

Numéro du rôle : 1615
Arrêt n° 29/2000 du 21 mars 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 93 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, posée par la Cour militaire.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, E. Cerexhe, A. Arts, R. Henneuse et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 27 janvier 1999 en cause du ministère public et de l'Etat belge contre L.L., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 5 février 1999, la Cour militaire a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 93 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, en ce qu'il subordonne la recevabilité de l'action en justice de l'Etat contre un militaire à la formulation d'une offre transactionnelle préalable, est-il conforme aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Militaire en service actif, L.L. est prévenu d'avoir, pendant le service, à Grâce-Hollogne, le 20 avril 1998, conduit un camion avec benne basculante dans un lieu public alors que les analyses de l'haleine et du sang ont révélé une concentration d'alcool excessive. S'ajoute la circonstance qu'il est en état de récidive (infraction aux articles 34, § 2, 1°, 35, 36, alinéa 1er, et 38, § 1er, 1°, de la loi relative à la police de la circulation routière). L'intéressé est aussi prévenu d'avoir commis une infraction à l'article 8.3 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 et à l'article 29 de la loi relative à la police de la circulation routière pour ne pas avoir été en état de conduire, alors qu'il était conducteur d'un véhicule sur la voie publique et n'avoir pas présenté les qualités physiques et possédé les connaissances et l'habileté nécessaires pour conduire un véhicule sur la voie publique.

Le prévenu fut condamné par un jugement rendu par le Conseil de guerre permanent, le 23 septembre 1998, à diverses peines et, au civil, à verser à l'Etat belge la somme d'un million quinze mille cent septante-quatre francs.

Appel de cette décision ayant été interjeté devant la Cour militaire, celle-ci confirma la décision rendue au pénal par le Conseil de guerre, sous réserve de quelques émendations.

En revanche, elle se réserve à statuer au civil, ayant fait droit à la demande de l'Etat belge de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle susmentionnée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 5 février 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 mars 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 mars 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 29 avril 1999.

Par ordonnances du 29 juin 1999 et du 27 janvier 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 5 février 2000 et 5 août 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 24 février 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 1er mars 2000 après avoir reformulé la question préjudicielle.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 10 février 2000.

A l'audience publique du 1er mars 2000 :

- a comparu Me P. Defourny, avocat au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise 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.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour quant à la question de savoir si l'article 93 de la loi du 20 mai 1994 viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2. Il fait cependant quelques observations concernant le cadre législatif et réglementaire de la loi litigieuse.

Antérieurement à l'adoption de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, le droit positif belge ne contenait pas de limitations autres que celles du droit commun de la responsabilité, au droit de recours de l'Etat belge à l'encontre d'un militaire, organe de l'Etat. L'action de l'Etat belge était donc entièrement régie par l'article 1382 du Code civil et ouvrait donc une action en responsabilité, même en cas de *culpa levissima*, et ce pour l'intégralité du préjudice subi.

L'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui prévoit que les travailleurs sous contrat ne voient leur responsabilité engagée que si les dommages qu'ils ont causés sont dus à leur dol, leur faute lourde ou à une faute légère qui présenterait dans leur chef un caractère habituel, n'était pas appliqué aux agents et fonctionnaires publics engagés sous statut.

La Cour d'arbitrage, dans un arrêt prononcé le 18 décembre 1996, a dit pour droit que « les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que, en matière de responsabilité civile dans le cadre des relations de travail, d'une part, les articles 1382, 1383 et 1251, 3°, du Code civil permettent à l'Etat belge d'exercer un recours contre

son organe lorsqu'à la suite d'une faute légère purement occasionnelle commise par celui-ci dans le cadre de ses fonctions, ledit Etat belge a indemnisé la victime du dommage dont son organe a été déclaré responsable et, d'autre part, l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail limite la responsabilité civile du travailleur, lié par un contrat de travail, en cas de dommages causés à l'employeur ou à des tiers dans l'exercice de son contrat, aux cas de dol, de faute lourde et de faute légère habituelle ».

Le législateur a en quelque sorte, en ce qui concerne les militaires, « anticipé » sur la jurisprudence dégagée par la Cour d'arbitrage en adoptant l'article 92 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, qui dispose dans les mêmes termes que l'article 18 précité de la loi relative aux contrats de travail. Il a par contre « ajouté » au régime existant dans le secteur privé une condition supplémentaire relative à la recevabilité d'une action en justice.

Le régime instauré pour les militaires est en tout point similaire à celui qui a été prévu pour les policiers et les gendarmes par les articles 48 et 49 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

A.3. Il faut, ensuite, observer que si le législateur a fait correspondre le régime de responsabilité des travailleurs de droit privé et celui des travailleurs soumis aux statuts, tels que ceux des policiers, des gendarmes et des militaires (un projet de loi est actuellement déposé en vue d'aligner la responsabilité des agents statutaires et des organes de manière générale sur celle de la loi relative aux contrats de travail), il a néanmoins créé un régime qui n'est cette fois plus discriminatoire pour le travailleur mais bien pour l'Etat qui entend poursuivre un recours contre ce travailleur : l'article 93 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire ajoute une condition supplémentaire à l'exercice par l'Etat belge d'une action à l'encontre du travailleur, soit l'obligation de formuler une offre de transaction préalable à une assignation en justice.

Ni les travaux préparatoires de la loi du 20 mai 1994 ni ceux de la loi du 5 août 1992 ne justifient en rien cette différence de traitement.

Le Conseil d'Etat, en son avis du 22 novembre 1993 (pas plus que dans celui du 2 avril 1991, avant l'adoption de la loi du 5 août 1992), ne s'est pas interrogé sur cette question.

L'exposé des motifs de la loi du 5 août 1992 laisse toutefois entendre que les dispositions relatives à la responsabilité civile et à l'assistance en justice des fonctionnaires de police de la police communale, de la gendarmerie et de la police judiciaire « réalisent [...] une partie de l'accord sectoriel relatif au personnel de la gendarmerie approuvé par le Conseil des Ministres [...]. Cet accord prévoyait en effet d'améliorer la protection juridique du personnel de la gendarmerie pour des faits qui se sont passés dans l'exécution de leur service » (exposé des motifs de la loi du 5 août 1992, *Pasin.*, 1992, p. 1831).

Le but était de limiter autant que possible les actions judiciaires par lesquelles, dans les limites définies par la loi, l'Etat ou la commune ne pouvait se retourner contre un fonctionnaire de police, le législateur étant conscient de ce que « aujourd'hui plus que jamais, la fonction de policier est difficile, dangereuse et parfois ingrate » (*ibid.*).

Il a été expliqué ci-avant que le régime instauré pour les fonctionnaires de police avait été transposé sans aucune modification pour le personnel militaire.

Il est pourtant manifeste qu'il n'y a pas identité de motifs et que l'on ne peut pas considérer que la fonction de militaire est, aujourd'hui plus que jamais, difficile, dangereuse et parfois ingrate, pas moins en tout cas que ne le sont les missions confiées au personnel engagé sous contrat de travail dans le secteur privé, voire au personnel dépendant d'autres départements ministériels de l'Etat.

Il n'y a donc aucune raison objective à une telle différence de traitement, qui est de nature à réduire ou à limiter le droit d'une partie à un procès à demander justice aux cours et tribunaux.

Il a été jugé que « l'article 8 de la Constitution [actuel article 13], qui dispose que nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne, garantit à tous les individus se trouvant dans une même situation le

droit d'être jugés suivant les mêmes règles de compétence et de procédure » (Cass., 1er février 1984, *Pas.*, 1984, I, 616).

- B -

En ce qui concerne l'objet de la question préjudicielle

B.1. Par ordonnance du 24 février 2000, la Cour a reformulé la question préjudicielle comme suit :

« L'article 93 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, en ce qu'il subordonne la recevabilité de l'action en justice de l'Etat contre un militaire à la formulation d'une offre transactionnelle préalable, est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'à l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec les articles 10 et 11 précités ? »

B.2. Il apparaît des faits de la cause et de la motivation de la décision de renvoi que celle-ci porte sur l'obligation, qui découle du paragraphe 1er de l'article 93 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, de faire précéder toute action en responsabilité intentée par l'Etat contre un militaire d'une offre transactionnelle préalable et non pas sur les modalités ou la procédure selon lesquelles cette offre doit être faite, telles qu'elles sont décrites dans le paragraphe 2 de la même disposition.

La Cour limitera donc son examen au paragraphe 1er de l'article 93 de la loi du 20 mai 1994 précité.

B.3. L'article 93, § 1er, de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire dispose comme suit :

« Art. 93. § 1er. L'action en justice exercée par l'Etat contre un militaire sur la base de l'article 92, n'est recevable que si elle est précédée d'une offre de transaction au défendeur. Cette offre de transaction émane de l'autorité désignée par le Roi.

Cette offre comporte, outre l'évaluation du montant de la somme exigée, les modalités de son paiement.

L'autorité visée à l'alinéa premier peut décider que le dommage ne sera que partiellement réparé. »

B.4. Devant la juridiction *a quo*, l'Etat a fait valoir que l'article 93, § 1er, précité établissait une différence de traitement injustifiée en ce qui concerne le régime général des conditions de recevabilité d'une action en justice, lequel n'impose pareille obligation d'une offre transactionnelle ni aux particuliers ni aux personnes morales, en ce compris l'Etat, lorsqu'il intente une action en justice contre du personnel dépendant d'autres départements ministériels. Seul l'article 49 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit une condition similaire de l'intentement de l'action en justice exercée par l'Etat ou les communes contre les fonctionnaires de la police communale, de la gendarmerie et de la police judiciaire.

B.5.1. Selon l'exposé des motifs de la disposition litigieuse, «les dispositions contenues au paragraphe 1er visent à limiter autant que possible les actions judiciaires par lesquelles [...] l'Etat peut se retourner contre un militaire. [...] L'offre de transaction [...] se basera sur l'évaluation du dommage à réparer tel que décidé par le tribunal. A défaut de décision judiciaire, il importera que l'autorité se prononce préalablement sur l'ampleur du dommage à prendre en compte ou parfois même sur la manière de l'évaluer. [...] La solution proposée permet d'arriver, par une transaction, à un accord à l'amiable. A défaut de transaction, le tribunal de première instance sera compétent pour connaître de l'action intentée par l'Etat quel que soit le montant réclamé. Ceci doit contribuer à l'uniformité de la jurisprudence. Dans l'action ainsi intentée l'Etat ne sera évidemment plus lié par la transaction proposée » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 928-1, exposé des motifs, pp. 25-26).

B.5.2. La différence de traitement entre les militaires, d'une part, et les autres agents publics, d'autre part, en ce qui concerne l'obligation pour l'Etat de faire une offre transactionnelle avant d'engager une action en responsabilité fondée sur l'article 92 de la loi

précitée, repose sur un critère objectif, à savoir le statut particulier auquel sont soumis les militaires par comparaison avec d'autres agents publics.

En effet, le législateur a raisonnablement pu estimer que les missions spécifiques dont les militaires sont chargés les exposent, plus que d'autres agents publics, au risque de causer un dommage qui excède très souvent leur capacité contributive personnelle et, dès lors, qu'ils avaient besoin d'une protection particulière, en obligeant l'Etat, avant d'engager une action en responsabilité, à faire une offre transactionnelle, qui doit émaner de l'autorité désignée par le Roi et qui peut consister en ce que le dommage ne doive être indemnisé que partiellement.

Au demeurant, dès lors que cette disposition permet de régler plus rapidement les contestations et, partant, d'éviter des procédures judiciaires coûteuses et inutilement longues, elle sert les intérêts des militaires mais également ceux de l'Etat.

La Cour constate en outre que des mesures analogues ont été prises à l'égard d'autres agents publics ayant un statut comparable et des missions comparables, en particulier les fonctionnaires de police.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 93, § 1er, de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire, en ce qu'il subordonne la recevabilité de l'action en justice de l'Etat contre un militaire à la formulation d'une offre transactionnelle préalable, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution ni lus séparément ni lus en combinaison avec l'article 13 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior