Numéro du rôle : 1352
Arrêt n° 68/99 du 17 juin 1999

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 10, 2°, 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 les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, 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 », introduit par W. Claeys.

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 du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juin 1998 et parvenue au greffe le 18 juin 1998, W. Claeys, demeurant à 9831 Deurle, Antoon de Pesseroeylaan 16, a introduit un recours en annulation de l'article 10, 2^o, 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 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, en application de l'article 3, § 1er, 1^o, 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 ».

II. *La procédure*

Par ordonnance du 18 juin 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.

Par ordonnance du 29 juillet 1998, le président en exercice a prorogé jusqu'au 30 septembre 1998 le délai pour introduire un mémoire.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 juillet 1998; l'ordonnance du 29 juillet 1998 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 août 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 21 septembre 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 1998.

Le requérant a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 1998.

Par ordonnance du 26 novembre 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 18 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 31 mars 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 avril 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er avril 1999.

A l'audience publique du 20 avril 1999 :

- ont comparu :
- . Me P. Vande Castele, avocat au barreau de Bruxelles, pour le requérant;
- . 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;
- 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.

III. *En droit*

- A -

Intérêt du requérant

A.1.1. Le recours en annulation est introduit par un officier de carrière, capitaine-commandant, qui est mis à la retraite le 1er avril 1999 à l'âge de 51 ans et qui, compte tenu du fait que sa pension ne sera pas complète, souhaite se ménager des revenus complémentaires modiques. Il bénéficie actuellement déjà d'une mise en disponibilité « volontaire » (80 p.c. de son traitement) demandée afin d'éviter la mise en disponibilité obligatoire.

A.1.2. Afin d'éviter la menace d'une mise en disponibilité obligatoire, il a demandé une mise en disponibilité « volontaire ». Il estime dès lors pouvoir attaquer valablement l'article 12 de l'arrêté royal précité, qui prévoit cette mise en disponibilité obligatoire.

Afin de se préparer à la retraite (anticipée), le requérant avait en effet préféré entreprendre une activité complémentaire limitée, en dehors des heures de service, en conservant son traitement complet. Il avait en définitive choisi de rester dans le cadre actif, de sorte que l'article 11 de l'arrêté royal précité peut lui aussi légitimement être contesté.

A.2.1. Le Conseil des ministres rejette l'intérêt du requérant à l'annulation de l'article 11 confirmé de l'arrêté royal du 24 juillet 1997. Cette disposition concerne l'interdiction d'exercer une activité professionnelle rémunérée pour les militaires qui satisfont aux conditions d'obtention d'une mise en disponibilité mais n'ont pas introduit de demande en vue de bénéficier de cette mesure. Le requérant a introduit deux demandes de mise en disponibilité dans lesquelles il a chaque fois mentionné qu'il ne souhaitait pas exercer une activité professionnelle et que ce choix était définitif et irrévocable. Il n'a donc pas d'intérêt à contester une disposition relative à l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée qu'il n'a apparemment jamais souhaité.

A.2.2. Toujours selon le Conseil des ministres, le requérant n'a pas non plus d'intérêt à l'annulation de l'article 12 confirmé. En effet, cette disposition concerne uniquement ceux qui ne souhaitent pas être mis en disponibilité volontaire, ce qui n'est certainement pas le cas du requérant, qui a introduit deux demandes - dans lesquelles il a déclaré qu'il s'agissait d'un choix définitif - qui ont été acceptées par le ministre de la Défense

nationale. Cet acte du ministre n'a d'ailleurs pas été contesté par le requérant devant le Conseil d'Etat. Le requérant qui a été mis en disponibilité volontaire ne saurait être visé par une disposition relative à la mise en disponibilité obligatoire, de sorte qu'il n'a pas d'intérêt au recours.

