

Numéro du rôle : 5280
Arrêt n° 1/2013 du 17 janvier 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 51bis de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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° 216.966 du 20 décembre 2011 en cause de P.D. contre la zone de police de Seraing-Neupré, partie intervenante : l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 décembre 2011, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il ne prévoit pas, concernant le délai pour introduire une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline, que le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable si ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, de sorte que certains agents qui introduisent une telle requête disposent d'un délai plus court que les autres ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la zone de police de Seraing-Neupré, ayant élu domicile à 4100 Seraing, rue Colard Trouillet 47;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 5 décembre 2012 :

- ont comparu :

. Me T. Kelecom *loco* Me J.-L. Gilissen, avocats au barreau de Liège, pour la zone de police de Seraing-Neupré;

. Me P. Crabbé *loco* Me B. Renson, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen 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*

La requérante devant le juge *a quo* est membre du personnel du cadre administratif et logistique de la zone de police de Seraing-Neupré. Après qu'elle eut été entendue par le collège de police, une proposition de sanction disciplinaire lui fut notifiée le 14 juin 2007.

Elle disposait en principe d'un délai de dix jours pour introduire une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline des services de police. Compte tenu de ce que le dernier jour du délai tombait un

dimanche, la requérante devant le juge *a quo* décide d'introduire sa requête le lendemain, soit le 25 juin 2007. En octobre et novembre de la même année, elle est entendue par le conseil de discipline qui, en décembre, remet un avis dans lequel il estime ne pas pouvoir se prononcer sur le fond du dossier compte tenu de ce que la requête en reconsidération a été introduite tardivement.

Le 16 janvier 2008, le collège de police inflige à la requérante la sanction disciplinaire lourde de la retenue de 10 % du traitement pour une durée d'un mois. La requérante attaque l'acte précité devant le juge *a quo*. C'est dans ce cadre que la Cour est interrogée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement soulignée par le juge *a quo* n'apparaît pas comme disproportionnée compte tenu de la nature du recours organisé par la disposition en cause et du but poursuivi par le législateur. La disposition s'inscrit en effet dans le cadre d'un recours administratif interne qualifié habituellement de « recours organisé » qui est soumis à un délai spécifique de forclusion et pour lequel il n'apparaît pas comme disproportionné de contraindre l'administré « à tenir compte de l'incidence des jours non ouvrables et donc éventuellement à amputer ainsi le délai dont il dispose ».

Le Conseil des ministres relève que cette obligation de respecter les délais, quitte à devoir abréger ceux-ci, s'impose également à l'autorité administrative lorsqu'elle doit, dans un délai déterminé, rendre son avis. Citant des extraits des travaux préparatoires de la loi du 31 mai 2001, qui a inséré la disposition en cause dans la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, il relève que l'objectif du législateur a été de prévoir des délais qui puissent se concilier avec les impératifs de célérité inhérents à toute procédure disciplinaire.

A.1.2. Le Conseil des ministres insiste sur le formalisme réduit qu'implique la communication d'une requête en reconsidération par le membre du personnel qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire. Il s'agit tout au plus d'une lettre recommandée dans laquelle l'intéressé manifeste son désaccord sans qu'il doive exposer des arguments à l'appui de sa requête. Le Conseil d'Etat aurait admis que dans l'hypothèse de pareils recours, avec un nombre réduit de prescriptions formelles, un délai de cinq jours pour leur introduction serait suffisant. Ce raisonnement pourrait être transposé au cas d'espèce.

A.1.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres indique que si, par impossible, la Cour venait à considérer qu'il existe une discrimination, il y aurait lieu de conclure que celle-ci ne découle pas de la disposition en cause mais de l'inexistence d'une disposition légale qui prévoit expressément une prolongation du délai de recours au plus prochain jour ouvrable lorsqu'il expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal. Pareille lacune ne pourrait, d'après le Conseil des ministres, être résolue que par une intervention du législateur.

A.2.1. Dans son mémoire, la zone de police de Seraing-Neupré, après avoir exposé les faits qui ont mené à la saisine du juge *a quo*, soutient que la computation des délais dans lesquels doit être introduite une requête en reconsidération ne semble pas devoir répondre au mode particulier de computation retenu aux articles 52 et 53 du Code judiciaire. En effet, l'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 en cause « n'a prévu aucun mode particulier de computation et, surtout, ne porte pas de situation de prolongation du délai de dix jours suivant la notification visée à l'article 38*sexies*, alinéa 1er, de la même loi ».

L'application supplétive des articles 52 et 53 du Code judiciaire aux recours administratifs internes, lorsque les textes réglementaires applicables ne prévoient pas de règles spécifiques, constituerait une nouveauté qui n'était prévisible ni par le conseil de discipline, ni par la partie adverse.

D'après la partie défenderesse devant le juge *a quo*, le législateur n'aurait pas entendu donner au Code judiciaire une fonction supplétive générale pour les procédures administratives internes. Cela n'aurait pas pour

autant des effets disproportionnés compte tenu, d'une part, du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible et, d'autre part, de ce que la partie requérante devant le juge *a quo*, qui est présumée prendre les mesures propres à la sauvegarde de ses droits, n'est pas dans des conditions pour organiser sa défense qui devraient être considérées comme déraisonnablement difficiles.

A.2.2. La partie défenderesse devant le juge *a quo* ajoute que si la Cour devait estimer que la question préjudicielle appelle une réponse positive, il faudrait considérer que le non-aboutissement de la requête en reconsidération introduite par la partie requérante devant le juge *a quo* ne pourrait lui être reprochée. Elle souligne, en effet, que la décision attaquée ne fait que prendre acte de l'existence de l'avis du conseil de discipline et de son contenu sans faire sienne l'argumentation qui y figure.

A.2.3. S'il devait être fait application de manière supplétive des articles 52 et 53 du Code judiciaire, la partie adverse courrait le risque d'être exposée à des frais importants qui n'étaient pas prévisibles au moment où elle a adopté l'acte attaqué du fait qu'une erreur aurait été commise indépendamment de son fait personnel. Il est dès lors demandé à la Cour d'atténuer l'effet rétroactif d'une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité en maintenant pour le passé les effets de la norme jugée.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 « portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police » en ce qu'il ne prévoit pas, concernant le délai pour introduire une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline, que le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable si ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal.

B.2. L'article 51*bis* précité dispose :

« Le membre du personnel auquel une sanction disciplinaire lourde est proposée peut introduire une requête en reconsidération de cette décision, par lettre recommandée adressée au conseil de discipline, dans les dix jours suivant la notification visée à l'article 38*sexies*, alinéa 1. Une copie est adressée à l'autorité disciplinaire supérieure par le conseil de discipline ».

Cet article 38*sexies*, alinéa 1er, dispose :

« Sur la base du dossier complet et du mémoire, l'autorité disciplinaire supérieure communique sa décision par notification contre accusé de réception ou par envoi recommandé à la poste, au membre du personnel concerné. La décision peut être soit qu'elle a décidé de ne pas prononcer de sanction disciplinaire, soit qu'elle a décidé de prononcer l'une des sanctions disciplinaires légères soit qu'elle a décidé de proposer l'une des sanctions disciplinaires lourdes. La décision est communiquée au membre du personnel concerné,

au plus tard quinze jours après l'écoulement du délai de trente jours visé à l'article 38^{quater} et mentionne le droit pour l'intéressé d'introduire une requête en reconsidération à l'encontre de la proposition de sanction disciplinaire lourde auprès du conseil de discipline, conformément à l'article 51^{bis} ».

B.3. D'après le juge *a quo*, l'article 51^{bis} en cause pourrait porter atteinte de manière disproportionnée aux droits de la défense de l'agent pour lequel le dernier jour utile du délai d'introduction de la requête en reconsidération devant le conseil de discipline est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal et qui, partant, dispose d'un délai plus court que l'agent pour lequel le dernier jour utile du délai est un jour ouvrable.

La Cour ne se prononce pas en l'espèce sur la problématique générale de la computation des délais en cas de recours administratifs mais limite son examen à l'hypothèse de la computation des délais en matière disciplinaire, dans la mesure où sont en cause les droits de la défense de l'agent concerné.

B.4.1. L'article 2 du Code judiciaire dispose :

« Les règles énoncées dans le présent code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit code ».

Il en découle que les règles énoncées par le Code judiciaire peuvent constituer le droit commun de la procédure et s'appliquer, le cas échéant, de manière supplétive à une procédure déterminée, qui relève, comme en l'espèce, de la matière disciplinaire, sauf lorsque ces règles sont contredites ou que la procédure est régie autrement, soit par une disposition légale antérieure, non expressément abrogée, soit par une disposition légale ultérieure (Cass., 1er février 2001, *Pas.*, 2001, n° 64; 12 juin 2009, *Pas.*, 2009, n° 399).

B.4.2. En ce qui concerne les règles de computation des délais, l'article 53 du Code judiciaire prévoit que lorsque le jour d'échéance d'un délai est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable.

Comme le relève le juge *a quo*, conformément à l'article 48 du même Code, les règles prescrites par l'article 53 précité pour le calcul des délais ne sont applicables qu'aux actes de procédure, soit les actes accomplis dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, sous le contrôle d'une juridiction contentieuse (Cass., 28 avril 1988, *Pas.*, 1988, I, n° 527; CE, *Wellens*, 13 janvier 2009, n° 189.445).

La Cour de cassation a jugé, en outre, que la règle contenue à l'article 53 du Code judiciaire ne constitue pas un principe général de droit (Cass., 10 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, n° 82).

B.5. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 31 mai 2001 qui a modifié la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, par l'insertion, notamment, de la disposition en cause, que le ministre de l'Intérieur s'était engagé à mener une discussion visant à la modification de la loi du 13 mai 1999 en tenant compte de plusieurs pistes de réflexion, dont l'adaptation des sanctions disciplinaires, la possibilité donnée à l'intéressé d'être entendu oralement, la création d'une procédure d'appel, l'instauration d'un régime de révision des sanctions, la création d'une banque de données de jurisprudence disciplinaire, et enfin l'adaptation de l'article 54 de la loi du 13 mai 1999 en vue de laisser une plus grande latitude à l'autorité disciplinaire supérieure (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1173/001, p. 4).

Le législateur a revu dans ce cadre la procédure devant l'autorité disciplinaire supérieure par l'insertion des articles 38*bis* à 38*sexies* dans la loi du 13 mai 1999. Cette mesure était justifiée comme suit :

« Le projet de modification de l'article 38 de la même loi et d'insertion des articles 38*bis* à 38*sexies* constitue la base de la nouvelle procédure devant l'autorité disciplinaire supérieure. Si dans la loi du 13 mai 1999, l'autorité disciplinaire supérieure saisit le conseil d'enquête lorsqu'elle estime que les faits dont elle est saisie peuvent entraîner une sanction disciplinaire lourde, il est prévu par contre dans le présent projet que cette même autorité disciplinaire supérieure entame elle-même la procédure disciplinaire. Le rôle du conseil de discipline, redéfini également, sera précisé dans le commentaire de l'article 21 ci-dessous.

[...]

L'article 38*sexies* en projet précise les modalités inhérentes au terme de la procédure menée par l'autorité disciplinaire supérieure.

Sur la base du dossier complet et du mémoire, l'autorité disciplinaire supérieure prend une décision. Cette décision peut être soit, qu'elle a décidé de ne pas prononcer de sanction disciplinaire, soit qu'elle a décidé de proposer une des sanctions disciplinaires lourdes, soit qu'elle prononce une des sanctions disciplinaires légères.

En marge de cette décision, le membre du personnel intéressé est informé de son droit d'introduire une requête en reconsidération à l'encontre de la proposition de sanction disciplinaire lourde, auprès du conseil de discipline conformément à l'article 51*bis* en projet.

Lorsqu'aucune requête n'est introduite conformément à l'article 51*bis* en projet, l'autorité disciplinaire supérieure communique par envoi recommandé à la poste ou par notification avec accusé de réception, au membre du personnel concerné, sa décision définitive. [...]

[...]

Le conseil de discipline pourra en effet être saisi de procédures de requête en reconsidération à l'encontre des propositions de sanctions disciplinaires lourdes prononcées par l'autorité disciplinaire supérieure.

Cette procédure ne constitue pas un recours de tutelle administrative. L'avis que doit remettre le Conseil de discipline ne peut être considéré comme l'exercice par celui-ci d'un contrôle de tutelle à l'égard de l'autorité disciplinaire supérieure. Non seulement, en effet, l'avis devant être rendu est sollicité par le membre du personnel poursuivi disciplinairement, mais en outre l'avis rendu est destiné à éclairer l'autorité qui doit réexaminer sa décision, celle-ci restant libre de prononcer la décision qu'elle estimera la plus adéquate.

Enfin, la composition du conseil de discipline où siègent un magistrat et des représentants des services de police démontre qu'il s'agit d'un organe consultatif et exclut qu'on la considère comme une autorité de tutelle (voir également, *mutatis mutandis*, l'arrêt de la Cour d'Arbitrage n° 69/99 du 17 juin 1999, et [l'avis] n° L. 29.796/3 du Conseil d'Etat, section législation, du 1er février 2000).

Dans cette hypothèse, le conseil de discipline sera chargé de réexaminer le dossier disciplinaire, en auditionnant notamment l'intéressé, et aura la compétence d'adresser un avis motivé à l'autorité disciplinaire supérieure » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1173/001, pp. 9-12).

B.6. L'intervention du conseil de discipline ainsi décrite s'inscrit dans le cadre de la procédure applicable devant l'autorité disciplinaire supérieure susceptible d'infliger des sanctions disciplinaires légères et lourdes.

B.7. Selon l'article 40 de la loi du 13 mai 1999, chaque chambre du conseil de discipline est composée d'un magistrat qui préside et de deux membres du personnel des services de police qui ont la fonction d'assesseur.

Comme le prévoient les articles 52 et 53 de la même loi, le conseil de discipline rend un avis motivé qui est notifié au membre du personnel concerné et à l'autorité disciplinaire supérieure. L'article 54 de la loi précise que si ladite autorité envisage de s'écarter de l'avis, elle doit en indiquer les raisons et les porter, avec la sanction envisagée, à la connaissance de l'intéressé qui dispose encore de la possibilité d'introduire un mémoire. La décision de l'autorité disciplinaire supérieure lui est ensuite communiquée par envoi recommandé à la poste ou par notification avec accusé de réception (article 55).

B.8.1. Tel que cela ressort des travaux préparatoires de la loi ainsi que de ses dispositions mêmes, lorsque le conseil de discipline est saisi d'une requête en reconsidération, il agit en tant qu'organe consultatif dans le cadre d'une phase administrative qui se clôt par le prononcé d'une éventuelle sanction disciplinaire, seul acte susceptible de 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, p. 3).

B.8.2. Dès lors que, comme le constate le juge *a quo*, la requête en reconsidération ne constitue pas un acte de procédure au sens de l'article 48 du Code judiciaire, il ne pourrait être fait application, à titre supplétif, de l'article 53 du même Code.

B.9. La Cour doit donc examiner si, en matière disciplinaire, l'abrégement du délai pour introduire une requête en reconsidération, en l'absence de report de ce délai lorsque celui-ci vient à échéance un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, est de nature à porter atteinte de manière disproportionnée au droit de la défense de la personne concernée.

B.10. En matière disciplinaire, le droit de la défense doit être respecté en tant que principe général de droit.

B.11. Par l'adoption de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, le législateur entendait instaurer une procédure

disciplinaire unique pour tous les membres des services de police, rapide et efficace (*Doc. parl.*, 1998-1999, n° 1965/1, pp. 2 et 3). Ces objectifs ont été rappelés à l'occasion des modifications opérées par la loi du 31 mai 2001 (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1173/001, pp. 3 et s.).

B.12.1. Compte tenu de la composition du conseil de discipline et de ce que l'autorité qui sanctionne est tenue de motiver spécialement sa décision lorsqu'elle s'écarte de l'avis qu'il rend, sa saisine peut être déterminante pour la défense de l'intéressé.

B.12.2. La rapidité et l'efficacité de la procédure décrites en B.11 ne sont pas de nature à justifier de manière raisonnable que l'agent qui ne dispose que d'un délai de dix jours pour introduire une requête en reconsidération, puisse voir ce délai raccourci de manière considérable au seul motif que le jour de son échéance ne peut être reporté au plus prochain jour ouvrable lorsque le jour de l'échéance est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal. Compte tenu du caractère bref du délai applicable en l'espèce, du fait qu'en cas de tardiveté aucun recours ne peut plus être introduit devant le Conseil d'Etat et de ce qu'il s'agit d'un contentieux disciplinaire qui requiert d'être particulièrement attentif au respect des droits de la défense de l'intéressé, l'absence de report du délai dans ce cas n'est pas justifiée.

B.13. Il en résulte qu'en ce qu'il ne prévoit pas que le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable si le jour de l'échéance est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, l'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

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

B.15. La partie défenderesse devant le juge *a quo* demande à la Cour de maintenir les effets de la disposition en cause si celle-ci devait être jugée incompatible avec les dispositions constitutionnelles visées par la question préjudicielle.

B.16. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les

effets de la disposition en cause, la Cour doit constater que l'avantage tiré de l'effet du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation qu'il impliquerait pour l'ordre juridique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police viole 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 17 janvier 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse