CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 209.831 du 16 décembre 2010

A.117.990/VIII-2956

En cause : **DACHELET** Patrick,
ayant élu domicile chez
Me Carine FLAMEND, avocat,
Vilvoordsesteenweg 101
1860 Meise,

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mars 2002 par Patrick DACHELET qui demande l'annulation de "la décision d'une date inconnue de la commission d'appel qui refuse d'attribuer «l'allocation aux militaires chargés de tâches informatiques» au requérant, décision portée à la connaissance du requérant à une date inconnue par lettre du 7 janvier 2002 émanant de l'État-Major Général des Forces Armées (JSP-A/C/PROM/S-02-000767)";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 décembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'arrêt n° 175.206 du 2 octobre 2007 sursoyant à statuer;

Vu l'ordonnance du 8 novembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 décembre 2010;

Entendu, en son rapport, M^me^ VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Carine FLAMEND, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et le Colonel Arnaud DE DECKER, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 175.206 du 2 octobre 2007; qu'il y a lieu de s'y référer; que par cet arrêt, il a été décidé de surseoir à statuer en attendant que soit posée une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle; que cette question est intervenue à la suite de l'arrêt n° 192.198 du 2 avril 2009, le Conseil d'État rejetant également, par cet arrêt, le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse; que cette question préjudicielle était la suivante :

" L'article 11, §§ 2 et 3, alinéa 2, de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires, avant sa modification par la loi du 27 mars 2003, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il confie au Roi le pouvoir de créer des allocations, des indemnités et d'autres avantages pécuniaires ou en nature en faveur des militaires et de charger le Ministre de la Défense nationale d'en fixer le taux et les règles d'octroi, dans les cas qu'Il détermine, avec cette conséquence que les droits de certains militaires sont entièrement déterminés par la loi et que ceux d'autres militaires le sont en partie par le Roi ou le Roi et le Ministre, alors que l'article 182 de la Constitution réserve au législateur le pouvoir de régler les droits et les obligations des militaires ?";

Considérant que par son arrêt n° 184/2009 du 12 novembre 2009, la Cour constitutionnelle a statué sur cette question de la manière suivante :

" B.1. L'article 11, §§ 2 et 3, de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires, dans sa rédaction antérieure à sa modification par la loi du 27 mars 2003, dispose :
« § 2. Le Roi peut en outre créer, au profit des militaires en ‹service actif› et aux [lire : des] personnes étrangères à l'armée dont la présence est requise auprès des militaires, 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 ».

B.2.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 11, §§ 2 et 3, alinéa 2, de la loi en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre militaires suivant que leurs droits sont entièrement réglés par la loi ou qu'ils le sont, sur la base des dispositions en cause, en partie par le Roi (ou par le Roi et par le ministre), alors que le pouvoir de régler les droits et obligations des militaires est une compétence réservée au législateur par l'article 182 de la Constitution.
B.2.2. Le Conseil des ministres s'interroge sur l'avantage que le requérant devant le Conseil d'État tirerait d'une réponse positive à la question préjudicielle, qui aboutirait à ce que l'intéressé ne puisse plus se voir octroyer les avantages en cause.
Il n'appartient ni aux parties ni, en règle et comme le relève le Conseil des ministres, à la Cour d'apprécier l'intérêt pour les parties devant le juge a quo de la question que celui-ci adresse à la Cour.
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».
La détermination des taux et des règles d'octroi d'avantages pécuniaires relève de la réglementation des droits et obligations des militaires et, partant, du champ d'application de l'article 182 de la Constitution.
B.3.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler les droits et obligations des militaires, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul la force armée. L'article 182 de la Constitution garantit ainsi que cette matière fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue.
Bien que l'article 182 de la Constitution réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler les éléments essentiels -, il n'exclut pas que soit laissé 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.
B.3.3. Selon la disposition en cause, le Roi ou le ministre de la Défense nationale dans les cas qu'Il détermine peut fixer les taux et les règles d'octroi d'allocations accordées aux militaires, notamment sur la base de qualifications et prestations particulières qui ne tombent pas sous l'application de l'article 10 de la loi en cause.
Il convient donc d'examiner si cette habilitation demeure dans les limites indiquées en B.3.2.
B.4.1. Les travaux préparatoires de la disposition en cause indiquent que le législateur a entendu maintenir une situation existante :
«Le § 2 reprend une disposition existante qui donne délégation au Roi pour créer divers avantages pécuniaires et qui vise à assurer une base légale à l'ensemble de la réglementation existante.
La subdélégation visée au § 3 confirme également une situation existante » (Doc. parl. Sénat, 1993-1994, n° 930-1, p. 5)».
B.4.2. La section de législation du Conseil d'État critiqua l'habilitation que cette disposition, parmi d'autres, conférait au Roi.
«2. En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État, dans son avis L. 12.721/2 donné le 8 décembre 1976 sur un projet de loi 'relative aux droits pécuniaires des militaires' a fait l'observation suivante :
'… pour que l'article 118 de la Constitution soit respecté, il faut que le législateur, auquel la matière est réservée par ledit article, intervienne lui-même dans la fixation des règles déterminant les droits des militaires en ce qui concerne leurs traitements'
du moins en ce qui concerne les règles fondamentales,
'L'on doit considérer comme règles fondamentales, à insérer dans la loi relative aux droits des militaires en matière pécuniaire, notamment : les règles qui délimitent le champ d'application de la loi; celles qui déterminent, selon la position statutaire ou la situation du militaire, s'il a droit à son traitement et, le cas

échéant, dans quelle mesure; les règles générales qui fixent les éléments du traitement et celles qui déterminent les conditions d'octroi et (l'importance) des bonifications d'ancienneté; les règles qui imposent un minimum de traitement garanti, etc.'
La disposition en projet ne répond pas à ces principes, du moins en ce qu'elle confère au Roi le pouvoir de fixer, sans limite, la rétribution garantie et les conditions de son octroi.
Sous réserve de cette remarque, le dernier membre de phrase serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis » (ibid., pp. 19 et 20).
«En ce qu'ils confèrent au Roi une large délégation, le paragraphe 1er, alinéa 2, ainsi que les paragraphes 2 et 3, appellent la même observation que celle qui a été faite à propos de l'article 2, § 1er, alinéa 3» (ibid., p. 22).
La disposition en cause fut adoptée sans discussion (Doc. parl., Sénat, 1993-1994, n° 927-2, p. 126, et Chambre, 1993-1994, n° 1392/2, p. 5).
B.5. La disposition en cause contient le principe de l'octroi d'allocations et se borne à prévoir la catégorie de militaires pouvant en bénéficier et l'exigence de qualifications.
Il peut être admis qu'il n'est pas contraire à l'article 182 de la Constitution, en particulier eu égard à la nature de la matière concernée, de laisser au Roi ou à une autre autorité le soin de la mise en oeuvre plus complète de ce régime d'allocations, compte tenu de ce qu'une telle réglementation, détaillée, doit pouvoir être adaptée de manière souple aux nécessités pratiques. Toutefois, en s'abstenant de déterminer les qualifications sur la base desquelles l'allocation peut être octroyée et en permettant au Roi d'habiliter, sans limite, le ministre à exercer l'habilitation qui Lui a été conférée par le législateur, la disposition en cause porte une atteinte discriminatoire aux droits garantis par l'article 182 de la Constitution.
B.6. La question préjudicielle appelle, dans la mesure indiquée en B.5, une réponse affirmative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 11, §§ 2 et 3, de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires, tel qu'il était rédigé avant sa modification par la loi du 27 mars 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne détermine pas les qualifications auxquelles est subordonné l'octroi des allocations qu'il vise et en ce qu'il permet au Roi d'habiliter, sans limite, le ministre de la Défense nationale à exercer l'habilitation qui Lui est conférée";

Considérant que la réponse positive donnée par la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle précitée implique que la désignation de l'auteur de l'acte ici attaqué et les règles dont il a fait application résultent d'une délégation que l'arrêt précité tient pour contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui ne conduiraient pas à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision d'une date inconnue de la commission d'appel qui refuse d'attribuer l'allocation pour tâches informatiques à Patrick DACHELET, décision portée à sa connaissance à une date inconnue par lettre du 7 janvier 2002 émanant de l'état-major général des Forces armées (JSP-A/C/PROM/S-02-000767).

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le seize décembre deux mille dix par :

Mme	VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Mme	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. P. VANDERNACHT.