

Numéros du rôle : 795, 796 et 799
Arrêt n° 23/96 du 27 mars 1996

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 19, 20 et 21 décembre 1994 et parvenues au greffe les 20, 21 et 22 décembre 1994, il a été introduit un recours en annulation totale ou partielle :

a. de l'article 13 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, publiée au *Moniteur belge* du 21 juin 1994, par Philippe Vande Castele, demeurant à 2900 Schoten, Klamperdreef 7;

b. notamment des articles 27 et 51 de la loi précitée par l'a.s.b.l. Association des officiers en service actif (A.O.S.A.), dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue des Petits Carmes 24, l'a.s.b.l. Royale alliance mutuelle des sous-officiers de Belgique (R.A.M.S.O.B.), qui a fait élection de domicile à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, Jean-Michel Carion, demeurant à 5140 Sombreffe, rue Potriau 17, Paul Bleyfuesz, Guido Berwouts et Pascal Mangon, qui ont tous fait élection de domicile à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77;

c. notamment des articles 5 et 86 de la loi précitée par l'a.s.b.l. A.O.S.A., l'a.s.b.l. R.A.M.S.O.B., Jean-Michel Carion, Paul Bleyfuesz et Guido Berwouts, tous précités.

Les affaires sont inscrites respectivement sous les numéros 795, 796 et 799 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

Par son arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995, la Cour a vidé sa saisine en ce qui concerne les recours portant les numéros 782 et 793 du rôle, qui avaient été joints aux présents recours, a statué en ce qui concerne une partie des dispositions attaquées dans les recours portant les numéros 795, 796 et 799 du rôle, et, pour le surplus, a :

- réservé à statuer à l'égard des articles 6, 13, 27 et 51 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire et à l'égard de la partie non annulée des articles 5 et 86 de la même loi;

- ordonné la réouverture des débats afin de permettre aux parties en cause dans les recours portant les numéros 795, 796 et 799 du rôle de s'expliquer sur le moyen soulevé d'office au point B.7.3.6 de l'arrêt, qui est libellé comme suit :

« Le deuxième type de mesures est prévu par toutes les dispositions de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire mentionnées au moyen. Elles habiliteront le Roi à fixer la période de formation à prendre en considération, la somme que devra rembourser celui qui obtient sa démission pour raisons exceptionnelles et les modalités de ce remboursement.

En vertu de l'article 182 de la Constitution, les obligations des militaires sont déterminées par la loi. Si les remboursements qui sont mis à charge du militaire démissionnaire devaient être considérés comme des obligations au sens de cette disposition, il faudrait se demander si les habilitations données au Roi pour fixer le montant de ces remboursements sont conformes à l'article 182 de la Constitution et, dans la négative, si le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination en privant une catégorie de militaires de la garantie prévue par cette disposition.

Le moyen pris d'une éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 182, doit être soulevé d'office. Il convient de rouvrir les débats pour permettre aux parties de s'exprimer à ce sujet. »;

- invité ces parties à introduire un mémoire complémentaire sur ce seul point pour le 19 janvier 1996.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 16 janvier 1996;

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 18 janvier 1996.

Par ordonnance du 14 février 1996, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 5 mars 1996 en ce qui concerne les dispositions attaquées à l'égard desquelles il a été réservé à statuer.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 15 février 1996.

A l'audience publique du 5 mars 1996 :

- ont comparu :

- . Me S. Huart, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. R.A.M.S.O.B., J.-M. Carion, P. Bleyfuesz, Ph. Vande Castele, G. Berwouts et P. Mangon;

- . Ph. Vande Castele, pour l'a.s.b.l. A.O.S.A.;

- . le lieutenant-colonel J. Govaert et le major R. Gerits, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

- les parties ont été entendues;

- les affaires ont été mises 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.

III. En droit

- A -

Point de vue du Conseil des ministres

A.1.1. Le moyen soulevé d'office ne porte pas sur l'obligation de remboursement en tant que telle, mais uniquement sur le niveau de décision auquel les dispositions concernant l'obligation de remboursement doivent être prises.

A.1.2. Le législateur a fixé lui-même les éléments essentiels de l'obligation de remboursement, à savoir que ce remboursement ne peut porter que sur une partie des frais de formation et/ou de la prime d'accès; que le montant de la somme à rembourser doit varier en fonction de la durée de la formation suivie et, s'agissant des militaires du cadre actif, du service réellement accompli; que ce montant doit être fixé pour chaque formation; que l'obligation de remboursement résulte exclusivement d'un choix personnel du militaire, étant donné qu'est seul tenu au remboursement précité le militaire qui, pour des motifs exceptionnels, obtient malgré tout de démissionner à sa propre demande, avant l'expiration de la période de rendement que la Cour n'a pas considérée comme déraisonnable.

La compétence du Roi est limitée à l'exécution des dispositions essentielles précitées. L'exercice de la compétence réglementaire du Roi se limite en particulier aux frais de formation (de sorte que le montant maximum de la somme à réclamer est en principe fixé pour chaque cas); à une partie de ces frais (de sorte que le coût total de la formation, traitement inclus, ne peut certainement pas être réclamer); à un système progressif dans lequel le montant à rembourser diminue en fonction de la durée de la formation suivie et, pour les militaires du cadre actif, de la durée de la période de service effectif déjà prestée; à un système dans lequel les frais de formation doivent en principe être différenciés selon les formations; en ce qui concerne le remboursement des frais de formation, à ceux des militaires du cadre actif qui, soit ont obtenu un brevet supérieur de pilote, soit sont des officiers ou sous-officiers de carrière (donc pas des volontaires) ayant obtenu un diplôme au sein de la Défense nationale et qui, à leur propre demande, souhaitent quitter anticipativement l'armée; enfin, en ce qui concerne le remboursement des frais de formation, aux candidats qui ne veulent pas servir en tant que militaires court terme et qui, soit ont obtenu le brevet supérieur de pilote, soit ont obtenu, en tant que candidat officier ou candidat sous-officier de carrière, un diplôme au sein de la Défense nationale.

Pour les militaires visés par ces dispositions, le principe de l'obligation de remboursement est donc fixé par le législateur lui-même, tout comme, d'une part, les conditions très spécifiques dans lesquelles cette obligation s'applique et, d'autre part, les limites imposées au Roi dans la mise en oeuvre de ce régime. L'arbitraire du pouvoir exécutif est par conséquent logiquement exclu.

A.1.3. L'obligation de remboursement ainsi instaurée par le législateur, et dont celui-ci a fixé lui-même les conditions spécifiques de mise en oeuvre, le montant maximum, ainsi que d'autres modalités d'application imposées au Roi, respecte le critère de compétence inscrit à l'article 182 de la Constitution en ce qui concerne le règlement des obligations des militaires. La fixation concrète du montant, dans les limites tracées

par le législateur et dans le respect de toutes les dispositions essentielles établies par celui-ci, ne saurait par contre être considérée comme l'obligation *qualitate qua* au sens de l'article 182 de la Constitution.

A.1.4. Faisant référence à l'arrêt n° 64/95 dans lequel la Cour a considéré que l'article 170 de la Constitution contenait l'obligation pour le législateur de fixer lui-même tout impôt et donc aussi « la base imposable et le montant », le Conseil des ministres considère que la comparaison entre les articles 170 et 182 de la Constitution n'est pas totalement pertinente et que l'obligation incombant au législateur dans le cadre de l'article 170 de la Constitution pouvait donc être plus contraignante que celle qui lui est imposée en application de l'article 182 de la Constitution.

En effet, l'article 170 de la Constitution traite des impôts, c'est-à-dire de sommes à payer ayant un caractère très spécifique, et la disposition décrétole annulée par l'arrêt n° 64/95 précité déléguait au pouvoir exécutif une pleine compétence en la matière.

L'article 182 de la Constitution ne traite pas de l'impôt mais des dispositions fondamentales du statut des militaires, particulièrement en ce qui concerne leurs droits et obligations, de sorte que seules les obligations essentielles doivent être fixées par la loi, en vue d'exclure tout abus ou arbitraire de la part du pouvoir exécutif. La compétence d'exécution du Roi doit, sous ce rapport, être entendue de manière large : selon les jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, il appartient en effet au Roi de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui, d'après l'esprit qui a présidé à son adoption et les fins qu'elle poursuit, en dérivent naturellement. Le Conseil d'Etat a considéré, à propos de la disposition constitutionnelle en cause, que, s'il est vrai que cet article 182 confie au législateur le soin de régler les droits et obligations des militaires, le Roi n'en puise pas moins dans l'article 167, § 1er, alinéa 2, de la Constitution, qui Lui confie le commandement des forces armées, le pouvoir de déterminer la mesure de ces droits et obligations.

A.1.5. Le législateur pouvait dès lors conférer au Roi le pouvoir de déterminer la mesure concrète de l'obligation de remboursement pour laquelle il a par ailleurs fixé lui-même les conditions d'application essentielles. Vu la nature particulière du système mis en place, qui porte sur un grand nombre de formations qui diffèrent notamment par leurs durées, il serait insensé que le législateur s'occupe de fixer toute cette série de montants concrets, surtout lorsqu'il s'agit de dispositions qui s'inscrivent dans des limites clairement définies par le législateur.

La garantie que l'article 182 de la Constitution donne aux militaires doit être considérée non seulement dans sa portée exacte mais également à la lumière de l'article 108 de la Constitution, qui est d'application générale, et de l'article 167 de la Constitution, s'appliquant en particulier aux militaires. Le régime instauré par les dispositions attaquées offre suffisamment de garanties pour exclure l'arbitraire, sans préjudice de la possibilité pour le Conseil d'Etat d'exercer son contrôle sur les arrêtés d'exécution si l'un de ceux-ci traitait de manière différente des militaires se trouvant dans une situation de fait identique.

A.1.6. Le Conseil des ministres demande en outre que soit appliqué l'article 117 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, plus précisément en ce qui concerne les articles 5 et 86 de la loi attaquée du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire partiellement annulés par l'arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995, parce que, d'une part, toutes les dispositions des articles 5 et 86 précités n'ont pas été annulées et que, d'autre part, certaines des dispositions annulées dans ces articles concernent l'obligation de remboursement, matière à l'égard de laquelle l'arrêt n° 81/95 réserve à statuer.

Point de vue des parties requérantes

A.2.1. La fixation du statut des militaires et des gendarmes est une matière réservée au législateur fédéral, qui doit en l'espèce être considéré comme seul compétent. Etant donné que la Constitution prescrit un règlement par la loi, le statut des militaires est totalement soustrait à la compétence réglementaire du Roi : la compétence attribuée est strictement précisée et ne se prête à aucune sous-délégation. L'article 182 de la Constitution ne permet pas que le législateur fédéral se borne à fixer seulement les principes du statut militaire. Le législateur doit tout régler, y compris la procédure, c'est-à-dire la manière dont les candidats prendront effectivement connaissance, avant leur entrée, des obligations essentielles liées au statut.

Selon les parties requérantes, la jurisprudence et la doctrine actuelles soulignent le caractère absolument exclusif de la compétence du législateur fédéral. Dans un Etat de droit démocratique, le législateur protège la communauté contre le pouvoir exécutif, en fixant totalement lui-même le statut des forces armées, placées sous le commandement du Roi. La garantie inscrite à l'article 182 de la Constitution n'autorise aucune dérogation par laquelle le Roi pourrait exercer une influence dans un sens ou l'autre sur les militaires.

A.2.2. Il ne peut être porté atteinte au respect du principe de légalité tel qu'il est inscrit à l'article 182 de la Constitution, de sorte que les cours et tribunaux doivent soulever ce grief d'incompétence, d'une part, parce que les membres des forces armées doivent toujours être protégés contre toute éventuelle ingérence du pouvoir exécutif, et, d'autre part, parce que seul le législateur est compétent pour régler l'exercice des libertés et droits constitutionnels. Priver certains militaires (ou même tous) de ces précieuses garanties constitutionnelles constitue une forme particulière de discrimination. Le droit fondamental en cause peut être inscrit dans le principe d'égalité, surtout lorsque les requérants peuvent montrer que l'organe désigné par la Constitution n'exercerait pas nécessairement de la même manière qu'un autre organe, désigné par le législateur par voie de sous-délégation, la compétence qui lui est attribuée.

Il est également discriminatoire que les dispositions législatives litigieuses instaurent un mécanisme de limitation de l'exercice des libertés et droits fondamentaux, en ce compris la liberté individuelle et l'interdiction de travail forcé. La législation litigieuse engendre encore une série d'imprécisions que seul le législateur peut pallier. Il existe en outre une discrimination évidente en ce qu'une nouvelle sous-catégorie de militaires est privée de la garantie constitutionnelle en vertu de laquelle seule l'autorité désignée par la Constitution pour nommer, à savoir le Roi, acceptera ou refusera la demande de démission.

A.2.3. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique aussi le contrôle des dispositions litigieuses au regard des « principes en cause » que la Cour doit intégrer dans son examen d'office, tels les principes en matière de liberté individuelle, de travail forcé et de droit communautaire européen, les principes en vigueur dans la législation sur l'enseignement, ceux touchant les règles de répartition des compétences et la loyauté fédérale, les principes du droit fiscal, ceux relatifs au fonctionnement des institutions de l'Etat, à l'obligation, en droit administratif, de publicité des normes et au principe de la sécurité juridique, qui, selon les parties requérantes, sont méconnus, ce qui constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec l'article 182 de la Constitution.

A.2.4. Les parties requérantes souhaitent également une rectification de l'arrêt en ce qui concerne l'annulation partielle des articles 5 et 86 de la loi du 20 mai 1994, mais elles considèrent que, par cette rectification, les deux articles devraient être annulés en totalité. Les parties non annulées habiliteront en effet le chef de l'état-major général à imposer aux candidats refusés des obligations de service contraignantes, ce qui constitue une sous-délégation qui n'est nullement compatible avec les principes généraux de l'organisation de l'Etat et de l'exercice des compétences attribuées au législateur et au Roi.

- B -

B.1. Dans son arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995, la Cour a observé qu'en vertu de l'article 182 de la Constitution, les obligations des militaires sont déterminées par la loi. En l'espèce, si des remboursements qui sont mis à charge du militaire démissionnaire devaient être considérés comme des obligations au sens de cette disposition constitutionnelle, il y aurait lieu de se demander si les habilitations données au Roi par les articles 5, 6, 13, 27, 51 et 86 de la loi du 20 mai 1994 « relative aux statuts du personnel militaire » pour fixer le montant de ces remboursements sont conformes à l'article 182 de la Constitution et, dans la négative, si le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination en privant une catégorie de militaires de la garantie prévue par cette disposition.

B.2.1. L'article 182 de la Constitution dispose : « Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires. »

En attribuant au pouvoir législatif les compétences précitées, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul la force armée. L'article 182 de la Constitution garantit ainsi à tout militaire qu'il ne pourrait être soumis à des obligations sans que celles-ci aient été décidées par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

B.2.2. Bien que l'article 182 de la Constitution réserve la compétence normative au législateur fédéral, il n'exclut cependant pas que le législateur attribue un pouvoir limité d'exécution au Roi.

B.2.3. Le Conseil des ministres - qui souligne que l'obligation de remboursement résulte exclusivement d'un choix personnel du militaire - soutient que le législateur a fixé le principe de l'obligation de remboursement, qui ne peut porter que sur une partie

des frais de formation et de la prime d'accès au cadre de carrière, et a prévu que le montant de la somme à rembourser doit varier en fonction de la durée de la formation suivie ou, en ce qui concerne les militaires du cadre actif, en fonction du service réellement accompli et qu'il doit être fixé pour chaque formation.

B.2.4. Les critères ainsi établis par le législateur sont toutefois à ce point imprécis et incomplets qu'ils laissent au Roi un pouvoir d'appréciation trop large, incompatible avec l'article 182 de la Constitution.

B.3. En attribuant au Roi une telle compétence, le législateur prive une catégorie de militaires d'une garantie constitutionnelle.

Dès lors, les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. Les demandes résumées en A.1.6. et A.2.4. visent à ajouter ou à retirer à ce que la Cour a tranché par son arrêt n° 81/95. Elles sont étrangères aux points sur lesquels la Cour avait réservé à statuer et ne peuvent s'analyser comme des demandes de rectification, au sens de l'article 117 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.5. Les dispositions inconstitutionnelles des articles 5 et 86 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire sont celles qui ont déjà été annulées par l'arrêt n° 81/95.

Par ces motifs,

la Cour

annule

- à l'article 9, § 2, alinéa 4, de la loi du 23 décembre 1955 sur les officiers auxiliaires de la force aérienne, pilotes et navigateurs, tel qu'il est remplacé par l'article 6 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, la phrase « Le Roi fixe la somme à rembourser en fonction de la durée de la formation suivie et du service actif effectué en tant qu'officier auxiliaire, ainsi que les modalités concernant le remboursement. »;

- l'article 21, alinéa 5, de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, tel qu'il est remplacé par l'article 13 de la loi précitée du 20 mai 1994;

- l'article 23, alinéa 5, de la loi du 27 décembre 1961 portant statut des sous-officiers du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, tel qu'il est remplacé par l'article 27 de la loi précitée du 20 mai 1994;

- l'article 17, alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973 portant statut des volontaires du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, tel qu'il est remplacé par l'article 51 de la loi précitée du 20 mai 1994;

rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 mars 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève