

Numéros du rôle : 2187 et 2188
Arrêt n° 66/2002 du 28 mars 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet des questions préjudicielles

Par deux arrêts n^{os} 95.628 et 95.629 du 21 mai 2001 en cause de J. Deteye et D. Deschauer contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 31 mai 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il prévoit que la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération est infligée ' en premier et dernier ressort ', alors qu'en vertu de la réglementation qui leur est applicable, tous les autres fonctionnaires, comme les agents de l'Etat, les agents communaux et, notamment, les membres des Forces armées, ont la faculté d'introduire un recours administratif contre une sanction disciplinaire qui leur est infligée ou contre une proposition de sanction disciplinaire qui est formulée à leur encontre ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

J. Deteye, maréchal des logis à la gendarmerie, a introduit auprès du Conseil d'Etat une requête par laquelle il demande l'annulation de la décision du commandant de la Réserve générale de la gendarmerie du 19 août 1996 qui lui inflige la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération à concurrence de huit heures de prestations.

D. Deschauer, maréchal des logis-chef à la gendarmerie, a introduit auprès du Conseil d'Etat une requête par laquelle il demande l'annulation de la décision du commandant de la Réserve générale de la gendarmerie du 19 août 1996 qui lui inflige la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération à concurrence de huit heures de prestations.

Les requérants allèguent notamment que l'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il les prive de tout recours administratif alors que les autres fonctionnaires - en ce compris les fonctionnaires communaux et les militaires - bénéficient de cette garantie. A leur demande, le Conseil d'Etat pose, dans les deux affaires, la question préjudicielle précitée.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnances du 31 mai 2001, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 13 juin 2001, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 août 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 4 septembre 2001.

Par ordonnance du 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège par le juge E. Derycke.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Deteye et D. Deschauer, ayant élu domicile chez Me T. Vermeire, avenue des Scarabées 11, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 10 octobre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 31 octobre 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- J. Deteye et D. Deschauer, par lettre recommandée à la poste le 29 novembre 2001;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 3 décembre 2001.

Par ordonnance du 29 novembre 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 31 mai 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 30 janvier 2002, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 19 février 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 31 janvier 2002.

A l'audience publique du 19 février 2002 :

- a comparu le conseiller E. Van Rossem, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et L. François ont fait rapport;
- la partie précitée a été entendue;
- 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.

IV. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans leur mémoire commun, J. Deteye et D. Deschauer reprennent l'exposé d'une branche de leur premier moyen pris devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Il est tout d'abord fait référence à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Dans cet avis, une violation de l'article 10 de la Constitution avait été constatée, en ce qu'une possibilité de recours n'avait été prévue que pour certaines sanctions. Le législateur a donné suite à cette observation en supprimant la possibilité de recours pour toutes les sanctions. Les intéressés soutiennent toutefois qu'il ne saurait exister d'égalité dans l'illégalité ni, *a fortiori*, dans l'inconstitutionnalité.

A.1.2. Le Conseil des ministres, en revanche, estime que l'avis du Conseil d'Etat n'a nullement pour effet qu'une procédure de recours devrait être instaurée pour l'ensemble des mesures disciplinaires prévues. Ainsi qu'il est expliqué dans les travaux préparatoires, le législateur aurait d'ailleurs tenu compte des observations du Conseil d'Etat.

A.2.1. J. Deteye et D. Deschauer estiment que l'absence d'une procédure de recours viole tout à la fois le principe constitutionnel d'égalité et les droits fondamentaux formulés dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le Septième Protocole additionnel à cette Convention. Il n'existerait pas de justification pour les priver de la possibilité de recours, dès lors qu'il apparaît que tous les fonctionnaires et militaires disposent d'au moins une procédure de recours. En vue d'appuyer leur point de vue, ils font référence à la doctrine en la matière.

A.2.2. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que tous les agents qui font l'objet d'une sanction disciplinaire ont la possibilité d'introduire un recours en annulation contre celle-ci auprès du Conseil d'Etat, mais que tous les agents ne doivent pas introduire un recours administratif avant de pouvoir s'adresser au Conseil d'Etat. Le principe d'égalité n'impliquerait pas non plus que tous les agents soient soumis aux mêmes obligations et bénéficient des mêmes avantages.

Dans le cadre de la démilitarisation de la gendarmerie, le statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie différerait objectivement et raisonnablement de celui des militaires et d'autres services de police. Le fait que les gendarmes partagent avec la police judiciaire auprès des parquets et la police communale la qualité de fonctionnaire de police de la police judiciaire n'impliquerait pas qu'ils doivent être soumis aux mêmes règles. La Cour aurait déjà accepté une différence de traitement de ces catégories dans d'autres matières (arrêt n° 62/93). En ce qui concerne le personnel de l'Etat, le Conseil des ministres observe qu'un agent de l'Etat peut certes introduire un recours contre une proposition définitive de sanction, mais qu'il ne s'agirait que d'un recours contre une proposition et donc pas d'un second degré de juridiction. En ce qui concerne la protection juridique administrative contre les sanctions disciplinaires infligées au personnel communal, le Conseil des ministres conclut qu'on ne peut pas davantage parler de façon générale d'un double degré de juridiction : dans certains cas, il n'est prévu aucun recours administratif organisé et, dans d'autres cas, il est seulement question d'une tutelle d'approbation dans laquelle l'instance d'appel ne détient aucun droit de réformation.

Le Conseil des ministres estime pouvoir conclure de ceci que les autres fonctionnaires n'ont pas toujours la possibilité d'introduire un recours administratif contre les sanctions disciplinaires. Le contrôle de constitutionnalité demandé ne s'imposerait dès lors pas. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres pose même la question de savoir s'il peut être question d'une violation du principe d'égalité lorsque la catégorie qui estime être discriminée jouit de garanties procédurales plus étendues.

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, J. Deteye et D. Deschauer considèrent que l'examen descriptif proposé par le Conseil des ministres ne suffit pas pour justifier la différence de traitement ni pour démontrer que les catégories ne pourraient résister au contrôle de comparabilité. A l'égard des mesures examinées - de l'avertissement à la démission d'office -, ces catégories seraient, selon eux, parfaitement comparables. Selon la Constitution, les gendarmes et les militaires font ensemble encore toujours partie de la force publique. Les requérants devant le Conseil d'Etat se demandent si la démilitarisation peut justifier que, dans le nouveau statut, compte tenu des effets (patrimoniaux) des sanctions disciplinaires, une possibilité de recours qui existait antérieurement puisse être supprimée. Par la démilitarisation, le statut des gendarmes se rapprocherait en outre davantage de celui des services de police et des fonctionnaires. Les différences en matière de droit de grève et de liberté d'expression ne seraient pas pertinentes en la matière.

A.3. Enfin, J. Deteye et D. Deschauer soulignent encore que dans le régime disciplinaire militaire qui était en vigueur jusqu'au 30 juin 1994, outre la possibilité ordinaire de recours, le commandant de la gendarmerie avait le droit d'annuler, d'office ou sur demande, la décision finale infligeant une sanction. Dans le nouveau régime disciplinaire, il n'existe non seulement plus aucune possibilité de recours, mais le recours auprès du commandant de la gendarmerie est également exclu pour les peines supérieures à l'avertissement ou au blâme.

A.4. Le Conseil des ministres souligne encore que la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police prévoit elle aussi que les sanctions disciplinaires sont en principe imposées en premier et dernier ressort. De même qu'en matière pénale, la règle du double degré de juridiction ne constitue pas un principe général de droit (Cass., 9 septembre 1986, A.C. 1986-1987), un tel principe n'existerait pas davantage en matière administrative. Tout particulièrement en matière disciplinaire, le législateur ne serait pas tenu d'organiser une procédure d'appel administrative.

- B -

B.1. L'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie dispose :

« Les sanctions portées par l'article 24/13, § 1er, sont infligées en premier et dernier ressort.

Toutefois, lorsque la sanction prononcée est l'une de celles portées par l'article 24/13, § 1er, 1° et 2°, elle peut être annulée par le commandant de la gendarmerie, d'office ou à la demande du membre du personnel concerné, selon les modalités fixées par le Roi :

1° s'il y a eu violation des règles de procédure;

2° s'il est apporté la preuve que l'intéressé n'a pas commis la faute disciplinaire ayant motivé la sanction infligée et que cette preuve n'a pu être apportée au cours de la procédure pour un motif indépendant de la volonté de l'intéressé;

3° si le commandant de la gendarmerie estime que les faits ne constituent pas une faute disciplinaire dans les circonstances de la cause. »

Les sanctions disciplinaires visées à l'article 24/13, § 1er, sont (1°) l'avertissement, (2°) le blâme, (3°) la retenue de rémunération, (4°) la non-activité, (5°) la rétrogradation disciplinaire, (6°) la mise à la pension d'office et (7°) la démission d'office.

Les dispositions précitées sont abrogées à dater du 1er avril 2001 (articles 15 et 56 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police). Elles sont toutefois encore applicables aux litiges dont le juge *a quo* est saisi.

B.2. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si l'alinéa 1er de l'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération est infligée aux membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie en premier et dernier ressort, alors que tous les autres fonctionnaires, comme les agents de l'Etat, les agents communaux et, notamment, les membres des Forces armées, ont la faculté d'introduire un recours administratif contre une sanction disciplinaire qui leur est infligée ou contre une proposition de sanction disciplinaire formulée à leur encontre.

B.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.4. Abstraction faite du droit pénal (voy. article 14.5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), il n'existe point de principe général de droit assurant un double degré de juridiction. Il n'existe pas non plus de principe général de droit qui garantirait la possibilité d'introduire un recours administratif contre une sanction disciplinaire.

Par conséquent, le législateur n'était pas obligé de prévoir une procédure de recours administrative, à la condition toutefois que le droit des membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie à un contrôle juridictionnel soit garanti.

B.5. Il ressort des arrêts de renvoi qu'un recours en annulation peut être introduit auprès du Conseil d'Etat contre la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération infligée à un membre du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie. Le Conseil d'Etat peut également ordonner la suspension de l'exécution de cette sanction.

B.6. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la plus haute juridiction administrative procède à un contrôle de pleine juridiction tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait et si la sanction infligée n'est pas

manifestement disproportionnée par rapport au fait établi. Certes, le Conseil d'Etat ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité concernée, mais lorsqu'il annule cette dernière décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : lorsque l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'intéressé est réputé ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Les membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie disposent donc d'une garantie juridictionnelle pleine et entière contre la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération qui peut leur être infligée.

B.7. La disposition en cause n'a pas pour effet de limiter de manière disproportionnée les droits des personnes concernées. La question préjudicielle appelle par conséquent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il dispose que la sanction disciplinaire de la retenue de rémunération est infligée en premier et dernier ressort.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 mars 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts