CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 47910/99
présentée par Catherine BLENEAU
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 26 septembre 2002 en une chambre composée de

M. C.L. ROZAKIS, *président*,
M^me^ F. TULKENS,
MM. J.-P. COSTA,
E. LEVITS,
M^me^ S. BOTOUCHAROVA,
M. A. KOVLER,
M^me^ E. STEINER,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 22 septembre 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, M^me^ Catherine Bleneau, est une ressortissante française, née en 1960 et résidant à Echillais. Militaire de carrière dans l'armée de l'Air, elle occupe le grade de caporal-chef.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

La requérante est militaire de carrière et elle est mariée, depuis le 18 février 1989, à l'un de ses collègues. Depuis son entrée dans l'armée, elle perçoit une indemnité pour charges militaires calculée au taux « célibataire » et destinée à compenser les sujétions inhérentes à la fonction de militaire.

Suite à son mariage, elle demanda à bénéficier de l'indemnité pour charges militaires au taux majoré « chef de famille », comme son époux.

Le 31 janvier 1992, la requérante, s'appuyant sur l'arrêt Costa du 15 novembre 1991 dans lequel le Conseil d'Etat censura la référence à la notion de chef de famille au vu des dispositions de la loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, sollicita auprès du directeur du service des rémunérations et des pensions du commissariat de l'Air de Tours la régularisation de son dossier afin de percevoir l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » comme son époux.

Se fondant sur le décret du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires, ce dernier, par décision du 22 mai 1992, rejeta sa demande au motif que les charges à caractère familial ne pouvaient être prises en compte deux fois et l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » versée aux deux conjoints d'un couple de militaires.

Le 16 novembre 1992, la requérante déposa une requête auprès du tribunal administratif d'Orléans tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, de la décision du ministère de la Défense. Selon elle, aucune disposition du décret de 1959 n'autorisait ce dernier à lui refuser le bénéfice de l'indemnité au taux chef de famille. Elle dénonça en outre le caractère discriminatoire d'une telle interprétation.

Le 29 décembre 1994, le tribunal annula la décision litigieuse par un jugement ainsi motivé :

> « Considérant, d'une part, que les dispositions de la loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale ont rendu caduque la notion de chef de famille à laquelle se réfère le décret du 13 octobre 1959 susvisé qui fixe le régime de l'indemnité pour charges militaires et, d'autre part, que le Ministre de la défense ne tient d'aucun texte législatif ou

réglementaire le pouvoir de considérer M^me^ Bléneau comme « célibataire » au sens des dispositions précitées pour lui refuser l'indemnité demandée ; qu'il suit de là que M^me^ Bléneau est fondée à demander la condamnation de l'Etat à lui verser l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » à compter du 18 février 1989, date de son mariage. »

Le même jour, l'Assemblée nationale adopta la loi de finances rectificative pour 1994. En son article 47-II cette loi dispose :

« Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les attributions individuelles de l'indemnité pour charges militaires en tant qu'elles sont contestées par le moyen tiré des conséquences entraînées par l'intervention de la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale à l'égard des dispositions du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires sont validées. »

Le ministre de la Défense interjeta appel du jugement du tribunal administratif d'Orléans en se fondant notamment sur l'article 47-II de la loi du 29 décembre 1994.

Par arrêt en date du 10 janvier 1996, la cour administrative de Nantes, nonobstant l'article 47-II de la loi de validation rétroactive du 29 décembre 1994, rejeta son recours et confirma le jugement du tribunal administratif.

Le ministre de la Défense se pourvut en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'Etat.

Le 16 mars 1998, le Conseil d'Etat annula l'arrêt de la cour d'appel de Nantes par un arrêt ainsi motivé :

« Considérant [les] termes des dispositions du II de l'article 47 de la loi du 29 décembre 1994 susvisée (...) que ces dispositions ont été édictées dans un but d'intérêt général, en vue d'éviter que, pendant une période transitoire précédant la publication du décret du 14 octobre 1994, les deux membres de certains couples de militaires ne se trouvent en situation de pouvoir obtenir cumulativement le bénéfice des avantages familiaux attachés à l'indemnité pour charges militaires ;

Considérant que pour annuler la décision par laquelle le MINISTRE DE LA DEFENSE a refusé à M^me^ Bléneau le bénéfice de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille », la cour a relevé que les dispositions du décret du 13 octobre 1959 n'avaient ni pour objet ni pour effet d'exclure les épouses de militaires et militaires elles-mêmes du bénéfice de cette indemnité ; qu'en statuant ainsi, sans tirer les conséquences de l'intervention de la loi du 29 décembre 1994, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que le MINISTRE DE LA DEFENSE est, par suite, fondé à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 10 janvier 1996 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi susvisée du 31 décembre 1987, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut « régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie » ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'à la suite de l'intervention, postérieurement au jugement frappé d'appel de la loi de validation précitée du 29 décembre 1994 susvisée, le moyen tiré de la caducité de la notion de « chef de famille » à laquelle se référait le décret du 13 octobre 1959 précité dans sa rédaction alors applicable, est devenu inopérant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur ce moyen pour annuler la décision du MINISTRE DE LA DEFENSE refusant à la requérante le bénéfice de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » ; (...) »

B. Le droit et la pratique interne pertinents

1. Code civil

Aux termes de l'article 213 du code civil (Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale), « les époux assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir ».

2. Dispositif législatif et réglementaire relatif à l'indemnité pour charges militaires

Décret du 13 octobre 1959

Article 1er alinéa 1

« L'indemnité représentative de frais dite « indemnité pour charges militaires » est attribuée aux officiers et militaires non officiers à solde mensuelle, ainsi qu'aux militaires à solde progressive, pour tenir compte des diverses sujétions spécifiquement militaires, et notamment de la fréquence des mutations d'office. »

Article 1er alinéa 3

« L'indemnité pour charges militaires varie en fonction du grade, de la situation de famille et des conditions de logement des militaires. »

Article 2

« Les taux annuels de l'indemnité pour charges militaires sont fixés par arrêté conjoint du ministre de la défense, du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique. »

Article 3

« La qualification de chef de famille est acquise :

- aux militaires mariés

- aux autres militaires ayant au moins un enfant à charge ou vivant avec leur mère veuve, sous condition qu'elle réside habituellement sous leur toit et ne soit pas assujettie à l'impôt sur le revenu.

La législation fiscale sert de référence pour la définition de l'enfant à charge. »

Article 5 ter

« Il est versé aux militaires percevant l'indemnité pour charges militaires au taux chef de famille qui reçoivent une nouvelle affectation entraînant un changement de résidence au sens du décret du 21 mars 1968 susvisé, prononcée d'office pour les besoins du service, un complément forfaitaire (...) »

Article 5 quarter

« Les militaires percevant l'indemnité pour charges familiales au taux chef de famille bénéficient en outre, à l'occasion de chaque affectation prononcée d'office pour les besoins du service et entraînant un changement de résidence au sens du décret du 21 mars 1968 susvisé et intervenant à partir de la septième pour les officiers, de la quatrième pour les non-officiers, décomptés depuis leur admission à la solde mensuelle pour les sous-officiers et caporaux-chefs et depuis leur admission à la solde spéciale progressive pour les caporaux et soldats, d'un supplément forfaitaire (...) »

3. Article 47-II de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1994

« Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les attributions individuelles de l'indemnité pour charges militaires en tant qu'elles sont contestées par le moyen tiré des conséquences entraînées par l'intervention de la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale à l'égard des dispositions du décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires sont validées. »

4. Jurisprudence du Conseil d'Etat

Par une décision Costa du 15 novembre 1991, le Conseil d'Etat a jugé ce qui suit :

« Considérant que pour refuser à M^me^ COSTA épouse Strasser, qui est commissaire-capitaine, le bénéfice du complément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires (....), le ministre de la défense s'est fondé uniquement sur ce que cet officier percevait l'indemnité pour charges militaires « au taux célibataire » (...) et sur la circonstance que le lieutenant Strasser, époux de la requérante, perçoit l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » ;

Considérant, d'une part, que les dispositions de la loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale ont rendu caduque la notion de chef de famille à laquelle se réfère expressément le décret du 13 octobre 1959 susvisé qui fixe le régime de l'indemnité pour charges familiales, et d'autre part que le ministère de la défense ne tient d'aucun texte législatif ou réglementaire le pouvoir de considérer M^me^ COSTA comme « célibataire » pour lui refuser l'indemnité demandée ; qu'il suit de là que M^me^ COSTA, épouse Strasser, est fondée à soutenir que c'est à tort que, par les décisions attaquées, le ministre de la défense lui a refusé le complément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires. »

En revanche, dans un arrêt Ministre de la Défense c. M^me^ Duchez du 30 mars 1998, le Conseil d'Etat a jugé que :

« il résulte [des articles 1et 3 du décret du 13 octobre 1959] que tout militaire marié, quel que soit son sexe, peut percevoir l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » mais que, dans le cas où les conjoints sont tous deux militaires, les majorations familiales ne se cumulent pas et ne sont versées qu'au chef de famille ; (...) qu'il n'est pas contesté que l'époux de la requérante a déjà perçu l'indemnité au taux « chef de famille » ; que, par la suite, la décision du ministre de la défense rejetant, au motif que son époux l'avait déjà perçue, la demande de la requérante tendant au versement de l'indemnité à ce taux, ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de l'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et féminins pour un même travail (...) »

Enfin, dans un arrêt Ministre de la Défense c. M. Préaud du 11 juillet 2001, le Conseil d'Etat a jugé que :

« Considérant que les primes de qualification et de service que perçoivent les militaires constituent des créances qui doivent être regardées comme des biens au sens des stipulations de l'article 1^er^ du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que les dispositions de l'article 47-1 de la loi du 29 décembre 1994 précitées ont été adoptées après que le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, par une décision du 15 janvier 1992, jugé que les personnels militaires servant à l'étranger y conservaient le bénéfice de l'ensemble des accessoires permanents de la solde et après que le décret du 2 décembre 1994 avait modifié celui du 23 décembre 1976 en faisant obstacle à ce que les sous-officiers en service à l'étranger puissent désormais prétendre au versement desdites primes ; que ces dispositions, qui sont entrées en vigueur après que M. Préaud avait saisi le Tribunal administratif de Nantes du litige l'opposant à l'Etat, ont eu pour effet de le priver rétroactivement du droit à l'attribution desdites primes ; que ni la volonté d'éviter que les personnels militaires affectés à l'étranger conservent le bénéfice des avantages en cause pendant la période transitoire précédant la publication du décret du 2 décembre 1994, ni l'objectif d'éviter que des discriminations puissent naître de ce fait entre fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ou entre les militaires ayant introduit un recours et ceux ne l'ayant pas fait, ni le souci de prévenir les conséquences financières de la décision précitée du Conseil d'Etat, ne constituent des motifs d'intérêt général de nature à justifier l'atteinte que la privation rétroactive des primes de qualification et de service que M. Préaud devait légalement percevoir pendant ses séjours à l'étranger porte aux biens de ce dernier ; que, dès lors, le ministre de la défense n'est pas fondé à soutenir que le tribunal administratif aurait commis une erreur de droit en estimant que les dispositions de l'article 47-I sont incompatibles avec les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...) »

GRIEFS

1. La requérante estime que l'intervention de la loi de validation du 29 décembre 1994 constitue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle considère en effet que l'Etat défendeur est intervenu, par l'intermédiaire du pouvoir législatif, d'une manière décisive pour orienter en sa faveur l'issue des instances, ce qui a eu pour effet de la priver de son droit à obtenir une décision à l'issue d'un procès équitable devant un tribunal.

Elle considère, de surcroît, que la procédure devant le Conseil d'Etat au cours de laquelle elle n'a pu bénéficier de l'assistance judiciaire a méconnu le principe d'égalité des armes consacré par l'article 6 § 1 de la Convention.

Elle se plaint enfin, toujours sur le terrain de l'article 6 § 1, de la durée excessive de la procédure, notamment devant le tribunal administratif qui mit plus de deux ans à statuer sur son recours.

2. La requérante estime avoir été victime d'une discrimination. Elle considère en effet que le refus opposé par son administration et confirmé par le Conseil d'Etat à ce qu'il lui soit versé l'indemnité pour charges militaires au même taux que celui perçu par son époux relève d'une différence discriminatoire de traitement fondée sur le sexe entre les militaires de sexe masculin et les militaires de sexe féminin, aux dépens de ces dernières.

Elle se plaint en outre du fait que ce refus a eu pour conséquence d'instaurer un traitement plus favorable pour les couples de militaires non mariés. Elle précise que rien ne s'oppose en effet à ce que ces derniers puissent bénéficier chacun et cumulativement de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » dès lors qu'ils ont chacun de leur côté déclaré au moins un enfant à charge.

Elle soutient enfin que l'intervention de la loi du 29 décembre 1994 a eu pour effet de la placer dans une situation moins favorable que celle des militaires ayant précédemment obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat.

Elle invoque l'article 14 de la Convention.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, qui dispose, dans sa partie pertinente :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Elle se plaint du manque d'équité de la procédure et de sa durée qu'elle estime être excessive.

La Cour observe que la requérante fait partie des forces armées françaises. Or, selon la jurisprudence de la Cour, « sont soustraits au champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police. » (voir l'arrêt *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII, § 66).

Il s'ensuit que l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce et que les griefs tirés de cet article sont incompatibles *rationae materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doivent être rejetés en application de l'article 35 § 4.

2. La requérante estime avoir été victime d'une discrimination dans son droit au respect de la jouissance de ses biens. Elle se plaint d'une violation de l'article 14 de la Convention, et invoque implicitement l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention. Ces deux articles disposent :

Article 14 de la Convention

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 1er du Protocole n° 1 à la Convention

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Sur cette base, la requérante estime avoir été victime d'une triple discrimination : discrimination par rapport à son conjoint, par rapport aux couples de militaires non mariés et par rapport aux militaires ayant obtenu gain de cause auprès du Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1994.

Le Gouvernement rejette cette thèse. Il considère qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour (voir l'arrêt Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique du 20 novembre 1995, série A n° 332, § 31), la requérante ne peut se prétendre titulaire d'un bien au sens de l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention. Tel serait le cas si la requérante justifiait

d'une « espérance légitime » de voir se concrétiser une créance, c'est-à-dire si elle avait pu légitimement espérer que l'indemnité pour charges militaires lui soit versée au taux « chef de famille ». Or, le Gouvernement précise que le régime de l'indemnité pour charges militaires fixé par le décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 prévoyait dès sa création que le taux particulier « chef de famille » soit réservé à l'un seulement des conjoints. Ceci a été confirmé par la pratique, les services gestionnaires des armées, avec l'accord du ministère de l'économie et des finances, ayant toujours refusé le cumul au sein d'un couple de militaires de deux indemnités au taux « chef de famille ».

Selon le Gouvernement, dans l'arrêt M^me^ Costa du 15 novembre 1991, le Conseil d'Etat s'est fondé sur la disparition de la notion de « chef de famille » suite à la loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale, mais n'a nullement affirmé que les termes du décret de 1959 permettaient le cumul des indemnités à ce taux au sein d'un même couple. Au contraire, dans son arrêt Ministre de la Défense c. M^me^ Duchez du 30 mars 1998, le Conseil d'Etat a confirmé que les termes du décret de 1959 s'opposaient à ce que les deux membres d'un couple de militaires cumulent l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille ». La possibilité d'un tel cumul, ouverte à titre provisoire par l'arrêt M^me^ Costa rendu par le Conseil d'Etat, résultait donc d'un défaut de mise en conformité du décret de 1959 avec la rédaction du code civil résultant de la loi du 4 juin 1970. Il s'agissait, selon le Gouvernement, d'une faille du dispositif juridique, et non d'un droit.

Dans ces conditions, le Gouvernement soutient que les espérances de la requérante, qui consistaient à exploiter une faille juridique, ne pouvaient être tenues pour « légitimes » au sens de la jurisprudence précitée de la Cour. Il estime que la requérante ne peut se prétendre titulaire d'un bien au sens de l'article 1^er^ du Protocole n° 1 à la Convention, cette disposition n'étant donc pas applicable en l'espèce.

Il en résulte, selon le Gouvernement, que l'article 14 se trouve donc invoqué seul, ce qui est contraire à la jurisprudence de la Cour. Le Gouvernement estime par conséquent que le grief tiré de l'existence d'une discrimination dans la jouissance du droit au respect des biens ne pourra qu'être rejeté comme irrecevable en raison de son incompatibilité *rationae materiae* avec les dispositions de la Convention invoquées.

A titre subsidiaire, le Gouvernement estime que la requérante n'a fait l'objet d'aucune discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Il soutient d'abord que ce n'est pas en raison de son appartenance au sexe féminin que la requérante s'est vue refuser le versement de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille », mais en raison de ce que ce taux, dont bénéficiait déjà son conjoint, ne peut être accordé aux deux membres d'un même couple. Il soutient que la requérante aurait pu

demander à bénéficier du taux « chef de famille », si son conjoint avait renoncé à le percevoir. Ainsi, le refus opposé à la requérante ne saurait révéler une discrimination à caractère sexuel.

En ce qui concerne le deuxième type de discrimination allégué, le Gouvernement estime que le décret de 1959 prévoit un traitement identique pour les couples ayant charge d'enfants, qu'ils soient mariés ou non, dans la mesure où, selon les termes du décret, la « charge d'enfants » est appréciée selon les critères du droit fiscal. L'hypothèse évoquée par la requérante (deux membres d'un couple militaire non marié bénéficiant chacun et cumulativement de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » dès lors qu'ils ont chacun de leur côté déclaré au moins un enfant à charge) n'est donc pas réalisable.

Enfin, en ce qui concerne la discrimination alléguée par la requérante par rapport aux femmes militaires auxquelles la jurisprudence M^me^ Costa du Conseil d'Etat a donné la possibilité de percevoir l'indemnité pour charge militaire au taux « chef de famille », le Gouvernement estime que cette éventuelle différence de traitement n'est pas contraire à l'article 14 de la Convention car la requérante se trouvait dans une situation différente, s'étant vue appliquer la validation législative prévue par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1994. Cette loi n'aurait fait que confirmer l'intention des rédacteurs du décret de 1959 et la règle du non-cumul a ensuite été confirmée par un décret du 14 octobre 1994.

La requérante conteste ces éléments. Elle précise qu'aucune disposition du texte du décret de 1959 n'établit de règle de non-cumul de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » entre les membres d'un couple de militaires. Cette règle découlerait uniquement de la pratique, qu'elle qualifie d'abus de pouvoir. Elle soutient que la discrimination serait de fait, la majorité des épouses de militaires ayant des indices de solde inférieurs à celui de leurs époux.

La Cour constate tout d'abord que, dans sa requête, la requérante n'invoque explicitement que l'article 14 de la Convention. Toutefois, il apparaît que le but des actions intentées par la requérante a toujours été, tant devant les juridictions internes que devant la Cour, de voir censurer l'atteinte à un droit patrimonial, atteinte constituée par le refus de l'administration de lui octroyer l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille ». Elle considère que de ce fait la requérante invoque en substance une violation de l'article 1^er^ du Protocole n° 1 en liaison avec l'article 14 de la Convention.

A cet égard, la Cour note que, dans un arrêt rendu le 11 juillet 2001 dans l'affaire Ministre de la Défense c. Préaud, le Conseil d'Etat a considéré que les primes que perçoivent les militaires constituent des créances qui doivent être regardées comme des biens au sens de l'article 1^er^ du Protocole n° 1. La Cour considère que le droit à l'indemnité pour charges militaires, dans la mesure où il est prévu par la législation applicable, est un droit patrimonial

au sens de l'article 1er du Protocole n° 1 (voir l'arrêt Gaygusuz c. Autriche du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, § 41). Par conséquent, l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1er du Protocole n° 1, est applicable.

Il s'agit alors pour la Cour d'apprécier si la requérante a fait l'objet d'une distinction discriminatoire contraire à l'article 14 de la Convention dans le droit au respect de la jouissance de ses biens.

La Cour rappelle qu'« une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas de but légitime et raisonnable ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voir l'arrêt Van Raalte c. Pays-Bas du 21 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, § 39).

La Cour observe que les autorités chargées d'interpréter et d'appliquer le décret du 13 octobre 1959 ont toujours refusé le cumul au sein d'un couple de militaires de deux indemnités pour charges militaires au taux « chef de famille ». Si aucune disposition du décret de 1959 ne précise explicitement la règle du non-cumul, celle-ci découle sans conteste de la pratique.

Il apparaît toutefois que, dans un arrêt rendu dans l'affaire Mme Costa c. Ministre de la Défense, le Conseil d'Etat avait déclaré caduque la notion de « chef de famille » à laquelle se référait le décret de 1959 et avait ouvert la possibilité de cumuler au sein d'un couple de militaires deux indemnités pour charges militaires au taux « chef de famille ».

La Cour constate que la loi de finances rectificatives a annulé rétroactivement cette possibilité pour la période considérée comme transitoire entre l'arrêt Mme Costa c. Ministre de la Défense du 15 novembre 1991 et la date d'entrée en vigueur de cette loi de validation le 29 décembre 1994.

Par la suite, la règle du non-cumul a été reprise par le Conseil d'Etat dans un arrêt rendu le 30 mars 1998 dans l'affaire Ministre de la Défense c. Mme Duchez.

En l'espèce, la requérante a demandé en 1992 à bénéficier de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » à la suite de son mariage. Or, il ne ressort d'aucun élément du dossier que son époux, qui bénéficiait également de cette indemnité au taux « chef de famille », ait été disposé à y renoncer en faveur de la requérante. Il s'ensuit que, conformément à la règle du non-cumul des majorations à caractère familial, l'attribution d'une indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » a été refusée à la requérante pour éviter que le même couple de militaires perçoive deux indemnités à ce taux.

Concernant la discrimination fondée sur le sexe, la Cour note que l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille » est destinée à compenser les sujétions générales liées à l'état de militaire subies par chaque famille. D'autres compléments et suppléments forfaitaires prévus

par le même décret, ou d'autres textes, présentent un aspect individuel et sont attribués personnellement à chaque militaire. Les majorations familiales ne se cumulant pas, le but est d'attribuer une indemnité militaire au taux « chef de famille » à chaque couple. L'indemnité au taux « chef de famille » n'est pas attribuée en fonction du sexe de la personne, mais, dans la pratique, elle est versée au membre du couple qui bénéficie de l'indice de solde le plus important afin que le couple ou la famille bénéficient d'un montant le plus élevé possible. Le grief de la discrimination fondée sur le sexe est donc manifestement mal fondé, puisqu'il ne s'agit pas d'attribuer une indemnité à l'homme plutôt qu'à la femme, mais au couple. Il n'y a par conséquent pas de traitement distinct entre l'homme et la femme.

Quant à l'argument avancé par la requérante selon lequel les couples de militaires non mariés avec enfants à charge seraient favorisés par rapport aux couples de militaires mariés (puisque les premiers pourraient prétendre chacun séparément à une indemnité au taux « chef de famille »), cette hypothèse n'est pas réalisable puisque l'article 3 du décret de 1959 précise que « la législation fiscale sert de référence pour la définition de l'enfant à charge ». Un couple non marié ne saurait donc, comme le prétend la requérante, bénéficier d'une double indemnité. Comme le critère d'attribution de l'indemnité est le foyer fiscal, il n'y a pas de traitement distinct entre les couples mariés et les couples non mariés.

En ce qui concerne la troisième discrimination alléguée par la requérante, la Cour observe que certains couples de militaires ont pu profiter d'une faille du système juridique et ainsi cumuler deux indemnités, durant la période s'écoulant entre l'affaire M^me^ Costa du 15 novembre 1991 et l'introduction de la loi de finances rectificatives du 29 décembre 1994. La requérante, bien qu'elle eut introduit sa requête durant cette période, n'a pas pu bénéficier de l'indemnité pour charges militaires au taux « chef de famille ». La Cour considère donc qu'il y a eu un traitement distinct entre la requérante et les militaires qui ont obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat suite à l'arrêt précité. Il convient dès lors de déterminer si la différence de traitement alléguée était justifiée.

La Cour rappelle que, même si aucune disposition du décret du 13 octobre 1959 ne précise explicitement la règle du non-cumul, l'esprit de cette loi, ainsi que la pratique, était de refuser aux couples de militaires de cumuler deux indemnités. Certes, un arrêt du Conseil d'Etat du 15 novembre 1991 a provisoirement ouvert cette possibilité, du fait que la loi de 1970 avait rendu caduque la notion de « chef de famille » à laquelle se référait le décret de 1959. La Cour considère que la loi de validation de 1994 a été édictée dans un but légitime. Son objectif était de combler un défaut de mise en conformité du décret de 1959 avec la loi de 1970 et d'éviter ainsi l'attribution d'une double indemnité, ce qui n'a d'ailleurs jamais été l'intention du législateur. La Cour estime que la discrimination alléguée, qui résulterait de la loi de validation de 1994 prise en vue de

mettre en adéquation les dispositions du décret de 1959 avec celles de la loi de 1970, poursuivait un objectif raisonnable, à savoir mettre fin à l'incertitude juridique née du fait de la caducité, constatée par l'arrêt Costa, de la notion de « chef de famille » sur laquelle se référait le décret de 1959. Dès lors, la pratique d'accorder l'indemnité au membre du couple bénéficiant de l'indice de solde le plus élevé apparaît légitime, raisonnable et proportionnée au but visé, même si dans les faits, c'est le plus souvent la personne de sexe masculin qui bénéficie de cette indemnité.

Par conséquent, la différence de traitement alléguée n'est pas contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1er du Protocole n° 1.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
Président