

Numéros du rôle : 1786 et 1845
Arrêt n° 4/2001 du 25 janvier 2001

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, introduits par J. Schonkeren et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges L. François, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 1999 et parvenue au greffe le 18 octobre 1999, un recours en annulation des articles 18, 25 et 56 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police (publiée au *Moniteur belge* du 16 juin 1999, deuxième édition) a été introduit par J. Schonkeren, demeurant à 3670 Meeuwen, Heidestraat 28, et A. Ysebaert, demeurant à 1703 Schepdaal, Kreupelstraat 1.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1786 du rôle de la Cour.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 décembre 1999 et parvenue au greffe le 17 décembre 1999, un recours en annulation partielle de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police (publiée au *Moniteur belge* du 16 juin 1999, deuxième édition) a été introduit par J. Adam, demeurant à 9000 Gand, Spiegelhofstraat 57, A. Henneau, demeurant à 7050 Masnuy-Saint-Jean, Bruyère d'Erbaut 14, J. Vandenbussche, demeurant à 2547 Lint, Koning Albertstraat 156, P. Couffez, demeurant à 8020 Oostkamp, Leegtestraat 24, J. Quintz, demeurant à 3650 Dilsen-Stokkem, Brokehofstraat 25, E. Branckhaute, demeurant à 1760 Roosdaal, Sleestraat 2, et G. Deville, demeurant à 8340 Oostkerke, Braambeierhoekstraat 5.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1845 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a. *L'affaire n° 1786*

Par ordonnance du 18 octobre 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 29 octobre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 novembre 1999.

Des mémoires ont été introduits 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, par lettre recommandée à la poste le 16 décembre 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 16 décembre 1999.

b. *L'affaire n° 1845*

Par ordonnance du 17 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 15 février 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 février 2000.

Par ordonnance du 4 avril 2000, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, suite à la demande du Conseil des ministres du 3 avril 2000.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 7 avril 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 17 avril 2000.

c. *Les affaires jointes n^{os} 1786 et 1845*

Par ordonnance du 22 décembre 1999, la Cour a joint les affaires.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes dans l'affaire n° 1786, par lettre recommandée à la poste le 17 mai 2000;

- les parties requérantes dans l'affaire n° 1845, par lettre recommandée à la poste le 31 mai 2000.

Par ordonnances des 30 mars 2000 et 28 septembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 15 octobre 2000 et 15 avril 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 13 juillet 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 11 octobre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 18 juillet 2000.

Par ordonnance du 5 octobre 2000, la Cour a remis l'affaire au 6 décembre 2000 et constaté que le juge E. Cerexhe, légitimement empêché, était remplacé par le juge R. Henneuse.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 10 octobre 2000.

A l'audience publique du 6 décembre 2000 :

- ont comparu :
- . Me E. Brewaeys, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1786;
- . Me T. Vermeire, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1845;
- . Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 l'objet du recours

A.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 demandent l'annulation des articles 18, 25 et 56 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 demandent l'annulation totale de cette loi et, en ordre subsidiaire, l'annulation des parties suivantes :

« - les articles 2, 17, 18, 25, 29, alinéa 2, 32, alinéa 2, 32, alinéa 4, 33, 35, 37, 38, 45, 46, alinéa 3, 48, 49, 52, 53, 54, 55 et 57, alinéa 1er;

- l'article 47, excepté la phrase '*Les séances sont publiques si le membre du personnel concerné ou son défenseur le requiert en début de procédure*';

- les mots '*et du cadre administratif et logistique*', figurant à l'article 2;

- les mots '*légères*' et '*lourdes*', figurant à l'article 17, alinéa 2;

- le mot '*légère*', figurant aux articles 32, alinéa 3, 33, alinéa 1er, et 33, alinéa 2, 2°;

- les mots '*qu'elle estime nécessaires*', figurant à l'article 36, alinéa 1er;

- le mot '*schriftelijke*', figurant aux articles 54, alinéa 2, et 55;

- les mots '*ainsi qu'aux membres du corps administratif et logistique des corps de police locale*', figurant à l'article 71, alinéa 2. »

Quant à l'intervention

A.2. Trois des parties requérantes dans l'affaire n° 1845 ont introduit une requête en intervention dans l'affaire n° 1786 (avant que la Cour ait joint les affaires).

Dans cette requête, elles demandent l'annulation des articles 18, 25 et 56 de la loi du 13 mai 1999 pour cause de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 22 de la Constitution.

Quant à la recevabilité

A.3. Toutes les parties requérantes déclarent être actives dans des services de police et avoir un intérêt à l'annulation des dispositions entreprises.

A.4.1. Les parties requérantes dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou d'autres dispositions conventionnelles de droit international et avec certains principes généraux du droit.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient en premier lieu, au titre d'exception générale d'irrecevabilité, qu'aucun des moyens n'indique quelles catégories de personnes sont comparées et en quoi consisterait la violation du principe d'égalité.

A.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 estiment que le Conseil des ministres soutient à tort qu'il faudrait indiquer clairement quelles catégories doivent être comparées.

Quoi qu'il en soit, il ressort selon elles de la réponse du Conseil des ministres à leurs moyens qu'il existe une différence de traitement entre les membres des services de police et les « autres agents statutaires » (premier moyen) ainsi qu'entre les « personnes soumises au droit disciplinaire » et les autorités désignées par la loi (deuxième moyen). Dans le troisième moyen, elles dénoncent une « inégalité dans le temps ».

A.4.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 estiment que le mémoire introduit par le Conseil des ministres dans leur affaire est tardif, dès lors que l'ordonnance de prorogation du délai n'a pas été rendue dans ce délai lui-même. Pour ce qui est de l'exception soulevée, les parties requérantes répondent qu'il était déjà fait référence dans leur requête à la doctrine en vertu de laquelle toute violation d'un droit fondamental emporte normalement aussi une violation du principe d'égalité. Elles affirment que les droits fondamentaux en question ont été énumérés dans la requête. Elles disent en outre avoir indiqué dans la requête les catégories comparables : « police judiciaire, gendarmerie, militaires, etc. ».

D'après elles, l'exception manque donc tant en fait qu'en droit, « même s'il faut souligner que l'absence d'une catégorie comparable, soumise à un autre régime, n'implique nullement qu'il n'y aurait pas discrimination. Sinon, il suffirait de retirer à tous les droits fondamentaux pour ensuite faire valoir que nul ne dispose de ces droits fondamentaux et qu'il n'y aurait dès lors aucune discrimination ! »

A.5.1. Pour ce qui est des moyens qui dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec des dispositions conventionnelles de droit international, le Conseil des ministres observe de manière générale que l'exercice du droit disciplinaire à l'égard d'agents statutaires n'emporte pas de contestations sur les droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, si bien que la matière présentement visée échappe au champ d'application de cette disposition conventionnelle.

A.5.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 répondent que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme trouvent bel et bien à s'appliquer, « non seulement du point de vue du droit pénal de la C.E.D.H., mais également du point de vue du droit patrimonial contenu dans la C.E.D.H. : aucun citoyen raisonnable ne peut hésiter quant au caractère de droit civil (au regard de la C.E.D.H.) des sanctions 'légères' et des sanctions 'lourdes', par exemple (i) la retenue de traitement, (ii) la rétrogradation dans l'échelle de traitement et (iii) la révocation (avec perte intégrale des droits à la pension, ce qui peut même aller au-delà des amendes pénales de droit purement interne...) ».

Quant au fond

A.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 articulent trois moyens, dirigés respectivement contre les articles 25, 18 et 56 de la loi du 13 mai 1999. Dans l'affaire n° 1845, quatre moyens sont formulés.

Affaire n° 1786

Premier moyen

A.7.1. Dans ce moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 reprochent à l'article 25 de les obliger « à collaborer loyalement aux enquêtes disciplinaires ». Elles observent qu'un inculpé n'est pas obligé de coopérer à sa propre condamnation et a le droit de se taire. Elles renvoient à cet égard à l'article 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'au droit de défense. Il n'existe selon elles aucune disposition comparable dans d'autres procédures disciplinaires pour les agents publics. « Il faut non seulement constater que la situation est contraire au principe général de droit mais également qu'elle viole les principes d'égalité et de non-discrimination. »

A.7.2. Le Conseil des ministres répond qu'il existe certes une présomption d'innocence, mais que la personne soumise au droit disciplinaire a également un devoir d'honnêteté et de loyauté envers ses autorités disciplinaires. Selon le Conseil des ministres, le droit au silence garanti à l'article 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne trouve pas à s'appliquer en matière disciplinaire et la personne soumise au droit disciplinaire ne peut pas invoquer le secret professionnel devant les autorités disciplinaires, qui ont elles-mêmes à respecter le secret professionnel.

Pour le Conseil des ministres, l'interférence que redoutent les requérants entre l'enquête disciplinaire et la poursuite pénale n'existe pas non plus : compte tenu de l'autonomie du droit disciplinaire, il est interdit - précisément en vue de préserver le droit de défense - de communiquer le dossier disciplinaire ou la décision disciplinaire au plaignant, au ministère public ou à qui que ce soit. Cette interdiction est le pendant du devoir d'honnêteté et de loyauté.

Le Conseil des ministres estime que les requérants ne peuvent invoquer ni l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ni l'article 14.3.g) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et qu'il n'existe point de principe général du droit au silence en matière disciplinaire.

Il ajoute que la disposition légale entreprise ne va pas au-delà de ce qui a une portée générale en droit disciplinaire et que la Cour, dans son arrêt n° 62/93, a admis que la mission particulière des services de police justifie précisément que davantage de restrictions soient apportées à leurs droits et libertés.

A.7.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 répliquent qu'il n'existe aucune garantie légale que le résultat d'une procédure disciplinaire ne sera pas utilisé au cours d'une procédure pénale et ajoutent que même les sanctions disciplinaires sont largement répercutées dans les médias. Elles observent que les séances du conseil de discipline sont publiques (article 47 de la loi du 13 mai 1999).

Elles font valoir que les membres des services de police doivent eux aussi pouvoir bénéficier du droit de ne pas témoigner contre eux-mêmes. Si l'obligation d'honnêteté et de loyauté est maintenue, les intéressés sont dans l'impossibilité d'exercer de façon optimale leurs moyens de défense. « D'après les informations dont disposent les requérants, une telle obligation dans le cadre d'une procédure disciplinaire n'existe dans aucun autre statut disciplinaire, du moins pas en vertu d'une disposition législative. »

Elles estiment que l'obligation d'honnêteté et de loyauté renverse la charge de la preuve en matière disciplinaire. En effet, si l'intéressé n'avoue pas les faits, il risque de méconnaître cette obligation.

Deuxième moyen

A.8.1. Le moyen est dirigé contre l'article 18 de la loi du 13 mai 1999, qui dispose que tant que l'autorité disciplinaire ordinaire ne s'est pas prononcée, l'autorité disciplinaire supérieure peut évoquer ou continuer une affaire.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 font valoir que l'autorité disciplinaire supérieure, qui peut apparemment, de sa propre initiative, connaître de transgressions disciplinaires, est dans certains cas la même que l'autorité qui est compétente, en vertu de l'article 26, pour porter les faits devant l'autorité disciplinaire, ce qui permet le cumul de fonctions au cours d'une même procédure disciplinaire.

Elles observent également qu'il ressort de l'article 26, alinéa 3, que les autorités compétentes disposent en fait d'un droit d'appel lorsque l'autorité disciplinaire inférieure n'inflige aucune sanction. Etant donné que cela revient à une possibilité de recours administratif, qui n'est pas offerte à l'intéressé, il s'agit en l'espèce clairement, selon elles, d'un traitement inégal et discriminatoire, qui viole en outre l'article 13 de la Constitution.

Elles reconnaissent qu'une procédure disciplinaire n'est certes pas une procédure juridictionnelle, mais aperçoivent suffisamment de similitudes pour appliquer en matière disciplinaire aussi les garanties offertes en matière judiciaire.

A.8.2. Le Conseil des ministres affirme que le moyen n'invoque pas la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Si le moyen doit être entendu en ce sens qu'il dénonce une différence de traitement entre les personnes soumises au droit disciplinaire et les autorités disciplinaires dans la mesure où seules ces dernières ont un « droit d'appel », le moyen est dirigé contre l'article 26, dont l'annulation n'est toutefois pas demandée dans l'affaire n° 1786.

Le Conseil des ministres souligne que les articles 37 et 38 non entrepris confèrent eux aussi à l'autorité disciplinaire supérieure un droit d'évocation. Par ailleurs, le droit d'évocation contenu à l'article 18 ne peut être interprété comme une forme de recours : il peut précisément être fait usage de ce droit tant que l'autorité disciplinaire ordinaire n'a pas statué.

A supposer qu'elle existe, la distinction repose, selon le Conseil des ministres, sur un critère objectif - la qualité différente des intéressés - qui est pertinent à la lumière de l'objectif, qui consiste à garantir que ceux qui sont investis de la responsabilité finale assument leur responsabilité. La mesure est également proportionnée par rapport aux effets : l'autorité disciplinaire supérieure qui évoque ne doit pas nécessairement infliger une sanction disciplinaire; si tel est néanmoins le cas, tant des peines légères que des peines lourdes sont prévues; par ailleurs, pour ce qui est des peines disciplinaires lourdes, c'est la procédure des articles 38 et suivants qui trouve à s'appliquer, laquelle prévoit l'intervention du conseil de discipline.

A.8.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 répliquent que les articles 26, alinéa 3, et éventuellement les articles 37 et 38 sont indissociablement liés à l'article 18 entrepris : s'il n'y a pas de droit d'évocation, les articles qui en règlent les modalités n'ont, selon elles, plus de raison d'être.

Quoi que puisse prétendre le Conseil des ministres, les requérants estiment que le droit d'évocation implique que les autorités visées par la loi (article 26, alinéa 2) peuvent porter l'affaire devant une instance supérieure.

Troisième moyen

A.9.1. Le dernier moyen dans l'affaire n° 1786 est dirigé contre l'article 56, et plus précisément en ce qu'il a été opté, dans cet article, comme date à laquelle commence à courir le délai de prescription de la poursuite disciplinaire, pour « la prise de connaissance ou la constatation des faits par une autorité disciplinaire compétente ».

Dans une première branche du moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que l'on ne voit pas clairement ce qu'il faut entendre par « prise de connaissance ou constatation des faits » et par « autorité disciplinaire compétente ». Actuellement, les autorités « informatrices » pourraient fixer elles-mêmes le délai de prescription en n'informant l'« autorité disciplinaire compétente » qu'à l'issue d'une longue période.

Dans une seconde branche, elles observent qu'en matière disciplinaire, l'on ne sait pas clairement au préalable quels faits peuvent constituer une transgression disciplinaire. Les faits qu'une autorité disciplinaire ne considère pas comme un manquement disciplinaire peuvent par contre, des années plus tard, être considérés comme un tel manquement par une nouvelle autorité disciplinaire. « Il peut donc y avoir une autre appréciation et poursuite) *ratione temporis* et par conséquent une inégalité dans le temps. Le principe de la sécurité juridique est donc également violé. »

A.9.2. Le Conseil des ministres soulève également une exception d'irrecevabilité à l'égard du troisième moyen au motif que le moyen n'invoque pas la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En réponse à la première branche du moyen, le Conseil des ministres fait valoir que le législateur a sciemment établi une distinction entre les autorités disciplinaires et les autorités qui peuvent informer d'autres autorités de transgressions disciplinaires. Etant donné que seules les autorités disciplinaires jugent si un fait communiqué constitue une transgression disciplinaire, la prise de connaissance ou la constatation des faits par l'autorité disciplinaire compétente est le seul point de départ utile du délai de prescription de la poursuite disciplinaire. Par la disposition entreprise, le législateur a en premier lieu entendu sanctionner la passivité des autorités disciplinaires compétentes. Compte tenu de cet objectif légitime, le choix du législateur est, à l'estime du Conseil des ministres, raisonnable et proportionné.

Pour le Conseil des ministres, les termes « autorité compétente » ne sauraient prêter à confusion : c'est la « première » autorité disciplinaire compétente. Si c'est l'autorité disciplinaire ordinaire et qu'elle n'entreprend rien, l'autorité supérieure, après l'expiration du délai, ne peut plus rien entreprendre, même pas par évocation.

Pour ce qui est de la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres souligne que le droit disciplinaire, eu égard à sa finalité, ne connaît aucune prescription, mais que les décisions doivent être prises dans un délai raisonnable. Il n'est ni illogique ni déraisonnable de faire commencer le délai de prescription à partir du moment où l'autorité disciplinaire a connaissance de faits qui peuvent constituer des faits disciplinaires, d'autant qu'un seul délai de prescription de six mois est dorénavant applicable. Il en ressort par ailleurs que le législateur a également pris en compte la sécurité juridique.

La thèse des requérants selon laquelle les faits qui n'étaient initialement pas considérés comme une transgression disciplinaire peuvent l'être par la suite manque en droit selon le Conseil des ministres, étant donné que le délai de prescription ne court pas à partir de la qualification des faits mais à partir de la prise de connaissance de ceux-ci.

A.9.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 restent d'avis que le commencement du délai de prescription, compte tenu notamment de l'existence d'autorités disciplinaires tant « ordinaires » et « supérieures » que d'autorités disciplinaires « informatrices », est purement potestatif et dépend de la volonté et/ou de l'initiative de l'autorité informatrice.

Affaire n° 1845

Premier moyen

A.10.1. Le moyen est inféré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris séparément et lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le droit de défense, le droit d'être entendu, le droit à la présomption d'innocence et le droit à un traitement équitable et public de la cause.

Les parties requérantes font valoir que les droits fondamentaux mentionnés au moyen sont violés par la nouvelle procédure disciplinaire, qui a d'importantes répercussions sur la façon dont l'intéressé peut se défendre et sur la façon dont la décision disciplinaire est élaborée et peut être attaquée ou non.

A.10.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent en premier lieu que l'intéressé se voit obligé, du fait de l'article 25, de s'accuser lui-même en apportant « loyalement et spontanément » les preuves de sa faute. Cette obligation de coopération vaut pour toute l'« enquête » visée aux articles 26 et 32 et même à l'égard de l'autorité supérieure lorsqu'elle est saisie suite à l'introduction d'un mémoire complémentaire visé à l'article 54, alinéa 2. En outre, l'intéressé auquel est infligée une sanction disciplinaire mais qui nie les faits risque une nouvelle poursuite disciplinaire, étant donné qu'il a méconnu l'article 25. L'on ne voit pas quels motifs impérieux justifient cette atteinte au droit de défense, à la présomption d'innocence et aux règles relatives à la charge de la preuve. « La privation de telles garanties est injustifiée et déraisonnable : en soi, ceci constitue une discrimination. »

A.10.2.2. En réponse à ce grief, le Conseil des ministres rappelle l'autonomie du droit disciplinaire. La personne soumise au droit disciplinaire bénéficie certes d'une présomption d'innocence, mais elle a également un devoir d'honnêteté et de loyauté envers les autorités disciplinaires. Selon le Conseil des ministres, le droit au silence, garanti par l'article 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ne s'applique pas en matière disciplinaire et la personne soumise au droit disciplinaire ne peut invoquer le secret professionnel à l'égard des autorités disciplinaires, qui sont elles-mêmes obligées au secret professionnel. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à la doctrine et à la jurisprudence y relatives. Il conclut que les affirmations des requérants concernant l'article 25 et, corrélativement, les articles 26, 32 et 54, alinéa 2, ne tiennent pas la route.

A.10.2.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 répliquent que la jurisprudence citée par le Conseil des ministres est plus nuancée qu'il ne veut faire croire et que les cas cités portaient uniquement sur un mode de défense offensant pour les autorités. La circonstance que l'intéressé nie les faits, que ses explications ne soient pas considérées comme satisfaisantes ou qu'il refuse de répondre aux questions ne peut, à l'estime des parties requérantes, constituer un motif pour alourdir la sanction ou pour imposer une sanction distincte.

Selon elles, l'argument du Conseil des ministres selon lequel les autorités disciplinaires sont obligées au secret professionnel est douteux et en outre sans pertinence, notamment parce que la procédure disciplinaire peut être publique.

A.10.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent en second lieu l'absence de possibilités de défense.

Non seulement la défense orale est-elle exclue, mais l'introduction d'un mémoire complémentaire est en outre impossible. Celui qui n'introduit aucun mémoire écrit dans les délais est réputé ne pas vouloir se défendre (articles 35, 36 et 37). Il y a cependant une audition orale en cas de suspension par mesure d'ordre (articles 62 et 63) et il était auparavant prévu une audition.

Les mêmes dispositions entreprises empêchent également que l'intéressé fasse état de faits nouveaux. Cette restriction apportée au droit de défense et au droit à l'innocence est injustifiable et discriminatoire aux yeux des parties requérantes dans l'affaire n° 1845.

Pour le surplus, des témoins peuvent être entendus en l'absence de l'intéressé, qui n'est pas en mesure de poser des questions, alors qu'il n'y a pas d'obligation d'entendre les témoignages que l'intéressé estime nécessaires.

Les parties requérantes observent encore que l'avis visé à l'article 24 n'est même pas porté à la connaissance de l'intéressé.

Le fait que l'intéressé soit informé tardivement de la procédure disciplinaire est aussi dénoncé, et ce à double titre : premièrement, en cas d'éventuelle sanction disciplinaire lourde, l'intéressé n'est informé du rapport introductif qu'après que l'autorité disciplinaire supérieure est saisie (articles 32 et 33) et, deuxièmement, si l'autorité disciplinaire ordinaire a l'intention de prononcer une suspension par mesure disciplinaire et que l'autorité disciplinaire supérieure n'évoque pas l'affaire, l'intéressé n'a pas la possibilité d'introduire un mémoire écrit ou de présenter une défense orale (article 37, alinéa 2), même pas si la sanction proposée s'avère plus lourde que celle qui était proposée dans le rapport introductif.

A.10.3.2. Le Conseil des ministres souligne que ni un principe général de droit quelconque ni un principe de bonne administration quelconque ne requiert une défense orale en matière disciplinaire. Il suffit que cette défense puisse être présentée par écrit.

Pour le Conseil des ministres, la période de trente jours prévue pour introduire un mémoire écrit constitue un délai raisonnable pour connaître du rapport introductif et du dossier disciplinaire (sur demande) et pour mener la véritable défense. Il n'est pas déraisonnable qu'en cas de suspension provisoire, une audition préalable soit prescrite, étant donné que cette mesure d'ordre est souvent liée à des faits graves et nécessite l'urgence. En outre, la mesure d'ordre peut immédiatement trouver à s'appliquer pour quatre mois, alors qu'une peine disciplinaire mineure peut impliquer une suspension de tout au plus quinze jours.

Pour ce qui est de l'audition des témoins, le Conseil des ministres affirme qu'en droit disciplinaire, il n'existe point de principe général de droit qui l'impose, même pas à la demande de l'intéressé. Lorsque des témoins sont néanmoins entendus - ce qui doit également se faire par écrit en vertu de l'article 36, alinéa 2 -, la disposition précitée garantit que l'intéressé en soit informé et puisse se défendre.

Quant au grief selon lequel l'avis visé à l'article 24 n'est pas porté à la connaissance de l'intéressé, le Conseil des ministres répond que l'avis constitue une garantie supplémentaire pour l'intéressé.

Pour le surplus, l'on ne voit pas pourquoi la décision préparatoire de l'autorité disciplinaire ordinaire de renvoyer l'affaire devant l'autorité disciplinaire supérieure devrait être susceptible d'appel: cette décision ne modifie pas la situation juridique de l'intéressé et l'autorité disciplinaire supérieure peut aussi prononcer une sanction disciplinaire légère. Le même raisonnement vaut, selon le Conseil des ministres, pour le droit d'évocation prévu par l'article 37, alinéa 2.

A.10.3.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 soulignent que, dans l'ancien régime, l'audition de témoins était possible, la comparution en personne de l'intéressé étant la règle. Ce renversement radical est déraisonnable en soi.

Elles affirment que l'intéressé a bel et bien intérêt à pouvoir se défendre devant l'autorité disciplinaire inférieure et à y être entendu, étant donné que l'autorité disciplinaire inférieure peut ainsi être amenée à modifier son point de vue et à ne pas transmettre le dossier, en sorte que l'intéressé risque uniquement une sanction disciplinaire légère.

A.10.4.1. Le troisième grief des parties requérantes dans l'affaire n° 1845 porte sur la procédure devant le conseil de discipline et devant l'autorité disciplinaire supérieure.

Les requérants observent que l'autorité disciplinaire supérieure peut prononcer une sanction plus lourde que celle recommandée par le conseil de discipline, mais pas de sanction plus légère. Il est, à leurs yeux, tout aussi injustifié que l'avis du conseil de discipline soit contraignant, ce qui va à l'encontre de la présomption d'innocence.

A.10.4.2. A l'estime du Conseil des ministres, les garanties offertes à l'intéressé résident principalement dans la composition et le fonctionnement du conseil de discipline, tel qu'il est organisé par la loi. Quoi qu'il en soit, il n'est pas déraisonnable que ce conseil de discipline émette un avis contraignant. Les dispositions de l'article 54 sauvegardent les droits de l'intéressé lorsque l'autorité disciplinaire supérieure souhaite néanmoins infliger une sanction disciplinaire plus lourde.

A.10.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 répliquent que le Conseil des ministres justifie uniquement l'alourdissement de la proposition du conseil de discipline, mais passe sous silence l'impossibilité de prononcer une sanction plus légère. En maintenant cette impossibilité, le législateur indique qu'il met en doute l'objectivité des autorités disciplinaires supérieures.

A.10.5.1. Un autre grief des parties requérantes dans l'affaire n° 1845 concerne le fait que les intéressés, contrairement à ce qui était le cas par le passé, n'ont plus la possibilité d'interjeter appel, alors que l'autorité, par le biais de son droit d'évocation, peut introduire un recours déguisé. Selon les requérants, il est manifestement déraisonnable de ne pas créer de possibilité d'appel, alors que tel était par exemple le cas pour la police judiciaire près les parquets et pour les militaires. « Ceci ne constitue pas seulement une discrimination en soi. Il convient également de tenir compte de l'article 2 du Protocole n° 7 (C.E.D.H.) et de l'article 14 P.I.D.C.P. La privation de telles garanties en matière d'appel constitue également une discrimination. »

Les intéressés ne peuvent même pas s'adresser à une instance judiciaire impartiale de pleine juridiction, étant donné que le contrôle du Conseil d'Etat - dans la mesure où le conseil de discipline statue en tant que juridiction administrative en émettant un avis (quasi) obligatoire - est limité à l'examen de l'application du droit, sans pouvoir examiner l'affaire quant au fond. Si le conseil de discipline ne peut être considéré comme une juridiction administrative, il n'est pas encore question de contrôle juridictionnel à part entière, étant donné que le Conseil d'Etat ne peut procéder qu'à un contrôle marginal et ne peut qu'annuler la sanction disciplinaire. En tout état de cause, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 1845, il est question d'une violation discriminatoire de la présomption d'innocence, étant donné que les peines disciplinaires sont inscrites et exécutées sans délai (article 57) avant que le Conseil d'Etat se prononce sur la question de la faute.

Le fait que le prononcé ne soit pas public est également dénoncé. Ceci est d'autant moins acceptable que la procédure devant le conseil de discipline est publique.

In fine du premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent encore le fait que le conseil de discipline n'est pas obligé d'émettre un avis (article 53). Les uns obtiendront un avis, les autres pas, bien que ceux-ci se trouvent dans des circonstances égales, étant donné que les débats sont clôturés. « Pareil déni de justice est d'autant moins acceptable si le conseil de discipline se trouvait être une juridiction administrative. »

A.10.5.2. En réponse au premier moyen, le Conseil des ministres reprend pour terminer l'argumentation qu'il a déjà développée à propos du deuxième moyen dans l'affaire n° 1786 en ce qui concerne le droit d'évocation visé à l'article 18 (A.8.2). Pour ce qui est du grief relatif à l'article 57, le Conseil des ministres renvoie à sa réponse au sujet du troisième moyen ci-après.

Deuxième moyen

A.11.1. Dans ce moyen est dénoncée la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 1845, il ressort des termes utilisés à l'article 139, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré que l'on a opté pour un régime disciplinaire distinct par catégorie de membres du personnel. Elles relèvent que, d'une part, il y a un cadre opérationnel, comprenant tant des agents de police que des agents auxiliaires, et, d'autre part, il existe un cadre administratif et logistique. Il est donc question de différences fondamentales entre les diverses catégories de membres du personnel.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 estiment que rien ne justifie le fait que le régime disciplinaire sévère soit également applicable aux membres du corps administratif et logistique et aux membres du personnel de base en formation, en d'autres termes, les élèves. Elles estiment qu'il est à tout le moins déraisonnable de soumettre à un seul et même régime sévère tous les membres du personnel des services de police et demandent par conséquent l'annulation de l'article 2 de la loi du 13 mai 1999 dans la mesure où cette disposition porte, d'une part, sur les membres du cadre administratif et logistique et, d'autre part, sur les membres du personnel de base en formation (les élèves).

A.11.2. Le Conseil des ministres répond que le texte de la loi précitée du 7 décembre 1998 ne fournit aucun argument permettant d'affirmer que le législateur entendait conférer un autre statut disciplinaire aux catégories visées par les requérants.

La circonstance qu'un statut du personnel distinct soit, pour des motifs opérationnels et administratifs, élaboré pour les agents auxiliaires et pour le personnel du cadre administratif et logistique n'empêche pas, selon le Conseil des ministres, que les principes généraux du statut des agents de police leur soient également applicables, en sorte qu'il est préférable que le non-respect de ces principes soit sanctionné en vertu d'un régime disciplinaire uniforme, à tout le moins qu'il n'est pas déraisonnable de le faire.

Le Conseil des ministres soutient que les requérants n'indiquent pas en quoi pourraient consister les « différences fondamentales » pour nécessiter un régime disciplinaire distinct. Les dispositions conventionnelles citées au moyen n'ajoutent rien, selon le Conseil des ministres, à la violation du principe d'égalité invoquée de manière générale et en vain.

A.11.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 répliquent que seuls les agents de police qui ont le « monopole de la violence » et qui opèrent « en dehors de la caserne » et donc sans contrôle *a priori* s'exposent à un sérieux risque de dérapage policier au point de justifier la sévérité de l'actuel statut. Tel n'est pas le cas des agents de police auxiliaires qui disposent de pouvoirs plus limités, ni, *a fortiori*, des agents du corps administratif et logistique, qui restent « à l'intérieur de la caserne ».

Troisième moyen

A.12.1. Ce moyen est inféré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris séparément et lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le droit à un traitement équitable et public de la cause.

Ce moyen articule essentiellement les mêmes griefs que ceux qui ont déjà été résumés au A.10.5.1.

A.12.2. Selon le Conseil des ministres, la problématique dont il s'agit est étroitement liée à celle évoquée par les mêmes requérants dans l'affaire n° 1853, si bien que la jonction des affaires n°s 1786 et 1845 avec cette affaire s'impose.

Le Conseil des ministres soutient que le moyen ne mentionne pas en quoi consisterait la violation de la présomption d'innocence ou du droit à un double degré de juridiction, ni sur quelle disposition entreprise portent les griefs.

En tant que le moyen critique la procédure devant le conseil de discipline, les requérants se fondent, aux yeux du Conseil des ministres, sur une prémisse erronée : ce sont les décisions respectives des autorités disciplinaires ordinaires et supérieures qui peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Le conseil de discipline n'intervient que lorsque l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits entrent en ligne de compte pour une peine disciplinaire lourde. Dans ce cas, le conseil de discipline rend un avis, après avoir suivi la procédure prévue par la loi. Cet avis est contraignant pour l'autorité disciplinaire supérieure en ce qui concerne l'exposé des faits, leur imputabilité à l'intéressé ainsi que le constat que les faits constituent une transgression disciplinaire. L'autorité disciplinaire supérieure ne peut imposer de sanction plus légère que celle qui est proposée par le conseil de discipline. Toute dérogation à cet avis doit être motivée et l'intéressé, qui doit en être informé, a le droit d'introduire un mémoire écrit. « Bref, la décision finale, lorsque le conseil de discipline est appelé à émettre un avis conformément à la loi, revient à l'autorité disciplinaire supérieure [...] »

Selon le Conseil des ministres, la circonstance que la décision finale de l'autorité disciplinaire supérieure soit partiellement prise sur la base d'un avis contraignant n'y change rien : sans la décision finale de l'autorité disciplinaire supérieure, la procédure n'est pas clôturée et le membre du personnel concerné n'est pas affecté dans sa situation juridique.

Le Conseil des ministres déclare que cette décision finale peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat et que la légalité de l'avis du conseil de discipline - certainement dans la mesure où cet avis revêt un caractère contraignant - peut également être discutée pleinement à cette occasion.

Etant donné que les autorités disciplinaires visées à l'article 17 de la loi du 13 mai 1999 agissent en tant qu'organes de l'administration active et non en tant que juridictions administratives, le principe de la publicité de la décision ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce et ce prescrit ne peut être violé.

Cela entraîne également, pour le Conseil des ministres, que les sanctions disciplinaires prononcées sont exécutoires et le restent jusqu'à ce que le Conseil d'Etat se soit prononcé le cas échéant.

A.12.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 soutiennent la proposition du Conseil des ministres visant à la jonction avec l'affaire n° 1853.

Elles répliquent ensuite que les griefs formulés dans le troisième moyen portent sur l'ensemble de la loi disciplinaire, étant donné qu'ils concernent les peines disciplinaires en tant que telles.

Pour les requérants, la question n'est pas de savoir pourquoi le prononcé ne peut être public, mais bien de savoir pourquoi ce n'est pas le cas dès lors qu'il y a lieu de constater que certains éléments de la procédure sont publics. La réponse du Conseil des ministres, qui revêt un caractère plutôt descriptif, ne permet pas aux requérants d'y ajouter quoi que ce soit.

Quatrième moyen

A.13.1. Le dernier moyen invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 22 de la Constitution.

Le moyen est dirigé contre l'article 25, en tant qu'il habilite les autorités disciplinaires à fouiller dans les véhicules et effets personnels de l'intéressé et qu'il prévoit un test d'haleine sans en fixer les critères.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 estiment que l'article 25 «ne satisfait pas au critère de nécessité», étant donné que le Code d'instruction criminelle et la loi sur la fonction de police autorisent déjà dans suffisamment de cas la fouille de véhicules et d'objets et que l'article 25 «n'a donc un effet complémentaire que pour les 'pures' transgressions disciplinaires qui ne seraient pas (ne pourraient pas être) une infraction pénale [...]». Selon les requérants, il n'y a dès lors pas de rapport raisonnable entre l'atteinte au droit et le but poursuivi. Pour le surplus, ils ne voient pas quelle nécessité sociale impérieuse pourrait justifier ces mesures. Enfin, ils dénoncent le fait qu'un test d'haleine dont les critères n'ont pas été fixés par la loi pour déterminer s'il est question d'une transgression disciplinaire conduit à l'arbitraire et génère une insécurité juridique.

A.13.2. Le Conseil des ministres répond que les mesures entreprises ont été fixées par la loi et ne vont pas au-delà de ce qui a une portée générale en droit disciplinaire. Il souligne que la Cour, dans son arrêt n° 62/93, a déjà admis que la mission particulière dont sont chargés les services de police justifie que leurs droits et libertés soient davantage restreints.

Le Conseil des ministres répète que l'interférence redoutée par les requérants entre l'enquête disciplinaire et la poursuite pénale est inexistante (A.7.2).

A.13.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 estiment que l'atteinte portée à la vie privée n'est pas justifiée de manière particulièrement claire.

Elles rappellent pour terminer que l'argument du Conseil des ministres selon lequel les autorités disciplinaires sont tenues au secret professionnel est douteux et même dénué de pertinence, entre autres parce que la procédure disciplinaire peut être publique.

- B -

Quant à l'objet des recours

B.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 demandent l'annulation des articles 18, 25 et 56 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 demandent l'annulation totale de cette loi et, en ordre subsidiaire, l'annulation des parties mentionnées en A.1.

Aucun moyen n'étant articulé contre la loi dans son ensemble, la Cour limite son examen aux dispositions faisant l'objet de griefs recevables.

Quant à l'intervention

B.2. Les affaires n^{os} 1786 et 1845 étant jointes, il n'y a plus lieu d'accéder à la demande d'intervention dans l'affaire n^o 1786 qui avait été introduite par trois des parties requérantes dans l'affaire n^o 1845 avant que la Cour eût décidé de joindre les affaires.

Quant à la recevabilité du mémoire du Conseil des ministres dans l'affaire n^o 1845

B.3. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 1845 estiment que le mémoire du Conseil des ministres introduit dans leur affaire est tardif au motif que l'ordonnance de prorogation du délai pour l'introduction du mémoire a été rendue après l'expiration du délai originaire.

L'article 85, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispose que le délai de quarante-cinq jours pour l'introduction du premier mémoire peut être abrégé ou prorogé par ordonnance motivée du président. Il ne prévoit pas que cette ordonnance doit être rendue dans le délai imparti. Le mémoire qui, comme en l'espèce, est introduit dans le délai déterminé dans l'ordonnance est recevable.

Quant à l'ensemble des dispositions entreprises

B.4.1. La loi entreprise du 13 mai 1999 s'inscrit dans le prolongement de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux », dont l'article 139, alinéa 2, dispose que « le statut disciplinaire des fonctionnaires de police, des agents auxiliaires de police, ainsi que du personnel du cadre administratif et logistique est fixé par la loi ».

La nouvelle loi instaure au plus tard au 1er janvier 2001 un régime disciplinaire commun à la police fédérale et à la police locale et tant pour le personnel du cadre opérationnel que pour le personnel du cadre administratif et logistique et de l'inspection générale. Elle ne s'applique pas aux membres du personnel engagés en vertu d'un contrat de travail (articles 2 et 74).

B.4.2. L'article 3 de la loi dispose : « Tout acte ou comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril la dignité de la fonction, est une transgression disciplinaire et peut donner lieu à une sanction disciplinaire. »

L'article 17 établit une distinction entre les autorités disciplinaires « ordinaires » et les autorités disciplinaires « supérieures ». L'autorité disciplinaire ordinaire peut infliger des sanctions disciplinaires « légères » (allant de l'avertissement à la suspension de quinze jours au maximum). L'autorité disciplinaire supérieure peut infliger des sanctions disciplinaires « légères » et des sanctions disciplinaires « lourdes » (allant d'une suspension de plus de quinze jours à la révocation). Les sanctions disciplinaires sont énumérées et précisées aux articles 4 à 16. La sanction disciplinaire « légère » la plus lourde de conséquence est la suspension (non-activité) de quinze jours, qui s'accompagne d'une retenue de traitement de vingt-cinq pour cent du traitement brut. La sanction disciplinaire « lourde » la moins grave est la suspension de plus de quinze jours à tout au plus trois mois, accompagnée d'une retenue de traitement de vingt-cinq pour cent du traitement brut pour les quinze premiers jours et de quarante pour cent dès le seizième jour. Un traitement net équivalent au minimum de moyens d'existence doit être garanti.

Tant que l'autorité disciplinaire ordinaire ne s'est pas prononcée, l'autorité disciplinaire supérieure peut évoquer une affaire et la continuer (article 18).

Les articles 19 à 24 précisent quelles sont les autorités disciplinaires compétentes. Les articles 32 à 38, qui déterminent les procédures respectives devant les autorités disciplinaires ordinaires et supérieures, sont précédés de dispositions communes aux deux procédures (articles 25 et suivants).

L'article 25 impose à tous les membres du personnel de collaborer loyalement aux enquêtes disciplinaires, même s'ils en font l'objet. Il dispose également qu'il est possible de procéder à des tests d'haleine, ainsi que de fouiller dans les véhicules et effets personnels de l'intéressé qui se trouvent sur le lieu du travail.

L'article 26 énumère une série d'autorités qui peuvent obliger les autorités disciplinaires à examiner des faits aux fins d'engager ou non une procédure disciplinaire. Si l'autorité disciplinaire ordinaire estime que les faits ne sont pas de nature à entraîner une sanction

disciplinaire, ces autorités peuvent porter l'affaire devant l'autorité disciplinaire supérieure. Lorsqu'elles estiment qu'il n'est pas indiqué de confier l'affaire à l'autorité hiérarchique, les autorités disciplinaires ou le conseil de discipline peuvent faire appel à l'inspection générale de la police fédérale et locale (article 27).

Les autorités disciplinaires et les membres du conseil de discipline ne peuvent pas divulguer les faits et documents dont ils ont eu connaissance en cette qualité (article 28). A chaque phase de la procédure, l'intéressé peut se faire assister par un avocat, un membre du personnel ou un membre d'une organisation syndicale agréée. L'autorité disciplinaire ou le conseil de discipline peuvent ordonner la comparution personnelle (article 29).

Lorsque l'autorité disciplinaire ordinaire estime que les faits n'entraînent aucune sanction disciplinaire, elle en fait le constat par une décision formellement motivée, portée à la connaissance de l'intéressé (article 32, alinéa 2). Si, aux yeux de l'autorité ordinaire, les faits sont susceptibles d'être punis par une sanction disciplinaire lourde, elle transmet l'affaire à l'autorité disciplinaire supérieure (article 32, alinéa 4). Si les faits sont susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire légère, l'autorité disciplinaire ordinaire établit un rapport introductif, qui est notifié à l'intéressé (article 32, alinéas 1er et 3, et article 33).

L'intéressé peut obtenir une copie gratuite du dossier (article 34) et dispose de trente jours à compter de la réception du rapport introductif pour introduire un mémoire (article 35). L'article 36 porte sur les dépositions de témoins.

L'intéressé est informé de la décision motivée de l'autorité disciplinaire au plus tard quinze jours après l'écoulement du délai précité de trente jours. L'autorité disciplinaire ordinaire peut décider d'infliger ou non une sanction disciplinaire ou de saisir l'autorité disciplinaire supérieure. A défaut d'une décision dans ce délai, l'autorité disciplinaire ordinaire est réputée renoncer aux poursuites. La décision de l'autorité disciplinaire ordinaire est également communiquée à l'autorité disciplinaire supérieure. Si l'autorité disciplinaire ordinaire envisage de prononcer la suspension disciplinaire, elle communique cette intention dans le même délai à l'intéressé et à l'autorité disciplinaire supérieure. Celle-ci peut, dans les trois jours ouvrables de cette communication, décider d'évoquer l'affaire. « A défaut d'avoir pris cette décision et de l'avoir portée à la connaissance de l'intéressé, et de l'autorité disciplinaire ordinaire dans le délai de

trois jours ouvrables précité, la proposition de l'autorité disciplinaire ordinaire est considérée comme une décision définitive » (article 37).

L'article 38 règle la procédure devant l'autorité disciplinaire supérieure. L'autorité disciplinaire supérieure qui constate ou qui acquiert connaissance de faits qui sont susceptibles de constituer une transgression disciplinaire, ou qui évoque une affaire, rédige un rapport introductif après avoir éventuellement fait procéder à une enquête. Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure se saisit directement des faits ou évoque l'affaire, elle en informe l'autorité disciplinaire ordinaire. Cette information emporte le dessaisissement de l'autorité disciplinaire ordinaire.

Si l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits ne sont pas susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire, cette décision est formellement motivée et portée à la connaissance de l'intéressé. Si l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits peuvent entraîner une sanction disciplinaire légère, elle-même ou son délégué agit comme l'autorité disciplinaire ordinaire, dans la mesure où cela est encore nécessaire. Si l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits peuvent entraîner une sanction disciplinaire lourde, elle saisit le conseil de discipline par l'envoi du rapport introductif et du dossier et recueille en même temps l'avis des autorités visées à l'article 24 (article 38, alinéas 3, 4 et 5).

Les articles 39 et suivants règlent la procédure devant le conseil de discipline, qui, ainsi qu'il a déjà été dit, intervient lorsque l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits peuvent entraîner une sanction disciplinaire lourde.

Le conseil de discipline est un organe permanent agissant au niveau national et comprenant une ou plusieurs chambres néerlandophones, une ou plusieurs chambres francophones et une chambre germanophone. Chaque chambre comprend un magistrat assis en tant que président et deux assesseurs, dont l'un est membre de la police fédérale et l'autre est membre de la police locale. Si l'intéressé est membre du cadre administratif et logistique, un des assesseurs est remplacé par un membre de ce cadre.

L'intéressé est appelé à comparaître devant le conseil de discipline au plus tard le sixtième jour après que l'autorité disciplinaire supérieure ait porté l'affaire devant le conseil de discipline. L'article 45, alinéa 2, énumère les éléments que doit contenir la

convocation. Ces éléments portent principalement sur le droit de défense de l'intéressé. L'intéressé doit en principe comparaître en personne devant le conseil de discipline (article 46). Les séances sont publiques si l'intéressé ou son défenseur le demandent et que cette demande n'est pas rejetée en vertu d'un des motifs énumérés à l'article 47. La suite de la procédure à l'audience est réglée aux articles 48 et suivants.

L'avis final du conseil de discipline est porté à la connaissance du membre du personnel concerné et de l'autorité disciplinaire supérieure dans les quinze jours de la clôture des débats (article 53).

L'avis porte sur :

- 1° l'exposé des faits et leur imputation au membre du personnel concerné;
- 2° la réponse à la question de savoir si les faits constituent une transgression disciplinaire au sens de l'article 3 s'ils sont considérés comme établis;
- 3° la sanction proposée. (article 52)

L'avis est contraignant pour ce qui est du point 1 précité. Pour ce qui est du point 2, il est contraignant dans la mesure où le conseil de discipline estime que les faits constituent une transgression disciplinaire. Pour le surplus, l'autorité disciplinaire supérieure ne peut imposer une sanction qui soit plus légère que celle qui est proposée par le conseil de discipline. Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure entend s'écarter de l'avis, elle doit en indiquer les raisons et les porter à la connaissance de l'intéressé en même temps que la sanction envisagée. Celui-ci peut introduire un mémoire dans les dix jours de la notification, à peine de déchéance (article 54).

L'autorité disciplinaire supérieure communique sa décision au membre du personnel concerné dans les 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.

Les articles 56 à 58 contiennent diverses dispositions concernant notamment la prescription, l'inscription des sanctions disciplinaires dans un registre et leur effacement.

Les articles 59 et suivants traitent de la suspension provisoire par mesure d'ordre. Enfin, les articles 66 à 74 contiennent diverses dispositions modificatives, abrogatoires, transitoires et finales.

B.4.3. Selon les auteurs de la proposition qui a abouti à la loi du 13 mai 1999, la loi poursuit d'abord l'amélioration de l'exercice des fonctions et du service rendu (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, pp. 1-2).

Les travaux préparatoires révèlent que le législateur a entendu instaurer une procédure disciplinaire uniforme, rapide et efficace, sans porter atteinte aux droits de la défense. Il a élargi les compétences en matière disciplinaire des chefs de corps de la police locale ainsi que celles des officiers dirigeants de la police fédérale, mais les autorités supérieures peuvent évoquer les affaires disciplinaires. La procédure à suivre pour les transgressions disciplinaires lourdes prévoit l'intervention d'un conseil de discipline indépendant en tant qu'organe consultatif. Contrairement à ce qui était prévu à l'article 139, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux », la loi du 13 mai 1999 ne prévoit aucun recours administratif organisé. Lors de l'exposé des lignes de force du projet, il fut cependant précisé que toutes les sanctions disciplinaires pouvaient faire l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, pp. 2-3 et 7, et n° 1965/6, pp. 2 et 7)

Premier moyen dans l'affaire n° 1786 et premier moyen (partim) dans l'affaire n° 1845 - en ce qui concerne le devoir de loyauté

B.5.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 1786 est dirigé contre l'article 25 de la loi du 13 mai 1999. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 1786, l'obligation de collaborer loyalement aux enquêtes disciplinaires porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense.

Le premier moyen dans l'affaire n° 1845 est lui aussi partiellement dirigé contre cette disposition. Tout comme dans l'affaire n° 1786, les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 invoquent le droit de défense en tant que principe général de droit et les articles 6 de la

Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 1845, il est en outre, sans justification et donc de manière discriminatoire, porté atteinte à la présomption d'innocence et aux règles relatives à la charge de la preuve.

B.5.2. Le Conseil des ministres fait en premier lieu valoir que les moyens ne précisent pas quelles catégories de personnes doivent être comparées et ajoute qu'il n'est pas exposé en quoi le principe d'égalité serait violé.

Les moyens sont suffisamment clairs en ce qu'ils dénoncent une discrimination - en particulier s'agissant des droits de la défense, de la charge de la preuve et de la présomption d'innocence - dans le chef des membres du personnel des services de police faisant l'objet d'une procédure disciplinaire sur la base de la loi du 13 mai 1999, d'une part, par rapport aux personnes faisant l'objet d'une poursuite pénale (affaire n° 1786) et, d'autre part, par rapport aux autres agents des services publics faisant l'objet d'autres procédures disciplinaires (affaires n°s 1786 et 1845).

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.5.3. Le Conseil des ministres soutient également que les moyens ne doivent pas être examinés en tant qu'ils dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.3.g) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au motif que ces dispositions conventionnelles ne s'appliquent pas en matière disciplinaire.

Pour ce qui est du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il convient d'observer que la présomption d'innocence et le droit au silence, respectivement consacrés à l'article 14.2 et à l'article 14.3.g), ne s'appliquent qu'en matière pénale.

Pour ce qui est de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour observe que la Cour européenne des droits de l'homme a considéré dans son arrêt *Pellegrin* du 8 décembre 1999 qu'elle entendait mettre un terme à l'incertitude qui entourait l'application de ces garanties aux litiges entre l'Etat et ses agents (paragraphe 61) et a notamment estimé que « la totalité des litiges opposant à l'administration des agents qui

occupent des emplois impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique échappe au champ d'application de l'article 6 § 1 » (paragraphe 67) parce que ces litiges ne sont pas des contestations portant sur des droits et obligations en matière civile. A ce sujet, elle a cité l'exemple de l'exercice de la puissance publique par les forces armées et la police (paragraphe 66). Les sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées en l'espèce sont telles que les poursuites disciplinaires engagées sur la base de la loi du 13 mai 1999 ne peuvent pas davantage être considérées comme des poursuites pénales au sens de l'article 6.1.

La circonstance que les garanties inscrites à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme sont considérées comme ne s'appliquant pas aux litiges qui opposent les pouvoirs publics et les fonctionnaires de police n'empêche pas que certaines garanties offertes par cette disposition conventionnelle se justifient en matière disciplinaire, sans perdre de vue la spécificité de ce contentieux.

B.5.4. Les moyens sont dirigés contre les deux phrases suivantes de l'article 25 de la loi du 13 mai 1999 :

« Tout membre du personnel est tenu de collaborer loyalement aux enquêtes disciplinaires, même s'il en fait l'objet. En vue de la constatation des éventuelles transgressions disciplinaires, il fournit sa collaboration aux actes d'enquête disciplinaire, répond précisément aux questions qui lui sont posées et remet dans ce cadre les pièces qu'il a en sa possession. »

Selon les développements de la proposition de loi, ces dispositions doivent permettre une procédure disciplinaire praticable et « assurer un déroulement rapide et correct de la procédure » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, pp. 3 et 13). « Sur la base de la disposition en projet, le membre du personnel concerné est tenu de dire la vérité sur ce qui s'est passé, même s'il s'accuse à cette occasion ou si ses déclarations sont susceptibles de plaider à sa charge » (*ibid.*, p. 13). Ce dernier membre de phrase doit cependant, selon une note fournie par le ministre, être considéré comme ne figurant pas dans le texte (*ibid.*, n° 1965/6, p. 16). Un amendement qui visait uniquement à interdire à l'intéressé d'entraver le déroulement de l'enquête disciplinaire a été rejeté (n° 1965/5, p. 2, et n° 1965/6, pp. 17-18) et il fut en revanche souligné que « le membre du personnel doit répondre précisément aux questions qui lui sont posées et doit remettre, dans ce cadre, toutes les pièces qu'il a en sa possession » (n° 1965/6, p. 18). Selon le rapport, « la proposition d'article 25 ne vise rien

d'autre qu'à fixer explicitement et qu'à concrétiser l'obligation de sincérité précitée, telle qu'interprétée (et limitée) par la juridiction [lire : la jurisprudence] et la législation [lire : la doctrine] [...] » (n° 1965/6, pp. 16-17).

Selon les travaux préparatoires, l'obligation ainsi définie de collaborer « loyalement », fût-ce contre soi-même, à l'enquête disciplinaire serait également liée à la non-application de principe, en matière disciplinaire, des contraintes prévues par la procédure pénale et à une règle en vertu de laquelle les éléments de l'enquête disciplinaire ne seraient pas transmis aux autorités judiciaires (*ibid.*, n° 1965/1, p. 13, et n° 1965/6, pp. 14-15).

B.5.5. S'il est vrai qu'entre les procédures disciplinaires et les procédures pénales il existe des différences objectives qui peuvent en principe justifier un traitement distinct pour certains aspects (voy. à ce sujet le considérant B.4 de l'arrêt n° 129/99 du 7 décembre 1999), il n'en demeure pas moins qu'en matière disciplinaire comme en matière pénale, le droit de défense doit être respecté en tant que principe général de droit et qu'il convient d'avoir égard au principe en vertu duquel la charge de la preuve incombe à l'autorité.

La Cour ne conçoit pas et le Conseil des ministres ne démontre pas qu'il serait justifié, compte tenu de l'objectif prédéfini d'une procédure disciplinaire praticable, d'obliger l'intéressé, en toutes circonstances - donc même lorsqu'il fait lui-même l'objet d'une procédure disciplinaire -, à collaborer « loyalement » à l'enquête disciplinaire et à répondre de manière précise à toute question ainsi qu'à produire toutes les pièces qui sont en sa possession. Le silence et l'inaction de l'intéressé dans sa propre affaire ne sauraient en soi entraîner une sanction disciplinaire ou une aggravation de celle-ci. En l'espèce, la mesure porte atteinte de manière manifestement disproportionnée aux principes fondamentaux précités, en tant que les obligations visées dans les deux premières phrases de l'article 25 s'appliquent lorsque l'enquête disciplinaire concerne l'intéressé lui-même.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, des interférences entre l'enquête disciplinaire et une éventuelle poursuite au pénal ne sont pas à exclure. La Cour constate en effet que, d'une part, l'autorité disciplinaire doit, en vertu de l'article 26, alinéa 1er, informer les autorités énumérées à l'article 26, alinéa 2, - parmi lesquelles le procureur fédéral et le procureur général compétent, le procureur du Roi ou le juge d'instruction - des « suites

données à leur information» et que, d'autre part, la procédure devant le conseil de discipline peut être publique (article 47).

Il résulte de ce qui précède que les deux premières phrases de l'article 25 doivent être annulées en tant qu'elles portent sur l'enquête disciplinaire concernant l'intéressé lui-même ou pouvant le concerner.

B.5.6. Pour le surplus, les moyens ne sont pas fondés.

Deuxième moyen dans l'affaire n° 1786

B.6.1. Ce moyen est dirigé contre l'article 18 de la loi du 13 mai 1999, qui dispose :

« Tant qu'il n'y a pas de prononcé par l'autorité disciplinaire ordinaire, l'autorité disciplinaire supérieure peut évoquer ou continuer une affaire. »

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 soutiennent que les autorités qui connaissent de l'affaire et qui peuvent l'évoquer sont, dans certains cas, les mêmes que celles qui peuvent informer les autorités disciplinaires de faits déterminés conformément à l'article 26. En outre, à leur estime, les autorités visées à l'article 26 se voient conférer une possibilité d'appel dont l'intéressé ne dispose pas.

B.6.2. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que le moyen n'indique pas de manière précise en quoi consisterait la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le Conseil des ministres relève également que les griefs sont plutôt dirigés contre l'article 26.

En vertu de l'article 26, alinéa 1er, une série d'autorités peuvent informer les autorités disciplinaires de faits qui peuvent, le cas échéant, constituer une transgression disciplinaire, hypothèse dans laquelle ces autorités disciplinaires sont obligées d'examiner si ces faits doivent donner lieu à une procédure disciplinaire. Ces autorités sont énumérées à l'alinéa 2 (notamment les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le gouverneur de province et le bourgmestre, le supérieur hiérarchique de l'autorité disciplinaire, etc.). L'alinéa 3 dispose :

« Lorsque les autorités visées à l’alinéa 2 sont informées par l’autorité disciplinaire ordinaire que celle-ci estime que les faits ne sont pas susceptibles d’entraîner une sanction disciplinaire, elles peuvent porter l’affaire devant l’autorité disciplinaire supérieure qui se conforme alors aux dispositions de l’alinéa 1er. »

B.6.3. Comme le relève le Conseil des ministres, la première branche du deuxième moyen dans l’affaire n° 1786, dans laquelle les parties requérantes dénoncent le fait que les autorités qui connaissent de l’affaire peuvent, dans certains cas, être les mêmes que celles qui informent les autorités disciplinaires des faits conformément à l’article 26, manque de clarté, car elle n’expose pas en quoi l’article 18 entrepris dans ce moyen établirait une différence de traitement injustifiée entre deux catégories de personnes.

En tant que la deuxième branche de ce moyen qui est dirigé contre l’article 18 dénonce le fait qu’il soit offert à l’autorité une possibilité d’appel dont ne disposent pas les intéressés, celle-ci manque de fondement car l’évocation visée dans cet article, en cas d’absence d’une décision de l’autorité disciplinaire ordinaire, ne peut être considérée comme une forme d’appel.

B.6.4. Le moyen n’est pas fondé.

Troisième moyen dans l’affaire n° 1786

B.7.1. Le moyen est dirigé contre l’alinéa 1er de l’article 56, qui dispose :

« La notification du rapport introductif au membre du personnel doit avoir lieu dans les six mois qui suivent la prise de connaissance ou la constatation des faits par une autorité disciplinaire compétente. A défaut et sous réserve du second alinéa, aucune poursuite disciplinaire ne peut plus être intentée. »

B.7.2.1. Les parties requérantes dans l’affaire n° 1786 critiquent dans la première branche du moyen le fait que l’on ne voit pas clairement ce que l’on entend par « prise de connaissance ou [...] constatation des faits » et par « autorité disciplinaire compétente », en sorte que l’autorité peut elle-même fixer le point de départ du délai de prescription des poursuites disciplinaires.

B.7.2.2. Il convient de constater, avec le Conseil des ministres, que cette branche ne dénonce pas la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ni d'une autre règle de droit quelconque dont la Cour assure le contrôle, et qu'elle est dès lors irrecevable.

B.7.3.1. Dans une deuxième branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 1786 font valoir que l'on ne sait pas clairement, au préalable, en matière disciplinaire, quels faits peuvent constituer une transgression disciplinaire, en sorte que certains faits qui ne sont initialement pas considérés comme une faute disciplinaire par une autorité disciplinaire peuvent par la suite l'être, ce qui entraînerait une inégalité dans le temps et porterait atteinte à la sécurité juridique.

B.7.3.2. Même en admettant que le moyen, en cette branche, puisse être interprété comme dénonçant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, il n'est pas fondé car l'autorité supérieure, après l'échéance du délai de prescription, ne peut plus tenter de poursuite disciplinaire pour les faits qui n'ont, initialement, pas fait l'objet de poursuites. Par ailleurs, la disposition entreprise vise précisément à prévenir une insécurité juridique.

B.7.4. Le moyen n'est pas fondé.

Premier moyen dans l'affaire n° 1845

B.8.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le droit de défense, le droit d'être entendu, le droit à la présomption d'innocence et le droit à un traitement équitable et public de la cause.

B.8.2. Pour les raisons indiquées au B.5.3, le moyen ne peut être examiné en tant qu'il dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 14.2 et 14.3.g) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 ne développent aucun argument spécifique fondé sur l'article 13 de la Convention européenne précitée. La Cour ne peut avoir égard au Septième Protocole additionnel à cette Convention, qui n'a pas été ratifié par la Belgique.

B.8.3. La première branche de ce moyen est dirigée contre le devoir de loyauté et a déjà été examinée plus haut (B.5.1 - B.5.6).

B.8.4.1. Dans la seconde branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent une série de manquements relatifs aux possibilités de défense.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le moyen invoque de façon suffisamment claire une discrimination, en vertu des droits fondamentaux énumérés en B.8.1, des membres du personnel des services de police par comparaison avec d'autres fonctionnaires.

La Cour ne peut toutefois examiner les griefs qui renvoient aux statuts antérieurs des corps qui ont été incorporés dans le service de police intégré : en effet, n'est pas pertinente la comparaison entre des situations régies par des dispositions applicables à des moments différents, à peine de rendre impossible toute modification législative.

B.8.4.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 s'estiment discriminées dans l'exercice de leur droit de défense au cours de la procédure disciplinaire, au motif qu'il est uniquement tenu compte d'un mémoire écrit notifié dans les délais sans que l'intéressé doive être entendu et puisse apporter des faits nouveaux passé le délai de trente jours pour l'introduction du mémoire.

Le droit de défense implique que l'intéressé ne puisse se voir infliger une sanction disciplinaire avant d'avoir eu l'occasion de se défendre contre les accusations. La différence de traitement entre la procédure devant l'autorité disciplinaire ordinaire, qui prévoit uniquement la

possibilité d'introduire un mémoire écrit dans les trente jours de la réception du rapport introductif (article 35), et d'autres procédures qui prévoient une convocation de l'intéressé aux fins de l'entendre, est objective. Cette différence présente un rapport raisonnable avec la nature de la procédure disciplinaire, qui varie selon que les faits peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire légère ou à une sanction disciplinaire lourde. Compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, qui consiste à prévoir spécifiquement devant l'autorité disciplinaire ordinaire « à dessein, [...] une procédure écrite avec des délais courts impératifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, p. 15 - voy. également *ibid.*, p. 3), le droit de défense n'est pas affecté de manière injustifiée en prévoyant uniquement la possibilité d'introduire un mémoire écrit dans les trente jours de la réception du rapport introductif et en prévoyant que l'intéressé qui n'introduit pas de mémoire est réputé ne pas vouloir se défendre. L'article 29, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 prévoit d'ailleurs que l'autorité disciplinaire peut ordonner la comparution en personne.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 observent que l'intéressé doit bel et bien être entendu en cas de suspension par mesure d'ordre. La circonstance qu'en cas de suspension provisoire - ce qui n'est pas une sanction disciplinaire, mais une mesure d'ordre, impliquant une suspension de quatre mois au maximum, pouvant être prolongée jusqu'à un an -, l'audition de l'intéressé est effectivement prescrite, soit avant (article 62), soit après la décision en cas d'urgence (article 63), n'a toutefois pas pour effet de priver la mesure contenue à l'article 35 de la justification mentionnée plus haut.

Pour le surplus, il n'est pas davantage disproportionné - compte tenu de l'objectif du législateur consistant à prévoir une procédure rapide pour les transgressions disciplinaires légères - que l'intéressé ne puisse plus avancer de faits nouveaux au-delà du délai de trente jours : la décision de l'autorité disciplinaire doit être communiquée à l'intéressé au plus tard quinze jours après l'échéance du délai précité (article 37) et il n'est que normal, dans le cadre d'un litige, qu'après la clôture de la phase contradictoire, de nouveaux éléments ne puissent plus être pris en considération.

B.8.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 s'estiment également discriminées dans l'exercice de leur droit de défense dans une procédure disciplinaire au motif que les témoins peuvent être entendus en l'absence de l'intéressé, alors qu'il n'y a pas d'obligation d'entendre les témoins que l'intéressé estime nécessaires.

Ce grief est dirigé contre l'article 36 de la loi du 13 mai 1999, qui dispose :

« L'autorité disciplinaire ordinaire peut recueillir en tout temps, d'initiative ou sur demande du membre du personnel concerné ou de son défenseur, les dépositions de témoins qu'elle estime nécessaires.

Les dépositions de témoins recueillies après consultation du dossier disciplinaire par le membre du personnel concerné lui sont communiquées. Il dispose d'un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de ces dépositions, pour déposer, s'il échet, un mémoire complémentaire. »

La Cour observe que le rapport introductif doit mentionner, conformément à l'article 33, alinéa 2, 5°, que l'intéressé a le droit de demander l'audition de témoins ou de déposer des pièces.

Ainsi qu'il a déjà été observé (B.8.4.2), il y a, entre la procédure devant l'autorité disciplinaire ordinaire et d'autres procédures disciplinaires, une différence objective qui justifie raisonnablement que, dans le cadre d'une éventuelle sanction disciplinaire légère, l'on ne prenne en compte que les dépositions de témoins actées par écrit que l'autorité disciplinaire estime nécessaires. Compte tenu de l'objectif précité d'une procédure écrite rapide pour les affaires disciplinaires légères, il n'est, en l'espèce, pas question d'une atteinte manifestement disproportionnée aux droits de la défense, dès lors que l'intéressé peut produire la reproduction écrite de témoignages en sa faveur en tant que pièce à l'appui et qu'il peut en tout état de cause réagir aux déclarations écrites de témoins que l'autorité disciplinaire ordinaire estime nécessaires. La décision de l'autorité disciplinaire ordinaire doit d'ailleurs être motivée (article 37, *in fine*) et peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

B.8.4.4. Les requérants dénoncent également le fait que l'intéressé n'est pas informé de l'avis du ministre de la Justice, visé par l'article 24, qui doit être un avis conforme pour la rétrogradation dans le grade, la démission d'office et la révocation et qui n'est pas contraignant pour les autres sanctions disciplinaires lourdes dans le cadre de certains faits ou dans certaines circonstances énumérés à l'article en question.

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.

Certes, comme le fait observer le Conseil des ministres, l'avis peut offrir une garantie supplémentaire, mais en tant qu'il propose une sanction disciplinaire plus lourde et qu'il est suivi, il peut également exercer une influence défavorable vis-à-vis de l'intéressé.

Dans ce cas, la mesure ne saurait se justifier que si l'autorité disciplinaire supérieure, par analogie avec ce que prévoit l'article 54, alinéa 1er, doit indiquer les motifs invoqués dans l'avis et porter ceux-ci, en même temps que la sanction envisagée, à la connaissance de l'intéressé et pour autant que celui-ci ait la possibilité d'introduire, par application de l'article 54, alinéa 2, un mémoire dans les dix jours de la notification, à peine de déchéance. Ainsi interprétée, cette disposition n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8.4.5. Les parties requérantes font également valoir que les intéressés sont discriminés dans leur droit de défense en ce que, dans l'hypothèse d'une sanction disciplinaire lourde, elles ne sont informées du rapport introductif qu'après qu'a été saisie l'autorité disciplinaire supérieure (articles 32 et 33) et en ce que, lorsque l'autorité disciplinaire ordinaire a l'intention d'ordonner une suspension par mesure d'ordre et que l'autorité disciplinaire supérieure n'évoque pas l'affaire, ils n'ont pas la possibilité de se défendre, ni par écrit ni oralement (article 37, alinéa 2).

Le législateur a pu opter pour un régime disciplinaire permettant, pour des manquements mineurs, une procédure rapide et simple devant l'autorité disciplinaire ordinaire, alors que, pour les transgressions disciplinaires lourdes, une procédure offrant davantage de garanties devant l'autorité disciplinaire supérieure est prescrite, en ce compris l'intervention d'un conseil de discipline indépendant.

La différence de traitement résultant de ce choix repose sur un critère objectif : la nature de la sanction disciplinaire potentielle. Ce critère tient à la répartition des compétences entre l'autorité disciplinaire ordinaire et l'autorité disciplinaire supérieure. Etant donné toutefois qu'il ne peut être exclu qu'il n'apparaisse qu'à l'issue d'un premier examen que les manquements invoqués entrent en ligne de compte pour une sanction disciplinaire légère ou au contraire pour une sanction disciplinaire lourde, il n'est pas déraisonnable que le législateur ait prévu un mécanisme permettant d'informer les autorités disciplinaires respectives des conclusions initiales

de chacune d'elles et d'éviter des procédures disciplinaires parallèles et qu'il ait, en particulier, prévu que l'autorité disciplinaire ordinaire doit transmettre l'affaire à l'autorité disciplinaire supérieure lorsqu'elle estime que les faits entrent en ligne de compte pour une sanction disciplinaire lourde (article 32, alinéa 4). Etant donné qu'en outre, l'autorité disciplinaire supérieure doit garantir l'application uniforme du droit disciplinaire (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, p. 3) et que le législateur a voulu instaurer un certain contrôle de l'application envisagée de la sanction disciplinaire légère la plus sévère - la suspension de quinze jours au maximum - (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/6, pp. 22-23), il n'est pas davantage déraisonnable que l'autorité disciplinaire supérieure puisse évoquer l'affaire sur la base de l'article 37, alinéa 2, après que l'autorité disciplinaire ordinaire a communiqué son intention d'infliger la sanction disciplinaire de la suspension.

Certes, l'intéressé n'est pas informé des notifications précitées entre les autorités disciplinaires, mais, compte tenu de la répartition des compétences précitée entre les autorités disciplinaires, ce n'est pas injustifié, étant donné que l'autorité disciplinaire supérieure peut toujours estimer que les faits ne doivent pas donner lieu à une sanction disciplinaire (article 38, alinéa 3) ou peut infliger une sanction légère comme une sanction disciplinaire lourde (article 17, alinéa 2, et article 38, alinéa 4). En ce qui concerne l'article 37, alinéa 2, il convient d'observer en outre qu'avant que l'autorité disciplinaire ordinaire manifeste son intention d'ordonner la suspension par mesure d'ordre, l'intéressé a déjà la possibilité, en vertu de l'article 35, d'introduire un mémoire.

B.8.4.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 s'estiment ensuite discriminées dans l'exercice de leur droit de défense dans la procédure disciplinaire devant l'autorité disciplinaire supérieure et le conseil de discipline.

Les griefs sont plus précisément dirigés contre l'article 54, alinéa 1er, lequel dispose :

« L'avis du conseil de discipline lie l'autorité disciplinaire supérieure en ce qui concerne l'exposé des faits et leur imputabilité au membre du personnel concerné. Si le conseil de discipline estime que les faits imputés au membre du personnel et considérés par lui comme établis, constituent une transgression disciplinaire au sens de l'article 3, cet avis lie l'autorité disciplinaire supérieure. Enfin, l'autorité disciplinaire supérieure ne peut infliger une sanction plus légère que celle proposée par le conseil de discipline. »

Les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent le fait que l'autorité disciplinaire supérieure peut uniquement infliger une sanction plus lourde que celle suggérée par le conseil de discipline. Le caractère contraignant de l'avis du conseil de discipline porterait également atteinte à la présomption d'innocence.

Pour ce qui est du grief précité des parties requérantes selon lequel le caractère contraignant de l'avis du conseil de discipline porterait atteinte à la présomption d'innocence, l'on ne voit pas en quoi l'intéressé serait traité de manière discriminatoire par la disposition entreprise.

L'intervention d'un organe indépendant en matière disciplinaire 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 mieux placées pour se prononcer sur des manquements à l'honneur ou à la dignité de la fonction. Dans la loi du 13 mai 1999, le législateur a offert des garanties supplémentaires à l'intéressé qui risquait une sanction disciplinaire lourde et il a notamment prévu l'intervention d'un organe consultatif indépendant, présidé par un magistrat (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, p. 3). Les parties requérantes ne critiquent pas l'intervention du conseil de discipline en tant que telle, qui a compétence pour rendre des avis, mais bien le caractère partiellement contraignant des avis.

Dans d'autres régimes disciplinaires aussi, le conseil de discipline exerce une fonction d'avis et il est d'usage que l'autorité qui inflige la sanction disciplinaire puisse s'écarter de l'avis qui est rendu, à condition de motiver cette attitude.

Le Conseil des ministres n'indique pas et la Cour n'aperçoit pas ce qui justifie le fait que, spécifiquement à l'égard du personnel des services de police, l'autorité disciplinaire supérieure ne peut imposer une sanction plus légère que celle qui est proposée par le conseil de discipline. L'on ne peut partir du présupposé que l'autorité disciplinaire supérieure voudrait se soustraire à ses responsabilités en prononçant, le cas échéant, une sanction disciplinaire plus légère.

Il s'ensuit que l'article 54, alinéa 1er, dernière phrase, qui dispose que l'autorité disciplinaire supérieure ne peut infliger une sanction plus légère que celle proposée par le conseil de discipline, doit être annulé.

B.8.4.7.1. Dans une branche suivante du premier moyen, ainsi que dans une branche de leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent le fait que les intéressés n'ont pas de possibilité d'appel, alors que l'autorité, par le biais de son droit d'évocation, peut exercer un appel « déguisé ».

Cette branche est dirigée contre les articles 18, 37, alinéa 2, et 38.

En tant qu'elle est dirigée contre l'article 18, cette branche manque en droit (voy. B.6.3), étant donné que l'évocation visée dans cet article dans l'hypothèse de l'absence d'une décision de l'autorité disciplinaire ordinaire ne peut être considérée comme une forme d'appel.

La possibilité d'évocation par l'autorité disciplinaire supérieure conformément aux articles 37, alinéa 2, et 38 n'est pas un appel, mais une mesure qui peut se justifier compte tenu de la répartition des compétences entre les autorités disciplinaires (voy. B.8.4.3).

Les parties requérantes ajoutent ne pas disposer d'une possibilité d'appel en matière disciplinaire, et ce contrairement notamment aux militaires, ce qui serait discriminatoire tant en soi que compte tenu de l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ne sont pas pris en considération, l'article 14 précité, qui s'applique uniquement en matière pénale, et le Protocole précité, qui n'a pas été ratifié par la Belgique.

La Cour observe qu'il n'existe point de principe général de droit du double degré de juridiction. Certes, la loi présentement attaquée ne prévoit pas de recours administratif organisé, mais, ainsi qu'il a été dit explicitement au cours des travaux préparatoires, « toutes les sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours en suspension et en annulation auprès du Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, p. 3). Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, il existe donc bel et bien une possibilité de recours.

Les parties requérantes soutiennent cependant encore que le Conseil d'Etat ne peut procéder qu'à un contrôle « marginal » et peut uniquement annuler la sanction disciplinaire.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la plus haute juridiction administrative procède à un contrôle de pleine juridiction, moyennant le respect du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux de droit en ce compris le principe de bonne administration.

En tant que les parties requérantes dénoncent en outre le fait que le Conseil d'Etat ne connaît pas des faits eux-mêmes, le grief est dirigé contre l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui dispose, depuis la modification opérée par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999, que le Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation, « ne connaît pas du fond des affaires ». Cette disposition n'est pas attaquée dans la présente affaire. La Cour examinera ce grief dans le cadre du recours dans l'affaire n° 1853, qui est effectivement dirigé contre l'article 2 de la loi du 25 mai 1999, sans qu'il soit besoin de joindre les affaires.

B.8.4.7.2. Selon les parties requérantes, il y a également atteinte discriminatoire à la présomption d'innocence en ce que les sanctions disciplinaires sont inscrites et exécutées avant que le Conseil d'Etat statue.

Comme tous les fonctionnaires, les membres du personnel des services de police peuvent introduire une demande de suspension - éventuellement en extrême urgence - comme un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre la sanction disciplinaire. De la présomption d'innocence, il ne peut se déduire qu'un recours dirigé contre la décision de l'autorité disciplinaire aurait effet suspensif. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi le personnel des services de police serait, en l'espèce, discriminé par comparaison avec d'autres fonctionnaires.

B.8.4.7.3. Un autre grief des parties requérantes dans l'affaire n° 1845 porte sur le fait que le prononcé n'est pas public, contrairement à ce que prévoit la procédure devant le conseil de discipline.

L'article 149 de la Constitution garantit le prononcé en audience publique des décisions des cours et tribunaux du pouvoir judiciaire, mais pas des décisions administratives en matière disciplinaire. De la possibilité offerte aux membres du personnel des services de police faisant l'objet de poursuites disciplinaires de demander le traitement public devant le conseil de discipline, il ne résulte pas que le prononcé de la sanction disciplinaire devrait également être public. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi elles seraient discriminées en l'espèce.

B.8.4.7.4. A la fin de leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 1845 dénoncent le fait que le conseil de discipline n'est pas obligé de rendre un avis (article 53), si bien que certains recevront un avis et d'autres non.

L'article 53 entrepris dispose :

« L'avis du conseil de discipline est notifié, dans les quinze jours de la clôture des débats, au membre du personnel concerné et à l'autorité disciplinaire supérieure. Si aucun avis n'est communiqué dans le délai prescrit, le président doit transmettre alors le dossier sans délai pour décision à l'autorité disciplinaire supérieure. »

Il faut partir du principe que le législateur a voulu que le conseil de discipline rende un avis chaque fois que l'autorité disciplinaire supérieure estime que les faits entrent en ligne de compte pour une sanction disciplinaire lourde (article 38, dernier alinéa). La deuxième phrase de l'article 53 règle la situation où le conseil de discipline ne rend pas son avis dans les délais, mais les travaux préparatoires font apparaître que le but était uniquement d'éviter « tout retard inutile dans le traitement du dossier qui serait dû à la transmission administrative » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/3, p. 13, et n° 1965/6, p. 27).

L'intervention assortie d'autant de garanties et de possibilités de défense du conseil de discipline préalable à toute sanction disciplinaire lourde est un élément essentiel du régime disciplinaire pour les services de police instauré par la loi du 13 mai 1999. Il est justifié de prévoir un délai raisonnable dans lequel le conseil de discipline doit rendre un avis, mais il est manifestement disproportionné que l'intervention du conseil de discipline ne doive pas être prise en compte pour la seule raison que le conseil de discipline n'a pas pu émettre d'avis dans le bref

délai de quinze jours après la clôture des débats ou que l'avis n'a pas été notifié dans ce délai à l'intéressé et à l'autorité disciplinaire supérieure.

Il s'ensuit que la deuxième phrase de l'article 53 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et doit par conséquent être annulée.

B.8.5. Le moyen est fondé en tant qu'il est dirigé contre la deuxième phrase de l'article 53 et contre l'interdiction, pour l'autorité disciplinaire supérieure, d'appliquer une sanction plus légère que celle proposée par le conseil de discipline (article 54, alinéa 1er, dernière phrase). Le moyen ne peut être accueilli pour le surplus, sous réserve de l'interprétation de l'article 24 indiquée en B.8.4.4.

Deuxième moyen dans l'affaire n° 1845

B.9.1. Selon les parties requérantes, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, sont violés en ce que le régime disciplinaire est applicable aux membres du corps administratif et logistique et aux membres du personnel de base en formation, de même qu'aux membres du cadre opérationnel des services de police, sans qu'il soit tenu compte des différences fondamentales qui existent entre ces catégories de membres du personnel.

B.9.2. Le moyen est dirigé contre l'article 2 de la loi du 13 mai 1999, qui dispose :

« La présente 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 respectivement visés aux articles 116 et 143 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, à l'exception des membres du personnel en service en vertu d'un contrat de travail. »

B.9.3. En tant qu'il invite à exercer un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les dispositions conventionnelles précitées, le moyen ne peut être pris en considération, pour les raisons mentionnées au B.8.2.

B.9.4. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le nouveau régime disciplinaire prévu pour les services de police intégrés n'a pas uniquement été élaboré en fonction d'un «monopole de violence» des services de police opérationnels. En ce qui concerne le statut disciplinaire des services de police, il n'existe point de différence fondamentale entre les membres du personnel du cadre opérationnel et ceux du cadre administratif et logistique - en formation ou non - qui obligerait le législateur à prévoir un traitement distinct pour ces catégories.

B.9.5. Le moyen ne peut être admis.

Troisième moyen dans l'affaire n° 1845

B.10. Les griefs articulés dans ce moyen étant les mêmes que ceux qui sont invoqués au premier moyen dans l'affaire n° 1845, il peut être renvoyé aux B.8.1 à B.8.5.

Quatrième moyen dans l'affaire n° 1845

B.11.1. Selon les parties requérantes, l'article 25, en tant qu'il habilite les autorités disciplinaires à fouiller les véhicules et effets personnels de l'intéressé et qu'il prévoit un test d'haleine sans en fixer les critères, serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 22 de la Constitution.

B.11.2. En tant que le moyen invite en fait à exercer un contrôle direct au regard du droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti à l'article 22 de la Constitution et aux dispositions conventionnelles précitées, la Cour est sans compétence.

Le moyen peut être interprété en ce sens qu'il dénonce une discrimination, s'agissant du respect de la vie privée, des membres du personnel des services de police par comparaison avec les autres personnes travaillant dans un service public.

Le fait qu'il existe ou non des indications concrètes d'une transgression disciplinaire sur la base desquelles l'article 25 autorise la fouille des véhicules et effets personnels de l'intéressé constitue un critère objectif pour la différence de traitement, qui présente un rapport raisonnable avec le but poursuivi par le législateur, consistant à prévoir un régime disciplinaire praticable. La fouille des véhicules et effets personnels de l'intéressé qui se trouvent sur le lieu du travail, pour autant qu'elle ait exclusivement lieu en fonction d'une enquête disciplinaire sur la base d'indications concrètes, ne porte pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution et par les dispositions conventionnelles précitées.

Pour ce qui est du test d'haleine, qui, selon les dispositions entreprises, peut être imposé «le cas échéant», il a été affirmé au cours des travaux préparatoires qu'il «pourrait être imposé indépendamment d'une procédure disciplinaire» (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1965/1, p. 13). Il faut partir du principe que l'on veut dire ici qu'il ne peut être procédé à un test d'haleine que lorsque des éléments concrets font apparaître - pendant le service - que l'intéressé est sous influence. Ainsi interprétée, la mesure ne constitue pas une ingérence injustifiée dans la vie privée.

B.11.3. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

annule dans la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police :

- l'article 25, alinéa 1er, première et deuxième phrases, en tant qu'il porte sur l'enquête disciplinaire qui concerne l'intéressé lui-même ou qui pourrait le concerner;

- l'article 53, deuxième phrase;

- l'article 54, alinéa 1er, dernière phrase;

rejette les recours pour le surplus.

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 25 janvier 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets