

Numéro du rôle : 4856
Arrêt n° 153/2010 du 22 décembre 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 relative au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 199.594 du 18 janvier 2010 en cause de Timothy Bogaert contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 janvier 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 relative au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées viole-t-il les articles 10 et 11, combinés avec l'article 182, de la Constitution, en tant qu'il prive, de manière discriminatoire, les sous-officiers du cadre actif des forces armées de la garantie de l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue, telle qu'elle est prévue par l'article 182 de la Constitution, en ce que l'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 habilite de manière générale le ministre de la Défense nationale à retirer temporairement les sous-officiers de leur emploi par mesure disciplinaire et en ce que les cas dans lesquels ce retrait temporaire d'emploi peut être infligé sont fixés par l'article 23 de l'arrêté royal du 25 octobre 1963 relatif au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées, sans que le Roi ait été explicitement habilité à cette fin par le législateur ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 16 septembre 2010, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 7 octobre 2010.

Par ordonnance du 9 novembre 2010, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 24 novembre 2010.

A l'audience publique du 24 novembre 2010 :

- a comparu le colonel A. De Decker, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Timothy Bogaert est sous-officier de carrière à la Force terrestre. Il a été condamné pénalement, le 13 avril 2004, par le Tribunal de première instance de Termonde, à une peine de travail de 100 heures. Il a obtenu la suspension du prononcé de la peine pour une autre prévention. En conséquence, l'arrêté ministériel n° 86.019 du 31 août 2004 lui impose, à titre de mesure disciplinaire, un retrait temporaire d'emploi de quatorze jours.

Timothy Bogaert poursuit devant le Conseil d'Etat l'annulation de cet arrêté ministériel.

Dans le cadre de cette procédure, la juridiction *a quo* pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient, eu égard à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'en ce qui concerne la compétence de légiférer en matière disciplinaire, il y a lieu de prendre en considération non seulement l'article 182 de la Constitution mais également l'article 167, § 1er, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose que le Roi commande les forces armées. Selon le Conseil des ministres, le Conseil d'Etat a jugé que le statut disciplinaire des militaires ne constitue pas une matière que l'article 182 de la Constitution réserve au législateur, mais qu'en vertu de l'article 167, § 1er, alinéa 2, de la Constitution, le Roi a lui aussi reçu la compétence d'édicter des règles disciplinaires. Le Conseil des ministres en déduit que cette compétence excède manifestement le pouvoir réglementaire ordinaire du Roi et que la délégation – éventuellement implicite – du pouvoir réglementaire dans cette matière doit par conséquent s'apprécier moins strictement.

A.1.2. Le Conseil des ministres observe que, malgré ce qui précède, le Conseil d'Etat ne mentionne pas l'article 167, § 1er, alinéa 2, de la Constitution dans la question préjudicielle précitée. Le Conseil des ministres estime que la Cour constitutionnelle peut néanmoins, même sans se prononcer sur l'article 167, § 1er, alinéa 2, de la Constitution, aboutir à la conclusion que l'article 19 en cause de la loi du 27 décembre 1961 ne méconnaît pas l'article 182 de la Constitution. Le Conseil des ministres considère que le législateur a lui-même établi les éléments essentiels et ne devait pas préciser dans quels cas la peine pouvait être infligée, étant donné que le principe *nullum crimen sine lege* ne s'applique pas en matière disciplinaire.

A.2. Le Conseil des ministres souligne qu'il est impossible de décrire de manière limitative tous les manquements professionnels imaginables. Les autorités doivent en effet pouvoir prendre des mesures à l'encontre d'une situation insatisfaisante qui peut être imputable à des comportements ne pouvant pas être définis à l'avance. En outre, les obligations déontologiques peuvent varier fortement selon la fonction dont est investi l'intéressé et le service dans lequel il travaille.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 relative au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées. Cette disposition est rédigée comme suit :

« Le Ministre de la Défense nationale peut retirer le sous-officier, pour une durée déterminée, de son emploi par mesure disciplinaire ».

En exécution de l'article précité, l'article 23 de l'arrêté royal du 25 octobre 1963 relatif au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées dispose :

« La non-activité par mesure disciplinaire peut être infligée au sous-officier qui a fait l'objet d'une condamnation, qui a reçu des punitions répétées, qui a été puni pour une transgression grave, qui a commis un fait grave incompatible avec l'état de sous-officier ou qui a fait l'objet, pour motif disciplinaire, d'une proposition de retrait définitif d'emploi.

Lorsqu'un chef hiérarchique d'un rang au moins égal à celui de chef de corps estime qu'un sous-officier doit être mis en non-activité par mesure disciplinaire, il adresse au Ministre de la Défense, par la voie hiérarchique, une proposition motivée.

Lorsque le Ministre de la Défense estime devoir prendre l'initiative de la mesure, il consulte au préalable les chefs hiérarchiques ».

B.2. Il est demandé à la Cour si l'article 19 précité viole les articles 10 et 11, combinés avec l'article 182, de la Constitution, en ce que cette disposition habilite de manière générale le ministre de la Défense nationale à retirer temporairement le sous-officier de son emploi par mesure disciplinaire.

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 ».

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 seul règle les forces armées. Ainsi, l'article 182 de la Constitution garantit qu'une assemblée délibérante démocratiquement élue décide en cette matière.

Bien que l'article 182 de la Constitution réserve ainsi la compétence normative relative à cette matière au législateur fédéral - qui doit en régler les éléments essentiels -, cet article n'exclut pas de laisser un pouvoir limité d'exécution au Roi ou à une autre autorité. Une telle délégation 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 préalablement fixés par le législateur.

Par conséquent, il y a lieu d'examiner si l'habilitation conférée par la disposition en cause au ministre de la Défense nationale respecte les limites ainsi définies.

B.3.3. Cette disposition confère au ministre de la Défense nationale le pouvoir de retirer le sous-officier, pour une durée déterminée, de son emploi par mesure disciplinaire. L'autorité disciplinaire peut seulement infliger les sanctions disciplinaires qui ont été déterminées par la loi. L'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 prévoit un retrait temporaire d'emploi, de sorte que cet article est compatible sur ce point avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 182, de la Constitution.

B.3.4. Le principe de légalité inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution ne s'applique pas en matière disciplinaire. Il s'ensuit que l'action disciplinaire qui a pour objet d'examiner si le titulaire d'une fonction publique ou d'une profession a enfreint les règles de déontologie ou de discipline ou a porté atteinte à l'honneur ou à la dignité de sa fonction ou de sa profession peut concerner des manquements qui ne font pas nécessairement l'objet d'une définition précise.

Il en découle que le fait que l'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 ne précise pas les infractions disciplinaires pour lesquelles le sous-officier peut être privé temporairement de sa fonction est compatible avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 182, de la Constitution.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19 de la loi du 27 décembre 1961 relative au statut des sous-officiers du cadre actif des forces armées ne viole pas les articles 10 et 11, combinés avec l'article 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 22 décembre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt