# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 17 janvier 2013 (Belgique). RG 1/2013

* Date : 17-01-2013
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20130117-1
* Numéro de rôle : 1/2013

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 51bis 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 ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 51bis 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 51bis 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 38sexies, alinéa 1. Une copie est adressée à l'autorité disciplinaire supérieure par le conseil de discipline ».
Cet article 38sexies, 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 38quater 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 51bis ».
B.3. D'après le juge a quo, l'article 51bis 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 38bis à 38sexies 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 38bis à 38sexies 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 38sexies 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 51bis en projet.
Lorsqu'aucune requête n'est introduite conformément à l'article 51bis 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 51bis 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 leseffets 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 51bis 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,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
R. Henneuse