

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n/ 192.199 du 2 avril 2009

A. 117.529/g-107

En cause : Tom TRAPPENIERS,
demeurant à KAMPENHOUT,
Zeypestraat 79 D

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Défense.

--
**LE CONSEIL D'ÉTAT, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA SECTION DU
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF,**

Vu la requête introduite le 1^{er} mars 2002 par Tom TRAPPENIERS qui demande l'annulation de "la décision du chef de la Défense (note JSP-A/C/PROM/S-02-000736 du 7 janvier 2002 [...]) lui refusant l'octroi d'une allocation pour tâches informatiques";

Vu les mémoires en réponses et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. H. COLIN, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2008 par laquelle la IXe chambre est dessaisie de l'affaire G/A 117.529/IX-3240 et cette affaire est renvoyée devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif;

Vu l'ordonnance du 18 novembre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 9 décembre 2008;

Entendu M. B. THYS, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, le requérant, et M. R. GERITS, colonel militaire administrateur;

Entendu M. H COLLIN, auditeur, en son avis contraire;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

CONSIDÈRE CE QUI SUIT :

Des faits

1. Le requérant est sous-officier de carrière dans les forces armées. Il a le grade de premier sergent major.

2. Le chapitre IV de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires (ci-après : la loi du 20 mai 1994), publiée au Moniteur belge du 21 juin 1994, règle les allocations et les indemnités aux militaires.

L'article 11, §§ 2 et 3, de cette loi, tel qu'il s'applique dans la présente cause, s'énonce comme suit :

"§ 2. Le Roi peut [...] créer, au profit des militaires en "service actif" en période de paix, le droit à des allocations, des indemnités et d'autres avantages pécuniaires ou en nature.

Ce droit ne peut être créé que sur la base de qualifications, de prestations particulières et de frais supportés, qui ne tombent pas sous l'application de l'article 10.

§ 3. Le Roi détermine les taux et les règles d'octroi des avantages visés au § 2.

Il peut toutefois en charger le Ministre de la Défense nationale dans les cas qu'Il détermine."

3. En application de ces dispositions légales, l'arrêté royal du 2 juin 2000 accordant une allocation aux militaires chargés de tâches informatiques (ci-après : l'arrêté royal du 2 juin 2000), publié au Moniteur belge du 29 juin 2000, a mis en place un régime octroyant une allocation aux militaires chargés de tâches informatiques au cours des périodes du 1^{er} septembre 1998 au 31 décembre 1998 inclus, du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 1999 inclus, du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2000 inclus et du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2001 inclus. Selon le préambule de l'arrêté royal,

cette mesure est motivée par la forte demande sur le marché du travail du personnel informatique qui augmentera encore à la suite du passage à l'an 2000 et de l'instauration de l'euro. Il est également fait référence à une allocation similaire qui a déjà été attribuée au personnel civil du département de la Défense.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 juin 2000 instaure une allocation en faveur des militaires chargés de tâches informatiques afférentes à la conception et/ou à la coordination et/ou à l'analyse et/ou à la programmation et/ou la production des applications informatiques, qui exercent leurs fonctions à temps plein et qui consacrent en moyenne 80 % de leur temps de travail à des tâches informatiques. Le Ministre de la Défense et le Ministre du Budget doivent définir les tâches informatiques susvisées. Aux termes de l'article 1^{er}, § 2, le Chef de l'État-major général établit la liste des militaires qui répondent aux conditions posées. Il peut s'agir de militaires qui exercent "un emploi d'informaticien", ce qui selon l'article 1^{er}, § 3, ressort "des tableaux organiques des forces armées", mais également de militaires qui n'exercent pas un tel emploi. Dans ce dernier cas, l'inscription des intéressés sur la liste doit être motivée dans le respect des critères arrêtés par le Ministre de la Défense et le Ministre du Budget. En vertu de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, la liste des candidats doit "être visée par l'Inspecteur des Finances".

L'article 2, §§ 1^{er} à 4, établit le montant de l'allocation à un pourcentage fixe du traitement annuel brut du militaire concerné : 6,25 % pour les tâches exercées durant l'année 1998, 18,75 % pour les tâches exercées durant l'année 1999 et 12,5 % pour les tâches exercées durant les années 2000 et 2001. Selon l'article 2, § 5, il y a lieu d'entendre par "traitement annuel" : "le traitement éventuellement augmenté de l'allocation de foyer ou l'allocation de résidence". Le traitement annuel qui est pris en considération est celui qui est dû pour le mois de janvier de l'année de paiement. L'article 2, § 6, dispose que la moitié du montant de l'allocation est accordée immédiatement au militaire concerné. L'autre moitié est octroyée sur décision du Chef de l'État-major général, sur la base de "la mesure dans laquelle le militaire intéressé a contribué aux tâches informatiques" et après que le chef précité a pris connaissance d'un rapport sur les activités exercées par le militaire concerné et après avis du chef de corps de ce dernier.

L'article 4 énumère les cas où l'allocation n'est pas accordée ou ne l'est que proportionnellement.

L'article 5 détermine les congés et absences qui sont sans influence sur le montant de l'allocation.

4. L'arrêté royal du 2 juin 2000 a été mis en oeuvre par l'arrêté ministériel du 6 juin 2000, également publié au Moniteur belge du 29 juin 2000. L'article 1^{er} de cet arrêté ministériel précise les tâches informatiques visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 juin 2000. L'article 2 détermine les critères que le Chef de l'État-major général doit observer lors de l'établissement de la liste des militaires qui, sans être informaticiens, exécutent des tâches informatiques, à savoir, tout d'abord, être affecté, dans une section d'état-major ou dans un corps, à une cellule qui a l'informatique comme finalité et, ensuite, exercer des tâches informatiques parmi celles énumérées à l'article 1^{er}, § 2. Selon l'article 3, le Chef de l'État-major général ou son mandataire "atteste" de "l'affectation de 80 % en moyenne du temps de travail total" dont il est question à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 juin 2000, après avis du chef de corps du militaire concerné.

5. Un règlement IF 190 de l'État-major général des forces armées "relatif à l'octroi d'une allocation aux militaires chargés de tâches informatiques" précise la mesure. Il expose les conditions qu'il faut remplir pour pouvoir bénéficier de l'allocation. En outre, il arrête le processus décisionnel.

Le militaire doit introduire une demande dans laquelle il décrit de façon circonstanciée les tâches informatiques exécutées. L'intéressé doit joindre à la demande un "rapport" dont il ressort clairement qu'il a satisfait à la "règle des 80 %" (§§ 401, c, et 402, a, du règlement).

Le chef de corps doit rendre un avis sur la demande. Il doit confirmer "que le demandeur a bien consacré en moyenne 80 % de son temps de travail à des tâches informatiques qui donnent droit à une allocation". Il doit "également fournir une appréciation quant à la façon dont l'intéressé a personnellement contribué à l'exécution de sa mission". S'il estime que le demandeur "suite à sa contribution personnelle insuffisante", n'est pas en droit de revendiquer l'intégralité de la deuxième moitié de l'allocation, il doit formuler une proposition motivée de manière circonstanciée "qui lui paraîtra équitable en fonction de la prestation" (§§ 401, d, 2 et 3, et 402, b, 2 et 3, du règlement). En outre, le chef de corps doit, pour les militaires qui n'exercent pas un emploi d'informaticien, mais accomplissent des tâches informatiques, "démontrer que l'intéressé est affecté au sein d'une cellule ou d'une section d'état-major d'un corps compétent en matière informatique" et motiver de façon circonstanciée que les tâches informatiques exécutées appartiennent réellement à celles figurant sur la liste applicable à l'intéressé (§ 402, c, du règlement).

La demande est soumise à une commission d'agrément qui détermine si le

demandeur a droit à l'allocation sur la base des renseignements fournis par le demandeur et par le chef de corps. La commission susvisée fixe également les périodes durant lesquelles le droit à l'allocation est ouvert ainsi que le pourcentage de la partie variable de l'allocation (§ 403, b, du règlement).

Le militaire dont la demande a été ainsi agréée est inscrit sur une liste nominative qui doit être visée par l'Inspecteur des Finances "avant que le droit à l'allocation ne soit ouvert" (§ 403, d, du règlement).

Un militaire dont la demande a été rejetée ou seulement partiellement honorée peut interjeter appel dans les 15 jours de la réception de la décision portant sur sa demande, auprès d'une commission d'appel. Si ce recours connaît une issue favorable, le militaire est finalement inscrit sur la liste qui sera soumise au visa de l'Inspecteur des Finances (§§ 501 à 507 du règlement).

6. Le 19 avril 2000, le requérant, se référant au règlement IF 190 de l'État-major général des Forces armées, demande que l'allocation pour tâches informatiques lui soit accordée pour les périodes du 1^{er} septembre 1998 au 31 décembre 1998 et du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 1999. Le requérant, qui n'exerce pas une fonction d'informaticien, indique que durant les périodes mentionnées, il a effectivement accompli des tâches informatiques qu'il décrit de façon circonstanciée.

Le chef de corps du requérant rend un avis favorable. Il confirme que le requérant a effectivement accompli des tâches informatiques à temps plein et affecté en moyenne 80 % ou plus de son temps de travail à ces tâches. Il confirme que la partie variable de l'allocation, "vu la contribution [du requérant]", peut être intégralement accordée. Il communique également un certain nombre d'éléments dont il doit ressortir que la cellule dont fait partie le requérant, "est compétente en matière informatique" et il confirme que les tâches invoquées par le requérant à l'appui de ses prétentions à l'allocation, relèvent effectivement des tâches informatiques déterminées par la réglementation.

7. Le 26 octobre 2000, le requérant prend connaissance de la décision de la commission d'agrément qui ne lui accorde pas l'allocation pour tâches informatiques. Selon cette décision, les tâches mentionnées ne correspondent pas aux tâches informatiques qui sont fixées par la réglementation ou la seule utilisation de logiciels utilisés dans le but de faciliter les activités professionnelles n'est pas suffisante pour pouvoir être considérée comme l'accomplissement de tâches informatiques.

8. Sur appel du requérant contre cette décision, la commission d'appel décide le 17 avril 2001 que l'allocation ne peut être accordée au requérant pour les motifs suivants :

- " - Les tâches mentionnées ne correspondent pas avec celles reprises au § 204.b. ou l'utilisation seule de logiciels facilitant les activités professionnelles spécifiques n'est pas suffisante (§ 205.a.)
- L'utilisation de logiciels existants dédiés à des applications spécifiques liées à la mise en oeuvre et à l'exploitation des réseaux de télécommunication ou de leurs composantes particulières (switching, access, gateway, ...) ainsi qu'à des dispositifs programmables n'est pas considérée comme donnant droit à la prime pour tâches informatiques."

9. Le 5 septembre 2001, la commission d'appel rapporte sa décision du 17 avril 2001.

10. Dans une décision ultérieure de date inconnue, la commission d'appel rejette toutefois à nouveau la demande du requérant, cette fois sur la base de la motivation suivante:

"Il est jugé que vous ne consacrez pas 80% de votre temps de travail à des tâches informatiques [...].

Une partie des tâches que vous décrivez ne sont pas reconnues comme tâches informatiques dans les points énumérés [dans l'arrêté ministériel du 6 juin 2000] (la gestion du réseau téléphonique, la supervision du switching). Les activités liées à la mise à jour d'Y2K n'entrent pas en ligne de compte puisque cette mise à jour a été réalisée par la firme NORTEL."

11. Le 19 décembre 2001, le Chef de l'État-major général marque son accord sur la décision de la commission d'appel.

12. La décision du Chef de l'État-major général forme l'objet du présent recours en annulation. Elle figure dans une note du 7 janvier 2002 adressée au requérant et qui mentionne également qu'un recours en annulation peut être introduit contre cette décision auprès du Conseil d'État.

De la compétence du Conseil d'État

13. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse soulève une exception d'incompétence du Conseil d'État. Elle soutient que par le présent recours en annulation, le requérant poursuit la reconnaissance d'un droit subjectif, dès lors que dans le cadre de l'examen de la demande, l'administration peut uniquement vérifier, sur la base de la réglementation applicable, si le demandeur remplit les conditions

réglementaires fixées objectivement, sans exercer à cet égard un pouvoir d'appréciation.

14. Dans son mémoire en réplique, le requérant rétorque que son recours n'a pas pour objet le paiement d'une somme d'argent, mais la reconnaissance ou non d'un droit à une somme d'argent, et que la décision de l'administration portant sur cette reconnaissance se fonde sur une appréciation de ses mérites et sur la réunion ou non des conditions prévues à l'arrêté royal du 2 juin 2000 et à l'arrêté ministériel du 6 juin 2000. Le requérant fait valoir que selon l'arrêté royal du 2 juin 2000, les militaires chargés de tâches informatiques, figurant sur la liste établie par les Ministres de la Défense et du Budget, ont droit à une allocation pour tâches informatiques s'ils exercent leurs fonctions à plein temps et consacrent au moins 80 % de leur temps à des tâches informatiques. Le requérant estime que l'on pourrait en conclure que l'autorité a un pouvoir lié, mais il faut tenir compte du fait que c'est le chef de l'État-major général qui, en définitive, doit inscrire sur la liste les militaires qui répondent aux conditions et qu'une motivation est requise s'il s'agit d'un militaire qui n'occupe pas un emploi d'informaticien. Ainsi, selon le requérant, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire de définir qui répond ou non aux conditions pour figurer sur la liste. Si tel n'était pas le cas, on n'aperçoit pas pourquoi il fallait mettre en place une commission d'agrément et une commission d'appel.

Dans son dernier mémoire, le requérant souligne que la commission d'agrément et la commission d'appel apprécient souverainement si les tâches que le demandeur de l'allocation pour tâches informatiques a mentionnées dans sa demande sont des tâches informatiques, conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 6 juin 2000, et apprécient tout aussi discrétionnairement si les fonctions exercées par le demandeur relèvent de la section d'un état-major ou d'un corps compétent pour l'informatique. Par ailleurs, le requérant relève que si, en l'espèce, l'administration avait un pouvoir lié, il y a lieu de se demander pourquoi le chef de corps doit alors confirmer que le militaire concerné exerçait des tâches informatiques et pourquoi la commission d'agrément et la commission d'appel peuvent écarter l'attestation du chef de corps.

15. Conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, les cours et les tribunaux sont exclusivement ou en principe compétents pour connaître des litiges relatifs à des droits subjectifs. Sous réserve d'une attribution de compétence en matière de droits politiques - inexistante en l'espèce - le Conseil d'État n'est pas compétent, dès lors, pour connaître de recours en annulation dont l'objet réel et direct concerne un litige relatif à des droits subjectifs. Tel est le cas lorsque le recours en annulation tend à la reconnaissance d'un droit subjectif.

Aux termes des arrêts n^{os} C.06.0574.F et C.06.0596.F du 20 décembre 2007 de la Cour de cassation, l'existence d'un litige relatif à un droit subjectif suppose que le demandeur fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle du droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée.

16. Le présent recours en annulation est dirigé contre une décision refusant au requérant l'allocation pour tâches informatiques, instaurée par l'arrêté royal du 2 juin 2000. Cet arrêté royal et les textes réglementaires qui en constituent l'exécution, à savoir l'arrêté ministériel du 6 juin 2000 et le règlement IF 190 de l'État-major général des Forces armées, prévoient d'octroyer une allocation pour tâches informatiques au militaire qui remplit les conditions posées.

Une de ces conditions est relative à la fixation du montant final de l'allocation. L'article 2, § 6, de l'arrêté royal du 2 juin 2000 dispose en effet :

"La moitié des montants fixés aux §§ 1^{er} à 4 est octroyée au militaire. La seconde moitié est octroyée sur décision du Chef de l'État-major général, sur base de la mesure dans laquelle le militaire intéressé a contribué aux tâches informatiques telles que définies à l'article 1^{er}, § 1^{er}, et après que celui-ci ait pris connaissance d'un rapport sur les activités exercées par le militaire et après avis du chef de corps concerné.

Le Ministre de la Défense détermine la date ultime avant laquelle ce rapport doit être introduit par le militaire."

Les paragraphes 401, d, et 402, b, du règlement IF 190 de l'État-major général des Forces armées précisent la compétence consultative que le chef de corps exerce en l'espèce :

"Il [lui] est demandé [...]

(3) de fournir une appréciation quant à la façon dont l'intéressé a personnellement contribué à l'exécution de sa mission.

Si le chef de corps estime que, suite à sa contribution personnelle, le demandeur n'est pas en droit de revendiquer l'entièreté de la seconde moitié de l'allocation, il :

- (a) proposera un pourcentage de cette moitié qui paraîtra équitable en fonction de la prestation;
- (b) fournira, sur ce sujet, une motivation circonstanciée.

Un modèle du document à utiliser dans cette perspective se trouve à l'Ann B du présent règlement."

17. Conformément aux dispositions réglementaire précitées, l'octroi de la deuxième moitié de l'allocation à laquelle a droit le demandeur qui consacre 80 % de son temps de travail à des tâches informatiques, dépend d'une décision du chef de l'État-major général concernant la contribution personnelle du demandeur aux tâches informatiques dont il se prévaut. Pareille décision ne peut être prise sur la base d'un examen de la demande introduite à la lumière de conditions réglementaires précises, mais nécessite une évaluation et une appréciation concrètes de la qualité des performances du demandeur. Elle n'est dès lors pas prise dans l'exercice d'une compétence liée, mais revêt un caractère essentiellement discrétionnaire.

18. Du reste, dans aucun des sept moyens qu'il soulève, le requérant ne fait valoir que la partie adverse est tenue, sur la base d'une compétence liée, de lui accorder une allocation pour tâches informatiques et qu'il détient un droit subjectif à une telle allocation. Au contraire, il conteste dans le premier moyen la compétence du Chef de l'État-major général de prendre la décision attaquée, ainsi que la constitutionnalité de la délégation que l'article 11, §§ 2 et 3, de la loi du 20 mai 1994 confère au Roi et au Ministre de la Défense. Dans un deuxième moyen, il invoque l'illégalité des critères qui sont fixés, notamment, par le Ministre du Budget. Dans les troisième et quatrième moyens, il fait valoir que la décision attaquée n'est pas adéquatement motivée. Il prend un cinquième moyen de la violation de ses droits de défense, et un sixième moyen de la discrimination qu'il estime subir par rapport à certains de ses collègues. Enfin, dans un septième moyen, il soutient que la décision attaquée a été prise en violation du principe de prudence.

19. Dès lors que le montant final de l'allocation pour tâches informatiques n'est pas intégralement fixé par la réglementation même et dépend d'une décision discrétionnaire de l'administration, le Conseil d'État est compétent pour connaître d'un recours contre une décision par laquelle l'administration constate qu'une ou plusieurs conditions de l'octroi de l'allocation ne sont pas remplies.

Le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse n'est pas fondé.

20. Le rapport de l'auditorat s'est limité à la problématique de la compétence du Conseil d'État. L'instruction de l'affaire doit être poursuivie.

**POUR CES MOTIFS, L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA SECTION DU
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de la cause.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la IXe chambre.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux avril deux mille neuf, par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, par :

M ^{me}	M.-R. BRACKE,	président du Conseil d'Etat,
MM.	J.-Cl. GEUS,	président de chambre,
	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	M. LEROY,	président de chambre,
	P. LEMMENS,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
	P. LEWALLE,	conseiller d'Etat,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
	J. LUST,	conseiller d'Etat,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'Etat,
	J. CLEMENT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	P. VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
MM.	M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
	St. DE TAEYE,	conseiller d'Etat,
	L. CAMBIER,	conseiller d'Etat,
	B. THYS,	conseiller d'Etat,
Mme	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président du Conseil d'Etat,

D. LANGBEEN.

M.-R. BRACKE.