

Numéro du rôle : 944
Arrêt n° 82/96 du 18 décembre 1996

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à la loi du 9 juin 1987 réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (O.C.A.S.C.), posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 58.181 du 19 février 1996 en cause de L. Vrielinck contre l'Etat belge et l'Office central d'action sociale et culturelle, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 9 juin 1987 réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire viole-t-elle l'article 11 (anciennement les articles 6 et 6bis) de la Constitution, plus précisément en ce que cette loi a donné lieu à l'établissement d'arrêtés ministériels, en vertu desquels certains membres du personnel conservèrent leurs grade et niveau, alors que d'autres, possédant les mêmes qualifications, qui avaient été désignés et exerçaient leurs fonctions dans des conditions analogues, furent rétrogradés, sans qu'une justification objective ne fonde ce traitement différencié ? »

Par ordonnance du 17 octobre 1996, la Cour a reformulé la question comme il sera précisé au B.1.

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

La partie requérante devant le Conseil d'Etat a introduit un recours en annulation d'un arrêté ministériel modifiant sa nomination à la fonction de rédacteur comptable (rang 20) en une nomination à la fonction de commis-chef (rang 34).

L'auditeur auprès du Conseil d'Etat considère dans son rapport que le premier moyen n'est pas fondé et que les deux autres moyens sont en réalité dirigés contre la loi du 9 juin 1987 en vertu de laquelle l'arrêté attaqué a été pris.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante devant le Conseil d'Etat déclare que vingt-trois membres du personnel de l'Office central d'action sociale et culturelle se trouvaient dans une situation analogue à celle de la partie requérante, seize ayant conservé leurs grade et niveau et sept ayant été rétrogradés, et que, dans la mesure où le ministre a simplement fait application de la loi du 9 juin 1987, force est de constater que cette loi donne lieu à des décisions administratives discriminatoires et que la question se pose dès lors de savoir si la loi elle-même n'est pas contraire à l'article 11 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a ensuite posé à la Cour la question préjudicielle citée ci-dessus, conformément au texte formulé par la partie requérante.

## III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 20 mars 1996.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 avril 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 avril 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- L. Vrielinck, Kasteellaan 117, 1702 Groot-Bijgaarden, par lettre recommandée à la poste le 24 mai 1996;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 24 mai 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 juin 1996.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 1996.

Par ordonnance du 17 septembre 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 20 mars 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 novembre 1996, après avoir reformulé la question préjudicielle.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs conseils, par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1996.

Par ordonnance du 12 novembre 1996, le président L. De Grève a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

A l'audience publique du 13 novembre 1996 :

- ont comparu :
  - . Me P. Van Der Straten, avocat du barreau d'Anvers, pour L. Vrielinck;
  - . Mme G. Valgaeren, conseiller adjoint à l'Office central d'action sociale et culturelle, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;
- les parties ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *Objet des dispositions en cause*

La loi du 9 juin 1987 réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (O.C.A.S.C.) a été publiée au *Moniteur belge* du 27 juin 1987.

La loi comprend six articles, s'énonçant comme suit :

« Article 1er. Les arrêtés ministériels pris entre le 7 décembre 1978 et le 6 juin 1979 en vue de pourvoir pour la première fois aux emplois de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la

communauté militaire, sont validés selon les modalités ci-après :

1° la nomination des membres du personnel à un grade pour lequel ils ne sont pas porteurs du diplôme requis est modifiée en une nomination au niveau correspondant au diplôme dont ils sont porteurs et au grade correspondant à l'expérience utile acquise, l'expérience acquise depuis la nomination à l'Office étant prise en considération;

2° la nomination des membres du personnel à un grade pour lequel ils sont porteurs du diplôme requis mais qui n'avaient pas l'expérience requise suffisante à la date de la nomination, est validée, en tenant compte de l'expérience utile acquise depuis le 1er janvier 1979 jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la présente loi;

3° la nomination au grade qui leur a été initialement attribué est validée pour les membres du personnel qui ont réussi depuis le 1er janvier 1979 un examen de promotion organisé par le secrétaire permanent au recrutement;

4° la nomination à un grade de promotion au niveau 1 des membres du personnel qui ne sont pas porteurs d'un diplôme requis pour être recrutés à ce niveau, mais qui, avant leur nomination à l'Office, étaient déjà titulaires, en qualité d'agent de l'Etat, d'un grade du niveau 1 durant une période au moins égale à celle de l'expérience requise, est validée;

5° la nomination au grade de conducteur des membres du personnel dont le diplôme a été assimilé à celui d'ingénieur industriel, est validée;

6° la nomination des membres du personnel à un grade pour lequel ils ont produit depuis le 1er janvier 1979 le diplôme requis, est validée.

Art. 2. Les nominations faites entre le 7 décembre 1978 et le 6 juin 1979 qui sont visées par l'article 8, § 1er ou § 2, de l'arrêté royal du 3 octobre 1978 fixant le statut du personnel de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire, sont validées dans la mesure où elles sont conformes à l'arrêté ministériel du 9 février 1979 déterminant, pour l'application de l'article 8, § 3, dudit arrêté royal, l'équivalence de grade et de niveau.

Le premier alinéa est applicable aux nominations dont ont bénéficié des membres du personnel qui avaient été recrutés par contrat entre le 10 avril 1973 et le 1er janvier 1979.

Art. 3. L'application des articles 1er et 2 ne peut avoir pour effet que le grade auquel la nomination est validée soit moins élevé que le grade dont les membres du personnel intéressés étaient titulaires dans un ministère ou dans un organisme d'intérêt public avant leur nomination à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire.

Art. 4. La prise en considération de services accomplis dans le secteur privé pour la fixation du traitement de certains membres du personnel de l'Office, au sujet de laquelle le Ministre de la Fonction publique a donné son accord en vue de l'application de l'article 9, § 2, de l'arrêté royal du 3 octobre 1978, est confirmée.

La prise en considération desdits services est maintenue en cas de transfert du membre du personnel à un ministère, à un organisme d'intérêt public autre que l'Office ou à un autre service public.

Art. 5. L'ancienneté que les membres du personnel intéressés ont acquise dans leur ancien grade est considérée comme étant acquise dans leur nouveau grade.

Art. 6. L'application de la présente loi ne peut avoir pour effet que les membres du personnel soient tenus d'effectuer des remboursements. »

## V. *En droit*

- A -

### *Mémoire de la partie requérante devant le Conseil d'Etat*

A.1.1. Le 16 décembre 1974, la partie requérante devant le Conseil d'Etat a été engagée dans les liens d'un contrat de travail par l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (O.C.A.S.C.) en qualité de comptométrice.

Le statut du personnel de l'O.C.A.S.C. a été fixé par l'arrêté royal du 3 octobre 1978. Tout comme d'autres travailleurs contractuels, la requérante a été nommée statutairement par l'arrêté ministériel du 12 janvier 1979.

La loi du 9 juin 1987 réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire a été adoptée pour remédier à l'insécurité juridique résultant des objections formulées par la Cour des comptes relativement à une série de nominations auprès de l'O.C.A.S.C.

L'article 6 de la loi du 9 juin 1987 dispose que l'application de cette loi ne peut avoir pour effet que les membres du personnel soient tenus d'effectuer des remboursements.

En exécution de cette loi, la requérante a été nommée commis-chef par arrêté ministériel du 22 octobre 1987, ce qui signifiait une rétrogradation, étant donné que son grade antérieur était celui de rédacteur comptable.

L'autorité devrait procurer une liste des membres du personnel statutaire de l'O.C.A.S.C. qui étaient renommés par suite de la loi, mentionnant, d'une part, ceux qui conservaient leurs grade et niveau et, d'autre part, ceux qui ne conservaient pas leurs grade et niveau.

Ceux qui n'ont pas conservé leurs grade et niveau et qui ont été renommés dans un grade ou un niveau inférieur sont doublement traités de manière inégale : d'une part, par rapport à ceux qui ont conservé leurs grade et niveau et, d'autre part, par rapport à tous les fonctionnaires dont la nomination a été validée par le passé et qui ont été confirmés dans leurs grade et niveau.

Les pièces du dossier auprès du Conseil d'Etat révèlent que certains membres du personnel statutaire nommés ont été renommés d'une autre façon que la requérante, alors qu'ils se trouvaient dans une situation analogue. Cela ressort en particulier d'une comparaison avec la situation d'une personne déterminée qui n'a pas été rétrogradée.

Aucun doute n'est possible quant à ce traitement inégal, pour lequel aucune justification n'est donnée.

Il convient donc de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle.

A.1.2. Subsidiairement, avant de statuer plus avant, il convient d'ordonner le dépôt d'un dossier complet, comprenant tous les arrêtés ministériels pris en exécution de la loi du 9 juin 1987, ainsi que toutes les pièces permettant de comparer la situation des membres du personnel renommés avec leur situation antérieure aux arrêtés ministériels adoptés.

*Mémoire et mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.2.1. La loi du 9 juin 1987 a été adoptée pour remédier à l'insécurité juridique concernant la situation de certains membres du personnel, notamment ceux qui avaient été nommés par l'arrêté ministériel du 12 janvier 1979, après que la Cour des comptes eut observé que certaines nominations à l'O.C.A.S.C. ne remplissaient pas les conditions fixées dans l'annexe à l'arrêté royal du 3 octobre 1978. En ce qui concerne plus particulièrement la partie requérante devant le Conseil d'Etat, la Cour des comptes avait relevé qu'elle ne disposait pas du diplôme requis.

La loi litigieuse ne ratifie pas sans plus les nominations contestées, mais les valide sous certaines conditions et dans certaines limites. Il ne peut être dérogé aux exigences en matière de diplôme.

Vu la diversité des situations, le législateur a élaboré différentes solutions.

La partie requérante mentionne une liste de vingt-trois personnes se trouvant dans une situation analogue, dont sept auraient été rétrogradées (croix rouge) et seize auraient conservé leurs grade et niveau (croix bleue). Un comptage des personnes effectivement désignées sur la liste donne comme résultat neuf croix rouges et dix-sept croix bleues, soit vingt-six personnes au lieu de vingt-trois, dont en réalité vingt-cinq ont été rétrogradées et une seule régularisée. Cette liste correspond pratiquement aux personnes désignées dans l'arrêté ministériel du 22 octobre 1987.

Il ressort du tableau annexé au mémoire, lequel reproduit schématiquement l'arrêté ministériel, que les règles déterminées aux articles 1er, 2 et 3 de la loi du 9 juin 1987 ont été appliquées de la même façon à toutes les personnes désignées, étant donné que tous ceux qui se trouvaient dans une situation analogue ont été rétrogradés, soit en vertu de l'article 1er, 1°, de la loi, soit en vertu de son article 2. Si l'application de l'article 1er et de l'article 2 donnait le même résultat, l'arrêté ministériel optait pour l'application de l'article 1er. La situation de la partie requérante devant le Conseil d'Etat en constitue un exemple.

Seule une personne, à laquelle la requérante se compare en particulier, figure dans la liste produite mais non dans l'arrêté ministériel du 22 octobre 1987. La nomination de cette personne a été validée en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 9 juin 1987 mais n'a pas été mentionnée nominativement dans l'arrêté ministériel, puisque rien ne changeait pour l'intéressé par rapport à la situation existante.

La loi litigieuse, qui contient des dispositions distinctes pour les différentes catégories, a donc certainement été appliquée de manière uniforme pour ce qui concerne les éléments ayant donné lieu à la question préjudicielle.

Une comparaison particulière avec deux autres situations de personnes qui étaient auparavant nommées en qualité de rédacteur comptable révèle que la loi du 9 juin 1987 a été appliquée de manière conséquente et que c'est toujours la situation la plus favorable qui a été retenue pour les intéressés.

A.2.2. La partie requérante devant le Conseil d'Etat demande à la Cour d'ordonner le dépôt d'un dossier complet comprenant notamment tous les arrêtés ministériels pris en exécution de la loi du 9 juin 1987.

Un seul arrêté ministériel a été pris en exécution de cette loi, à savoir celui du 22 octobre 1987, lequel figure déjà au dossier.

L'intéressée n'a été informée personnellement que lorsque sa situation était modifiée. Etant donné qu'il appert effectivement de la comparaison des quatre cas examinés que la loi du 9 juin 1987 a été appliquée de manière conséquente, il n'est pas nécessaire d'accéder à la demande de dépôt de tous les dossiers.

- B -

B.1. La question préjudicielle telle qu'elle a été reformulée par la Cour s'énonce comme suit :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution sont-ils violés par la loi du 9 juin 1987 réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire en tant que cette loi a pour effet que certains membres du personnel ont été renommés dans une fonction d'un grade ou d'un niveau inférieur, alors que d'autres membres du personnel, possédant les mêmes qualifications, qui avaient été désignés et exerçaient leurs fonctions dans des conditions analogues, ont conservé leurs grade et niveau ? »

B.2. Lors des premières nominations effectuées à l'occasion de la réorganisation de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (ci-après dénommé O.C.A.S.C.), le ministre de la Défense nationale était en principe autorisé, en vertu de l'arrêté royal du 3 octobre 1978 fixant le statut du personnel de l'O.C.A.S.C. (article 6, § 1er) et en prenant en considération les conditions spécifiques de nomination mentionnées à l'annexe jointe à cet arrêté royal, pendant une période de six mois (entre le 7 décembre 1978 et le 6 juin 1979), à déroger aux règles normales définies par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public.

Toutefois, dans de nombreux cas, il fut dérogé aux conditions spécifiques de nomination mentionnées à l'annexe jointe à l'arrêté royal du 3 octobre 1978 précité.

B.3. La loi du 9 juin 1987 réajuste certaines nominations et porte d'autres mesures administratives particulières à l'O.C.A.S.C.

Cette loi a principalement pour objet de mettre un terme à l'insécurité juridique concernant le statut des membres du personnel de l'O.C.A.S.C. dont la nomination était mise en cause par la Cour des comptes (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 737/1, p. 2). Le législateur a entendu régler la situation de 80 personnes sur un total de 284 membres du personnel statutaire de l'O.C.A.S.C. (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 737/1, pp. 1-2, *ibid.*, n° 737/3, pp. 2-3, et *Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, n° 496-2, pp. 1-2).

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi litigieuse, le législateur a considéré qu'il importait « de prendre d'urgence des mesures particulières en vue d'assurer le fonctionnement rationnel de l'O.C.A.S.C. » afin d'éliminer définitivement l'insécurité juridique régnant à l'Office central et de préserver, à certaines conditions, les droits des membres du personnel nommés (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 737/1, p. 2, et *ibid.*, n° 737/3, p. 2).

Selon les travaux préparatoires de la loi litigieuse, « il ne s'agit pas de valider purement et simplement des nominations contestées mais de ne les rendre valables que sous certaines conditions et dans certaines limites, c'est-à-dire de replacer, dans toute la mesure du possible, les agents dont la nomination est contestée, dans la situation dans laquelle ils auraient dû être au moment de leur nomination. C'est ce à quoi tendent les articles 1er à 3 du projet de loi. Il convient de souligner ici que le projet ne déroge en

aucun cas aux conditions requises en matière de diplôme. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 737/3, p. 2)

Il a aussi été précisé lors des travaux préparatoires que sur les 80 agents encore en service qui étaient visés par le projet, la nomination de 28 d'entre eux serait entérinée dans le même grade, 28 autres agents verraient leur nomination validée dans le même niveau, tandis que la nomination de 24 agents serait validée dans un niveau inférieur (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 737/3, p. 6).

B.4. Il ressort tant du texte de la loi que des travaux préparatoires de celle-ci que la « validation » des nominations ne constitue pas une confirmation pure et simple de situations irrégulières mais qu'elle entérine, dans certaines limites tout au moins, les nominations dont le fondement juridique était contesté : l'article 1er, 1°, de la loi litigieuse dispose que « la nomination des membres du personnel à un grade pour lequel ils ne sont pas porteurs du diplôme requis est modifiée en une nomination au niveau correspondant au diplôme dont ils sont porteurs et au grade correspondant à l'expérience utile acquise [...] ». Aux termes de l'article 2, les nominations antérieures ne peuvent être confirmées que « dans la mesure où elles sont conformes à l'arrêté ministériel du 9 février 1979 déterminant, pour l'application de l'article 8, § 3, [de l'arrêté royal du 3 octobre 1978] l'équivalence de grade et de niveau ».

B.5.1. Les conditions auxquelles et les limites dans lesquelles les nominations pouvaient être validées au sein de l'O.C.A.S.C. sont fixées dans la loi du 9 juin 1987 sur la base de critères objectifs, tels que le diplôme et l'expérience, qui sont raisonnablement liés à l'objectif du législateur de mettre un terme à l'insécurité juridique régnant au sein de l'O.C.A.S.C. afin de garantir le fonctionnement de ce service.

B.5.2. A propos d'une nomination intervenue sans que le candidat concerné soit porteur du diplôme exigé, il n'est pas déraisonnable que le législateur n'ait rendu la validation possible que dans un niveau et à un grade pour lesquels l'intéressé est porteur

du diplôme requis et dispose de l'expérience nécessaire ou pour autant que la nomination soit conforme à l'arrêté ministériel relatif aux équivalences de grades et de niveaux visé à l'article 2 de la loi.

Pour le surplus, le législateur a explicitement décidé que les membres du personnel concernés conservaient au moins le grade dont ils étaient titulaires dans un ministère ou dans un organisme d'intérêt public avant leur nomination à l'O.C.A.S.C. (article 3) et que l'application de la loi ne pouvait avoir pour effet que les membres du personnel de l'O.C.A.S.C. soient tenus d'effectuer des remboursements (article 6).

B.6. Il ressort de ce qui précède que la distinction résultant de la loi litigieuse entre les membres du personnel concernés de l'O.C.A.S.C. dont la nomination a pu être confirmée dans un même grade et niveau et ceux qui n'ont pu être maintenus au même grade et au même niveau n'est pas discriminatoire.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés par la loi du 9 juin 1987 réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (O.C.A.S.C.).

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 18 décembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève