

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.453 du 18 février 2014

A. 205.952/VIII-8981

En cause : **HAVELANGE** Marie-France,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont-Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 août 2012 par Marie-France HAVELANGE qui demande l'annulation de "la décision prise le 30 mai 2012 par le Ministre de la Défense Peter DE CREM, refusant d'exonérer la requérante pour des raisons sociales exceptionnelles du remboursement d'une partie des traitements perçus pendant sa formation de sous-officier de carrière";

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, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 14 février 2014;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Louis DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Valéry DE SAEDELEER, major, 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 se présentent comme suit :

1. Le 2 septembre 2002, la requérante s'engage comme candidat sous-officier de carrière à la Force terrestre. Elle est admise à l'École royale des sous-officiers n° 1 en vue d'obtenir son diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et est nommée au grade de sergent, le 26 septembre 2006.

2. Le 29 avril 2008, elle demande à pouvoir bénéficier d'un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles de 12 mois, à partir du 1^{er} juin 2008, en vue d'entamer une formation d'inspecteur de police à la police fédérale. Le 3 juin 2008, cette demande est acceptée.

3. Le 4 février 2009, la requérante demande sa démission du cadre des sous-officiers de carrière à la date du 1^{er} juin 2009.

4. Le 11 mars 2009, la direction générale Human resources lui envoie un courriel lui demandant de confirmer sa connaissance de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires (...) et de marquer son accord sur le remboursement du montant dont elle sera redevable, ou de demander une exonération exceptionnelle du remboursement pour des raisons sociales sur la base de l'article 8 de la loi précitée.

5. Le 12 mars 2009, la requérante confirme être au courant de la loi sur le rendement et demande une exonération du remboursement sur la base de l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 précitée. Elle précise qu'elle reste au service de l'État au sein des forces de l'ordre.

6. Le 27 avril 2009, la démission du cadre des sous-officiers est accordée par le ministre de la Défense à la date du 1^{er} juin 2009.

7. Le 11 septembre 2009, la direction générale Human resources informe la requérante qu'elle est redevable d'une indemnité envers le Trésor parce qu'elle ne remplit pas les conditions de rendement prévues par la loi du 16 mars 2000 précitée et lui demande de faire parvenir des documents justificatifs dans le cadre de sa demande d'exonération.

8. Le 29 septembre 2009, la requérante fournit les renseignements demandés et écrit au ministre de la Défense ce qui suit :

" Monsieur le Ministre,

J'ai entamé ma carrière militaire début septembre 2002 à l'école des sous-officiers à Dinant. Après la formation scolaire à Dinant, j'ai suivi une formation spécifique à Brasschaat et ai rejoint le 1A à Bastogne en mars 2005.

Entre le 1^{er} juin 2008 et le 31 mai 2009 j'étais en retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles. Pendant cette période j'ai suivi des cours à l'école de police à Liège. Étant donné que j'ai terminé ces cours avec succès, j'ai introduit une demande afin d'obtenir ma démission le 1^{er} juin 2009. Cette demande a été accordée.

Je veux souligner que j'ai terminé ma carrière militaire afin d'exercer une autre profession par laquelle je reste à la disposition de la population belge.

Au moment où j'ai introduit les demandes de retrait temporaire d'emploi et de démission, les personnes auprès desquelles je me suis renseignée au sein de mon unité, notamment le personnel de l'élément support administratif, l'existence de la loi du 16 mars 2000, qui prévoit l'obligation de rembourser une partie des frais supportés par la Défense pour la formation, n'a jamais été signalée.

Ce n'est qu'après l'introduction de la demande de démission qu'un membre du personnel de DGHR a signalé la possibilité de devoir rembourser une partie des frais de la formation militaire.

Par la lettre mentionnée en ref 2 il est donné notification du fait qu'un dossier a été établi afin de récupérer une partie des traitements perçus pendant la formation.

Toutefois, vu les circonstances de l'affaire et les raisons sociales évoquées ci-après, il est sollicité à Monsieur le Ministre de vouloir proposer à Sa Majesté d'exonérer de tout ou, subsidiairement, partie de ce remboursement.

Situation sociale

Je fais partie d'une grande famille de onze enfants. Mes parents sont agriculteurs. Les problèmes auxquels les agriculteurs sont actuellement confrontés, pendant cette période de crise économique, sont communément connus. Dès lors, il n'est pas envisageable de faire appel au support financier des parents.

Par contre, mes revenus professionnels sont absolument indispensables pour subvenir aux besoins alimentaires de la famille.

L'obligation de rembourser une partie des frais de formation signifierait qu'il serait nécessaire d'emprunter la somme revendiquée. L'amortissement de ce prêt aggraverait encore les conditions de vie de la famille, qui sont déjà très difficiles.

Un prêt pareil mettrait une hypothèque grave sur mon avenir et empêcherait même de facto de fonder une famille.

Vu ce qui précède et vu la situation sociale grave, je sollicite que le Roi m'exonère de l'obligation de rembourser les frais de formation, en vertu de l'article 8 de la loi du 16 mars 2000.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée".

9. Le 20 avril 2012, la direction générale Human resources communique à la requérante le montant dont elle est redevable et, le 2 mai 2012, transmet au ministre de la Défense un dossier relatif la demande d'exonération.

10. Le 30 mai 2012, le ministre de la Défense refuse la demande d'exonération pour les motifs suivants :

" Conformément à l'article 8 de la loi du 16 mars 2000, le Roi peut, pour des raisons sociales exceptionnelles, exonérer tout ou partie du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation le militaire qui en fait la demande. La décision d'octroi d'une telle exonération doit être dûment motivée.

Le caractère discrétionnaire des décisions prises par l'Administration en ce qui concerne l'exigence du remboursement d'une partie des traitements perçus pendant la formation, en cas de démission intervenant avant la fin de la période de rendement, impose un examen concret et attentif de la situation sociale de tout demandeur d'une exonération d'un tel remboursement. Il a bien été procédé à un tel examen de votre situation sociale, et ce, principalement au regard du dossier que vous avez introduit afin d'obtenir l'exonération du remboursement d'une partie des traitements que vous avez perçus pendant votre formation. Il ressort de cet examen que les arguments que vous avancez ne peuvent être considérés comme suffisants pour admettre l'existence de raisons sociales exceptionnelles permettant la justification de l'octroi d'une exonération du remboursement de tout ou partie des traitements perçus pendant votre formation de sous-officier de carrière.

Les principaux éléments de cet examen sont les suivants :

- 1) vous estimez que votre fonction actuelle au sein de la Police Fédérale fait que vous restez à la disposition de la population belge. Il convient d'admettre que cela est exact, mais il ne s'agit pas là d'une raison valable pour permettre de se soustraire aux dispositions légales applicables au sein de la Défense. De plus, il ne s'agit pas d'un argument à caractère social exceptionnel;
- 2) l'obligation de remboursement vous a été rappelée en date du 11 mars 2009 par un courrier électronique du Chef du Bureau Dégagement de la DG HR. Vous avez alors, par fax daté du 12 mars 2009, c'est-à-dire bien avant la date de prise en cours de votre démission, confirmé la prise de connaissance des dispositions législatives relatives au rendement et avez en même temps sollicité, pour raisons sociales exceptionnelles, l'exonération du remboursement exigé. Votre départ est un choix personnel dont les conséquences, qui ne vous étaient pas inconnues et dont il vous appartenait de tenir compte, ne peuvent être prises en considération pour une quelconque exonération;
- 3) les arguments à caractère social que vous mettez en avant pour justifier votre demande d'exonération, à savoir le fait que vos revenus professionnels sont

indispensables pour subvenir aux besoins alimentaires de votre famille, ne sont ni précisés, ni attestés par des documents alors que ceci avait été transmis en date du 11 septembre 2009. Ces arguments ne peuvent donc être pris en considération pour pouvoir motiver valablement l'exonération que vous demandez;

- 4) vos études et votre formation ont été intégralement financées par la Défense;
- 5) vous avez bénéficié de l'intégralité de vos traitements pendant toute la durée de votre formation, soit 55.188,19 euros, ainsi que d'octobre 2006 à mai 2008 en votre qualité de sous-officier de carrière;
- 6) vous avez l'opportunité de demander l'obtention de facilités de paiement sous la forme d'un étalement de la dette s'élevant à 17.660,22 euros.

Compte tenu des éléments qui précèdent, aucune exonération du remboursement d'une partie des traitements perçus pendant votre formation, pour un montant de 17.660,22 euros, ne peut vous être accordée.

(...)"

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'auditeur rapporteur est d'avis que le présent recours est irrecevable; qu'il souligne qu'il ressort de l'exposé des faits que la requérante a perdu la qualité de militaire, le 1^{er} juin 2009, et qu'elle n'a justifié sa demande d'exonération du remboursement des frais de formation que le 29 septembre 2009, à la suite d'une suggestion en ce sens faite par une lettre de la partie adverse du 11 septembre 2009; qu'il constate qu'elle était parfaitement au courant de l'existence de l'obligation de remboursement des frais de formation, dès le 12 mars 2009, lorsqu'elle a envoyé au lieutenant VANOUDENHOVE un document télécopié dans lequel elle confirmait être au courant de la loi sur le rendement et demandait, sans plus, une exonération du remboursement sur la base de l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'État d'une partie des frais consentis par l'État pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation; que se fondant sur certains arrêts du Conseil d'État, il considère que la loi réserve la faculté de demander l'exonération de tout ou partie des frais de formation à ceux qui appartiennent à une des catégories de militaires qu'elle énumère, et donc pas à ceux qui ont perdu la qualité de militaire;

Considérant que l'article 2 de la loi du 16 mars 2000 précitée déclare celle-ci applicable :

- " 1° au militaire de carrière ou de complément;
- 2° à l'officier auxiliaire et au candidat officier auxiliaire;
- 3° au candidat militaire du cadre actif";

que son article 7 prescrit que le candidat militaire du cadre actif, dont l'engagement ou le rengagement est résilié, est tenu de rembourser une partie des traitements perçus durant la formation; que l'indemnité s'élève à 73 % des traitements nets payés pendant la formation; que son article 8 dispose :

" Pour des raisons sociales exceptionnelles, le Roi peut, par décision motivée, exonérer de tout ou partie du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation, le militaire qui en fait la demande";

Considérant qu'il ressort de ces termes que l'exonération visée par l'article 8 ne peut être accordée qu'à une personne ayant la qualité de militaire; que cette exigence prolonge l'article 2 de la loi précitée, qui limite son champ d'application *ratione personae* aux militaires, sans toutefois préciser à quel moment cette qualité doit être remplie;

Considérant que l'article 7 vise explicitement les candidats militaires dont l'engagement est résilié, ce qui signifie nécessairement des personnes qui n'ont plus la qualité de militaire; qu'en effet, l'obligation de remboursement naît lorsqu'une des personnes visées par la loi quitte le service de l'armée, et n'a de sens qu'en égard à cette circonstance;

Considérant que l'article 8 s'applique aux mêmes personnes; qu'aucune disposition ne précise à quel moment la demande d'exonération doit être introduite; que les travaux préparatoires de la loi ne comportent aucune mention indiquant que le législateur aurait voulu limiter la faculté d'exonération prévue par cette disposition aux personnes qui introduisent leur demande avant d'avoir perdu la qualité de militaire; que pareille limitation pourrait d'ailleurs être considérée comme discriminatoire, dans la mesure où cette exigence ne présente pas de rapport raisonnable avec les motifs qui justifient tant l'obligation de remboursement que la faculté d'accorder une exonération; qu'en effet, la condition qui consisterait à être militaire au moment de la demande d'exonération est sans rapport avec la raison d'être de l'article 8, qui est de permettre au Roi d'alléger pour des raisons sociales la charge du remboursement imposée au militaire qui quitte le service de l'armée;

Considérant que, dès lors, l'annulation de l'acte attaqué donnerait à la requérante une chance de voir statuer sur sa demande de manière plus favorable à ses intérêts; qu'enfin, au surplus, la demande d'exonération a bien été formulée le 12 mars 2009 à un moment où la requérante disposait toujours de sa qualité de militaire dès lors que sa démission n'est intervenue que le 27 avril 2009 avec effet au 1^{er} juin 2009; que le recours est en tout état de cause recevable;

Considérant qu'un moyen est soulevé d'office et pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi que de la violation de l'article 8 de la loi du 16 mars 2000

relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'État d'une partie des frais consentis par l'État pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation; que l'acte attaqué a été adopté par le ministre de la Défense alors que l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 précitée confie au Roi cette compétence d'exonération;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la décision attaquée doit s'analyser comme un acte négatif à la suite d'une demande de la requérante de bénéficier d'une exonération de tout ou partie du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation dont il est redevable sur la base de l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 précitée; que, selon elle, si, en règle générale, le refus d'une demande ne peut être pris que par l'autorité compétente pour décider de la mesure favorable, ce principe connaît toutefois une importante exception dans les cas où il revient au Roi de prendre la décision favorable; qu'elle affirme que, dans ce cas, la décision négative peut être prise par le ministre et se réfère sur ce point à la doctrine; qu'elle cite également les arrêts BLONDEEL n° 18.989 du 14 avril 1978 et DRUINE n° 39.913 du 29 juin 1992 qui confirment, selon elle, cette position; qu'elle s'interroge également sur l'intérêt au moyen de la requérante, même si celui-ci est d'ordre public; qu'elle estime qu'en cas d'annulation de la décision attaquée, la requérante ne peut espérer une décision plus favorable dès lors que le ministre de la Défense a déjà examiné la demande d'exonération et qu'il ne pourra reprendre que la même décision;

Considérant que le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public, la requérante n'ayant en conséquence pas l'obligation de justifier de son intérêt; qu'en tout état de cause, la requérante dispose bien d'un intérêt au recours dès lors qu'en cas d'annulation, sa demande d'exonération sera réexaminée par l'autorité compétente, celle-ci disposant d'un large pouvoir d'appréciation quant aux circonstances pouvant être prises en considération dans le cadre de cette demande d'exonération; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 précitée est rédigé comme suit :

" Pour des raisons sociales exceptionnelles, le Roi peut, par décision motivée, exonérer de tout ou partie du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation, le militaire qui en fait la demande";

que cette disposition ne prévoit pas l'existence d'une délégation au ministre de la Défense alors que d'autres dispositions de la même loi le prévoient expressément, y compris lorsqu'il s'agit de l'hypothèse d'un refus; que, quant à l'opinion à laquelle souscrit la partie adverse selon laquelle, si le pouvoir d'accorder appartient au Roi

celui de refuser peut-être exercé par le ministre, elle peut s'autoriser de deux des arrêts qu'elle cite; que cette opinion n'est néanmoins pas en accord avec le prescrit constitutionnel; qu'en effet, le pouvoir d'autoriser a pour corollaire celui de refuser, et inversement; que l'autorité à laquelle le pouvoir a été confié doit être en mesure de l'exercer pleinement, ce qui ne lui est pas possible si une partie seulement des cas d'application sont portés à sa connaissance; que même si le Roi agit sur la proposition d'un ministre, il n'en reste pas moins qu'il dispose constitutionnellement d'un pouvoir propre, raisonner autrement reviendrait à modifier l'ordre constitutionnel des compétences et à ne plus reconnaître au Roi qu'un rôle purement protocolaire; que ce moyen d'ordre public est, en conséquence, fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du ministre de la Défense du 30 mai 2012 refusant à Marie-France HAVELANGE l'exonération du remboursement d'une partie des traitements perçus pendant la formation de sous-officier de carrière.

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 VIII^e chambre, le dix-huit février deux mille quatorze par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.