

Numéro du rôle : 4964
Arrêt n° 79/2011 du 18 mai 2011

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 71 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 204.707 du 3 juin 2010 en cause de Marcel Staelen contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 juin 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 71 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il interdit le renouvellement du mandat d'un membre du personnel qui a subi la sanction lourde de la retenue de traitement alors que cette sanction, en vertu de l'article 79 de la même loi, n'implique pas la possibilité d'imposer une fin prématurée de mandat et que, en cas d'une sanction lourde plus sévère, la fin prématurée du mandat ne peut être décidée qu'à la suite d'une intervention du conseil de police ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Marcel Staelen, demeurant à 7110 La Louvière, rue Duriaux 1;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 23 mars 2011 :

- ont comparu :

. Me J. Sautois *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour Marcel Staelen;

. Me G. Pijcke, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparait également *loco* Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Marcel Staelen est désigné chef de corps de la police locale de la zone de police boraine pour une durée de cinq ans par un arrêté royal du 7 décembre 2001.

Le 8 juin 2006, le ministre de l'Intérieur lui inflige la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 10 % durant deux mois. Le 7 août 2006, Marcel Staelen introduit un recours en annulation contre cette décision.

Le 26 janvier 2006, Marcel Staelen sollicite le renouvellement de son mandat de chef de corps, ce dont le conseil de police prend acte lors de sa séance du 15 février 2006. Aucune suite n'ayant été donnée à cette demande, Marcel Staelen poursuit l'exercice de son mandat au-delà du terme prévu de cinq ans.

Par arrêté royal du 14 avril 2009, Marcel Staelen est nommé au grade de commissaire divisionnaire de police avec effet au 22 décembre 2004 tandis qu'il est mis fin à son mandat de chef de corps de la zone de police boraine à défaut de satisfaction aux conditions de son renouvellement. La condition à laquelle il n'est pas satisfait, en l'espèce, est relative à la sanction disciplinaire lourde non effacée infligée le 8 juin 2006. Le 15 juin 2009, Marcel Staelen introduit un recours en annulation partielle de l'arrêté royal du 14 avril 2009.

A l'appui de ce dernier recours en annulation, Marcel Staelen fait notamment valoir que la loi du 26 avril 2002 « relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police » établit une discrimination entre ceux qui font l'objet d'une sanction disciplinaire lourde selon qu'ils sont en cours de mandat ou qu'ils en demandent le renouvellement et sollicite que la Cour soit interrogée à ce propos.

Le Conseil d'Etat décide dès lors de poser la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Conseil des ministres*

A.1. A titre principal, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

D'une part, la circonstance que la sanction disciplinaire de la retenue de traitement ne permet pas à l'autorité de mettre fin anticipativement au mandat de l'agent auquel une telle sanction est infligée est étrangère à la disposition en cause mais trouve sa source dans l'article 79 de la loi en cause. La question préjudicielle vise donc une disposition qui n'est pas le siège de l'éventuelle discrimination.

D'autre part, l'absence de sanction disciplinaire lourde comme condition de renouvellement s'applique à tous les titulaires de mandat, de telle sorte qu'il n'apparaît pas quelles sont les catégories de personnes qui feraient l'objet d'une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Du reste, le Conseil d'Etat a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'interroger la Cour sur la constitutionnalité de l'article 71 de la loi en cause en tant qu'il prévoit que toute sanction disciplinaire lourde est un obstacle au renouvellement du mandat.

A.2.1. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il existe certes une différence de traitement entre les titulaires d'un mandat au sein de la police fédérale et locale, selon la sanction disciplinaire qui leur est infligée, mais que cette différence est raisonnablement justifiée.

En règle, il appartient au législateur de déterminer la gravité des sanctions qui peuvent être prononcées en cas d'infraction ou de manquement disciplinaire. En l'espèce, la différence de traitement résultant de ce choix repose sur un critère objectif, à savoir la nature de la sanction disciplinaire.

Il est par ailleurs raisonnablement justifié de prévoir que les sanctions disciplinaires les plus lourdes se voient attribuer des conséquences plus graves, notamment la fin prématurée du mandat, que les sanctions disciplinaires moins lourdes, comme la retenue de traitement.

En outre, la différence de traitement en cause s'inscrit dans la logique de la nomenclature des sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées aux membres du personnel de police. En effet, l'article 11 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police interdit « d'imposer des conséquences pécuniaires supplémentaires » à la sanction de la retenue de traitement. Une telle interdiction n'existe pas pour les autres sanctions disciplinaires. Or, la fin prématurée du mandat a incontestablement des

conséquences pécuniaires puisque le titulaire du mandat perd le supplément de traitement dû pour l'exercice du mandat. A l'inverse, le non-renouvellement du mandat ne peut être considéré comme impliquant des conséquences pécuniaires supplémentaires puisque le droit au supplément de traitement a, par hypothèse, disparu avec l'achèvement du précédent mandat.

A.2.2. Quant à l'absence de toute sanction disciplinaire lourde comme condition de renouvellement, elle est également fondée sur un critère objectif (la nature de la sanction) et raisonnablement justifiée. Le législateur a en effet pu considérer que le renouvellement du mandat devait obéir aux mêmes conditions que celles qui sont posées pour la première désignation. L'absence de sanction disciplinaire lourde non effacée est d'ailleurs une condition communément requise au cours de la carrière des membres des services de police.

Il ne peut davantage être fait grief au législateur de ne pas avoir aligné le régime du renouvellement de mandat sur celui de la fin prématurée de celui-ci. Les deux opérations sont en effet différentes. Il est assurément plus grave de mettre fin prématurément à un mandat que de ne pas le renouveler.

A.2.3. Enfin, il est raisonnablement justifié de limiter le pouvoir d'appréciation de l'autorité de désignation à l'hypothèse de la fin prématurée du mandat et de ne pas l'étendre à l'hypothèse du renouvellement. Dans ce dernier cas, il s'agit en effet d'examiner si le candidat satisfait aux conditions du renouvellement et de déterminer si sa demande est recevable. Or, il n'est pas d'usage de permettre à l'autorité chargée d'effectuer une désignation d'apprécier l'opportunité d'appliquer les conditions de pareille désignation. En revanche, la fin prématurée du mandat est une conséquence qui s'ajoute aux sanctions disciplinaires lourdes visées à l'article 79 de la loi en cause et il est justifié de reconnaître à l'autorité de désignation le pouvoir d'apprécier si elle doit intervenir.

En toute hypothèse, le conseil de police dispose également d'une marge d'appréciation lors du renouvellement du mandat. En effet, l'article 49 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, prévoit que le conseil de police peut remettre un avis négatif motivé, lequel fait obstacle à la demande de renouvellement.

#### *Position de Marcel Staelen*

A.3. Le requérant devant le Conseil d'Etat estime que la question préjudicielle est recevable.

En effet, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, il n'est pas allégué que l'article 79 de la loi en cause serait inconstitutionnel, si bien qu'il se comprend tout à fait que cette disposition ne soit pas visée par la question préjudicielle.

Par ailleurs, il ressort nettement de la question préjudicielle qu'il est demandé à la Cour de comparer la situation des mandataires s'étant vu infliger la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement et qui, du fait de la loi, ne peuvent être privés prématurément de leur mandat avec celle des mandataires s'étant vu infliger la même sanction disciplinaire et qui se voient privés du droit de solliciter le renouvellement de leur mandat.

A.4. Les sanctions disciplinaires applicables aux membres des services de police se divisent en deux catégories. Il y a, d'une part, les sanctions légères, à savoir l'avertissement et le blâme, et, d'autre part, les sanctions lourdes que sont la retenue de traitement, la suspension disciplinaire de maximum trois mois, la rétrogradation dans l'échelle de traitement, la démission d'office et la révocation.

En l'espèce, le requérant est privé de la possibilité d'obtenir le renouvellement de son mandat en raison de l'article 71, alinéa 1er, 4°, de la loi du 26 avril 2002 précitée. Il se déduit implicitement mais certainement de l'alinéa 1er, 5°, de la même disposition que le législateur a estimé que le mandataire qui avait fait l'objet d'une sanction lourde, quelle qu'elle soit, ne pourrait bénéficier d'un renouvellement de son mandat.

Or, pareille disposition entre en contradiction avec l'article 79 de la même loi qui prévoit une simple faculté de mettre un terme anticipativement au mandat et ce uniquement lorsque le mandataire encourt une sanction disciplinaire plus lourde que la retenue de traitement. En outre, le législateur a laissé une marge d'appréciation

dans l'exécution de cet article 79, dont le Roi a usé afin d'exiger que la fin prématurée du mandat de chef de corps ne puisse être prononcée que si le conseil de police le requiert (article 7.3.104 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police).

Il s'ensuit tout d'abord qu'il est impossible de mettre fin au mandat prématurément pour raison disciplinaire lorsque la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre du mandataire est une retenue de traitement. En outre, c'est au conseil de police d'apprécier, pour les sanctions disciplinaires plus lourdes, s'il s'indique de solliciter la fin prématurée du mandat, à l'exception des sanctions de la démission d'office et de la révocation qui interdisent, par hypothèse, la poursuite du mandat dès leur prononcé.

A.5. Le législateur a donc mis sur pied des régimes juridiques très distincts selon qu'il s'agit d'apprécier si un chef de corps ayant subi une sanction disciplinaire lourde peut poursuivre l'exercice de son mandat ou obtenir le renouvellement de celui-ci. C'est au regard de cette différence de traitement qu'il convient d'apporter une réponse à la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat.

A.6. Il peut difficilement être contesté que les deux situations sont comparables. En effet, il s'agit, dans les deux cas, de chefs de corps qui ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire lourde et qui entendent pouvoir exercer la fonction pour laquelle ils ont été mandatés.

A.7. Ensuite, il faut présumer, à ce stade, les intentions du législateur et supposer qu'il a dû poursuivre deux objectifs distincts.

En adoptant l'article 79 de la loi en cause, il semble avoir voulu éviter que, contre l'avis du conseil de police, un chef de corps sanctionné disciplinairement doive abandonner son mandat alors même qu'il remplirait efficacement sa fonction. Telle est la raison pour laquelle une retenue de traitement ne peut entraîner de fin prématurée du mandat et que celle-ci n'est possible pour une suspension d'au maximum trois mois ou une rétrogradation dans l'échelle barémique qu'à la demande du conseil de police.

En adoptant l'article 71 de la loi en cause, le législateur semble avoir voulu empêcher qu'un chef de corps qui a fait l'objet d'une sanction disciplinaire lourde puisse obtenir un renouvellement de son mandat afin de garantir que la fonction ne puisse être exercée que par des mandataires à qui rien de grave n'a jamais été reproché.

Force est de constater que ces deux objectifs sont contradictoires, sinon inconciliables. Il est donc difficile, sinon impossible, de les considérer comme légitimes dès lors qu'ils coexistent.

A.8. En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, il est par ailleurs difficile de comprendre les raisons pour lesquelles le législateur a, dans le cas de la fin prématurée de mandat, établi une distinction entre les différentes sanctions lourdes et les a traitées de manière identique dans le cas du renouvellement de mandat. En effet, le système actuel aboutit à la conséquence manifestement discriminatoire, eu égard au droit à l'accès aux emplois publics, que le mandataire qui a subi la sanction lourde la plus légère est protégé par la loi contre la fin prématurée de son mandat, mais se voit, en revanche, interdire automatiquement tout renouvellement de mandat.

On ne saurait souscrire à l'argument selon lequel le renouvellement du mandat doit obéir aux mêmes conditions que celles qui sont posées pour la première désignation au mandat. En effet, la situation de celui qui pose sa candidature à l'exercice d'un mandat n'est pas identique à celle de celui qui en sollicite le renouvellement. Dans le dernier cas, en effet, l'autorité de désignation est informée de manière précise des aptitudes du candidat au renouvellement. Si le législateur estimait que le simple fait de s'être vu administrer une sanction disciplinaire lourde interdit l'exercice d'une fonction de chef de zone, il convenait non seulement de faire de l'absence d'une telle sanction une condition d'accès ou de renouvellement du mandat, mais également une condition d'exercice de celui-ci.

Il n'est pas davantage raisonnable de justifier la différence de traitement en cause en ce qu'il est plus grave de faire l'objet d'une fin prématurée de mandat que d'être privé de la possibilité de solliciter le renouvellement de celui-ci. En effet, dans les deux cas, le mandataire se voit privé de la possibilité d'exercer son mandat plus avant.

A supposer même qu'il soit plus grave de subir une fin prématurée de mandat, ceci ne permettrait pas de justifier que celui qui subit la sanction lourde la plus légère se voit interdire purement et simplement le renouvellement de son mandat alors que celui qui a subi une sanction plus lourde peut, sous certaines conditions, continuer à exercer celui-ci.

Par ailleurs, le législateur a laissé au Roi la possibilité de ne permettre la fin prématurée d'un mandat de chef de corps que si le conseil de police, qui est en première ligne pour apprécier la manière de réaliser l'intérêt général dans la zone, estime qu'elle s'impose. Or, en prévoyant qu'une sanction lourde, même la plus légère d'entre elles, interdit tout renouvellement du mandat, le législateur ne permet pas au conseil de police d'apprécier comment poursuivre au mieux l'intérêt général dans sa zone. Le caractère discriminatoire de l'article 71 de la loi en cause frappe donc aussi les conseils de police qui, dans ce cas précis, sont privés de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire.

A.9. Enfin, la disposition en cause traite également de manière identique des catégories de citoyens qui se trouvent dans des situations différentes en assimilant, quant à la possibilité d'obtenir le renouvellement d'un mandat de chef de corps, la situation d'un mandataire ayant subi la plus légère des sanctions lourdes à celle des mandataires ayant subi les plus graves des sanctions lourdes. Or, en adoptant l'article 79 de la loi en cause, le législateur a implicitement mais certainement admis que ces deux situations appelaient une réglementation différente.

- B -

B.1.1. L'article 71 de la loi du 26 avril 2002 « relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police » dispose :

« Sous réserve de l'application de l'article 66, pour la désignation à un mandat, entre exclusivement en ligne de compte le membre du personnel qui :

1° est revêtu de l'un des grades et, le cas échéant, est titulaire d'un brevet ou satisfait à l'exigence quant à l'âge et l'ancienneté, qui valent comme conditions d'attribution pour le mandat vacant;

2° n'a pas fait l'objet d'une évaluation avec mention finale ' insuffisant ';

3° se trouve dans une position administrative qui lui donne la possibilité de faire valoir ses droits à la promotion et à la carrière barémique;

4° n'a pas encouru de sanction disciplinaire lourde non effacée;

5° n'a pas atteint l'âge de soixante ans.

A l'exception des titulaires du mandat d'inspecteur général adjoint et de directeur général adjoint, le titulaire d'un mandat ne peut postuler un autre mandat qu'à condition d'exercer son mandat actuel depuis au moins trois ans.

La condition visée à l'alinéa 1er, 5°, n'est pas d'application au titulaire d'un mandat qui sollicite le renouvellement de celui-ci et qui, dans ce cadre, obtient une évaluation portant la mention ' bon ' ».

B.1.2. Tel qu'il a été remplacé par la loi du 20 juin 2006, l'article 79 de la même loi dispose :

« Il peut être mis fin prématurément au mandat lorsque le mandataire encourt une suspension par mesure disciplinaire ou une sanction disciplinaire plus lourde. Cette mesure est prise après que l'intéressé ait été entendu ».

Cette nouvelle disposition a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Il ne peut actuellement être mis fin prématurément à un mandat que lorsque l'intéressé, sur base d'une évaluation, ne donne pas satisfaction dans la fonction. Dans un souci de simplification administrative et de transparence, il est en outre dorénavant permis à l'autorité compétente de mettre fin au mandat en cours lorsque le mandataire fait l'objet d'une sanction disciplinaire lourde de suspension (ou plus lourde encore). Bien entendu, les droits élémentaires du mandataire doivent être respectés; aussi, il a été explicitement prévu qu'il doit être entendu préalablement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2332/001, p. 20).

B.1.3. Les articles 4 et 5 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police disposent :

« Art. 4. Les sanctions disciplinaires légères sont :

- 1° l'avertissement;
- 2° le blâme.

Art. 5. Les sanctions disciplinaires lourdes sont :

- 1° la retenue de traitement;
- 2° la suspension par mesure disciplinaire de maximum trois mois;
- 3° la rétrogradation dans l'échelle de traitement;
- 4° la démission d'office;
- 5° la révocation ».

B.1.4. L'article VII.III.104 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police dispose :

« Dans les cas visés à l'article 79 de la loi du 26 avril 2002, il peut uniquement être mis fin au mandat par Nous lorsque l'autorité visée à l'article VII.III.88 le requiert et après que le ministre ou son représentant a entendu le mandataire ».

L'article VII.III.88 du même arrêté royal dispose :

« Le mandataire adresse la requête ou la communication visée à l'article VII.III.87 soit :

1° au conseil communal ou de police, en ce qui concerne le mandat de chef de corps;

[...] ».

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 71, 4°, de la loi en cause en ce que cette disposition interdit le renouvellement d'un mandat du chef de corps d'une zone de police locale contre lequel la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement a été prononcée alors que seules des sanctions disciplinaires plus lourdes peuvent aboutir, en vertu de l'article 79 de la loi en cause, à mettre anticipativement un terme à un tel mandat, moyennant l'avis conforme du conseil de police concerné.

B.2.2. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'appellerait pas de réponse dès lors qu'elle ne viserait pas la disposition qui constitue le siège de l'éventuelle discrimination et qu'elle ne préciserait pas les catégories de justiciables faisant l'objet d'une telle discrimination.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'article 71, 4°, de la loi en cause est bien le siège de la différence de traitement critiquée. En effet, cette disposition impose, comme conséquence automatique du prononcé d'une sanction disciplinaire lourde non effacée, l'irrecevabilité de toute demande de renouvellement du mandat de la personne ainsi condamnée. Par ailleurs, la question préjudicielle fait clairement apparaître les catégories de fonctionnaires de police que la Cour est appelée à comparer.

L'exception est rejetée.



B.3. En vertu de l'article 184 de la Constitution, il appartient au législateur fédéral de fixer les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, en ce compris les conséquences que peut avoir sur la carrière de l'agent la commission de fautes disciplinaires. Le législateur dispose, pour ce faire, d'une large marge d'appréciation. La Cour ne pourrait censurer les mesures prises par lui que si elles procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable.

B.4.1. En l'espèce, il n'est manifestement pas déraisonnable de considérer qu'à la différence du non-renouvellement du mandat, la fin prématurée de celui-ci ne puisse être prononcée qu'en cas de sanction disciplinaire plus lourde que la retenue de traitement. Il est en effet logique que les infractions disciplinaires les plus lourdes puissent entraîner des conséquences, notamment pécuniaires, plus défavorables pour leur auteur. Par ailleurs, il est parfaitement justifié de permettre de mettre immédiatement un terme au mandat assumé par la personne qui est sanctionnée pour les manquements les plus graves à sa discipline.

Du reste, cette gradation des conséquences liées à la commission d'une infraction disciplinaire s'inscrit dans la logique de la législation relative au régime disciplinaire des membres des services de police. En effet, l'article 11 de la loi du 13 mai 1999 précitée prévoit que la sanction disciplinaire de la retenue de traitement ne peut avoir d'autre conséquence pécuniaire, ce qui exclut qu'elle aboutisse à la privation, en cours de mandat, du supplément de traitement alloué en raison de l'exercice de ce mandat.

B.4.2. Il n'est pas davantage sans justification raisonnable d'avoir autorisé le Roi à fixer des conditions à la fin prématurée du mandat de chef de corps d'une zone de police locale et de Lui avoir permis, de la sorte, d'exiger, pour ce faire, l'avis conforme du conseil de police. En effet, à la différence du non-renouvellement d'un mandat au terme de celui-ci, la fin prématurée du mandat peut entraîner des perturbations subites et imprévisibles dans

l'organisation et la gestion des services de police. Le respect dû au principe de la continuité du service public justifie, dans ces circonstances, que l'infliction d'une sanction disciplinaire - fût-elle plus lourde que la retenue de traitement - n'aboutisse pas automatiquement à la cessation du mandat en cours d'exercice.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 71, 4°, de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 18 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse