos du taux de la sanction. Lorsque le conseil de discipline s'écarte de la proposition initiale de l'autorité disciplinaire en proposant une sanction plus légère et que l'autorité disciplinaire suit cet avis, cela ne pose pas non plus de problème, selon lui, étant donné qu'une sanction disciplinaire plus légère ne nécessite pas de moyen de défense supplémentaire. Lorsque le conseil de discipline propose une sanction plus lourde que la sanction initialement proposée par l'autorité disciplinaire et que cette dernière s'écarte de l'avis du conseil de discipline, cela ne pose

pas non plus de problème, vu que la disposition en cause prévoit un moyen de défense supplémentaire. Mais, selon W.V., lorsque le conseil de discipline propose une sanction plus lourde que la sanction initialement proposée par l'autorité disciplinaire et que celle-ci se rallie à cette proposition, cela pose un problème, étant donné que le membre du personnel concerné n'a pas la possibilité de faire valoir son point de vue concernant le taux de la sanction proposé par le conseil de discipline. Enfin, lorsque le conseil de discipline rend un avis qui va dans le sens initial de l'autorité disciplinaire ou propose même une sanction plus légère et que l'autorité disciplinaire souhaite s'en écarter en proposant une sanction encore plus légère, l'intéressé dispose, en vertu de la disposition en cause, d'une possibilité de défense, ce qui prouve selon lui le caractère absurde de ce régime.

A.3. W.V. se réfère à l'arrêt de la Cour n° 4/2001 du 25 janvier 2001, plus précisément au considérant B.8.4.4, et en déduit que les droits de la défense impliquent en principe qu'aucun élément pouvant être déterminant pour la décision de l'autorité compétente ne peut être soustrait au débat contradictoire. Il estime que la question traitée dans ce considérant est largement analogue à la présente problématique et souligne que, dans cet arrêt, la Cour a jugé que l'intéressé devait être informé de l'avis en question et qu'il devait également avoir la possibilité de se défendre.

A.4. W.V. estime que la disposition en cause établit une différence de traitement entre les membres du personnel, selon qu'ils se trouvent face à une autorité disciplinaire qui souhaite ou non s'écarter de l'avis du conseil de discipline et disposent dès lors ou non d'un moyen de défense supplémentaire. Étant donné que le principe général des droits de la défense est en cause, il estime que cette différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée.

A.5. Le Conseil des ministres fait valoir qu'il est demandé à la Cour d'établir une comparaison entre, d'une part, les membres du personnel qui sont confrontés à un avis du conseil de discipline proposant d'infliger une sanction disciplinaire plus lourde que celle initialement prévue, avis qui est suivi par l'autorité disciplinaire supérieure, et, d'autre part, les membres du personnel qui sont confrontés à une décision de l'autorité disciplinaire supérieure qui s'écartere de l'avis du conseil de discipline. Il souligne que relèvent de cette deuxième catégorie non seulement les membres du personnel qui sont confrontés à une aggravation de la sanction initialement proposée mais également ceux qui bénéficient d'un allègement de la sanction proposée. Selon le Conseil des ministres, les membres du personnel qui bénéficient d'un allègement de la sanction initialement proposée ne sont pas concernés en l'espèce, de sorte qu'il doit uniquement être tenu compte des membres du personnel qui sont confrontés à une aggravation de la sanction initialement proposée.

A.6. En ordre principal, le Conseil des ministres considère que la question préjudicielle concerne des situations non comparables. Bien que les deux catégories à comparer soient confrontées, au cours de la procédure disciplinaire, à une aggravation de la sanction proposée, cette aggravation émane d'instances différentes : le conseil de discipline, d'une part, et l'autorité disciplinaire supérieure, d'autre part. Le moment auquel l'aggravation intervient au cours de la procédure disciplinaire diffère aussi : le conseil de discipline se prononce avant la fin de la procédure disciplinaire, tandis que l'autorité disciplinaire supérieure met en principe elle-même fin à la procédure disciplinaire par son intervention. Ceci implique, selon le Conseil des ministres, des différences fondamentales quant à la possibilité de se défendre : si aucune possibilité de réplique n'était expressément prévue dans la loi, le membre du personnel à l'égard duquel l'autorité disciplinaire supérieure, s'écartere de la proposition du conseil de discipline, alourdirait la sanction proposée n'aurait plus la possibilité de réagir, parce que c'est à l'autorité disciplinaire supérieure que revient dans ce cas la décision finale, alors que le membre du personnel à l'égard duquel le conseil de discipline propose une sanction plus lourde doit encore accomplir une partie de la procédure disciplinaire et peut encore exposer ses griefs. Le Conseil des ministres part du principe que rien n'empêche l'intéressé d'adresser, de sa propre initiative, sa défense à l'autorité disciplinaire supérieure. Il souligne à cet égard que le membre du personnel connaît également les motifs qui fondent l'aggravation de la sanction, puisque l'article 53 de la loi du 13 mai 1999 prévoit que le conseil de discipline doit également communiquer son avis au membre du personnel concerné.

A.7.1. Si la Cour devait considérer que les situations en question sont comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est objectivement et raisonnablement justifiée, étant donné que l'aggravation de la sanction disciplinaire intervient pour les deux catégories de membres du personnel à un moment différent de la procédure disciplinaire, ce qui a une incidence sur la possibilité de se défendre au cours de la procédure disciplinaire.

A.7.2. Le Conseil des ministres rappelle que la procédure disciplinaire est en principe clôturée après la décision de l'autorité disciplinaire supérieure. Si le législateur n'avait pas expressément prévu une possibilité de réplique lorsque l'autorité disciplinaire supérieure souhaite s'écarter de l'avis du conseil de discipline, le membre

du personnel n'aurait pu formuler sa critique à l'égard du taux de la sanction qu'à l'occasion d'une procédure de recours devant le Conseil d'Etat. Selon le Conseil des ministres, la possibilité de réplique expressément prévue dans la disposition en cause est indispensable pour que le membre du personnel concerné puisse encore se défendre au cours de la procédure disciplinaire. Selon lui, le législateur a poursuivi un but légitime.

A.7.3. Selon le Conseil des ministres, le critère de distinction utilisé est clair et objectif. En effet, le membre du personnel qui est confronté à une aggravation, par le conseil de discipline, de la sanction proposée peut, selon lui, encore faire valoir ses griefs à ce sujet, puisque la procédure n'est pas encore terminée. Le Conseil des ministres renvoie au rapport de l'auditeur du Conseil d'Etat. Il souligne également que le membre du personnel peut, le cas échéant, répliquer même déjà lorsque l'affaire est encore pendante devant le conseil de discipline : l'arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police prévoit en effet une dernière défense devant le conseil de discipline. Vu qu'il est ainsi notamment possible de répliquer à l'avis de l'inspection générale, le membre du personnel dispose, selon le Conseil des ministres, d'une garantie quant à ses droits de défense.

A.8. Le Conseil des ministres réfute la thèse de W.V., qui implique que celui-ci veut d'abord attendre de connaître la position de l'autorité disciplinaire avant de répliquer à l'avis du conseil de discipline. Il rappelle que l'avis du conseil de discipline proposant, le cas échéant, une aggravation de la sanction envisagée est transmis à l'intéressé, de sorte que celui-ci peut se défendre avant que l'autorité disciplinaire supérieure décide définitivement du taux de la sanction. Selon lui, le respect des droits de défense n'exige nullement que l'aggravation de la sanction disciplinaire soit communiqué par l'organe disciplinaire lui-même.

A.9. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que l'arrêt n° 4/2001 concernait une affaire fondamentalement différente de la présente affaire. La différence entre les deux affaires réside, selon lui, dans le fait que le membre du personnel concerné a connaissance d'un avis déterminant pour la décision finale dans le cadre de la procédure disciplinaire : alors que le membre du personnel, dans la situation visée par l'arrêt n° 4/2001, n'avait pas connaissance de l'avis en question, la notification de l'avis du conseil de discipline est effectivement prévue dans la présente affaire.

A.10. W.V. réfute la thèse du Conseil des ministres selon laquelle il n'y aurait pas de problème, parce que rien n'empêcherait l'intéressé d'introduire une défense écrite auprès de l'autorité disciplinaire supérieure. Il souligne qu'en vertu de l'article 55 de la loi du 13 mai 1999, l'autorité disciplinaire doit communiquer sa décision au membre du personnel concerné « dans un délai de trente jours après l'envoi de l'avis du conseil de discipline ». L'autorité disciplinaire peut dès lors prendre une décision définitive, selon lui, le jour même où elle reçoit l'avis du conseil de discipline, ce qui empêche le membre du personnel d'introduire encore une défense écrite de sa propre initiative. En outre, il faut tenir compte, selon lui, de l'éventualité que le membre du personnel ne prenne pas immédiatement connaissance de l'avis du conseil de discipline, par exemple parce qu'il n'est pas chez lui au moment où le facteur présente le pli recommandé. W.V. fait également valoir que le membre du personnel ne peut pas prévoir si l'autorité disciplinaire suivra ou non l'avis du conseil de discipline. Enfin, il estime que l'introduction d'une défense écrite, « de sa propre initiative », ne garantit pas que l'autorité disciplinaire prendra en considération les arguments contenus dans ce mémoire, puisque la loi ne prévoit pas la possibilité d'introduire un tel document.

A.11. La zone de police X se rallie à la position du Conseil des ministres.

- B -

B.1. 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) établit une distinction entre les autorités disciplinaires ordinaires et les autorités disciplinaires supérieures. Les autorités disciplinaires ordinaires infligent les sanctions disciplinaires légères. Les autorités disciplinaires supérieures peuvent infliger les sanctions disciplinaires légères et lourdes (article 17).

La disposition en cause porte sur la procédure devant les autorités disciplinaires supérieures. Cette procédure prévoit notamment que lorsque l'autorité disciplinaire supérieure propose d'infliger une des sanctions disciplinaires lourdes, elle doit en informer le membre du personnel concerné, qui peut ensuite introduire une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline (articles 38*sexies* et 51*bis*). Lorsqu'un tel recours est introduit, le conseil de discipline rend un avis motivé et a notamment la possibilité de proposer une autre sanction disciplinaire que celle initialement proposée par l'autorité disciplinaire supérieure (article 52). L'avis du conseil de discipline est notifié dans les trente jours de la clôture des débats au membre du personnel concerné et à l'autorité disciplinaire supérieure (article 53). Il appartient ensuite à l'autorité disciplinaire supérieure de prendre une décision, qui doit être communiquée, par notification avec accusé de réception ou par pli recommandé à la poste, au membre du personnel concerné dans un délai de trente jours après l'envoi de l'avis du conseil de discipline ou après qu'elle ait reçu le dernier mémoire, conformément à l'article 54 de la même loi (article 55).

B.2. L'article 54 de la loi du 13 mai 1999, tel qu'il a été modifié par l'article 32 de la loi du 31 mai 2001, dispose :

« Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure envisage de s'écarter de l'avis, elle doit en indiquer les raisons et les porter, avec la sanction envisagée, à la connaissance de l'intéressé. Ce dernier peut remettre un mémoire dans les dix jours de la notification, à peine de déchéance ».

B.3. Il est demandé à la Cour si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle traite différemment les membres du personnel à l'égard desquels le conseil de discipline propose une sanction plus lourde que la sanction initialement proposée par l'autorité disciplinaire et à laquelle cette dernière se rallie ensuite et les membres du personnel qui font l'objet d'une décision de l'autorité disciplinaire s'écarter de la sanction proposée par le conseil de discipline.

B.4. Compte tenu des motifs de la décision de renvoi et des faits qui fondent celle-ci, la différence de traitement soumise à la Cour réside en ce que la disposition en cause prévoit, pour la deuxième catégorie des membres du personnel, la possibilité de remettre un mémoire

contre le projet de l'autorité disciplinaire supérieure d'infliger une sanction disciplinaire plus lourde que celle qui a été proposée par le conseil de discipline, alors qu'une telle possibilité de défense n'est pas prévue lorsque le conseil de discipline propose une sanction disciplinaire plus lourde que celle qui a été proposée initialement par l'autorité disciplinaire supérieure et que l'autorité disciplinaire supérieure se rallie ensuite à cet avis.

La Cour limite son examen à cette différence de traitement.

B.5. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, les catégories de membres du personnel mentionnées dans la question préjudicielle sont suffisamment comparables au regard du régime en cause. En effet, les deux catégories sont confrontées à une proposition de sanction disciplinaire plus lourde que celle qui était initialement envisagée. La circonstance que cette proposition émane d'instances différentes qui agissent à des moments différents au cours de la procédure disciplinaire – le conseil de discipline ou l'autorité disciplinaire supérieure – n'est pas de nature à amener à conclure à la non-comparabilité des catégories concernées.

B.6. En principe, le droit de défense implique qu'aucun élément pouvant déterminer la décision de l'autorité compétente ne peut être soustrait à la contradiction des débats.

B.7. Depuis la modification de la disposition en cause par la loi du 31 mai 2001, l'autorité disciplinaire supérieure n'est nullement liée par l'avis du conseil de discipline, ni en ce qui concerne l'exposé des faits et leur imputabilité au membre du personnel concerné, ni en ce qui concerne la qualification de ces faits en tant que faute disciplinaire, ni en ce qui concerne la sanction disciplinaire proposée.

Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure envisage de s'écarter de l'avis du conseil de discipline, elle doit en indiquer les raisons et les porter à la connaissance du membre du personnel concerné, avec la sanction envisagée.

B.8.1. En prévoyant l'intervention éventuelle d'un organe consultatif indépendant présidé par un magistrat, plus précisément le conseil de discipline, le législateur a entendu

offrir des garanties supplémentaires au membre du personnel qui risque une sanction disciplinaire lourde (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, p. 3). L'intervention de cet organe indépendant a pour but de réaliser un meilleur équilibre entre, d'une part, l'exigence d'une instance impartiale et indépendante et, d'autre part, la circonstance que, dans le domaine de la fonction publique, les personnes qui sont responsables du bon fonctionnement du service sont les mieux placées pour se prononcer sur des manquements à l'honneur ou à la dignité de la fonction.

B.8.2. Bien que l'avis du conseil de discipline puisse en général être considéré comme une garantie supplémentaire pour le membre du personnel concerné, cet avis peut également exercer une influence défavorable pour lui, plus précisément lorsque l'avis propose une sanction disciplinaire plus lourde que celle initialement proposée par l'autorité disciplinaire supérieure et que l'autorité disciplinaire supérieure suit cet avis.

B.9. Ainsi qu'il a été rappelé en B.1, l'article 53 de la loi du 13 mai 1999 dispose que l'avis motivé du conseil de discipline doit être notifié, dans les trente jours de la clôture des débats, non seulement à l'autorité disciplinaire supérieure mais également au membre du personnel concerné. Bien que le membre du personnel doive en être informé, la loi du 13 mai 1999 ne prévoit pas la possibilité pour le membre du personnel de contester l'avis et les motifs qu'il contient.

B.10. En vertu de la disposition en cause, le membre du personnel concerné peut remettre un mémoire lorsque l'autorité disciplinaire supérieure envisage de s'écarter de l'avis du conseil de discipline. Cette possibilité n'est pas prévue lorsque l'autorité disciplinaire supérieure suit l'avis du conseil de discipline.

B.11. Etant donné qu'il est indifférent, en ce qui concerne la position juridique du membre du personnel visé, que l'aggravation de la sanction disciplinaire initialement proposée résulte de l'avis du conseil de discipline que l'autorité disciplinaire supérieure envisage de suivre ou de l'intention de l'autorité disciplinaire supérieure de s'écarter de l'avis du conseil de discipline, il n'est pas raisonnablement justifié que l'intéressé ait, dans un cas, la possibilité de mener une défense écrite contre la proposition d'aggravation et n'ait pas cette possibilité dans l'autre cas.

B.12. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la circonstance que le membre du personnel concerné pourrait, après réception de l'avis du conseil de discipline, introduire une défense écrite informelle auprès de l'autorité disciplinaire supérieure ne peut justifier la différence de traitement en cause. En effet, les dispositions de la loi du 13 mai 1999 ne prévoient pas de délai dans lequel pareille défense écrite devrait être introduite et n'empêchent dès lors pas l'autorité disciplinaire supérieure de rendre, dès la réception de l'avis du conseil de discipline, une décision dans laquelle elle suit cet avis. De surcroît, étant donné que la défense précitée constitue une pièce de procédure informelle, la question de savoir si l'autorité disciplinaire supérieure est tenue de prendre cette pièce de procédure en considération et d'y répondre pourrait prêter à discussion.

B.13. En ce qu'elle ne prévoit pas la possibilité, pour les membres du personnel à l'égard desquels le conseil de discipline propose une sanction disciplinaire plus lourde que la sanction initialement proposée par l'autorité disciplinaire supérieure, d'introduire un mémoire auprès de cette autorité disciplinaire contre l'aggravation proposée de la sanction lorsque l'autorité disciplinaire supérieure se rallie à cette proposition, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.14. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 54 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, modifié par l'article 32 de la loi du 31 mai 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les membres du personnel à l'égard desquels le conseil de discipline propose une sanction disciplinaire plus lourde que la sanction initialement proposée par l'autorité disciplinaire supérieure n'ont pas la possibilité d'introduire un mémoire auprès de cette autorité disciplinaire contre l'aggravation proposée de la sanction lorsque cette autorité disciplinaire supérieure se rallie à cette proposition.

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 28 février 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt