

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

A R R Ê T

n° 240.334 du 28 décembre 2017

A. 212.539/VIII-9250

En cause : **KLEINES** Tobias,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François JAMINET, avocat,
rue Doumier 159
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 mai 2014, Tobias KLEINES sollicite l'annulation de l'arrêté royal n° 287 du 7 février 2014 lui refusant une exonération totale ou partielle, pour raisons sociales exceptionnelles, du remboursement d'une partie des traitements nets perçus pendant sa formation en qualité de candidat officier de carrière.

II. Procédure

L'arrêt n° 233.062 du 27 novembre 2015 a ordonné la réouverture des débats, posé deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et chargé le membre de l'auditorat, désigné par Monsieur l'auditeur général, de poursuivre l'instruction.

Par un arrêt n° 156/2016 du 8 décembre 2016, la Cour constitutionnelle a répondu aux questions qui lui avaient été soumises.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure. Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont, chacune, déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc CAMBIER, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Julie D'HAUTCOURT, *loco* M^e Jean-François JAMINET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et le lieutenant Mathieu FONTAINE, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été rappelés dans l'arrêt n° 233.062 du 27 novembre 2015. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier et deuxième moyens

IV.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de bonne administration, notamment de confiance légitime et de sécurité juridique, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence de fondement légal et de l'excès de pouvoir. Il reproche à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte du fait que lors de son engagement, le 17 août 2009, l'article 7 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 n'imposait aucune obligation de remboursement d'une partie du traitement perçu pendant la formation s'il était mis fin à celle-ci avant qu'elle ne soit terminée. Il fait valoir que cette situation viole les principes de légitime confiance et de sécurité juridique.

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination tels que fixés aux articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de sécurité juridique, de confiance légitime et de proportionnalité. Il fait valoir que la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire ne comporte aucune disposition transitoire de sorte que l'application immédiate du nouveau régime revêt un caractère discriminatoire dès lors qu'au moment où il a entamé ses études de candidat officier ainsi qu'au moment où il a décidé de poursuivre la deuxième année de formation, l'article 7 de la loi du 16 mars 2000, précitée, n'imposait aucune obligation de remboursement d'une partie du traitement perçu pendant la formation s'il était mis fin à celle-ci avant qu'elle ne soit terminée et pour autant que le candidat officier ne soit pas titulaire du diplôme de candidature, actuellement de bachelier. Il rappelle que cette situation a été modifiée, avec effet au 22 février 2010, par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010, précitée, et souligne que, depuis cette date, le candidat officier qui cesse sa formation est tenu de rembourser en partie les traitements qu'il a perçus pendant celle-ci s'il peut se prévaloir de soixante crédits. Il fait valoir que l'application immédiate du nouveau régime viole le principe d'égalité et de non-discrimination dès lors qu'il est mis sur le même pied que ceux qui se sont engagés après l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, précitée.

IV.2. Appréciation

Les deux moyens développent, sous des angles différents, des critiques déduites du fait que le nouveau régime de l'article 7 de la loi du 16 mars 2000, précitée, est rendu applicable au requérant en raison de l'absence de disposition transitoire spécialement en faveur des candidats militaires ayant entamé leur formation sous le régime antérieur.

Par son arrêt n° 156/2016 du 8 décembre 2016, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que l'article 7 de la loi du 16 mars 2000, précitée, tel qu'il a été remplacé par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010, précitée, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Cet arrêt considère que l'absence de dispositions transitoires du nouveau régime ainsi que le fait que le remboursement puisse

concerner des traitements perçus dans le cadre de l'ancien régime ne revêtent pas un caractère discriminatoire ou disproportionné. La Cour constitutionnelle relève, à cet égard, que la loi du changement habilite le législateur à modifier un régime fixé par une législation antérieure sur la base de choix politiques nouveaux et que l'absence de régime transitoire n'est pas en soi de nature à justifier une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Les premier et deuxième moyens ne sont dès lors pas fondés.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 7 de la loi du 16 mars 2000, précitée, tel que modifié par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010, précitée, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe du délai raisonnable.

Dans une première branche, il fait valoir que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé au regard des circonstances qu'il a invoquées dans sa demande d'exonération. Il souligne que l'acte attaqué ne tient pas compte des explications qu'il a fournies quant aux raisons du changement d'études, raisons liées à des difficultés d'ordre linguistique et au fait qu'il ne s'est plus estimé capable, en tant que germanophone, de poursuivre des études supérieures en français. Il fait valoir qu'il appartenait à la partie adverse d'exposer, dans l'acte attaqué, les motifs pour lesquelles ces raisons ne pouvaient pas justifier une exonération totale ou partielle du remboursement sollicité. Il reproche également à la partie adverse d'avoir indiqué que les conséquences de son choix lui étaient connues. Il souligne que, comme indiqué au premier moyen, la loi du 16 mars 2000, précitée, a été modifiée par la loi du 10 janvier 2010 entrée en vigueur le 22 février 2010 et qu'il n'avait donc plus la possibilité de résilier son engagement sans être tenu au remboursement d'une partie des traitements perçus durant sa formation. Il estime qu'il est erroné de prétendre qu'il avait connaissance des conséquences de la résiliation de son engagement.

Il relève en outre que l'acte attaqué lui reproche de ne pas avoir fourni de pièces justificatives à l'appui des circonstances qu'il invoque et souligne qu'il appartenait à la partie adverse de solliciter un complément d'information afin de pouvoir se prononcer en pleine connaissance de cause. Il fait valoir qu'une telle obligation s'imposait d'autant plus à la partie adverse qu'elle a mis près de quatre années pour traiter sa demande. Il fait valoir que, contrairement à ce qu'il avait

évoqué dans sa demande, il n'a finalement pas poursuivi sa formation en qualité de candidat officier en Allemagne et poursuit des études supérieures. Il souligne à cet égard ne pas disposer de revenus professionnels lui permettant de pouvoir rembourser la somme qui lui est réclamée.

Dans une seconde branche, il souligne qu'il a introduit sa demande d'exonération en date du 17 mai 2010 et que l'acte attaqué a été pris le 7 février 2014 et lui a été notifié le 12 mars 2014 soit dans un délai d'environ quatre années. Il fait valoir qu'un tel délai est déraisonnable. Dans le cadre du développement de son moyen il rappelle, en se référant à un article de doctrine, que toute autorité administrative est tenue à un devoir de minutie et a l'obligation de procéder à un examen complet, particulier et circonstancié du dossier. Il fait valoir que compte tenu du délai de traitement de son dossier, la partie adverse aurait dû demander une réactualisation de son dossier et la production d'éventuelles pièces justificatives. Il fait valoir qu'il est actuellement étudiant en deuxième bachelier en construction dans une Haute École à Verviers et qu'il ne dispose d'aucun revenu et n'a pas les capacités financières pour rembourser le montant qui lui est réclamé, soit plus de 23.000,00 euros.

Quant à la première branche du moyen, la partie adverse fait valoir qu'en tant que la critique est dirigée contre l'applicabilité de l'article 7 de la loi du 16 mars 2000, précitée, à la situation du requérant, elle se confond avec le premier moyen. La partie adverse se réfère par conséquent à l'examen du premier moyen. Elle relève en outre que la Cour constitutionnelle avait déjà, dans son arrêt n° 28/2002 du 30 janvier 2002, été amenée à se prononcer sur l'obligation de remboursement et la possibilité d'en être exonéré. Elle se réfère au considérant B.4.2. de cet arrêt qui est libellé comme suit :

" B.4.2. Il ressort de la lecture conjointe des articles 7 et 16 de la loi entreprise que les obligations de remboursement applicables aux candidats qui n'achèvent pas leur formation d'officier ou de sous-officier ne sont imposées que s'ils quittent l'armée pour des motifs non médicaux et ont obtenu un diplôme de candidat, s'il s'agit de candidats officiers de carrière, ou ont obtenu un certificat ou diplôme d'une école pour sous-officiers lorsqu'il s'agit de candidats sous-officiers de carrière.

L'obligation de remboursement n'est donc pas applicable à tous ceux qui entament une formation à l'armée et échouent, mais uniquement à la catégorie limitée de militaires qui interrompent leur formation d'officier ou de sous-officier après avoir déjà obtenu un diplôme ou certificat intermédiaire aux frais de l'armée.

B.4.3. L'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation est justifiée en tant que contrepartie de l'avantage que les militaires retirent de la formation dont ils ont bénéficié aux frais de la collectivité. Cette mesure tend également à éviter qu'un investissement consenti dans l'intérêt général soit détourné de son objectif qui est de pourvoir aux cadres de l'armée.

B.4.4. Pour les traitements à rembourser, la base à considérer est l'ensemble des traitements nets payés pendant la formation, diminué d'une «valeur de disponibilité» pour les forces armées (Doc. parl, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0321/001, p. 4). Aux termes de l'article 7 de la loi entreprise, l'indemnité à

rembourser ne représente donc pas la totalité du traitement, mais se limite à 73 p.c. des traitements nets payés pendant la formation. Sauf pour la formation de pilote, qui n'est pas en cause, le remboursement ne porte pas sur les véritables frais de formation.

L'article 8 de la loi entreprise prévoit que, pour des raisons sociales exceptionnelles, le Roi peut exonérer de tout ou partie du remboursement des traitements perçus pendant la formation, le militaire qui en fait la demande. La critique des requérants selon laquelle cette disposition est elle aussi discriminatoire du fait qu'elle n'autoriserait une exonération que pour des raisons «sociales» et non pour d'autres raisons, tels des motifs familiaux, ne peut être admise. La loi habilite le Roi à définir Lui-même ce qu'il faut entendre, dans chaque cas individuel, par «raisons sociales exceptionnelles». Rien ne permet de croire que le législateur aurait eu une conception aussi étriquée de la délégation au Roi que le prétendent les requérants. Enfin, les militaires qui sont confrontés à d'éventuels problèmes de remboursement peuvent invoquer l'article 95 des lois sur la comptabilité de l'État aux fins d'obtenir des facilités de paiement.

B.4.5. Compte tenu de ce qui précède, les obligations imposées ne peuvent être considérées comme disproportionnées aux objectifs poursuivis par le législateur. Elles n'affectent, en soi, ni la liberté individuelle, ni le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ni la liberté d'enseignement de celui qui choisit librement de suivre une carrière militaire et qui a connaissance des obligations que lui impose la loi en la matière".

Elle fait valoir que toutes les raisons sociales ne rentrent dès lors pas en ligne de compte et que le législateur a voulu que seules les raisons sociales qui revêtent un caractère exceptionnel soient prises en considération. Elle souligne que, lors de l'examen des raisons sociales qui doivent être, selon la volonté du législateur, exceptionnelles, l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et que le contrôle du Conseil d'État revêt un caractère marginal et ne peut porter que sur l'erreur manifeste. Elle relève, à ce propos, que le Conseil d'État a considéré dans un arrêt n° 185.197 du 7 juillet 2008 "qu'afin de vérifier si la partie adverse a exercé son pouvoir d'appréciation de manière raisonnable et proportionnée, il convient de prendre en compte les seuls motifs et éléments d'information fournis par le requérant pour solliciter l'exonération du remboursement du montant dû au titre de remboursement des frais de formation et des traitements perçus durant la formation; qu'en effet la partie adverse ne pouvait apprécier le caractère exceptionnel des circonstances fondant sa demande qu'à partir des éléments dont elle disposait par elle-même ou de ce que le requérant lui-même renseignait".

Elle souligne qu'en l'espèce, le requérant fait valoir qu'en ne tenant pas compte des motivations qui ont guidé son choix à demander la résiliation de son engagement, à savoir ses difficultés d'ordre linguistique, l'acte attaqué viole l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 et l'obligation de motivation. Elle relève que le requérant ne qualifie pas les raisons invoquées comme pouvant être des raisons sociales exceptionnelles, au sens de l'article 184 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées ni en quoi ces raisons l'empêcheraient de faire face au remboursement dû. Elle souligne que c'est à juste titre que l'autorité n'a pas voulu prendre en considération les raisons d'ordre

linguistique invoquées par le requérant comme étant des raisons valables pour une exonération parce qu'elles démontrent précisément que le départ de la Défense fait suite à un choix personnel du requérant en pleine connaissance des obligations auxquelles il était soumis.

Enfin, s'agissant des autres arguments invoqués par le requérant, elle soutient que c'est à bon droit, qu'elle a considéré qu'ils ne pouvaient être pris en compte dès lors que le requérant n'a pas fourni, à l'appui de sa demande, les pièces justificatives de nature à établir une impossibilité de faire face à la demande de remboursement.

Quant à la seconde branche du moyen, elle fait valoir que le principe du délai raisonnable n'est pas applicable lorsque l'autorité administrative statue sur une demande en vue, comme en l'espèce, d'accorder un avantage. Elle fait également valoir qu'en l'absence de raisons sociales exceptionnelles valables, l'administration n'a pas d'autre choix que de réclamer le montant dû, de sorte que la compétence qu'elle met en œuvre est liée. Elle déduit de cette circonstance qu'on ne peut lui reprocher de n'avoir pris en compte que les éléments fournis par le requérant à l'appui de sa demande et qu'il ne peut lui être reproché d'avoir manqué au principe de bonne administration dès lors que c'est l'administré qui est tenu de réactualiser son dossier en raison du délai de traitement de celui-ci.

V.2. Appréciation sur les deux branches

Par son arrêt n° 28/2002 du 30 janvier 2002, la Cour constitutionnelle a déclaré que les raisons sociales exceptionnelles pouvant prévaloir à une exonération du remboursement d'une partie du traitement perçu durant la formation doivent recevoir une interprétation large.

En l'espèce, le requérant a invoqué, au titre de circonstances sociales exceptionnelles, le fait qu'étant germanophone, il s'est trouvé confronté à des difficultés qu'il a jugées insurmontables pour pouvoir poursuivre des études supérieures en français. En ce qui concerne le remboursement qui lui est demandé, il faisait valoir qu'il ne pouvait prévoir un changement du régime juridique qui était applicable lors de son engagement, qu'il avait effectué certains investissements durant sa formation, qu'il avait dépensé les sommes qui lui avaient été versées et n'avait pas la capacité financière d'effectuer le remboursement demandé.

L'acte attaqué justifie le refus d'exonération pour les motifs suivants :

- " Considérant que l'intéressé n'a fourni aucune pièce justificative pour prouver le caractère exceptionnel des raisons sociales qu'il invoque pour solliciter cette exonération;

Considérant que l'intéressé a pris lui-même la décision de quitter la Défense pour poursuivre ses études en Allemagne sans ignorer l'obligation de remboursement. Son départ est un choix personnel dont les conséquences, qui ne lui étaient pas inconnues et dont il lui appartenait de tenir compte, ne peuvent être prises en considération pour une exonération;

Considérant que le fait que les dispositions légales ont fait l'objet de modifications, après son engagement, ce qui concerne les conditions relatives à l'obligation de remboursement d'une partie des traitements perçus pendant la formation, ne peut être pris en considération. En effet, le principe de mutabilité du service public signifie notamment qu'à tout moment, le statut d'un candidat militaire est susceptible d'être modifié dans le cadre de l'intérêt général, si les autorités l'estiment nécessaire;

Considérant que l'intéressé n'avance aucune raison sociale exceptionnelle. Il fait part de son impossibilité de rembourser tenant compte du fait qu'il a acheté une voiture et un ordinateur. Il n'invoque aucune situation particulière pouvant être assimilée à des difficultés vécues par lui-même ou son entourage familial;

Considérant que les études et la formation de l'intéressé ont été intégralement financées par la Défense du 18 août 2008 au 9 juillet 2010;

Considérant que l'intéressé a bénéficié de l'intégralité de ses traitements pendant toute la durée de sa formation en qualité de candidat officier de carrière, soit 31.949,97 euros;

Considérant que de l'examen combiné de la situation sociale de l'intéressé et des motifs justifiant la demande d'exonération du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation, il résulte qu'aucune exonération du remboursement des frais de formation et des traitement perçus pendant la formation ne peut être octroyée".

Certes, comme le souligne l'acte attaqué, le requérant a sollicité la résiliation de son engagement en connaissant le risque financier lié au fait qu'il n'avait pas accompli la période de rendement. Le simple fait que le requérant connaissait ce risque ne permet toutefois pas de conclure que les motifs qu'il a avancés ne pourraient être constitutifs de circonstances sociales exceptionnelles.

Préalablement au constat du caractère non disproportionné de l'obligation de remboursement au regard des objectifs poursuivis par le législateur, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 156/2016 du 8 décembre 2016 mis en évidence le fait que

" l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 prévoit que, 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. La loi habilite le Roi à définir lui-même ce qu'il faut entendre dans chaque cas individuel, par circonstances sociales exceptionnelles" (alinéa 2 du considérant B.7.4).

Dans l'acte attaqué, le Roi a considéré, après avoir mis en évidence les motifs ayant prévalu au choix du requérant de mettre fin à sa carrière militaire, qu'il n'existait aucune circonstance sociale exceptionnelle de nature à justifier une exonération totale ou partielle du remboursement réclamé. La motivation de l'acte attaqué ne permet cependant pas d'appréhender la définition qui serait donnée à cette notion de circonstances sociales exceptionnelles pouvant justifier une exonération totale ou partielle des frais de remboursement.

Interrogé à ce propos lors de l'audience publique du 10 octobre 2017, le représentant de la partie adverse a fait savoir que les circonstances exceptionnelles correspondraient à une situation de précarité telle qu'un remboursement même échelonné ne serait pas envisageable et, d'autre part, que les motifs ayant prévalu à la résiliation de l'engagement du candidat militaire ne pouvaient être pris en compte.

Force est de constater qu'une telle définition des circonstances sociales exceptionnelles n'est pas reprise dans la motivation de l'acte attaqué de sorte que le destinataire de celui-ci n'a pu appréhender les motifs du rejet de sa demande d'exonération ni même critiquer la portée restrictive qui en est donnée *a posteriori*.

La partie adverse ne peut, sans se contredire, soutenir que les motifs de la résiliation de l'engagement ne peuvent intervenir dans le traitement de la demande d'exonération partielle ou totale du remboursement demandé dès lors que l'acte attaqué réfute l'existence de circonstances sociales exceptionnelles en visant, notamment, les circonstances ayant prévalu à la résiliation de l'engagement du candidat militaire.

En outre et dès lors que l'exonération peut n'être que partielle, il paraît difficile de restreindre les circonstances exceptionnelles à un état de précarité tel qu'un remboursement même échelonné n'est pas concevable.

Dans la mesure où la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'appréhender de manière précise la portée que le Roi a entendu donner aux circonstances sociales exceptionnelles et que les explications données *a posteriori* quant à la définition de cette notion ne peuvent légalement être prises en compte pour justifier l'adoption de l'acte attaqué, le moyen est fondé en tant qu'il invoque la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Par ailleurs l'acte attaqué refuse de prendre en compte les circonstances invoquées par le requérant au motif que celui-ci n'a pas joint à sa demande d'exonération les pièces justificatives permettant de "prouver leur caractère exceptionnel".

S'il est vrai que, dans le cadre de l'instruction d'une demande émanant d'un administré, l'autorité est tenue de statuer sur la base du dossier et des arguments qui sont avancés, le respect du devoir de minutie lui impose cependant de se prononcer en parfaite connaissance de cause ce qui peut impliquer l'accomplissement de devoirs d'instruction. Certes le requérant aurait pu, lors de

l'introduction de sa demande, joindre l'ensemble des pièces justificatives quant à sa situation financière. Cependant et dès lors qu'elle a tardé durant près de quatre années avant de statuer, la partie adverse n'a pu légalement et sans méconnaître son devoir de minutie, refuser de prendre en considération les arguments du requérant en raison du défaut de production de pièces justificatives. En effet et même si de telles pièces avaient été fournies, la partie adverse n'aurait pu valablement statuer, près de quatre ans plus tard, sans obtenir une réactualisation de cette situation.

Le moyen est dès lors fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite qu'une indemnité de procédure de sept cents euros lui soit accordée. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal n° 287 du 7 février 2014 refusant à Tobias KLEINES une exonération totale ou partielle, pour raisons sociales exceptionnelles, du remboursement d'une partie des traitements nets perçus pendant sa formation en qualité d'officier de carrière, est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt huit décembre deux mille dix-sept, par :

Luc CAMBIER,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Luc CAMBIER.