Le Conseil des ministres ajoute que le Roi ne devra en aucune manière recourir à la disposition de l'article 12, de sorte que de ce point de vue non plus, le requérant n'a pas d'intérêt au recours.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le requérant conteste l'argument selon lequel il ne justifierait plus d'un intérêt. Il a en effet dû choisir entre les options proposées (demeurer en service actif avec interdiction de toute activité accessoire; être mis en disponibilité sans revenu complémentaire, en conservant 80 p.c. du traitement; être mis en disponibilité en conservant 75 p.c. du traitement et en ayant la possibilité d'exercer une activité accessoire), étant donné que la possibilité de demeurer en service actif en conservant la faculté d'exercer une activité accessoire était exclue. Il n'a en aucune manière renoncé à son droit d'introduire un recours contre ces mesures auprès de la Cour. L'exception manque en droit et en fait.

A.3.2. L'exception tirée de la non-application de l'article 12 manque également en droit et en fait, puisqu'il ne s'agit que de promesses en la matière faites aux organisations syndicales et que le Roi n'a jamais renoncé explicitement, par arrêté royal, au régime de la mise en disponibilité obligatoire.

Premier moyen

A.4.1. Le premier moyen du requérant est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec les articles 13, 16, 23 et 182 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2. Seule une loi peut apporter des restrictions aux droits et libertés, fixer les obligations et limiter les droits des membres de la force publique. Lorsque la Constitution confie expressément 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.

Les dispositions attaquées de l'arrêté royal pris en exécution de la loi d'habilitation ont trait au recrutement, aux droits et aux obligations des militaires, matières qui, selon l'article 182 de la Constitution, ne peuvent être réglées que par la loi. Aucune habilitation expresse n'a été accordée pour régler ces matières. La Cour est compétente pour constater, dans l'élaboration d'une loi, une atteinte à ce point grave aux compétences exclusives du législateur qu'elle puisse conclure à la violation des garanties et droits fondamentaux consacrés par la Constitution. La loi de confirmation ne fait pas disparaître l'inconstitutionnalité éventuelle de la loi d'habilitation.

A.4.3. L'intervention rétroactive du législateur, qui prolonge la validité d'une interdiction collective illégale de cumul, au moment où le Conseil d'Etat est saisi des recours contre les arrêtés de pouvoirs spéciaux, 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 ses fonctions.

A.4.4. Bien que l'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 n'exige qu'une simple confirmation « *ex nunc* » pour prolonger la validité des arrêtés, la loi de confirmation a néanmoins instauré une rétroactivité qui rend désormais le Conseil d'Etat incompétent pour se prononcer sur les litiges pendants. L'article 13 de la Constitution est donc violé.

A.4.5. Etant donné que les dispositions attaquées interdisent l'exercice d'une profession accessoire, elles empêchent d'acquérir des revenus provenant d'une telle activité. Des intérêts patrimoniaux sont ici clairement en cause, qui 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. En l'espèce, l'intervention du législateur se limite, d'une part, à confirmer les règles établies par le Roi et, d'autre part, à conférer à cette confirmation un effet rétroactif. 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.

A.4.6. L'article 23 de la Constitution garantit que seule une assemblée délibérante puisse fixer les règles relatives à l'exercice du travail. Cette disposition est en cause dans le présent litige, parce que les mesures attaquées portent sur l'exercice d'une activité accessoire par un militaire et touchent par conséquent au droit au travail. Puisque le Roi en a fixé seul le contenu, l'article 23 de la Constitution est violé.

A.4.7. L'article 182 de la Constitution, qui garantit à chaque militaire qu'il ne sera pas soumis à des obligations sans que celles-ci aient été établies par une assemblée délibérante démocratiquement élue, est également violé.

Le législateur n'a pas fixé lui-même les règles des arrêtés confirmés mais s'est borné à décider qu'elles continueraient de 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 vu que les arrêtés royaux confirmés ne peuvent même pas trouver leur fondement dans la loi d'habilitation.

A.5.1. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi l'article 13 de la Constitution pourrait être violé (premier moyen, première branche). Tout d'abord, le requérant n'a pas d'intérêt à cette branche du moyen puisqu'il ne peut pas utilement invoquer un litige pendant auquel il serait partie.

Sur le fond, le Conseil d'Etat devrait de toute manière se déclarer incompétent, même en l'absence de la rétroactivité critiquée par le requérant, simplement en raison de la confirmation elle-même.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, le requérant ne justifie pas non plus d'un intérêt au moyen pris de la 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 puisque, dans ses demandes de mise en disponibilité, il a chaque fois exprimé le souhait de ne pas exercer d'activité rémunérée.

Même si les dispositions précitées étaient applicables en l'espèce, le Conseil des ministres constate qu'il faut considérer que l'interdiction d'exercer une activité professionnelle accessoire rémunérée émane du législateur, du fait de la confirmation.

A.5.3. Selon le Conseil des ministres, l'article 23 de la Constitution ne saurait pas davantage être invoqué utilement, en raison du défaut précité d'intérêt au moyen. Par ailleurs, du fait de la confirmation, la matière a été réglée par le législateur.

A.5.4. La quatrième branche du moyen, qui allègue la violation de l'article 182 de la Constitution, n'est pas davantage fondée, puisqu'en les confirmant, le législateur a fait siennes les dispositions de l'arrêté royal.

A.6. Dans son mémoire en réponse, le requérant répète qu'en l'espèce, l'intervention du législateur se limite, d'une part, à confirmer les règles établies par le Roi et, d'autre part, à conférer un effet rétroactif à cette confirmation, ce qui n'est conforme ni aux exigences des dispositions invoquées ni aux exigences du principe de légalité.

L'article 23 de la Constitution trouve à s'appliquer en cas de refus de retraits d'emploi et donc aussi lorsqu'est vérifié le caractère légitime de l'exclusion du bénéfice des mesures de dégageant.

Deuxième moyen

A.7.1. 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 et avec le principe de la confiance légitime, avec l'interdiction de la rétroactivité et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.7.2. L'intervention rétroactive du législateur a pour effet que la poursuite de la procédure devant le Conseil d'Etat - devenu dans l'intervalle rétroactivement incompétent - n'a plus aucun sens. Ceci constitue une atteinte injustifiable aux attentes légitimes du requérant. L'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 requiert d'ailleurs uniquement une confirmation « *ex nunc* » pour proroger la validité des arrêtés. L'intervention rétroactive est inutile et injustifiée, eu égard notamment au principe de la confiance légitime, applicable en la matière, et aux fondements de l'Etat de droit démocratique.

La suppression, *lite pendente*, du contrôle juridictionnel exercé par le Conseil d'Etat affaiblit fondamentalement la protection juridique effective du requérant. En effet, la compétence de contrôle de la Cour se limite aux dispositions mentionnées dans la Constitution et dans la loi spéciale; la Cour n'opère (pour le moment) aucun contrôle direct au regard des conventions internationales ayant effet direct.

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

A.8.1. Le Conseil des ministres conteste le deuxième moyen du requérant, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec celui de la confiance légitime, 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.

A.8.2. Tout d'abord, le requérant n'a pas d'intérêt au moyen, parce qu'il invoque une procédure pendante devant le Conseil d'Etat à laquelle il n'est pas partie.

A.8.3. Sur le fond, le Conseil des ministres souligne que le Conseil d'Etat est déjà incompétent du fait même de la confirmation par le législateur. Par conséquent, la distinction théorique entre une confirmation « *ex nunc* » et une confirmation « *ex tunc* » est, à la lumière de la jurisprudence que la Cour a formulée dans son arrêt n° 18/98 (considérant B.9), dénuée de pertinence. Bien plus, une simple confirmation *ex nunc* aboutirait même à une discrimination. Dans l'optique du requérant, l'introduction d'une requête devant le Conseil d'Etat ôterait par ailleurs au législateur la compétence de procéder à la confirmation. Tous les arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 ont été confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur, et il en a toujours été ainsi dans le passé, de sorte qu'on ne peut pas dire que le législateur ait voulu intervenir dans des procédures pendantes.

A.8.4. Enfin, le Conseil des ministres n'aperçoit pas non plus en quoi les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme seraient violés, étant donné que le requérant n'est partie à aucune procédure pendante devant le Conseil d'Etat.

A.9. Dans son mémoire en réponse, le requérant souligne que si le Conseil d'Etat pouvait encore annuler la réglementation litigieuse, cette annulation vaudrait *ex tunc* et *erga omnes*, de sorte que l'autorité de cet arrêt s'imposerait au législateur. Les dispositions annulées sont présumées n'avoir pas été confirmées, dans la mesure où la loi de confirmation est annulée sur ce point, en sorte que l'intérêt du requérant est actuel.

- B -

Les dispositions en cause

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 10, 2°, 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 contre les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, 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 cette loi du 12 décembre 1997.

B.1.2. Selon l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 26 juillet 1996 citée en dernier lieu :

« § 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; ».

B.1.3. Les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 « relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, 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 » prévoient respectivement une interdiction pour les militaires d'exercer une activité professionnelle accessoire et la possibilité pour le Roi d'instaurer un régime de mise en disponibilité obligatoire pour les officiers.

Selon l'article 11 attaqué :

« § 1er. Le militaire qui satisfait aux conditions fixées à l'article 1er, alinéa 1er, 2° et 3°, mais qui n'introduit pas de demande d'obtention d'une mise en disponibilité, ne peut bénéficier des

dérogrations particulières fixées à l'article 19 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées.

Toute autorisation antérieurement accordée d'exercer une activité professionnelle, dont bénéficiait le militaire visé à l'alinéa 1er, est automatiquement retirée au 1er janvier 1998.

§ 2. L'exercice d'une activité professionnelle par le militaire visé au § 1er, alinéa 1er, constitue un fait grave incompatible avec son état de militaire visé à l'article 23 de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, ainsi que des officiers de réserve de toutes les forces armées et du service médical, à l'article 25 de la loi du 27 décembre 1961 portant statut des sous-officiers du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, et à l'article 18*bis* de la loi du 12 juillet 1973 portant statut des volontaires du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical. »

Selon l'article 12 attaqué :

« § 1er. Le Roi peut introduire le régime de mise en disponibilité obligatoire pour les officiers s'il constate au 1er décembre 1997 que le nombre d'officiers au 1er janvier 1999 ne descendra pas en dessous de 5.100 officiers, tenant compte des départs estimés. L'arrêté qui rend la mesure obligatoire précise les critères sur lesquels Il se base pour déclarer que cette condition n'est pas remplie.

Cette mesure obligatoire peut être rendue applicable à partir du 1er janvier 1998 à un groupe-cible qu'Il détermine et qui peut être composé des officiers en service actif tel que défini à l'article 1er, alinéa 1er, 2°, du présent arrêté et appartenant aux catégories suivantes :

1° les lieutenants-généraux se trouvant à moins de 3 ans de la limite d'âge;

2° les généraux-majors et les officiers supérieurs se trouvant à moins de 5 ans de la limite d'âge et ne voulant ou ne pouvant plus participer à l'avancement;

3° les officiers subalternes se trouvant à moins d'un an de la limite d'âge et ne voulant ou ne pouvant plus participer à l'avancement;

§ 2. Pour l'application du § 1er, alinéa 2, 2°, le colonel qui au moment de la mise en vigueur de l'arrêté visé au § 1er, ne satisfait pas à la condition fixée à l'article 6*bis* de la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues à l'armée, et dont la candidature aurait pu être examinée au moins une fois par un comité supérieur d'avancement, s'il avait possédé le brevet de connaissance approfondie de la deuxième langue nationale, est considéré comme ne participant plus à l'avancement. »

B.1.4. Selon l'article 10, 2°, attaqué, de la loi du 12 décembre 1997 :

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

[...]

2° l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des Forces armées, 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; ».

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres soulève une exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt, étant donné que le requérant, d'une part, a demandé sa mise en disponibilité et a déclaré expressément à cette occasion ne pas vouloir exercer d'activité accessoire et, d'autre part, s'est mis volontairement en disponibilité.

Le requérant conteste cette exception, étant donné que les dispositions attaquées l'obligeaient à opérer un choix parmi les options offertes, sans qu'il ait en aucune manière, à cette occasion, renoncé à son droit de combattre les mesures en cause par un recours en annulation.

B.3. La circonstance qu'un requérant prenne l'une ou l'autre décision à la suite des dispositions qu'il attaque ne permet pas, en principe, de déduire qu'il renonce de ce fait au droit de combattre ces dispositions par l'introduction d'un recours en annulation.

L'article 11 attaqué de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 place les officiers et les sous-officiers qui satisfont aux conditions devant un choix clair : s'ils souhaitent exercer une activité lucrative, ils doivent opter pour la mise en disponibilité, celle-ci restant attrayante. S'ils n'entendent pas user de la mise en disponibilité, ils ne pourront ni obtenir une autorisation de cumul ni continuer à exercer une activité en cumul précédemment autorisée. L'article 12 habilite le Roi à rendre obligatoire, à partir du 1er janvier 1998, le régime de la mise en disponibilité, si les dégagements obtenus à la suite des diverses mesures n'atteignaient pas le résultat escompté.

Les deux dispositions peuvent affecter directement et défavorablement le requérant, qui est un officier auquel ces mesures pourraient s'appliquer. Par ailleurs, le requérant a intérêt à démontrer l'inconstitutionnalité d'une disposition législative confirmant un arrêté royal qu'il considère comme illégal et qui l'a contraint à prendre une décision quant à sa carrière.

L'exception soulevée par le Conseil des ministres ne peut être accueillie.

Quant au fond

B.4.1. 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 a confirmé des mesures ayant été adoptées par le Roi relativement à des matières concernant le statut des militaires qui ne pouvaient être réglées que par le législateur (violation de l'article 182 de la Constitution, première branche) en ce que le législateur est intervenu rétroactivement dans des procédures pendantes devant le Conseil d'Etat, 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, deuxième 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 qui les protègent (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, troisième 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, qui ne peuvent être décidées que par le législateur (violation de l'article 23 de la Constitution, quatrième branche).

Le deuxième moyen, qui est étroitement lié à la deuxième 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.4.2. La Cour examine d'abord le premier moyen dans sa première branche, prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 182 de la Constitution.

Selon cette dernière disposition :

« 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.5.1. Selon le préambule et le rapport au Roi, l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées 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; »

Selon 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 de 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.5.2. L'arrêté royal du 24 juillet 1997 instaure la possibilité de procéder à la mise en disponibilité volontaire ou obligatoire de certains militaires de carrière ou de complément qui n'ont plus de perspectives de promotion, sans qu'ils aient atteint la limite d'âge. 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.5.3. 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.5.4. En raison de son caractère exceptionnel, l'attribution de pouvoirs spéciaux par le législateur au Roi doit être interprétée strictement.

B.5.5. 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 nationale, 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.5.6. 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^o, de la loi précitée du 26 juillet 1996 et tout fondement légal lui fait par conséquent défaut.

B.6.1. 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.6.2. 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.6.3. Le premier moyen en sa première branche, est fondé, de sorte que l'article 10, 2^o, de la loi du 12 décembre 1997 doit être annulé en tant qu'il confirme les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997.

B.7. Le premier moyen, en ses autres branches, et le deuxième moyen ne pouvant aboutir à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 10, 2°, 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 les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées.

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 17 juin 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève