

Numéro du rôle : 2290
Arrêt n° 164/2002 du 13 novembre 2002

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 24/13, § 1er, 24/24, § 1er, 24/25 et 24/39 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 du président A. Arts et du juge L. François, faisant fonction de président, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, 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 arrêt n° 100.521 du 5 novembre 2001 en cause de P. Seeuws contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 novembre 2001, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il dispose que la peine disciplinaire de la mise à la pension d'office est infligée ' en premier et dernier ressort ', alors que tous les autres fonctionnaires, tels que les agents de l'Etat, les agents communaux et plus particulièrement les membres des Forces armées ont la possibilité, en vertu de la réglementation qui leur est applicable, de former un recours administratif contre une peine disciplinaire qui leur est infligée ou contre une proposition de peine disciplinaire, formulée à leur égard ?

2. Les articles 24/13-1, 24/24-1, 24/25-1 et 24/39 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où ils ne permettent pas à l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire assortie d'un sursis, alors que les membres des Forces armées bénéficient effectivement de cet avantage, conformément à l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

P. Seeuws, premier maréchal des logis à la gendarmerie, a introduit auprès du Conseil d'Etat une requête tendant à l'annulation de l'arrêté royal n° 388 du 23 juin 1997 par lequel il est mis à la pension d'ancienneté au 1er septembre 1997 par voie de mesure disciplinaire.

Dans un premier moyen, le requérant fait valoir que l'article 24/25 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie viole notamment les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il se voit privé de tout recours administratif, alors que d'autres fonctionnaires, comme les agents communaux et les militaires, bénéficient quant à eux de cette garantie.

Dans un second moyen, le requérant fait valoir que la loi précitée du 27 décembre 1973 viole notamment les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette loi ne permet pas aux gendarmes d'obtenir un sursis d'exécution des sanctions disciplinaires, alors que cette possibilité existe pour les membres des forces armées.

A sa demande, le Conseil d'Etat pose les questions préjudicielles reproduites ci-avant, après avoir adapté la formulation et après avoir estimé que les deux moyens sont non fondés, abstraction faite des irrégularités dénoncées par le requérant, lesquelles sont l'effet d'un prétendu traitement inégal qui réside dans la loi elle-même et font l'objet desdites questions posées à la Cour.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 20 novembre 2001, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 janvier 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 janvier 2002.

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Seeuws, faisant élection de domicile à 1000 Bruxelles, avenue des Scarabées 11, par lettre recommandée à la poste le 1er février 2002;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 février 2002.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 mars 2002.

Par ordonnance du 26 mars 2002, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire en réponse, à la suite de la demande du Conseil des ministres du 22 mars 2002.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 28 mars 2002.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- P. Seeuws, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2002;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 19 avril 2002.

Par ordonnance du 30 avril 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 20 novembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 juin 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 27 juin 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 11 juin 2002.

Par ordonnance du 27 juin 2002, le juge L. François, faisant fonction de président, a complété le siège par le juge J.-P. Moerman.

A l'audience publique du 27 juin 2002 :

- ont comparu :

. Me G. Van Grieken, avocat au barreau de Bruxelles, pour P. Seeuws;

. le conseiller E. Van Rossem, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *En ce qui concerne la première question préjudicielle*

A.1. Dans son mémoire, P. Seeuws reprend l'exposé du 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. P. Seeuws soutient toutefois qu'il ne saurait exister d'égalité dans l'illégalité ni, *a fortiori*, dans l'inconstitutionnalité.

A.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.3. P. Seeuws estime que l'absence d'une procédure de recours viole le principe constitutionnel d'égalité. Il n'existerait pas de justification pour le 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 son point de vue, il fait référence à la doctrine en la matière.

A.4. 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.

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.

A.5. Dans son mémoire en réponse, P. Seeuws considère 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 lui, parfaitement comparables. Selon la Constitution, les gendarmes et les militaires font ensemble encore toujours partie de la force publique. Il se demande 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.

*En ce qui concerne la seconde question préjudicielle*

A.6. Dans son mémoire, P. Seeuws reprend l'exposé concernant le deuxième moyen qu'il a développé devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Il y fait référence à la jurisprudence de la Cour (notamment à l'arrêt n° 29/97) et du Conseil d'Etat.

Il estime en substance que le principe d'égalité est violé en ce qu'il ne peut se voir accorder un sursis d'exécution d'une sanction disciplinaire, alors que cette possibilité existe à l'égard des membres des forces armées.

P. Seeuws souligne encore que les deux questions préjudicielles sont étroitement liées.

A.7. Le Conseil des ministres estime qu'il ne ressort pas des dispositions de la loi du 27 décembre 1973 mentionnées dans la seconde question préjudicielle que l'autorité disciplinaire pourrait infliger des sanctions disciplinaires avec ou sans sursis. En effet, ces dispositions portent uniquement sur d'autres éléments du régime disciplinaire. La prétendue violation du principe d'égalité ne découle dès lors pas des dispositions soumises à la censure de la Cour.

Le Conseil des ministres observe encore que s'il avait explicitement prévu une procédure de sursis pour les seuls membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, le législateur aurait offert à une seule catégorie de fonctionnaires un avantage insusceptible de justification raisonnable. Dans cette même hypothèse, le statut disciplinaire des membres du corps opérationnel de la gendarmerie dérogerait en outre à celui des autres services de police, alors que la loi du 24 juillet 1992, qui a modifié la loi du 27 décembre 1973, a précisément entendu rapprocher davantage les statuts disciplinaires respectifs.

A.8. Dans son mémoire en réponse, P. Seeuws estime que l'argumentation susvisée du Conseil des ministres est contradictoire : d'une part, les dispositions en cause n'interdiraient pas formellement d'infliger une sanction disciplinaire avec sursis et, d'autre part, l'octroi d'une possibilité expresse d'accorder pareil sursis serait discriminatoire.

- B -

*Quant à la première question préjudicielle*

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, (6°) la mise à la pension d'office et (7°) la démission d'office.

Les dispositions précitées ont été abrogées à la date 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 pendants devant la juridiction *a quo*.

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 peine disciplinaire de la mise à la pension d'office est infligée en premier et dernier ressort à un membre du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, alors que tous les autres fonctionnaires, tels que les agents de l'Etat, les agents communaux et plus particulièrement les membres des forces armées, ont la possibilité de former un recours administratif contre une peine

disciplinaire qui leur est infligée ou contre une proposition de peine disciplinaire formulée à leur égard.

B.3. La différence de traitement de certaines catégories de personnes résultant de l'application de procédures différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait y avoir discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des parties concernées.

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

Le législateur n'était, dès lors, pas tenu de prévoir une procédure de recours administratif, lorsqu'est garanti le droit des membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie à un contrôle juridictionnel.

B.5. Comme le fait apparaître l'arrêt de renvoi, un recours en annulation peut être introduit auprès du Conseil d'Etat contre la peine disciplinaire de la mise à la pension d'office, infligée à un membre du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie. Le Conseil d'Etat peut également ordonner la suspension de l'exécution.

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 à part entière contre la peine disciplinaire de la mise à la pension d'office 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.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la deuxième question préjudicielle*

B.9. La deuxième question préjudicielle porte sur les articles 24/13, § 1er, 24/24, § 1er, 24/25 et 24/39 de la loi précitée du 27 décembre 1973, qui énoncent :

« Art. 24/13, § 1er. Les sanctions disciplinaires sont :

1° l'avertissement, avec ou sans notation défavorable;

2° le blâme;

3° la retenue de rémunération;

4° la non-activité par mesure disciplinaire;

5° la rétrogradation disciplinaire;

6° la mise à la pension d'office, précédée ou non de la non-activité par mesure disciplinaire;

7° la démission d'office.

Ces sanctions disciplinaires ne sont applicables qu'aux membres du personnel de carrière. »

« Art. 24/24, § 1er. La sanction visée à l'article 24/13, § 1er, 4°, est infligée par le Ministre de l'Intérieur après avis du conseil d'enquête.

Les sanctions visées à l'article 24/13, § 1er, 5° et 7°, sont infligées, après avis du conseil d'enquête, par le Roi s'il s'agit d'un officier, et par le Ministre de l'Intérieur s'il s'agit d'un sous-officier.

La sanction visée à l'article 24/13, § 1er, 6°, est infligée, après avis du conseil d'enquête, par le Roi. »

« Art. 24/25. 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. »

« Art. 24/39. Les sanctions disciplinaires prononcées de manière définitive sont inscrites sans délai au feuillet des sanctions disciplinaires.

Sans préjudice de leur exécution, les sanctions visées à l'article 24/13, § 1er, 1° à 3°, sont radiées d'office du feuillet des sanctions disciplinaires après un délai de trois ans, pour autant qu'aucune nouvelle sanction disciplinaire ne soit intervenue pendant ce délai.

Sans préjudice de leur exécution, les sanctions visées à l'article 24/13, § 1er, 4° et 5°, peuvent, à la demande de l'intéressé, être radiées par l'autorité qui les a infligées après une période de cinq ans.

L'autorité disciplinaire ne peut refuser la radiation visée à l'alinéa 3, que si de nouveaux éléments susceptibles de justifier un tel refus sont apparus.

Les délais visés aux alinéas 2 et 3 prennent cours à la date à laquelle la sanction disciplinaire a été prononcée. »

Les dispositions précitées ont été abrogées à la date 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). En ce qui concerne l'article 24/39, l'article 15, § 2, de la susdite loi du 27 décembre 2000 prévoit que cette disposition est maintenue en vigueur « à l'égard des punitions disciplinaires prononcées visées dans cet article ». Les dispositions en cause sont encore applicables aux litiges pendants devant la juridiction *a quo*.

B.10. Le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions précitées de la loi du 27 décembre 1973 violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles ne permettent pas à l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire assortie d'un sursis, alors que les membres des forces armées bénéficient de cet avantage.

B.11. Selon le Conseil des ministres, la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination ne découle pas des dispositions soumises au contrôle de la Cour puisque ces dispositions ne porteraient pas sur la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire assortie d'un sursis mais bien sur d'autres éléments de la réglementation disciplinaire.

Cette façon de voir ne saurait être admise puisque c'est précisément l'absence dans ces dispositions de la possibilité de prononcer une peine disciplinaire assortie d'un sursis à l'égard du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, alors que les membres des forces armées peuvent bénéficier de cet avantage, qui crée, à l'estime du juge *a quo*, la différence de traitement au sujet de laquelle il interroge la Cour.

B.12. La différence de traitement entre les membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie et les membres des forces armées qui découle de l'application de leurs statuts disciplinaires respectifs n'implique pas en soi de discrimination. Il ne pourrait y avoir discrimination que si la différence de traitement n'était pas raisonnablement justifiée.

B.13.1. Comme l'indiquent ses travaux préparatoires, la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, qui a instauré les dispositions en cause, visait principalement, dans le cadre de la démilitarisation de la gendarmerie, à doter la gendarmerie d'un statut disciplinaire propre, mais néanmoins plus proche de ceux des autres services de police (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1428/1, pp. 1-3).

B.13.2. Il appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu ou non de prévoir que puisse être accordé le sursis, comme modalité de l'exécution d'une peine disciplinaire. En l'espèce, le choix de la règle la plus rigoureuse n'est pas sans justification, eu égard au fait que les forces de police sont en permanence un acteur essentiel pour le fonctionnement et le maintien de l'ordre juridique interne.

B.14. La deuxième question préjudicielle appelle 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 mise à la pension d'office est infligée en premier et dernier ressort.

- Les articles 24/13, § 1er, 24/24, § 1er, 24/25 et 24/39 de la loi précitée ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils ne permettent pas à l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire assortie d'un sursis.

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 13 novembre 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts