

|                                                     |
|-----------------------------------------------------|
| Numéros du rôle : 1272,<br>1353, 1354, 1355 et 1356 |
| Arrêt n° 52/99<br>du 26 mai 1999                    |

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », en tant qu'il confirme l'article 20, §1er, alinéas 1er (*partim*) et 2, l'article 21, § 2, alinéa 2, et l'article 27 (*partim*) de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », introduits par H. Eelen et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\* \*

### I. *Objet des recours*

1. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 janvier 1998 et parvenue au greffe le 9 janvier 1998, un recours en annulation de l'article 10, 1<sup>o</sup>, de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (publiée au *Moniteur belge* du 18 décembre 1997), en tant qu'il confirme l'article 20, § 1er, alinéa 1er (partiellement) et alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, en application de l'article 3, § 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », a été introduit par H. Eelen, demeurant à 3018 Wijgmaal, Wijveld 54, M. Kiebooms, demeurant à 2531 Vremde, Wommelgemsesteenweg 2, boîte 3, W. Amelinckx, demeurant à 2880 Bornem, Achterweidestraat 49a1, P. Watripont, demeurant à 9400 Voorde, Zevenhoek 14 B, P. de Poortere, demeurant à 1780 Wommel, avenue des Bouleaux 7, P. Dufrane, demeurant à 5100 Jambes, boulevard de la Meuse 22, C. Derese, demeurant à 1410 Waterloo, rue du Ménil 65 A, P. Louis, demeurant à 1320 Tourinnes-la-Grosse, rue du Moulin 8, H. De Bisschop, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Mechelseweg 374, et D. Ossieur, demeurant à 9970 Kaprijke, Plein 113.

Par la même requête, les parties requérantes avaient également introduit une demande de suspension des mêmes dispositions légales. Par son arrêt n<sup>o</sup> 32/98 du 18 mars 1998 (publié au *Moniteur belge* du 29 mai 1998), la Cour a rejeté la demande de suspension.

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 1272 du rôle de la Cour.

2. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 17 juin 1998 et parvenues au greffe le 18 juin 1998, des recours en annulation des dispositions précitées ont été introduits par J.-P. Mullier, demeurant à 1082 Bruxelles, rue Fik Guidon 55, B. Lilot, demeurant à 1495 Sart-Dames-Avelines, Drève Pierre Laruelle 16, et E. Pouders, demeurant à 2600 Berchem, Floraliënlaan 2.

Ces affaires ont été inscrites sous les numéros 1353, 1354 et 1355 du rôle de la Cour.

3. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 juin 1998 et parvenue au greffe le 19 juin 1998, un recours en annulation de l'article 10, 1<sup>o</sup>, de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (publiée au *Moniteur belge* du 18 décembre 1997), en tant qu'il confirme les articles 21, § 2, alinéa 2, et 27 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, en application de l'article 3, § 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », a été introduit par W. Claeys, demeurant à 9831 Deurle, Antoon de Pesseroeylaan 16, l'a.s.b.l. Association des officiers du service actif, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, H. Eelen, demeurant à 3018 Wijgmaal, Wijveld 54, M. Kiebooms, demeurant à 2531 Vremde, Wommelgemsesteenweg 2, boîte 3, A. Beerts, demeurant à 2100 Deurne-Anvers, Jan Romeostraat 41, et R. Cardon, demeurant à 4130 Esneux, rue de Liège 47.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1356 du rôle de la Cour.

## II. La procédure

### a. L'affaire portant le numéro 1272 du rôle

Par ordonnance du 9 janvier 1998, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 janvier 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 février 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Action et Liberté, rue de l'Abbaye 14, 7972 Beloeil, par lettre recommandée à la poste le 5 mars 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 mars 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er juillet 1998.

Par ordonnance du 30 juin 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 8 janvier 1999 le délai dans lequel l'arrêt devait être rendu.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Action et Liberté, par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1998;

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 30 juillet 1998.

### b. Les affaires portant les numéros 1353, 1354, 1355 et 1356 du rôle

Par ordonnances des 18 et 19 juin 1998, le président en exercice a désigné pour chacune des affaires 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 dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 8 juillet 1998, la Cour a joint les affaires à l'affaire portant le numéro 1272 du rôle.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 août 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1998.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 28 septembre 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 octobre 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 1998.

*c. Les affaires jointes portant les numéros 1272, 1353, 1354, 1355 et 1356 du rôle*

Par ordonnance du 16 décembre 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 8 juillet 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 mars 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 mars 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 11 mars 1999.

A l'audience publique du 30 mars 1999 :

- ont comparu :
- . Me P. Vande Casteele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . Me I. Gerkens *loco* Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Action et Liberté;
- . le major R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises 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.

### III. *En droit*

- A -

*Premier moyen*

*Les requérants*

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et combinés avec les articles 13, 16, 23, 170 et 182 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'intervention rétroactive du législateur, au moment où les recours contre les arrêtés de pouvoirs spéciaux sont pendants devant le Conseil d'Etat, est difficilement compatible avec les principes de base de notre droit public que sont la séparation des pouvoirs et l'indépendance du juge dans l'exercice de sa fonction.

A.1.3. Lorsque la Constitution confie la réglementation d'une matière déterminée au pouvoir législatif, il naît dans le chef de chaque intéressé un droit individuel à voir dès lors régler et fixer cette matière exclusivement par le pouvoir législatif.

A.1.4. Bien que l'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 n'exige qu'une simple confirmation "*ex nunc*" pour prolonger la durée de validité des arrêtés, la loi de confirmation a néanmoins instauré un effet rétroactif qui rend désormais le Conseil d'Etat incompétent pour se prononcer sur les litiges en cours. L'article 13 de la Constitution est donc violé.

A.1.5. Etant donné que les allocations d'interruption, les valorisations substantielles de pension et les autres bonifications concernent des intérêts patrimoniaux, elles bénéficient de la garantie de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui confie au législateur la limitation de l'exercice du droit de propriété. L'intervention du législateur se limite en l'espèce, d'une part, à confirmer les règles fixées par le Roi et, d'autre part, à conférer une rétroactivité à cette confirmation. Ce procédé ne répond pas aux exigences de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, d'autant qu'il s'agit d'arrêtés royaux qui ne trouvent pas leur fondement légal dans la loi d'habilitation. Ces dispositions sont violées (premier moyen, deuxième branche).

A.1.6. L'article 23 de la Constitution garantit que seule une assemblée délibérante puisse fixer elle-même les règles relatives à l'exercice du travail, de même que l'article 170 de la Constitution a attribué au législateur une compétence essentielle et exclusive en matière fiscale. Etant donné que les dispositions attaquées portent sur la mobilité professionnelle et sur les charges, impôts et pensions, matières dont seul le Roi a fixé le contenu, les articles 23 et 170 de la Constitution sont violés (premier moyen, troisième branche).

A.1.7. Dans la quatrième branche du premier moyen, les parties requérantes invoquent également la violation de l'article 182 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle garantit à chaque militaire de ne pas être soumis à des obligations qui ne seraient pas fixées par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Le législateur n'a pas fixé lui-même les règles des arrêtés confirmés, mais a exclusivement disposé qu'elles continueraient à produire leurs effets après le 31 décembre 1997 et qu'elles auraient force de loi. De cette manière, les prérogatives exclusives du législateur sont vidées de leur substance, ce qui est d'autant moins acceptable que les arrêtés royaux confirmés ne peuvent même pas trouver leur fondement dans la loi d'habilitation.

#### *Le Conseil des ministres*

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord que le législateur n'a voulu exclure ni les militaires ni aucun autre corps de fonctionnaires du champ d'application de la loi du 26 juillet 1996, tandis qu'il a bien exclu toutes les matières qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 78 de la Constitution. En aucun cas il n'a exclu le statut des militaires du champ d'application de la loi et n'a dès lors nullement interdit au Roi d'intervenir dans certaines matières que la Constitution réserve au législateur, et en particulier le domaine visé par l'article 182 de la Constitution. La Cour a déjà admis, dans son arrêt n° 18/98, que des pouvoirs spéciaux pouvaient être attribués dans le domaine des matières dites réservées. Le législateur a en outre décidé que les arrêtés d'exécution devaient être communiqués à la Chambre avant leur publication au *Moniteur belge* et qu'ils devaient être confirmés dans un délai très bref, sous peine de perdre leur validité. La loi de confirmation ne peut par conséquent pas être interprétée dans un sens qui va à l'encontre de la volonté expresse du législateur, qui s'est exprimée une nouvelle fois à l'occasion de la confirmation des arrêtés d'exécution par la loi attaquée.

A.2.2. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi l'article 13 de la Constitution pourrait être violé (premier moyen, première branche). Par la confirmation, le législateur s'est approprié, de sa propre initiative d'ailleurs, ainsi qu'il appert de la loi d'habilitation, la matière réglée par le pouvoir exécutif.

Le grief de discrimination que les requérants ont exposé devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté royal peut, du reste, être avancé maintenant aussi utilement devant la Cour d'arbitrage.

A.2.3. De même, le Conseil des ministres ne comprend pas en quoi l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme seraient violés (premier moyen, deuxième branche). Ces dispositions ne peuvent être invoquées utilement. Si même elles étaient applicables, l'Etat a

néanmoins le droit d'appliquer les lois qu'il estime nécessaires en vue d'exercer un contrôle sur un usage de la propriété qui soit conforme à l'intérêt général.

En tant que les requérants viseraient le droit à une indemnité - dans l'hypothèse d'ailleurs où ils disposeraient d'un droit de créance établi, *quod non* -, il apparaît à suffisance que ce droit devrait être reconnu par une disposition législative particulière. La loi de confirmation ne prive pas les requérants d'un droit de propriété.

A.2.4. Les articles 23 et 170 de la Constitution seraient violés en ce que le Roi, et non le législateur, aurait fixé le contenu des dispositions attaquées (premier moyen, troisième branche). Cet argument manque en droit, étant donné que le législateur, par le biais de la confirmation, s'est approprié la matière initialement réglée par le Roi, de sorte qu'il faut considérer que les dispositions ont été établies par le législateur.

On ne voit du reste pas clairement comment établir un lien entre les dispositions attaquées et les articles précités, étant donné que les dispositions attaquées ne contiennent aucune limitation du droit au travail et au libre choix de la profession; elles n'instaurent pas davantage un impôt. En tant qu'elles créent une possibilité supplémentaire de quitter volontairement les forces armées, elles ne contiennent nullement une limitation *qualitate qua* du droit au travail et au libre choix de la profession.

A.2.5. L'article 182 de la Constitution n'est pas non plus violé (premier moyen, quatrième branche), puisque, par la confirmation, le législateur a fait siennes les dispositions en cause. Il est donc faux de prétendre que les droits créés dans les dispositions attaquées, dont la Constitution réserve l'établissement au législateur, n'auraient pas été fixés par celui-ci.

### *Deuxième moyen*

#### *Les requérants*

A.3.1. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre les termes « avec effet à la date de leur entrée en vigueur », est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et combinés avec le principe de la sécurité juridique, *juncto* le principe de la confiance légitime, avec l'interdiction de rétroactivité et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. L'intervention rétroactive du législateur a pour conséquence que la poursuite de la procédure devant le Conseil d'Etat - devenu entre-temps incompétent avec effet rétroactif - n'a plus de sens. Il y a là une atteinte aux attentes légitimes des requérants qui ne saurait se justifier. L'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 exige d'ailleurs uniquement une confirmation "*ex nunc*" pour prolonger la durée de validité des arrêtés. L'intervention rétroactive est inutile et injustifiée, compte tenu également du principe, applicable en l'espèce, de la confiance légitime et des fondements de l'Etat de droit démocratique.

La suppression du contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, pendant le procès, affaiblit de manière essentielle la protection juridique effective des requérants. La compétence de contrôle de la Cour se limite en effet aux dispositions mentionnées dans la Constitution et dans la loi spéciale; il n'y a devant la Cour (pour le moment) aucun contrôle direct au regard de conventions internationales à effet direct.

Enfin, le procédé de cette confirmation « rétroactive » est d'autant moins justifiable que les arrêtés confirmés ne peuvent trouver leur fondement dans la loi d'habilitation, ce que soulèveraient d'office le Conseil d'Etat et le juge.

#### *Le Conseil des ministres*

A.4. Le deuxième moyen des requérants, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en corrélation avec le principe de la sécurité juridique combiné avec celui de la confiance légitime, et en corrélation avec l'interdiction de la rétroactivité et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant que la confirmation a un effet rétroactif, doit également être rejeté.

En effet, les requérants considèrent que la loi d'habilitation n'a pas prévu une confirmation *ex tunc* et que la confirmation prescrite aurait seulement pour but de prolonger l'existence des arrêtés pris sur la base de la loi du 26 juillet 1996. Faisant référence à l'arrêt n° 58 du 8 juin 1988, le Conseil des ministres affirme que la confirmation par le législateur a, en soi, pour conséquence que cet arrêté est soustrait au contrôle de légalité judiciaire. Prétendre que les attentes légitimes des requérants, qui ont engagé des procédures judiciaires avant la confirmation, sont violées est contraire à la suite normale qui doit être réservée à une confirmation. L'introduction d'un recours auprès du Conseil d'Etat aurait pour effet que le législateur se verrait privé du pouvoir de procéder à une confirmation.

L'argument selon lequel des arrêtés illégaux ne peuvent pas être confirmés néglige le fait que, par sa confirmation, l'arrêté doit être considéré comme étant assimilé à une loi, de sorte que les termes « arrêtés illégaux » sont, après qu'est intervenue la confirmation, déplacés et que le contenu de l'arrêté confirmé peut faire l'objet d'une appréciation de la part de la Cour.

#### *La partie intervenante « a.s.b.l. Action & Liberté »*

A.5.1. La partie intervenante « Action & Liberté » a réagi aux deux premiers moyens conjointement et son argumentation est dirigée contre les validations législatives. Elle critique en particulier les validations législatives qui tendent à priver le Conseil d'Etat de sa compétence et ce, alors que tant la section de législation que la section d'administration du Conseil d'Etat avaient précisément considéré que les arrêtés royaux étaient illégaux, étant donné que le Roi était incompétent pour prendre ces arrêtés dans une matière réservée à la loi par l'article 182 de la Constitution, dans laquelle le Roi dispose seulement d'un pouvoir d'exécution limité. Le législateur était tenu d'habiliter expressément le Roi à légiférer dans ces matières.

A.5.2. La confirmation législative qui porte atteinte à des droits et libertés fondamentaux tels que l'accès au juge viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution et doit être sanctionnée. En effet, selon la partie intervenante, le but de cette validation ressort clairement des travaux préparatoires. Il n'est en l'espèce satisfait à aucune des conditions qui pourraient rendre une telle validation constitutionnellement admissible sur la base de la jurisprudence de la Cour.

#### *Troisième moyen*

##### *Les requérants*

A.6.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les dispositions attaquées excluent uniquement les officiers de carrière médecins, pharmaciens, dentistes et vétérinaires de la possibilité d'obtenir un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire alors que, d'une part, toutes les autres catégories d'officiers de carrière peuvent effectivement demander ce retrait d'emploi et que, d'autre part, tous les officiers, y compris les médecins, peuvent demander ou - à défaut de réalisation de l'objectif intermédiaire - doivent subir la mise en disponibilité.

A.6.2. Il n'existe pas de justification pour le traitement inégal. Les médecins sont exclusivement formés par les communautés aux frais de et par les Communautés flamande et française. Le recrutement de ces officiers - qui sont précisément visés par la clause d'exclusion générale litigieuse - peut toujours se faire sur diplôme. Leur remplacement s'opère avec d'autant moins de difficultés qu'il y a une pléthore bien connue de médecins. Un tel excédent n'existe pas pour les spécialistes militaires.

De nombreux autres officiers de carrière spécialistes peuvent prétendre au retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire; tous ces officiers ont en commun le fait que leur formation n'est pas organisée par les communautés, en sorte qu'un recrutement sur diplôme est impossible, dans l'hypothèse où l'effectif devrait être maintenu, alors que ces officiers peuvent malgré tout prétendre à toutes les mesures de dégageant.

De surcroît, de nombreuses mesures sont de nature à affecter les capacités professionnelles des officiers de carrière médecins si on leur refuse aussi bien une démission qu'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire : suppression de l'hôpital militaire de Neder-over-Heembeek, suppression des autorisations de cumul, absence de collaborateurs dans les services spécialisés, suppression de services dans le nouvel organigramme, absence des prestations médicales requises pour obtenir une accréditation, bref des éléments qui compromettent le maintien des capacités professionnelles. L'effectif des médecins est d'ores et déjà ramené de 287 à 193, cependant que seuls 50 médecins ont demandé une disponibilité et que seuls 30 médecins ont demandé avant le 12 décembre 1997, date de la confirmation, un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière.

Il appert de ce qui précède que l'autorité s'efforce de contraindre les médecins, via d'autres régimes, à demander une démission volontaire à court terme, par le biais d'un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles ou d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière « en régime », ce qui a pour effet de priver les requérants du maintien de leurs droits constitués et acquis.

Le régime du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire dont peuvent bénéficier tous les autres officiers leur permet en effet de donner à leur carrière l'orientation requise pendant neuf ans : après avoir bénéficié durant cinq ans d'une allocation d'interruption, le militaire en question obtient en effet encore à sa demande un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles pour une durée de quatre ans au maximum. Pour les requérants, on couvrirait ainsi presque totalement la période qui les sépare de la prise de cours de la pension militaire; pour les médecins, c'est également la seule possibilité de respecter leurs obligations et de conserver leurs aptitudes professionnelles. Il ne peut être admis que les militaires concernés qui avaient demandé à l'époque une démission volontaire et qui se sont vu refuser celle-ci soient désormais obligés de demander à nouveau une telle démission pour préserver leur épanouissement professionnel alors que toutes les autres catégories d'officiers peuvent effectivement bénéficier des avantages du nouveau retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire.

#### *Le Conseil des ministres*

A.7.1. Dans le troisième moyen, les requérants se plaignent de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les médecins sont totalement exclus du système du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière. En effet, les dispositions attaquées excluent du champ d'application de la mesure temporaire de l'interruption de carrière les officiers des corps techniques du service médical. Compte tenu de la restructuration du service médical qui est en cours, le Roi peut lever cette exclusion pour certaines catégories de membres du personnel concernés.

A.7.2. Le traitement inégal des médecins résulte des « besoins spécifiques mais évidents de cadres » en raison desquels « le départ du personnel médical opérationnel doit être évité ». D'autre part, une levée (partielle) de l'exclusion est envisagée pour « le personnel médical dont la spécialité ne répond pas aux besoins du service médical restructuré. »

En effet, l'intérêt général requiert que les forces armées disposent toujours d'un personnel médical opérationnel, tant pendant les opérations réelles en Belgique et à l'étranger, durant les exercices et les manoeuvres, lors d'une crise éventuelle ou en temps de guerre, que durant d'autres périodes d'utilisation ou de préparation. L'autorité a le devoir de veiller à ce que ce besoin de personnel médical soit et demeure satisfait.

A.7.3. Les dispositions litigieuses s'inscrivent dans le cadre de décisions de principe concluant à la restructuration prochaine du service médical et à la recherche d'une meilleure adéquation de l'exercice de la fonction des médecins aux nécessités du service.

S'agissant du premier aspect, des tâches devront en fin de compte être transférées au secteur civil, faisant disparaître certaines fonctions au sein des forces armées, mais cette réforme est une opération difficile en raison de sa nature délicate. En ce qui concerne le second aspect, les officiers des corps techniques du service médical devront à l'avenir travailler en principe à plein temps, sans préjudice de la possibilité de travailler à temps partiel et d'acquérir une expérience professionnelle dans le secteur civil, sans que ceci puisse procurer un avantage financier aux officiers concernés. Actuellement, une grande partie des médecins est rémunérée à temps plein mais

n'est active au sein des forces armées qu'à mi-temps, puisqu'une autorisation de cumul a été accordée à la majorité des militaires concernés qui obtiennent à ce titre une rémunération.

Ouvrir immédiatement et de manière incontrôlée la possibilité de l'application temporaire du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière pourrait conduire à un départ non souhaité de militaires désireux de se reclasser totalement en dehors des forces armées, ce qui ne servirait nullement l'intérêt général.

A.7.4. L'exclusion actuelle des officiers médecins est donc basée sur un critère objectif et est en outre raisonnablement justifiée. Ceci ressort notamment du fait que ces officiers médecins pourraient tout de même être autorisés à bénéficier du régime s'il ressortait de la restructuration du service médical qu'ils ne sont plus nécessaires à l'intérêt général. Le ministre de la Défense nationale a du reste déjà entrepris des démarches afin de lever l'exclusion pour certains officiers des corps techniques.

#### *Quatrième moyen*

##### *Les requérants*

A.8. Le quatrième moyen est également pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une condition discriminatoire de minimum quinze ans de service est imposée pour un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire. La disposition attaquée est également discriminatoire en ce qu'elle exige une période de “ quinze ans de service actif comme militaire ou candidat militaire ”, sans prendre en compte, d'une part, que la formation académique préalable n'a pas nécessairement été suivie comme candidat militaire et, d'autre part, que ces officiers ont précisément obtenu une bonification d'ancienneté à concurrence du nombre d'années d'études universitaires. Compte tenu des articles 10 et 11 de la Constitution, l'exigence du nombre d'années de service devrait être diminuée du nombre d'années pour lesquelles une bonification d'ancienneté a été accordée.

##### *Le Conseil des ministres*

A.9.1. Dans un quatrième moyen, les requérants pensent apercevoir une discrimination entre les officiers médecins qui ont été recrutés sur diplôme et les autres officiers médecins d'une part, ainsi qu'une discrimination entre les officiers, sur la base de la condition de quinze années de service effectif, d'autre part.

A.9.2. La règle attaquée vise le personnel qui se trouve dans la seconde moitié de sa carrière mais n'est pas encore arrivé au seuil de la mise à la retraite. Tous les militaires qui se trouvent dans la seconde moitié de leur carrière, à l'exception des officiers médecins, sont donc visés et définis sans distinction comme une catégorie objective.

Un critère objectif devait être fixé pour cerner le groupe cible, critère qui soit suffisamment objectif et qui soit basé sur un aspect du statut militaire. Il a raisonnablement été opté pour un critère manifestement statutaire et non pour d'autres critères qui pourraient donner lieu à des contestations. Les officiers qui ont été recrutés sur diplôme ont en effet reçu une bonification d'ancienneté pour le fait qu'ils ont accompli une partie de leurs études à leurs frais. Ceci a conduit à une situation pécuniaire plus favorable et à un avancement plus rapide en ancienneté. L'autorité était en droit d'utiliser un critère objectif qui puisse en outre être établi de façon simple et précise.

La condition d'ancienneté prescrite tient à la nécessité de définir le groupe cible de la réglementation temporaire - les militaires qui se trouvent dans la deuxième moitié de leur carrière - et n'a rien à voir avec la prétendue exigence de rendement. La critique des parties requérantes constitue en essence une critique d'opportunité et doit donc être rejetée. Les pouvoirs publics ne peuvent pas être obligés de prendre en compte des années passées en dehors des forces armées.

### *Cinquième moyen*

#### *Les requérants*

A.10.1. Le cinquième moyen, qui n'est soulevé que dans l'affaire portant le numéro 1356 du rôle, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec l'article 190 de la Constitution.

A.10.2. Il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution pris isolément, parce que l'interdiction professionnelle qui frappe les officiers bénéficiant d'une interruption de carrière ne touche pas les officiers qui sont placés en disponibilité et qui reçoivent pour cela un traitement correspondant à 75 p.c. du traitement de référence et qui peuvent donc être employés dans tous les secteurs, alors qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour cette distinction.

A.10.3. Les articles précités sont également violés lorsqu'on les lit conjointement avec l'article 190 de la Constitution garantissant qu'aucune loi ou arrêté n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi, parce que la liste des « armes, munitions et matériel de guerre » visée à l'article 223 du Traité C.E. n'a pas été publiée, de sorte que les requérants sont soumis à une interdiction professionnelle dont ils ne connaissent pas les modalités précises, sans qu'existe pour cela une justification objective et raisonnable.

#### *Le Conseil des ministres*

A.11.1. Le Conseil des ministres fait observer que la distinction en matière d'interdiction professionnelle entre les catégories précitées de personnes répond bien aux exigences des articles 10 et 11 de la Constitution. Les dispositions attaquées entendent en effet prévenir une confusion d'intérêts chez les officiers, danger qui n'existe réellement qu'en ce qui concerne ceux qui bénéficient d'un retrait temporaire d'emploi et qui pourraient dès lors, lorsque leur retrait d'emploi aura pris fin, prendre à nouveau part activement aux prises de décision qui présentent un intérêt pour le secteur dans lequel ils auraient été employés. La distinction établie est objective et adéquate par rapport au but poursuivi. Etant donné que le risque de confusion d'intérêts n'existe pas chez les officiers mis en disponibilité, une limitation identique de leur activités professionnelles serait dès lors injustifiée ou du moins disproportionnée. La mesure est donc proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.11.2. S'agissant de la violation de l'article 190 de la Constitution, le Conseil des ministres s'en remet pour l'essentiel à la sagesse de la Cour. Il fait toutefois observer que le caractère éventuellement inopposable des dispositions visées ne saurait vicier la constitutionnalité de celles-ci. Seule l'opposabilité pourrait être mise en doute.

#### *Les parties requérantes*

A.12. S'agissant de la première branche du cinquième moyen, les parties requérantes répliquent que les officiers appartenant à la catégorie lésée obtiennent en principe également leur démission de manière automatique à l'issue de leur période, à moins qu'ils n'aient demandé leur réintégration. Le danger de confusion d'intérêts continue d'exister aussi chez les officiers qui ont obtenu leur démission volontaire et leur réintégration dans l'année, ainsi que chez les officiers bénéficiant d'un retrait temporaire d'emploi ordinaire, qui ne sont pas non plus frappés par l'interdiction professionnelle bien que, par définition, ils retournent automatiquement en service actif à l'issue de leur congé sans solde.

- B -

### *Quant à l'objet des recours*

B.1.1. Les recours en annulation visent l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » et l'article 20, § 1er, alinéas 1er et 2, l'article 21, § 2, alinéa 2, et l'article 27 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne » confirmé par la loi précitée.

B.1.2. L'article 10, 1°, litigieux, de la loi du 12 décembre 1997 dispose :

« Art. 10. Sont confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur :

1° l'arrêté royal du 24 juillet 1997 instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, en application de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne; ».

B.1.3. Les articles 20 et 21 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 réalisent une adaptation temporaire de la disposition réglant le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière.

L'article 20, § 1er, alinéas 1er et 2, attaqué dispose :

« § 1er. Les dispositions du présent chapitre sont applicables à l'officier de carrière ou de complément, à l'exception de l'officier médecin, de l'officier pharmacien, de l'officier dentiste et

de l'officier vétérinaire, ainsi qu'au sous-officier de carrière ou de complément, qui satisfait aux conditions suivantes :

1° introduire une demande à cet effet;

2° être en service actif au moment où il introduit sa demande, sans être en mobilité ou utilisé et sans être mis à la disposition soit de la gendarmerie, soit d'un service public et sans occuper une fonction dont la rémunération n'est pas supportée par le budget du ministère de la Défense nationale;

3° avoir accompli au moins quinze ans de service actif comme militaire ou candidat militaire du cadre actif, non soldé.

Le Roi peut toutefois lever l'exclusion visée à l'alinéa 1er pour certaines catégories d'officiers médecins, pharmaciens, dentistes et vétérinaires qu'Il détermine. »

L'article 21, § 2, alinéa 2, attaqué dispose :

« Toutefois, l'officier ne peut exercer aucun emploi, profession ou occupation privés dans le secteur de la production ou du commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre, visé à l'article 223, § 1er, b), du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne. »

B.1.4. L'article 27, qui insère un article 15*bis* dans 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, est attaqué en tant que le paragraphe 4, alinéa 4, de cette nouvelle disposition énonce :

« Les emplois ou activités visés aux alinéas précédents ne peuvent en aucun cas être exercés dans le secteur de la production ou du commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre visé à l'article 223, § 1er, b), du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne. »

#### *Quant aux premier et deuxième moyens*

B.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et combinés avec les articles 13, 16, 23, 170 et 182 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le législateur est intervenu rétroactivement dans des procédures pendantes devant le

Conseil d'Etat qui sont dirigées contre des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui auraient été pris en violation du principe constitutionnel de légalité (violation de l'article 13 de la Constitution, première branche), en ce que le législateur, en confirmant les arrêtés royaux qui portent atteinte à des intérêts patrimoniaux, a pris une mesure qui ne respecte pas les garanties constitutionnelles dont ceux-ci bénéficient (violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, deuxième branche) et en ce que le législateur a confirmé des mesures arrêtées par le Roi portant sur des matières relatives à l'exercice du travail, à la fiscalité et au statut des militaires, qui ne peuvent être décidées que par le législateur (violation des articles 23 et 170 de la Constitution – troisième branche - et de l'article 182 de la Constitution – quatrième branche).

Le deuxième moyen, qui est étroitement lié à la première branche du premier moyen, est dirigé contre les termes « avec effet à la date [d'] entrée en vigueur » figurant dans l'article 10 de la loi du 12 décembre 1997 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et combinés avec le principe de la sécurité juridique et celui de la confiance légitime, avec l'interdiction de rétroactivité et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'intervention rétroactive du législateur empêche la poursuite des procédures devant le Conseil d'Etat.

B.2.2. La Cour examine d'abord la quatrième branche du premier moyen, qui invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 182 de la Constitution.

Cette disposition énonce :

« 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.3.1. Selon le préambule et le rapport au Roi, l'arrêté royal du 24 juillet 1997 trouve son fondement dans l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

Cette disposition est libellée comme suit :

« Art. 3. § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

1° fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat; ».

En vertu de l'article 3, § 2, les arrêtés pris en vertu de cette loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur sans pouvoir toutefois porter préjudice aux dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Aux termes de l'article 6, § 2, alinéa 3, un projet de loi portant confirmation des arrêtés pris en vertu de cette loi entre le 1er avril 1997 et le 31 août 1997 doit être déposé à la Chambre des représentants le 1er octobre 1997 au plus tard. Ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 31 décembre 1997.

B.3.2. L'arrêté royal du 24 juillet 1997 instaure le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et «le départ anticipé à mi-temps » de certains militaires. Le statut des militaires a également été modifié, en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière. L'arrêté règle donc les droits et obligations de militaires.

Il ressort de l'article 182 de la Constitution que le mode de recrutement de l'armée ainsi que les droits et obligations des militaires sont une matière réservée au législateur. En attribuant au pouvoir législatif les compétences mentionnées à l'article 182 de la Constitution, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul la force armée. L'article 182 de la Constitution garantit ainsi à tout militaire que les droits et obligations qui y sont visés ne seront déterminés que par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

B.3.3. Bien que le législateur fédéral ne puisse en principe pas déléguer au Roi l'essentiel d'une compétence que la Constitution lui réserve, il peut cependant, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, dans des circonstances qui peuvent justifier le recours aux pouvoirs spéciaux, confier au Roi le soin de régler une matière réservée. A cet effet, il est en

tout cas requis que le législateur délègue expressément cette compétence et que les arrêtés royaux pris dans le cadre de cette délégation soient soumis, dans un délai raisonnable, au législateur, en vue de leur confirmation.

B.3.4. En raison de son caractère exceptionnel, l'attribution de pouvoirs spéciaux par le législateur au Roi doit être interprétée strictement.

B.3.5. Les mesures attaquées ont un « impact budgétaire [...] indéniablement positif » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1195/1, p.11) et elles contribuent dès lors aux objectifs généraux poursuivis par la loi d'habilitation. Toutefois, le pouvoir de « fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat », que l'article 3, § 1er, 1°, de la loi précitée du 26 juillet 1996 attribue au Roi, ne peut pas être considéré comme une habilitation expresse et non ambiguë sur la base de laquelle Celui-ci pourrait régler les droits et obligations des militaires.

Les arguments avancés par le ministre de la Défense, à savoir qu'« en vertu de la loi du 26 juillet 1996, le législateur a habilité le gouvernement à prendre des mesures dans tous les secteurs relevant des compétences fédérales », que « les exceptions ont été énumérées de manière limitative : les revenus modestes et la viabilité des régimes légaux des pensions » et que « les militaires n'ont donc en aucun cas été exclus » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1195/10, p. 9), ne sont pas pertinents. Le fait qu'une catégorie de personnes n'a pas été exclue de la réglementation ne peut aucunement être interprété comme une habilitation expresse donnée au Roi pour exercer des compétences réservées au législateur dans des matières qui concernent cette catégorie de personnes.

Le ministre a aussi fait observer que « le Conseil d'Etat a [...] admis, dans des avis précédents, que le Roi peut intervenir dans des domaines normalement réservés au législateur, pourvu que ces arrêtés soient confirmés par le législateur » (*ibid.*). L'habilitation expresse par la loi de pouvoirs spéciaux et la confirmation postérieure par le législateur sont toutefois des conditions cumulatives pour que le Roi puisse exercer une compétence que la Constitution a réservée au législateur.

B.3.6. Dès lors qu'il n'était pas satisfait à l'une de ces deux conditions cumulatives, l'arrêté royal attaqué du 24 juillet 1997 ne pouvait pas être pris en exécution de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi précitée du 26 juillet 1996 et tout fondement légal lui fait par conséquent défaut.

B.4.1. L'arrêté royal du 24 juillet 1997 n'ayant pas été pris sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux, il ne saurait être admis que le législateur confirme un tel arrêté qui, sans fondement juridique, affecte aussi fondamentalement la matière que l'article 182 de la Constitution réserve explicitement au législateur.

B.4.2. La confirmation purement formelle d'un tel arrêté porte une atteinte discriminatoire à la garantie constitutionnelle accordée à tous les militaires en vertu de laquelle ils ne peuvent être soumis à des obligations sans que celles-ci aient été fixées par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

B.4.3. La quatrième branche du premier moyen est fondée, en sorte que l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 doit être annulé en tant qu'il confirme l'article 20, § 1er, alinéa 1er - en ce qui concerne les termes « à l'exception de l'officier médecin, de l'officier pharmacien, de l'officier dentiste et de l'officier vétérinaire » ainsi que le 3° - et alinéa 2, l'article 21, § 2, alinéa 2, et l'article 27, § 4, alinéa 4, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997.

B.5. Les autres branches des premier et deuxième moyens ne pouvant aboutir à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

#### *Quant aux troisième, quatrième et cinquième moyens*

B.6. Les troisième, quatrième et cinquième moyens sont dirigés contre les articles 20, § 1er, 21, § 2, et 27 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997.

Eu égard aux motifs pour lesquels l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 doit être annulé dans la mesure indiquée au B.4.3, il n'y a pas lieu d'examiner ces moyens.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », en tant qu'il confirme l'article 20, § 1er, alinéa 1er – en ce qui concerne les termes «à l'exception de l'officier médecin, de l'officier pharmacien, de l'officier dentiste et de l'officier vétérinaire » ainsi que le 3° - et alinéa 2, l'article 21, § 2, alinéa 2, et l'article 27, § 4, alinéa 4, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière ».

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 26 mai 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève