

Numéro du rôle : 5901
Arrêt n° 90/2015 du 18 juin 2015

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 20*sexies*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif, tel qu'il a été inséré par l'article 29 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

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

Par arrêt n° 227.240 du 29 avril 2014 en cause de Guillaume Laveaux contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 mai 2014, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En habilitant le Roi à fixer la liste des critères et la liste des comportements observables servant de base à l'appréciation des qualités caractérielles des candidats militaires du cadre actif, de même qu'en habilitant le Roi à fixer la pondération et le caractère exclusif ou non des critères, l'échelle des valeurs des comportements observables et les notes à obtenir pour réussir, l'article 20<sup>sexies</sup>, § 1er, de la loi du 21 décembre 1990 portant le statut des candidats militaires du cadre actif, inséré dans cette loi par l'article 29 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, 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 des militaires visés d'une garantie constitutionnelle ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Guillaume Laveaux, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par le colonel R. Gerits, le major V. De Saedeleer et le capitaine-commandant M. Kerckhofs.

Guillaume Laveaux a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 25 mars 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 22 avril 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 avril 2015.

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

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

Le requérant devant le juge *a quo*, titulaire d'un diplôme de bachelier en sciences de l'ingénieur organisé au sein de la faculté polytechnique de l'Ecole royale militaire, est commissionné dans le grade de sous-lieutenant le 26 septembre 2010. Il réussit sa première année de master en 2011.

Le 15 juin 2012, ses qualités caractérielles telles que définies par l'article 20<sup>sexies</sup> de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif (ci-après : la loi du 21 décembre 1990) sont jugées insuffisantes par son chef de corps et son supérieur hiérarchique immédiat. Le 27 juin 2012, la commission de

délibération visée à l'article 20<sup>quater</sup>, § 3, de la loi du 21 décembre 1990 prononce son échec définitif. Le 20 juillet 2012, la commission d'appel visée à l'article 20<sup>decies</sup> de la loi confirme cet échec. Cette décision constitue le premier acte attaqué devant le juge *a quo*.

Le 30 octobre 2012, le ministre de la Défense constate la résiliation de plein droit de son engagement en qualité de candidat officier de carrière auprès des forces armées. Il s'agit du second acte attaqué devant le juge *a quo*.

Le requérant devant le juge *a quo* prend devant celui-ci un deuxième moyen tiré de la violation des articles 10, 11 et 182 de la Constitution. Il expose que les décisions attaquées ont été prises en application de l'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 13 novembre 1991 fixant les règles applicables à l'appréciation des qualités caractérielles des candidats des forces armées. Cette disposition aurait été prise en exécution d'une habilitation contenue dans l'article 20<sup>sexies</sup>, § 1er, de la loi du 21 décembre 1990 tel que modifié par la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses. Le requérant devant le juge *a quo* fait valoir que cette habilitation serait contraire à l'article 182 de la Constitution.

C'est dans ce cadre que la présente question préjudicielle est posée à la Cour.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le requérant devant le juge *a quo* renvoie à l'arrêt de la Cour n° 135/2004 du 22 juillet 2004. Dans cet arrêt, la Cour a répondu à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, relative à l'article 15 de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif, qui était alors applicable aux faits du litige. La Cour a conclu dans cet arrêt qu'en s'abstenant d'énumérer les conditions et les critères requis pour apprécier l'aptitude morale des candidats militaires du cadre actif, ces conditions étant énumérées dans les travaux préparatoires de la loi, le législateur privait une catégorie de militaires de la garantie constitutionnelle inscrite à l'article 182 de la Constitution.

A.1.2. Le requérant devant le juge *a quo* soutient que l'habilitation donnée au Roi par l'article 20<sup>sexies</sup> en cause dépasse manifestement les pouvoirs qui Lui sont dévolus en vertu de l'article 182 de la Constitution et est dès lors incompatible avec cette disposition, de sorte qu'il y a lieu d'apporter une réponse positive à la question préjudicielle posée.

A.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres examine si l'habilitation donnée au Roi par l'article 20<sup>sexies</sup> de la loi du 21 décembre 1990 respecte les limites définies par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Le Conseil des ministres constate que l'article 20<sup>sexies</sup> en cause a été inséré par l'article 29 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, l'objectif étant de remédier aux constatations faites par la Cour dans son arrêt n° 135/2004.

Il souligne qu'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 en vertu de l'article 20<sup>bis</sup> de la loi du 21 décembre 1990. Quant aux critères qui doivent être retenus pour déterminer ces aptitudes, ils sont également définis par le législateur aux articles 20<sup>ter</sup> à 20<sup>duodecies</sup> de la loi du 21 décembre 1990. D'après les travaux préparatoires de la loi, il revient au Roi de fixer les critères d'appréciation des qualités caractérielles d'un candidat en se fondant sur le principe établi par le législateur, à savoir que les critères doivent être fondés sur les comportements observables.

Il en résulterait que le législateur a effectivement fixé le cadre concernant l'évaluation des qualités caractérielles d'un candidat militaire, ces qualités correspondant à des comportements observables qui recevront

une appréciation différente suivant la formation poursuivie et l'état d'avancement de cette formation. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 18/2007 du 25 janvier 2007 à l'appui de son argumentation.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant devant le juge *a quo* se fonde sur les travaux préparatoires de la disposition en cause pour conclure que celle-ci donne habilitation au Roi, d'une part, pour fixer la liste des critères et la liste des comportements observables servant de base à l'appréciation des qualités caractérielles des candidats militaires du cadre actif et, d'autre part, pour fixer la pondération et le caractère exclusif ou non de ces critères, l'échelle des valeurs des comportements observables et les notes à obtenir pour réussir. Ce faisant, le législateur n'aurait pas respecté les limites du pouvoir d'exécution susceptible d'être confié au Roi en ce qui concerne la fixation du statut des obligations des militaires. Si le législateur a précisé l'objet de l'habilitation qu'il a conférée au Roi, il n'a par contre rien précisé des principes dans le respect desquels il entendait que cette habilitation soit utilisée. Il ne serait pas démontré en l'espèce en quoi le législateur aurait été dans l'impossibilité d'arrêter lui-même la liste des critères et la liste des comportements observables sur la base desquels doit être faite l'appréciation des qualités caractérielles des candidats.

- B -

B.1.1. La Cour est saisie d'une question préjudicielle portant sur l'article 20*sexies*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif (ci-après : la loi du 21 décembre 1990) tel qu'il a été inséré par l'article 29 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

B.1.2. L'article 20*sexies*, § 1er, en cause dispose :

« § 1er. L'appréciation des qualités caractérielles est l'appréciation de l'attitude du candidat comme militaire selon certains critères, sur la base de comportements observables. La liste des critères et la liste des comportements observables sont fixées par le Roi.

La pondération et le caractère exclusif ou non des critères, l'échelle des valeurs des comportements observables et les notes à obtenir pour réussir sont fixés par le Roi en fonction de la catégorie de personnel pour laquelle le candidat est formé et, le cas échéant, de son cycle de formation spécifique, ainsi que du moment de l'appréciation.

Toutefois, la liste et l'échelle des valeurs des comportements observables sont fixées par le Ministre de la Défense jusqu'au 31 décembre 2006 au plus tard.

§ 2. Les qualités caractérielles du candidat sont appréciées, le cas échéant, au moins :

1° à la fin de la période de formation scolaire ou d'instruction et une fois par année de formation;

2° à la fin de la période de stage;

3° à la fin de la période d'évaluation.

Le Roi peut fixer des moments d'appréciation caractérielle supplémentaires, en fonction du cycle de formation spécifique du candidat ».

B.1.3. Il résulte des circonstances de la cause soumise au Conseil d'Etat et de l'arrêt de renvoi que la Cour est interrogée sur le point de savoir si l'article 20*sexies*, § 1er, précité de la loi du 21 décembre 1990 viole l'article 182 de la Constitution et, partant, ses articles 10 et 11, en ce qu'en habilitant le Roi à fixer les règles pour l'appréciation des qualités caractérielles des candidats militaires du cadre actif, de même qu'en habilitant le Roi à fixer la pondération et le caractère exclusif ou non des critères, l'échelle des valeurs des comportements observables et les notes à obtenir pour réussir, il priverait, de manière discriminatoire, cette catégorie de citoyens de la garantie que constitue l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue prescrite par l'article 182 de la Constitution.

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 ou à une autre autorité. 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*sexies* de la loi du 21 décembre 1990 respecte les limites ainsi définies.

B.3. L'article 20*sexies*, § 1er, attribue au Roi le pouvoir de fixer la liste des critères et des comportements observables permettant d'apprécier les qualités caractérielles et l'attitude du candidat comme militaire, sans préciser davantage dans le texte de la loi lui-même quels types de critères doivent être pris en compte et sans définir davantage ce qu'il y a lieu d'entendre par comportements observables.

B.4.1. Comme il est indiqué en B.1.1, l'article 20*sexies* en cause dans la question préjudicielle a été inséré dans la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif par l'article 29 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

B.4.2. Par l'article 23 de la même loi, le législateur a abrogé l'article 15 de la loi du 21 décembre 1990.

Ledit article 15 disposait :

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

[...] ».

Cette abrogation a été justifiée par le fait que par son arrêt n° 135/2004, du 22 juillet 2004, la Cour avait jugé trop vague et, partant, contraire à l'article 182 de la Constitution, la délégation ainsi accordée au Roi par le législateur. Il convenait dès lors d'adapter la base réglementaire des formations et appréciations des candidats (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1845/001, p. 30).

B.4.3. L'exposé du ministre de la Défense devant la commission compétente de la Chambre confirme la volonté du législateur de renforcer la base légale relative à l'évaluation des candidats militaires :

« Le premier chapitre (articles 19 à 31) a pour but de renforcer la base légale relative à l'évaluation des candidats. Celle-ci a été jugée insuffisante par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 153/2004 [lire : 135/2004] du 22 juillet 2004, à la suite d'une question préjudicielle du Conseil d'Etat.

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... » (*Doc. parl. Chambre, 2004-2005, DOC 51-1845/016, p. 3*).

B.4.5. Quant à l'adoption de l'article 20*sexies* en cause, elle a été commentée comme suit dans les travaux préparatoires de la loi :

« L'article 20*sexies*, § 1er, alinéa 2, souligne que le comportement d'un candidat à un moment donné est apprécié non seulement en fonction de l'emploi pour lequel il est formé mais aussi de l'état d'avancement de la formation. Par exemple un manque d'esprit d'initiative pèsera plus lourd dans l'appréciation d'un candidat officier lors de sa quatrième année de formation que lors de sa phase d'initiation militaire.

Afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, l'article 20*sexies*, § 1er, en projet de la loi du 21 décembre 1990 [...] portant statut des candidats militaires du cadre actif, a [lire : est] amendé. L'alinéa 1er dispose que le Roi fixe les critères d'appréciation des qualités caractérielles d'un candidat, et que ces critères doivent être fondés sur des 'comportements observables'. C'est déjà le cas. Ainsi, pour chaque critère, par exemple l'esprit d'initiative, des exemples de comportements sont repris dans une grille d'appréciation que l'on retrouve en annexe de l'ordre général J/801 ayant pour objet l'appréciation de l'aptitude caractérielle du candidat militaire du cadre actif, au cours de la formation. Pour l'exemple soulevé, on retrouve ainsi des comportements tels que : ' Reste souvent dans l'expectative ou se contente d'observer passivement/Prend le plus souvent les initiatives nécessaires pour mener à ses missions/Saisit chaque occasion pour prendre des initiatives'. A chacun de ces comportements, est associé un score, qui sera attribué au critère concerné. Toutefois, bien que l'ordre général précité est largement connu et diffusé auprès des instructeurs et des candidats militaires, il a été convenu lors de la négociation syndicale de la loi en projet et repris dans le protocole d'accord, que l'autorité s'engage à faire déterminer par le Roi la liste des comportements observables. Afin de garantir la poursuite des formations actuellement en cours, sans préjudicier les candidats par un vide juridique et une incertitude, un alinéa 3 a été ajouté qui précise que jusqu'au 31 décembre 2006 au plus tard, ce qui concerne les comportements observables reste fixé par le ministre, en pratique par l'OG-J/801.

Afin de se conformer aux remarques du Conseil d'Etat, il a été décidé de reformuler le § 2, alinéa 2, de cet article. La disposition initiale ' Le Roi ou l'autorité qu'Il désigne ' avait en effet été jugée inadmissible en ce que la délégation donnée à cette autorité était aussi large que celle donnée au Roi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1845/001, pp. 33 et 34).

B.5.1. Comme le relève le Conseil des ministres dans son mémoire, en exécution de l'habilitation qui Lui était ainsi conférée, le Roi a fixé dans les annexes de l'arrêté royal du 13 novembre 1991 « fixant les règles applicables à l'appréciation des qualités caractérielles des candidats des forces armées » les critères destinés à apprécier les qualités caractérielles des candidats à partir de comportements observables tels que leur dynamisme, leur esprit d'initiative, leur motivation, leur autonomie, leur capacité à s'organiser et à diriger ou encore leur esprit d'analyse. Le Roi a également établi une grille de pondération de ces critères.

B.5.2. En prévoyant à l'article 20<sup>sexies</sup>, § 1er, que la délégation qu'il contient concerne les prescriptions relatives à l'« attitude » du « militaire », le législateur a défini de manière suffisamment précise les éléments essentiels sur lesquels porte cette délégation. La nature des critères et des comportements pris en compte peut justifier que le Roi soit habilité à les préciser et en établir une liste détaillée ainsi que la pondération qu'il convient d'établir entre eux en fonction de la catégorie de personnel pour laquelle le candidat est formé. Le législateur a pu raisonnablement estimer que la matière sur laquelle porte la délégation est telle qu'il n'était pas tenu de la préciser lui-même.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 20*sexies*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif, tel qu'il a été inséré par l'article 29 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 182 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 juin 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels