

Numéro du rôle : 3853
Arrêt n° 173/2006 du 22 novembre 2006

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 20*duodecies* de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif, inséré par l'article 35 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 153.731 du 12 janvier 2006 en cause de H. Mesri contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 janvier 2006, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En habilitant le Roi à déterminer certaines infractions susceptibles de priver les candidats des qualités morales requises, l'article 35 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, insérant un article 20*duodecies* dans la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif, méconnaît-il l'article 182 de la Constitution et viole-t-il, de ce fait, les articles 10 et 11 de la Constitution en privant la catégorie de militaires visée d'une garantie constitutionnelle ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- H. Mesri, demeurant à 1190 Bruxelles, chaussée de Forest 282/7;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 4 octobre 2006 :

- ont comparu :
  - . Me R. Fonteyn, avocat au barreau de Bruxelles, pour H. Mesri;
  - . le capitaine V. De Saedeleer, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le requérant devant le Conseil d'Etat a introduit une demande tendant à la suspension de l'exécution de la décision du 3 mars 2005 rejetant sa candidature à une fonction de militaire du cadre actif ainsi qu'une requête tendant à l'annulation de cette décision. Candidat à une fonction de candidat volontaire de carrière, il a été déclaré médicalement apte et a réussi les tests de sélection. Sa candidature n'a néanmoins pas été retenue parce qu'il ne possédait pas les qualités morales indispensables pour exercer une fonction de militaire du cadre actif, dès lors que le certificat de bonne vie et mœurs qui lui avait été délivré mentionnait une condamnation pour des faits visés à l'article 3, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 13 novembre 1991 fixant les règles applicables à l'appréciation des qualités morales des candidats des forces armées, pris en exécution de l'article 15 de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif.

Le Conseil d'Etat relève que par son arrêt n° 135/2004, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que ledit article 15 viole les articles 10, 11 et 182 de la Constitution. Cet article a été abrogé par la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, dont les articles 25 et 35 insèrent dans la loi du 21 décembre 1990 les articles 20*bis* et 20*duodecies*.

Le Conseil d'Etat estime que, *prima facie*, le requérant n'a plus intérêt à la demande de suspension puisqu'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement supérieure à trois mois, mais que pour les besoins de la procédure au fond, il y a lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle mentionnée ci-dessus. Le Conseil d'Etat rejette par ailleurs la demande de suspension.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat considère tout d'abord que la question préjudicielle aurait pu viser directement l'article 20*duodecies* nouveau de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif.

Il rappelle ensuite que l'article 182 de la Constitution garantit 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. Le législateur peut certes attribuer un pouvoir limité d'exécution au Roi mais la délégation conférée ne sera conforme au principe de légalité que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Le requérant examine dès lors si l'habilitation donnée au Roi par l'article 20*duodecies* de la loi du 21 décembre 1990 respecte les limites ainsi définies. Cet article attribue au Roi un très large pouvoir d'appréciation des qualités morales d'un candidat, qualités qui, aux termes de la loi du 21 décembre 1990, sont déterminantes pour la poursuite et l'évolution de la carrière d'un candidat militaire, sans définir de manière plus précise, dans le texte de la loi, le sens et le cadre de cette habilitation. Le Conseil d'Etat avait formulé des observations à cet égard. Ni l'exposé des motifs, ni les débats ultérieurs n'apportent de réponse à cette interpellation. Il s'ensuit qu'à l'exception de la condition de ne pas avoir commis certaines infractions, les critères d'appréciation des qualités morales des candidats militaires du cadre actif sont entièrement laissés à l'appréciation du Roi. Le législateur aurait pu satisfaire au principe de légalité en définissant de manière suffisamment précise les éléments essentiels des condamnations « à un emprisonnement de trois mois ou plus du chef d'une infraction autre que celles visées au 1° » « qui entraîne la perte des qualités morales ». En s'abstenant de le faire, il a privé une catégorie de militaires d'une garantie constitutionnelle.

A.2. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que la question posée par le Conseil d'Etat ne concerne que l'alinéa 2 de l'article 20*duodecies* de la loi du 21 décembre 1990. Cet alinéa habilite le Roi à fixer, en fonction de la catégorie du personnel pour laquelle le candidat est formé, des infractions supplémentaires qui entraînent la perte des qualités morales requises. Etant donné que les termes de la saisine sont arrêtés par le juge *a quo* et que les parties ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu des questions posées, l'objet de la question ne peut donc porter que sur l'article 20*duodecies*, alinéa 2.

Il rappelle ensuite la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à l'article 182 de la Constitution et vérifie si l'habilitation donnée au Roi par l'article 20*duodecies*, alinéa 2, de la loi litigieuse respecte les limites définies par la Cour. L'objectif de la loi du 20 juillet 2005 qui a inséré la disposition en cause est de remédier aux constatations faites par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 135/2004 du 22 juillet 2004. Cette volonté ressort des travaux préparatoires de la loi. En ce qui concerne la formation des candidats, le législateur a voulu qu'un candidat soit évalué au niveau des qualités professionnelles, physiques, caractérielles et morales. Cette volonté est déjà un élément essentiel qui a été fixé par le législateur. Les critères qui doivent être retenus pour déterminer

ces aptitudes sont également définis par la loi et ils sont repris aux articles *20ter* et *20duodecies* de la loi du 21 décembre 1990.

Concernant les qualités morales, le législateur a fixé, à l'article *20duodecies*, alinéa 1er, une série de condamnations qu'un candidat militaire ne peut absolument pas encourir pour conserver ces qualités morales. Il s'agit d'un socle minimum et essentiel auquel tout candidat doit satisfaire car ces condamnations doivent être considérées par le législateur comme étant en soi incompatibles avec l'état de candidat militaire. Le législateur a donc fixé l'essentiel du règlement relatif aux qualités morales des candidats et il pouvait charger le Roi de fixer les règles supplémentaires en fonction des différentes catégories de militaires.

A.3. Le requérant devant le Conseil d'Etat répond que ce n'est pas l'article *20duodecies*, alinéa 1er, 1°, de la loi du 21 décembre 1990 qui est en cause, mais bien l'article *20duodecies*, alinéa 1er, 2°, de cette loi. Cette disposition contient en effet une habilitation trop vague et trop large pour être compatible avec l'article 182 de la Constitution. Il ne peut être déduit de ce que le législateur a visé expressément certaines infractions qu'il aurait corrélativement défini les éléments essentiels de détermination des autres infractions susceptibles ou insusceptibles d'affecter les qualités morales des candidats militaires.

- B -

### *Quant à la disposition litigieuse*

B.1.1. La loi du 21 décembre 1990 « portant statut des candidats militaires du cadre actif » détermine les qualités professionnelles, caractérielles, physiques et morales que les candidats militaires doivent posséder pendant toute leur formation et qui sont déterminantes pour la poursuite et l'évolution de leur carrière.

Avant son abrogation par la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 21 décembre 1990 énonçait :

« Le Roi fixe les règles en vigueur pour l'appréciation des qualités morales, caractérielles, physiques et professionnelles d'un candidat ».

Conformément à cette habilitation, l'article 3 de l'arrêté royal du 13 novembre 1991 « fixant les règles applicables à l'appréciation des qualités morales des candidats des forces armées » détermine les qualités morales requises dans le chef de tous les candidats militaires. L'article 4 du même arrêté précise, quant à lui, les qualités morales que doivent posséder ceux d'entre eux qui désirent faire partie des catégories de personnel des officiers ou des sous-officiers.

B.1.2. Pour les motifs énoncés en B.3.1 à B.4 de l'arrêt n° 135/2004, du 22 juillet 2004, la Cour a dit pour droit que l'article 15 de la loi du 21 décembre 1990 violait les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 182, de la Constitution.

B.1.3. Afin de se conformer à cet arrêt, la loi du 20 juillet 2005 abroge l'article 15 de la loi du 21 décembre 1990 et y insère un article 20*duodecies*.

Cet article, qui reprend en partie la réglementation établie par l'article 3 de l'arrêté royal du 13 novembre 1991, énonce :

« Possède les qualités morales visées à l'article 20*bis*, alinéa 1er, 3°, le candidat :

1° qui n'a pas été condamné du chef d'une des infractions visées aux chapitres V et VI du titre VII et aux chapitres Ier et II du titre IX du Code pénal;

2° qui n'a pas été condamné à un emprisonnement de trois mois ou plus du chef d'une infraction autre que celles visées au 1° à l'exception de certaines infractions, déterminées par le Roi, du Code pénal et des lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées le 16 mars 1968.

Le Roi peut, en fonction de la catégorie de personnel pour laquelle le candidat est formé, fixer des infractions supplémentaires qui entraînent la perte des qualités morales ».

Il s'agit de la disposition litigieuse.

B.1.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2005 que l'habilitation conférée au Roi par la disposition en cause a un double objet (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1845/001, p. 35).

Le législateur délègue tout d'abord au Roi le pouvoir de déterminer certaines infractions du Code pénal ou des lois coordonnées sur la circulation routière pour lesquelles une condamnation à un emprisonnement de trois mois ou plus n'entraîne pas la perte des qualités morales du candidat (article 20*duodecies*, alinéa 1er, 2°).

Le Roi est, d'autre part, autorisé à fixer des infractions supplémentaires dont la commission fait perdre au candidat les qualités morales requises pour accéder à la catégorie du personnel pour laquelle il est formé (article 20*duodecies*, alinéa 2).

B.2. La Cour est interrogée par le juge *a quo* sur la compatibilité de l'article 20*duodecies* de la loi du 21 décembre 1990 avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 182, de la Constitution en ce qu'en habilitant le Roi à fixer de nouvelles infractions privant le candidat militaire actif des qualités morales requises, sans aucunement limiter ce pouvoir, il priverait de manière discriminatoire cette catégorie de citoyens de la garantie que constitue l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue prescrite par l'article 182 de la Constitution.

Il en résulte que seul l'article 20*duodecies*, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1990 est visé par la question préjudicielle. La Cour limite donc son examen à cette disposition.

### *Quant au fond*

B.3.1. 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.3.2. Bien qu'il réserve la compétence normative au législateur fédéral, l'article 182 de la Constitution n'exclut cependant pas que le législateur attribue un pouvoir limité

d'exécution au Roi. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Il y a lieu d'examiner dès lors si l'habilitation donnée au Roi par l'article 20*duodecies*, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1990 respecte les limites ainsi définies.

B.3.3. Selon les travaux préparatoires, la disposition litigieuse est destinée à « renforcer la base légale relative à l'évaluation des candidats » qui « a été jugée insuffisante par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 153/2004 [lire : 135/2004] du 22 juillet 2004 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1845/016, p. 3).

Il ressort encore des mêmes travaux préparatoires :

« L'habilitation actuelle donnée au Roi étant jugée trop vague, les éléments essentiels de l'évaluation ont été repris au niveau de la loi, en application de l'article 182 de la Constitution. On y retrouve entre autre les qualités évaluées : professionnelles, caractérielles, physiques, médicales et morales; leur moment et mode d'évaluation; l'intervention des commissions de délibération, d'évaluation et d'appel; etc ... » (*ibid.*).

B.4.1. La disposition en cause attribue au Roi une compétence réglementaire afin de déterminer, en fonction de la catégorie du personnel pour laquelle le candidat est formé, les infractions, autres que celles visées à l'article 20*duodecies*, alinéa 1er, qui entraînent la perte des qualités morales requises.

B.4.2. Si le législateur a déterminé, ce faisant, l'objet de l'habilitation qu'il conférait au Roi, il n'a par contre en rien précisé les principes dans le respect desquels il entendait que cette habilitation soit utilisée.

La seule obligation de compléter la liste des infractions en fonction des différentes catégories du personnel militaire ne peut être considérée, en soi, comme une habilitation expresse et non ambiguë sur la base de laquelle le Roi pourrait régler les droits et obligations des militaires.

Le Conseil des ministres ne démontre pas en quoi le législateur aurait été dans l'impossibilité d'arrêter lui-même la liste de ces infractions supplémentaires. La Cour n'aperçoit pas davantage la raison pour laquelle le législateur ne s'est pas approprié l'article 4 de l'arrêté royal du 13 novembre 1991, comme il a pu le faire partiellement à l'égard de l'article 3 du même arrêté. Par ailleurs, le législateur n'a prévu aucune confirmation législative, dans un délai raisonnable, des mesures prises en application de la délégation.

B.4.3. Il s'ensuit que le législateur a privé une catégorie de militaires de la garantie constitutionnelle inscrite à l'article 182 de la Constitution.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 20*duodecies*, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif, inséré par l'article 35 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, viole les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 182, 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 22 novembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior