

Numéro du rôle : 3009
Arrêt n° 39/2005 du 16 février 2005

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 21 de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt n° 131.465 du 17 mai 2004 en cause de P. Willems contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 1er juin 2004, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21 de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, tel qu'il était libellé à l'origine, avant sa modification par la loi du 20 mai 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et conjointement avec les articles 12, 23 et 182 de la Constitution, dans la mesure où cette disposition autorise le ministre de la Défense nationale à donner sa propre interprétation à la notion d' 'intérêt du service' en considérant notamment que celle-ci autorise le ministre à refuser une démission présentée, sur la base des exigences d'encadrement et parce qu'il n'est pas satisfait aux conditions de rendement ? »

P. Willems, qui a fait élection de domicile à 1180 Bruxelles, drève des Renards 4, et le Conseil des ministres ont chacun introduit un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 1er décembre 2004 :

- a comparu le lieutenant-colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- la partie précitée a été entendue;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Le requérant devant la juridiction *a quo* s'est engagé en 1982 dans les forces armées, où il a fait carrière dans le corps des officiers du service médical. En 1995, il a été nommé médecin capitaine. En 1993 et 1997, le requérant s'est vu accorder un retrait temporaire d'emploi pour convenance personnelle (ci-après R.T.C.P.), chaque fois pour une durée de six mois. Le 24 avril 1999, le requérant a, en ordre principal, présenté sa démission du cadre des officiers de carrière, afin de pouvoir poursuivre son emploi dans le secteur civil, entamé dès le début du R.T.C.P. En ordre subsidiaire, il a sollicité la prolongation de son R.T.C.P. Cette demande lui a été refusée par le ministre, en raison des exigences d'encadrement et parce qu'il n'avait pas satisfait aux conditions de rendement. Contre cette décision de refus, le requérant a introduit un recours devant le Conseil d'Etat, qui n'a été déclaré recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre le refus ministériel d'accéder à la demande de démission du requérant. Dans l'un des moyens, le requérant affirme que l'article 21 de la loi du 1er mars 1958 viole les articles 10, 11, 12, 23 et 182 de la Constitution, en ce que cette disposition confère un trop grand pouvoir au ministre, ce dernier disposant d'un large pouvoir discrétionnaire pour évaluer l'intérêt du service. Le Conseil d'Etat constate que, conformément à l'article 21 de la loi du 1er mars 1958, un ministre ne peut refuser la démission présentée par un officier de carrière que s'il estime qu'elle est contraire à l'intérêt du service, mais

qu'il dispose, pour évaluer cet intérêt du service, d'un pouvoir discrétionnaire étendu; il pose dès lors la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres affirme que l'article 21 de la loi du 1er mars 1958 confère au ministre de la Défense un pouvoir d'appréciation discrétionnaire en ce qui concerne la démission des officiers de carrière, pouvoir à l'égard duquel le Conseil d'Etat ne peut censurer qu'une appréciation déraisonnable. Il souligne que, dans l'affaire au fond, le ministre a rejeté la demande du requérant sur la base de deux motifs de fait pour lesquels la démission a été jugée contraire à l'intérêt du service, à savoir le manque de médecins généralistes et le fait que l'intéressé n'a pas satisfait à la condition de rendement, telle qu'elle est décrite dans les directives du ministère de la Défense.

A.1.2. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause ne saurait violer les articles 10 et 11 de la Constitution envisagés séparément, puisque tous les officiers de carrière étaient soumis à la même règle et que leur situation statutaire ne peut pas être comparée utilement à celle d'autres militaires ou à celle de fonctionnaires ou de travailleurs du secteur privé.

A.1.3. S'agissant de la violation des articles 12, 23 et 182 de la Constitution par l'article 21 de la loi du 1er mars 1958, parce que cette disposition autoriserait le ministre à donner sa propre interprétation à la notion d'intérêt du service, en admettant en particulier qu'elle permette au ministre de refuser une démission sur la base d'exigences d'encadrement et parce qu'il n'est pas satisfait aux conditions de rendement, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995 ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'il cite. Cette jurisprudence amène le Conseil des ministres à formuler quelques conclusions concernant la disposition en cause. Premièrement, le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il statue sur une demande de démission et il doit, à cette occasion, considérer l'intérêt du service et dès lors aussi l'intérêt général, de sorte qu'il n'est pas déraisonnable qu'il tienne compte en premier lieu de l'intérêt des forces armées et non d'un autre aspect de l'intérêt général. Deuxièmement, le Conseil des ministres souligne que ce pouvoir discrétionnaire peut être censuré par le Conseil d'Etat. Troisièmement, selon le Conseil des ministres, lorsque le ministre use légitimement de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, il ne saurait y avoir de violation des articles de la Constitution cités dans la question préjudicielle et ces dispositions ne sont pas non plus violées parce que le ministre peut refuser une démission sur la base de l'intérêt du service, en se laissant guider par des conditions de rendement ou des problèmes d'encadrement. Il convient, enfin, de tenir compte de la spécificité militaire.

Le Conseil des ministres affirme pour conclure que, s'agissant de la prétendue violation de l'article 182 de la Constitution, il serait inopportun que le législateur énumère dans la loi tous les cas dans lesquels une violation de l'intérêt du service serait possible. Il souligne que ce n'est pas non plus le cas dans la version actuelle de l'article 21 et que la possibilité existe encore toujours de refuser une démission dans d'autres cas que ceux visés à l'article 21, § 3, si cette démission est contraire à l'intérêt du service. Selon lui, faire figurer dans la loi la notion de « refus d'une démission pour des motifs d'encadrement » n'apporterait aucune valeur ajoutée par rapport à la notion de « refus pour des motifs d'intérêt du service », étant donné que ces deux notions ont la même portée.

A.2.1. Le requérant affirme qu'en matière de droits fondamentaux, la liberté individuelle est la règle et les limitations sont l'exception. Selon lui, les articles 12, 23 et 182 de la Constitution garantissent que les limitations de la liberté de démission et de la liberté individuelle ne soient possibles que si elles ont été décidées par une assemblée démocratique. Les éventuelles habilitations données au Roi doivent être définies avec précision et avoir trait à l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur. Selon lui, la disposition en cause ne répond pas à ces exigences.

A.2.2. Le requérant donne tout d'abord un aperçu de l'évolution de la législation en matière de démission et cite notamment la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire et 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'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation.

Il invoque ensuite la jurisprudence de la Cour concernant le contentieux de la démission précité et en déduit que l'article 21 de la loi du 1er mars 1958 viole les articles 12, 23 et 182 de la Constitution, y compris le principe de légalité. Il souligne qu'il appert des travaux préparatoires de la loi du 1er mars 1958 que les parlementaires n'avaient pas été informés de la réglementation que le Roi élaborerait sur la base du critère vague de « l'intérêt du service ». Il ne voit pas pourquoi le législateur n'a pas pu édicter lui-même les éléments essentiels de la réglementation en matière de démission, comme il l'a bien fait plus tard, dans la loi du 16 mars 2000.

Il conclut que la question préjudicielle, dont la formulation n'a, selon lui, pas été adaptée à l'extension des compétences de la Cour, appelle une réponse affirmative.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres souligne que le législateur a offert aux militaires suffisamment de garanties, dans l'article 21 de la loi du 1er mars 1958, pour que leur démission ne puisse pas être refusée de manière arbitraire par le ministre de la Défense. Le critère de l'« intérêt du service » est, selon lui, suffisamment concret et non équivoque, et donc clair pour tous les justiciables. Selon le Conseil des ministres, on ne peut raisonnablement attendre du législateur qu'il énumère de manière limitative, dans la loi, tous les cas dans lesquels l'intérêt de service des forces armées est violé. Le fait que le législateur ait directement confié cette compétence au ministre et qu'il n'ait pas chargé le Roi de préciser davantage le critère de l'« intérêt du service » démontre que le législateur était conscient qu'une énumération limitative des cas dans lesquels il pourrait y avoir une violation de l'intérêt du service serait peu souple et pourrait conduire à une violation de l'intérêt général. Le Conseil des ministres rappelle, pour terminer, que le législateur utilise encore le critère de l'« intérêt du service » dans la loi du 16 mars 2000 et que la définition explicite de l'intérêt du service figurant à l'article actuel 21, § 3, n'a pas été ajoutée parce que l'ancienne réglementation avait été déclarée inconstitutionnelle, mais bien pour apporter de la clarté dans le déferlement, devant le Conseil d'Etat, de recours ayant trait aux refus de demandes de démission.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le requérant affirme que l'aperçu de la jurisprudence donné par le Conseil des ministres n'est pas convaincant parce que, dans presque tous les arrêts cités, le Conseil d'Etat lui-même ne doutait pas de la constitutionnalité de la disposition en cause et a refusé de poser une question préjudicielle à la Cour. Il déduit également du mémoire du Conseil des ministres que ce dernier ne nie pas l'existence d'un pouvoir discrétionnaire étendu mais estime qu'il suffit que le Conseil d'Etat puisse censurer une appréciation manifestement déraisonnable du ministre. Pour le requérant, un tel argument ne peut pas être admis, parce qu'un pouvoir discrétionnaire étendu n'est pas conciliable avec les matières réservées au législateur. Le principe de légalité inscrit aux articles 12, 23 et 182 de la Constitution exige que le législateur définisse lui-même les éléments du régime des démissions et que les modalités d'exécution moins importantes figurent dans un arrêté royal. Selon le requérant, il est tout à fait possible de concrétiser la notion d'« intérêt du service », comme en attestent d'ailleurs les lois du 20 mai 1994 et du 16 mars 2000.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 21 de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve, de toutes les forces armées et du service médical, avant sa modification par la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire ainsi que par 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'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la

formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation. Cette disposition énonce :

« La démission doit être donnée par écrit; elle n'a d'effet que lorsqu'elle est acceptée par le Roi. Elle peut être refusée par le Ministre de la Défense Nationale s'il estime qu'elle est contraire à l'intérêt du service. »

B.2. Le Conseil d'Etat pose à la Cour la question de savoir si cette disposition viole les articles 10 et 11, lus ou non en combinaison avec les articles 12, 23 et 182, de la Constitution, dans la mesure où elle autorise le ministre de la Défense nationale à donner sa propre interprétation à la notion d' « intérêt du service » en considérant notamment que celle-ci autorise le ministre à refuser une démission présentée, sur la base des exigences d'encadrement et parce qu'il n'est pas satisfait à la période de rendement. La disposition en cause impliquerait donc une trop large attribution de compétence, incompatible avec les articles constitutionnels cités dans la question, lesquels supposent la fixation légale du statut des militaires et de la liberté individuelle, en particulier le droit au travail.

B.3.1. L'article 182 de la Constitution porte :

« 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 de la manière dont et des conditions auxquelles un militaire peut démissionner de l'armée 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 ne peut accepter la démission présentée par un officier que lorsque le ministre de la Défense nationale n'a pas estimé qu'elle est contraire à l'intérêt du service.

Il convient donc d'examiner si cette habilitation demeure dans les limites indiquées en B.3.2.

B.4. La disposition en cause ne confère pas de compétence réglementaire au Roi ou au ministre mais elle accorde à celui-ci un pouvoir discrétionnaire, en fonction duquel il doit rechercher un équilibre entre l'intérêt de l'armée et celui du militaire concerné.

Cette attribution par la loi d'un pouvoir de décision individuel au Roi ou à un ministre n'équivaut pas à la délégation d'une compétence réglementaire au Roi, interdite par l'article 182 de la Constitution. La même disposition constitutionnelle ne s'oppose pas à ce que le Roi ou le ministre se voie attribuer un pouvoir de décision permettant d'examiner chaque demande de démission et d'apprécier celle-ci par rapport aux besoins de l'armée – notamment en matière d'encadrement – qui peuvent évoluer selon les circonstances.

B.5. Bien qu'une telle attribution de compétence au Roi et au ministre implique un large pouvoir d'appréciation, elle n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution puisque la notion d' « intérêt du service » indique de manière suffisamment claire qu'en prenant sa décision, le ministre doit assurer le bon fonctionnement des forces armées et motiver sa décision en tenant compte de l'intérêt du service. Il ne saurait davantage être déduit de l'absence de définition de la notion d' « intérêt du service » que le législateur aurait autorisé le Roi ou le ministre à méconnaître les principes d'égalité ou de non-discrimination. Le juge compétent peut apprécier, dans chaque cas, si le Roi ou le ministre font un usage

conforme à la loi de la compétence qui leur a été attribuée, de sorte que les intéressés bénéficient d'une protection juridique adéquate.

B.6. Le contrôle au regard des articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 12 et 23 de la Constitution, n'aboutit pas à une autre conclusion en ce qui concerne le respect du principe de légalité.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21 de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, tel qu'il était libellé avant sa modification par la loi du 20 mai 1994 et la loi du 16 mars 2000, ne viole pas les articles 10 et 11, lus ou non en combinaison avec les articles 12, 23 et 182, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 16 février 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts