

Numéro du rôle 274

Arrêt n° 12/91  
du 8 mai 1991

A R R E T

---

En cause : la demande de suspension des articles 41 et 43 de la loi du 28 décembre 1990 concernant le statut du personnel des forces armées et du service médical, introduite par V. SMEETS et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et I. PETRY  
et des juges J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,  
K. BLANCKAERT et L.P. SUETENS,  
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,  
présidée par le président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*                    \*

I. OBJET

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée du 21 mars 1991, M. Valentin SMEETS, militaire de carrière, domicilié à Hasselt, 10 Merellaan, M. Victor FOURGON, militaire de carrière, domicilié à Gembloux, 39 avenue du Moine Albert, et M. Jean GARSOUX, domicilié à Berchem-Ste-Agathe, 90 avenue du Roi Albert, demandent la suspension des articles 41 et 43 de la loi du 28 décembre 1990 concernant le statut du personnel des forces armées et du service médical.

Par la même requête, les requérants demandent également l'annulation des dispositions précitées.

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 22 mars 1991, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont estimé en date du 22 mars 1991 n'y avoir lieu en l'espèce à application des articles 71 et 72 de ladite loi organique.

Par ordonnance du 27 mars 1991, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 18 avril 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux requérants

et aux autorités mentionnées à l'article 76,  
§ 4, de la

loi organique par lettres recommandées à la poste le 29 mars 1991 et remises aux destinataires les 2, 3 et 4 mars 1991.

Le Conseil des ministres a déposé une note d'observation le 12 avril 1991.

A l'audience du 18 avril 1991 :

- ont comparu :  
Me J. HAMAIDE, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants, et Me A. HOUTEKIER, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont fait rapport, respectivement en français et en néerlandais;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

### III. OBJET DES DISPOSITIONS LEGALES INCRIMINEES

La demande de suspension a pour objet les articles 41 et 43 de la loi du 28 décembre 1990 relative au statut des forces armées qui modifie sur certains

points la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées.

L'article 41 de la loi du 28 décembre 1990 dispose qu'un article 10bis, libellé comme suit, est inséré dans la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des formes armées :

"Dans les circonstances exceptionnelles qu'Il détermine, le Roi peut, pour préserver la capacité opérationnelle des forces armées, ordonner que toute absence pour motif de santé soit justifiée par une décision d'un médecin militaire ou d'un médecin agréé à cette fin."

L'article 43 de la loi du 28 décembre 1990 insère un article 14bis, libellé comme suit, dans la loi précitée du 14 janvier 1975 :

"Pour préserver la capacité opérationnelle des forces armées et dans l'intérêt du service, le Roi ou, dans les circonstances exceptionnelles qu'Il détermine, l'autorité militaire ou de gendarmerie qu'Il désigne, peut astreindre les catégories de militaires qu'Il détermine à résider dans les limites territoriales qu'Il fixe."

#### IV. EN DROIT

1.A. Les trois requérants font état de leur qualité de militaires des cadres actifs. Ils estiment qu'à ce titre il est évident qu'ils ont un intérêt matériel et moral immédiat à poursuivre l'annulation et la suspension de deux articles d'une loi qui modifie le règlement de discipline des forces armées à laquelle ils sont soumis de par leur statut.

L'intérêt à agir des requérants n'est pas contesté par le Conseil des ministres.

- 2.A.1. A l'appui de leur demande d'annulation de l'article 41 de la loi du 28 décembre 1990, les requérants tirent un premier moyen d'un vice de forme dont serait entaché cette disposition : le projet de loi n'a pas été soumis aux organes syndicaux de négociation et ce, contrairement à ce qu'exige la loi syndicale du 11 juillet 1988 applicable aux forces armées. Ce vice de forme constitue, selon les requérants, une violation des articles 6 et 6bis de la Constitution dans la mesure où les militaires ont été traités différemment par rapport aux autres citoyens belges qui, dans une situation similaire, peuvent participer à la réalisation de leurs dispositions statutaires par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux.
- 2.A.2. Les requérants estiment en outre qu'en tant que l'article 41 attaqué interdit aux militaires, en certaines "circonstances exceptionnelles", le droit de jouissance complète de la loi sur l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité du 9 août 1963 -tout en maintenant une participation financière obligatoire et entière-, il viole les articles 6 et 6bis de la Constitution.
- 2.A.3. Le même vice de forme est allégué à l'appui de la demande d'annulation de l'article 43 du 28 décembre 1990.
- 2.A.4.a. Quant au fond, les requérants constatent que par cet article 43 de la loi de discipline,

l'autorité militaire peut restreindre la liberté individuelle du militaire à fixer librement son domicile.

- b. D'abord, estiment les requérants, il n'est pas démontré que la capacité opérationnelle ou l'intérêt du service soient mis en danger par la liberté que détient le militaire à fixer librement son domicile à l'endroit qu'il préfère.
  - c. Par cette disposition, le législateur habilite le Roi à fixer les droits et les devoirs des militaires : ceci est contraire à l'article 118 de la Constitution, lequel permet au seul législateur de régler cette matière. Les articles 6 et 6bis de la Constitution s'en trouvent partant violés dans la mesure où les militaires sont ainsi traités différemment des autres Belges.
  - d. La même critique vaut a fortiori dans la mesure où la même disposition habilite le Roi à "sous-déléguer" ses compétences à des autorités militaires qui ne sont pas définies par la loi.
  - e. Les requérants s'efforcent enfin de démontrer qu'il n'existe aucun intérêt supérieur justifiant d'astreindre les militaires à prendre leur domicile près du lieu normal de leur travail.
- 2.A.5.a. Le Conseil des ministres estime que les moyens d'annulation invoqués par les requérants ne sont pas sérieux.
- b. Le premier moyen invoqué à l'encontre de l'arti-

cle 41 de la loi du 28 décembre 1990 est un vice de forme qui résulterait d'une prétendue violation de la consultation syndicale prévue par la loi du 11 juillet 1978. Le moyen est déduit de ce que la loi du 11 juillet 1978 n'ayant pas été mise en vigueur par le Roi, la loi du 28 décembre 1990 n'a

pas été soumise à la consultation syndicale prévue par ces dispositions. En réalité, estime le Conseil des ministres, le moyen critique non les articles 41 et 43 de la loi du 28 décembre 1990, mais l'attitude du pouvoir exécutif qui n'a pas encore mis en vigueur la loi du 11 juillet 1978. Ce moyen, conclut le mémoire, n'est fondé ni sur la violation d'une règle de compétence par l'Etat ni sur une violation des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

- c. Le deuxième moyen est déduit d'une prétendue violation du principe de l'égalité des Belges. D'abord, réplique le Conseil des ministres, l'article 41 de la loi incriminée ne limite en rien la possibilité qu'a le militaire malade de se faire traiter par le médecin de son choix. Seule la justification administrative de son absence incombe au médecin militaire.

La critique de la notion juridique de "circonstances exceptionnelles" est aussi vaine puisque, selon le Conseil des ministres, l'on ne peut prétendre que le renvoi à cette notion aurait pour effet de soumettre les demandeurs à l'arbitraire de l'Administration et constituerait une violation de l'égalité des Belges devant la loi.

- d. En ce qui concerne l'article 43 de la loi du 28 décembre 1990, c'est en vain, estime le Conseil des ministres, que les demandeurs prétendent que les limitations imposées par l'autorité au libre choix de la résidence militaire ne feraient pas partie du régime disciplinaire. C'est en vain aussi que les demandeurs discutent la justification de

l'obliga-

tion qui peut être imposée aux militaires de résider dans des limites territoriales définies.

Ceci est d'ailleurs une question d'opportunité qui, selon le Conseil des ministres, échappe à la compétence de la Cour.

- e. Pour ce qui est de la prétendue violation de l'article 118 de la Constitution, les demandeurs, estime le Conseil des ministres, confondent manifestement la délégation et l'exécution de la loi. Le fait de permettre au Roi de déterminer les circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'autorité militaire qu'Il a désignée, peut imposer la résidence obligée, n'est certainement pas une délégation prohibée.
- f. Selon le Conseil des ministres, on ne saurait davantage retenir les allégations invoquées à l'appui du moyen fondées sur une soi-disant violation de l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 décembre 1966.
- g. C'est en vain, enfin, que les demandeurs excipent du fait que tous les militaires ne puissent être considérés comme des personnes devant être disponibles de façon permanente.

3.A.6.a. Les faits qui, selon les requérants, justifient la suspension de l'article 41 de la loi attaquée sont pour l'essentiel que cette disposition restreint le droit au libre choix du médecin. Des règlements antérieurs avaient déjà réduit ce

choix, mais ils avaient été annulés par le  
Conseil d'Etat. C'est

pour éviter cette sanction, poursuivent les requérants, que le législateur a décidé de régler lui-même la matière.

- b. Un arrêté royal en projet -que les délégations syndicales rejettent à l'unanimité- devrait être pris incessamment et appliquer le prescrit légal. Si c'était le cas, il porterait atteinte au statut des militaires malades tel qu'il est organisé par la loi du 9 août 1963. Les actes pris en exécution de cet arrêté seraient irréversibles et pourraient causer un préjudice grave au militaire concerné. Il y a donc lieu de suspendre l'article 41 de la loi du 28 décembre 1990 dont l'exécution peut être la cause, selon les requérants, d'un dommage grave et difficilement réparable.
  - c. Les requérants renvoient à l'argumentation développée à l'appui de la demande de suspension de l'article 41 pour justifier la nécessité, selon eux, de suspendre aussi son article 43.
- 3.A.7.a. Selon le Conseil des ministres, l'exécution immédiate de l'article 41 de la loi attaquée ne cause pas de préjudice grave difficilement réparable. Tout d'abord, l'exécution de l'article 41 ne saurait être immédiate puisque l'arrêté qui doit déterminer les circonstances exceptionnelles qui conduiront à l'intervention d'un médecin militaire ou agréé n'a pas encore été pris.

Par ailleurs, il n'y a pas non plus de préjudice grave difficilement réparable, puisque, poursuit le Conseil des ministres, le prétendu dommage n'est pas décrit précisément; il n'est ni

chiffré ni indiqué concrètement.

- b. L'exécution immédiate de l'article 43 de la loi ne cause pas davantage, selon le Conseil des ministres, de préjudice grave difficilement réparable.

Tout d'abord, parce que l'exécution complète de l'article 43 ne saurait être immédiate en l'absence de l'arrêté royal d'exécution déterminant les circonstances exceptionnelles.

Ensuite, parce que le prétendu dommage invoqué est, selon le Conseil des ministres, une affirmation gratuite : il n'est nullement question d'assigner un domicile à de nombreux militaires. Le dommage en outre n'est ni décrit, ni chiffré, ni précisé concrètement.

#### Sur la recevabilité du recours en annulation

- 1.B.1. Il ressort de l'article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a été introduit. La demande de suspension est, dès lors, subordonnée au recours en annulation.

Il s'ensuit que la question de la recevabilité du recours en annulation doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

- 1.B.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent que toute personne physique ou morale qui introduit un recours justifie d'un

intérêt; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible. L'intérêt requis n'existe que dans le chef de toute personne dont la situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la norme attaquée.

Tel est le cas des trois requérants qui sont militaires des cadres actifs de l'armée belge. L'examen limité auquel la Cour a pu procéder permet de considérer que le recours en annulation est, dans le cadre de la procédure en suspension, recevable quant à l'intérêt requis.

#### Sur la demande de suspension

2.B.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1°) des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2°) l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave, difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite, entraîne le rejet de la demande de suspension.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose de surcroît : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

2.B.2. Les requérants estiment que l'application immédiate de la loi attaquée risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour qu'une suspension puisse être décidée, il est requis notamment que la règle dont le requérant demande la suspension lui cause ou soit de nature à lui causer directement un préjudice grave si elle n'est pas suspendue. Le législateur subordonne la reconnaissance par la Cour d'un préjudice grave difficilement réparable à la présence, dans la requête, d'un exposé des faits concrets de nature à l'établir.

Les requérants n'allèguent aucun fait concret d'où il apparaisse qu'il soit satisfait à ces exigences.

La Cour constate, dès lors, que les requérants ne prouvent pas l'existence d'un préjudice grave au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

2.B.3. Il découle de ce qui précède que l'une des deux conditions requises pour que la suspension puisse être décidée n'est pas remplie. La demande de suspension doit être rejetée.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette la demande de suspension.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 8 mai 1991.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

I. PETRY