

Numéros du rôle : 2172, 2173, 2178, 2195 et 2217
Arrêt n° 106/2002 du 26 juin 2002

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 20, 27 et 43 de la loi du 25 mai 2000 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, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par chacun des arrêts n<sup>os</sup> 94.888, 94.886 et 94.887 du 24 avril 2001 en cause de respectivement P. Dufrane, C. Derese et P. Dufrane contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 10 et 15 mai 2001, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les mots ‘ à l’exception de l’officier médecin, de l’officier pharmacien, de l’officier dentiste et de l’officier vétérinaire ’, figurant à l’article 20, § 1er, alinéa 2 [lire : alinéa 1er], et l’article 43 de la loi du 25 mai 2000 ‘ 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 d’emploi par interruption de carrière ’, méconnaissent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 12, 23 et 160 de la Constitution et le principe général de la sécurité juridique et avec le principe de l’interdiction de la rétroactivité ?

2. Les articles 20, § 2, et 27, de la loi du 25 mai 2000 ‘ 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 ’, méconnaissent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 12, 23, 108 et 182 de la Constitution et le principe général de la sécurité juridique, en ce qu’ils permettent au ministre de la Défense nationale de refuser - suivant ses propres critères - une demande de retrait temporaire d’emploi pour convenances personnelles (régime temporaire), introduite en temps utile en conformité avec l’article 20, § 3, de la loi du 25 mai 2000 (anciennement l’arrêté royal (III) du 24 juillet 1997) par un officier de carrière, alors même

que cet officier répond aux exigences de l’article 20, § 1er, alinéa 1er, de l’arrêté royal (III) du 24 juillet 1997 et que l’exclusion, visée à l’article 20, § 1er, alinéa 2, a été annulée par l’arrêt n<sup>o</sup> 52/99 du 26 mai 1999,

que cet officier satisfait aux conditions de démission, déterminées par le ministre de la Défense nationale, en se prévalant des articles 15, 15*bis* et 21 de la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, et que cet officier est donc libre de démissionner,

que les officiers de carrière bénéficient d’un droit à obtenir les autres mesures de dégageement volontaire, - c’est-à-dire la disponibilité volontaire, le régime du départ anticipé à mi-temps et le régime volontaire de quatre jours -, pour autant qu’ils répondent aux critères arrêtés soit par les arrêtés royaux (I), (II) et (III) du 24 juillet 1997, confirmés par la loi du 12 décembre 1997 et régularisés par la loi du 25 mai 2000, soit, le cas échéant, par le Roi ? »

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 2172, 2173 et 2178 du rôle de la Cour.

b. Par arrêt n° 95.621 du 18 mai 2001 en cause de P. de Poortere contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 juin 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 20, § 1er, alinéa 2, et 43, ainsi que les mots ‘ à l’exception de l’officier médecin, de l’officier pharmacien, de l’officier dentiste et de l’officier vétérinaire ’ de l’article 20, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 25 mai 2000 ‘ 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 ’ méconnaissent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 12, 23, 142 et 160 de la Constitution et le principe général de la sécurité juridique et avec le principe général de l’interdiction de la rétroactivité ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2195 du rôle de la Cour.

c. Par arrêt n° 96.598 du 19 juin 2001 en cause de T. Closson contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 5 juillet 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les mots ‘ à l’exception de l’officier médecin, de l’officier pharmacien, de l’officier dentiste et de l’officier vétérinaire ’, figurant à l’article 20, § 1er, alinéa 1er, l’article 20, § 1er, alinéa 2, et l’article 43 de la loi du 25 mai 2000 ‘ 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 ’ méconnaissent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 12, 23 et 160 de la Constitution et le principe général de la sécurité juridique et avec le principe général de l’interdiction de la rétroactivité ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2217 du rôle de la Cour.

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

Les requérants devant le Conseil d'Etat sont des médecins militaires qui ont demandé à bénéficier d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière - mesure temporaire - (en abrégé R.T.E.I.C.-(T.)). Ces demandes ont été rejetées par le ministre de la Défense nationale en raison de l'exclusion des médecins militaires du régime de retrait temporaire d'emploi par l'article 20, § 1er, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 (III) 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.

Les demandes de suspension des décisions ministérielles et de l'arrêté royal précité, adressées au Conseil d'Etat par certains requérants, sont rejetées.

Par son arrêt n° 52/99 du 26 mai 1999, la Cour d'arbitrage annule l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 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 l'alinéa 2, l'article 21, § 2, alinéa 2, et l'article 27, § 4, alinéa 4, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997.

En plus de différentes procédures qu'ils engagent devant le Conseil d'Etat, certains requérants demandent alors au ministre de la Défense nationale de retirer son refus initial - ce qu'il fait - et de leur accorder le retrait temporaire d'emploi qu'ils sollicitent. Ces demandes sont à nouveau rejetées - en invoquant, notamment, les nécessités d'encadrement - et ces refus font l'objet des recours en annulation (joint à des demandes de suspension entre-temps rejetées, faute d'intérêt ou de préjudice grave difficilement réparable) qui sont à l'origine des présentes questions préjudicielles.

Le 16 mai 2000, l'arrêt n° 87.282 du Conseil d'Etat annule dans l'article 20, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997, précité, les mots « à l'exception de l'officier médecin, de l'officier pharmacien, de l'officier dentiste et de l'officier vétérinaire ».

Le 29 juin 2000 est publiée au *Moniteur belge* une loi du 25 mai 2000 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.

L'article 20, § 1er, de cette loi dispose, comme l'arrêté royal précité, que « 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 [...] ».

L'article 41 de la loi abroge l'arrêté royal précité et son article 43 dispose qu'elle produit ses effets le 20 août 1997.

Faisant valoir que la loi du 25 mai 2000 les prive discriminatoirement des recours qui leur sont ouverts devant le Conseil d'Etat, les requérants devant le Conseil d'Etat dans les affaires n°s 2172, 2173 et 2178 ont demandé à celui-ci de poser à la Cour la première question reproduite ci-dessus, ainsi que la seconde, dans l'hypothèse où les dispositions de la loi du 25 mai 2000 (dont ils ont demandé l'annulation à la Cour) subsisteraient encore lors de la clôture des débats devant le Conseil d'Etat. Celui-ci a fait droit à leur demande.

Dans l'affaire n° 2195, la question a été posée après que le Conseil d'Etat eut relevé que la loi du 25 mai 2000 faisait obstacle à ce le requérant puisse obtenir le bénéfice d'un R.T.E.I.C.-(T.) et qu'il n'avait plus intérêt au recours et après que le requérant eut contesté la constitutionnalité de cette loi et demandé que la Cour d'arbitrage soit interrogée.

Dans l'affaire n° 2217, le Conseil d'Etat constate que la loi du 25 mai 2000 empêche le requérant d'obtenir le bénéfice d'un R.T.E.I.C.-(T.).

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances des 10 et 15 mai 2001, du 7 juin 2001 et du 5 juillet 2001, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 15 mai, 13 juin et 13 juillet 2001, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnances des 22 mai et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Moerman et E. Derycke.

Par ordonnance du 24 juillet 2001, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 septembre 2001 le délai pour introduire un mémoire.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 juillet 2001; l'ordonnance du même jour 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 31 juillet 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Dufrane, C. Derese, P. de Poortere et T. Closson, ayant tous élu domicile 1000 Bruxelles, avenue des Scarabées 11, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 14 septembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er octobre 2001.

P. Dufrane, C. Derese, P. de Poortere et T. Closson ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 2001.

Par ordonnances des 30 octobre 2001 et 30 avril 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 10 mai 2002 et 10 novembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 26 mars 2002, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 avril 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 28 mars 2002.

A l'audience publique du 17 avril 2002 :

- a comparu le lieutenant V. De Saedeleer, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et L. Lavrysen ont fait rapport;

- la partie précitée a été entendue;

- 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.

#### IV. *En droit*

- A -

A.1.1. Tout en renvoyant à l'exposé fait dans le mémoire introduit dans l'affaire n° 1976, les requérants devant le Conseil d'Etat rappellent les faits de la cause et exposent que les dispositions en cause ont un contenu identique à celles de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 entre-temps abrogé.

Ils estiment que les présentes affaires devraient être jointes aux affaires n°s 2094 et suivantes, qui concernent des recours en annulation portant sur les mêmes dispositions. Ils font à cet égard valoir que l'exécution des mesures d'instruction, qui sont sollicitées par les requérants dans la cause 2096 et répétées dans la présente cause, permettra à la Cour de vérifier s'il y avait réellement une nécessité impérieuse et exceptionnelle de court-circuiter (rétroactivement) les procédures pendantes au Conseil d'Etat et de priver les requérants du bénéfice de l'arrêt n° 52/99, en ce que la Cour y annulait - notamment - la clause générale d'exclusion des membres du Service médical. Ils ajoutent que dans la cause n° 2096, le Conseil des ministres a soulevé une exception à leur égard. Il va de soi que les présentes questions préjudicielles rendent l'examen de l'exception sans intérêt, le Conseil d'Etat ayant en effet entre-temps admis, à la suite de la survenance de la loi rétroactive du 25 mai 2000, que l'intérêt des requérants ne saurait manifestement pas être illégitime.

Ils réitèrent la demande de jonction dans leur mémoire en réponse en se fondant sur la circonstance que le mémoire du Conseil des ministres fait lui-même référence au mémoire déposé dans les affaires n°s 2094 et suivantes.

A.1.2. Après avoir rappelé les faits de la cause, le Conseil des ministres expose que la lecture conjointe de l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 et de l'article 20, § 2, de la loi du 25 mai 2000 et des articles 15bis, § 1er, de la loi du 1er mars 1958 relative aux statuts des officiers de carrière et 17bis, § 1er, de la loi du 27 décembre 1961 portant statut des sous-officiers permet de conclure que le ministre de la Défense peut rejeter une demande d'interruption de carrière, mesure temporaire, s'il estime que celle-ci est contraire à l'intérêt du service. Il serait en effet tout à fait illogique et contraire à l'intérêt général que le ministre soit obligé de laisser partir des militaires dont le départ pourrait mettre en danger les missions confiées aux forces armées ou pourrait nuire au bon fonctionnement de celles-ci. Le Conseil d'Etat a plusieurs fois confirmé cette analyse et a décidé que l'article 15bis, § 1er, de la loi du 1er mars 1958 donne un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au ministre et qu'un R.T.E.I.C.-(T.) ne constitue pas un droit absolu.

*Quant à la première question préjudicielle posée dans les affaires n°s 2172, 2173 et 2178 et aux questions préjudicielles posées dans les affaires n°s 2195 et 2217*

A.2.1. Les requérants devant le Conseil d'Etat se réfèrent en premier lieu aux développements des premier et deuxième moyens dans la cause 2096 (qu'ils estiment être connexes au point de justifier une jonction des affaires). Ils exposent que l'objectif de dégagement de 500 officiers escompté par l'arrêté royal du 24 juillet 1997 était commun à tous les officiers, sans distinction aucune, et que la rétroactivité en cause a un caractère exceptionnel. Ils estiment qu'il n'y a jamais eu péril en la demeure au point que « la levée de l'exclusion générale de l'exclusion » avait même été retenue par le ministre dans une note du 12 février 1998 et entérinée par le comité de négociation du 25 août 1999. Des décisions de retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière

furent d'ailleurs octroyées. S'agissant de l'examen de la constitutionnalité de l'article 43 de la loi du 25 mai 2000, les parties contestent le fait de conférer un effet rétroactif aux clauses défavorables lésant les militaires, et les officiers-médecins en particulier. Les questions préjudicielles ne portent que sur des éléments défavorables du statut de dégagement.

A.2.2. Les requérants devant le Conseil d'Etat exposent que les questions préjudicielles en cause incluent, à la différence de la requête en annulation dans l'affaire n° 2096, l'examen des articles 12 et 23 de la Constitution et constatent, à cet égard, la large délégation accordée au Roi par les dispositions en cause.

A.2.3. Le Conseil des ministres justifie la différence de traitement consistant à priver les médecins (et autres officiers) du bénéfice du R.T.E.I.C.-(T.) en se référant aux explications données par le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 24 juillet 1997 (entre-temps confirmé par la loi du 12 décembre 1997 et consolidé par celle du 25 mai 2000) : ils appartiennent en effet à une catégorie de personnel militaire pour laquelle, au moment de la conception du système de R.T.E.I.C.-(T.) en 1997, il n'existait pas d'excédent. En d'autres termes, le départ des médecins par un R.T.E.I.C.-(T.), qui consiste éventuellement en une absence longue des forces armées et le cas échéant en un départ définitif, a été jugé inconciliable avec l'opérationnalité des forces armées et dès lors avec l'intérêt général. Une fois que le Service médical serait restructuré, le Roi peut lever l'exclusion dans le chef de certaines catégories de médecins s'Il constate que « la spécialité ne correspond plus aux besoins du service médical restructuré ». Le but ainsi visé par le Roi et le législateur est certainement licite. Il existe certainement un caractère raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

A.2.4. Les requérants devant le Conseil d'Etat jugent mal fondé l'argument du déficit structurel invoqué par le Conseil des ministres puisque la loi du 25 mai 2000 n'exclut du bénéfice de la mesure en cause que les seuls médecins.

A.2.5. Le Conseil des ministres ne comprend pas en quoi les articles 12, 23 et 160 de la Constitution seraient violés.

A.2.6. Les requérants devant le Conseil d'Etat répliquent que les dispositions constitutionnelles garantissant la liberté individuelle et le droit de changer - temporairement - d'emploi sont applicables en matière de retrait d'emploi et que celles qui prévoient l'existence du Conseil d'Etat s'appliquent lorsque le déroulement des procédures devant cette juridiction est perturbé.

A.2.7. Quant à la violation éventuelle des principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité par l'article 43 de la loi du 25 mai 2000, le Conseil des ministres expose que le législateur, se conformant à l'arrêt n° 52/99, a consolidé des dispositions dont les militaires connaissaient la portée.

L'existence de recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas le législateur de redresser sur-le-champ les irrégularités constatées et les normes qu'il adopte peuvent être contrôlées. En l'espèce, la loi du 25 mai 2000 n'a pas pour objectif d'empêcher une juridiction quelconque de se prononcer sur une question de droit, mais d'assurer la sécurité juridique, d'éviter la désorganisation des forces armées, d'éviter une augmentation des effectifs, d'empêcher que le budget soit menacé par le retour des militaires bénéficiant des mesures prévues par l'arrêté royal du 24 juillet 1997 et de créer une base légale admissible par la Cour des comptes pour les décisions prises en vertu de celui-ci.

A.2.8. Les requérants devant le Conseil d'Etat répliquent que la situation des « bénéficiaires » pouvait être consolidée sans court-circuiter la procédure devant le Conseil d'Etat. Quant à la Cour des comptes, la situation des bénéficiaires d'un dégagement à l'égard de la Cour des comptes est fondamentalement différente de la situation des requérants - non-bénéficiaires - par rapport à la même Cour des comptes.

Ils ajoutent que les dispositions en cause visent à empêcher un départ des requérants; il en résulte que les arguments relatifs à une désorganisation du service, à une remontée des effectifs et à un impact budgétaire en cas de retour, sont évidemment tout sauf pertinents à leur égard. Au contraire, à la suite des arrêts n<sup>os</sup> 52/99 et 68/99,

les requérants pouvaient plus que jamais espérer l'octroi (rétroactif, et conforme au critère chronologique) d'un dégageant. En d'autres termes, ces requérants n'ont jamais été menacés par un retour vers l'armée et par un contrôle défavorable de la Cour des comptes, mais aspirent au contraire également, à l'instar de tous leurs collègues, à un dégageant. Les dispositions en cause n'affectent donc pas de façon défavorable les bénéficiaires d'une mesure de dégageant et la déclaration d'inconstitutionnalité sollicitée ne saurait léser les bénéficiaires d'un dégageant.

A.2.9. En ce qui concerne la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2195, le Conseil des ministres ne comprend pas en quoi l'article 142 de la Constitution - dont la mention est la seule différence avec les premières questions posées dans les affaires n°s 2172, 2173 et 2178 - serait violé. Il observe que la Cour est saisie de recours en annulation et de questions préjudicielles concernant les dispositions en cause et se réfère pour le surplus à la réponse à ces premières questions.

A.2.10. Les requérants devant le Conseil d'Etat répliquent que l'effet rétroactif des dispositions en cause rend inopérant l'arrêt n° 52/99 de la Cour; celle-ci étant ainsi court-circuitée, il se justifie d'invoquer l'article 142 de la Constitution.

A.2.11. En ce qui concerne la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2217, le Conseil des ministres se réfère à l'analyse concernant celle posée dans l'affaire n° 2195 qui la comprend et les requérants devant le Conseil d'Etat font de même.

*Quant à la deuxième question préjudicielle dans les affaires n°s 2172, 2173 et 2178*

A.3.1. L'exposé des faits dans le mémoire que les requérants devant le Conseil d'Etat ont fait dans l'affaire n° 2096 montre, selon eux, combien est critiquable l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans une matière statutaire relevant pourtant du seul législateur.

A.3.2. Selon les requérants devant le Conseil d'Etat, le libellé très précis de la deuxième question préjudicielle suffit à lui-même pour conclure à l'inconstitutionnalité des dispositions examinées. Il n'y a aucune justification à ce que soient exclus du bénéfice de l'octroi du R.T.E.I.C.-(T.) - et ce au gré de critères arrêtés par le ministre - tous les officiers-demandeurs (médecins, pilotes et autres) qu'on force par ailleurs à démissionner « volontairement » et qui sont par ailleurs en droit d'obtenir leur démission, répondant à l'époque déjà aux conditions illégales de rendement imposées par le ministre. Dans la ligne de l'enseignement des arrêts n°s 81/95, 23/96 et 34/96, il convient de sanctionner les dispositions en cause en ce qu'elles confèrent au ministre un pouvoir discrétionnaire de refus des demandes de dégageant, ce qui est contraire aux articles 10, 11, 12, 23 et 182 de la Constitution lus ensemble. Les mesures de refus que ces dispositions permettent de prendre sont d'autant moins admissibles que les intéressés peuvent faire valoir un droit à l'octroi de toute autre forme de dégageant.

A.3.3. Le Conseil des ministres justifie le pouvoir discrétionnaire d'appréciation reconnu par les articles 20, § 2, et 27 de la loi du 25 mai 2000 au ministre de la Défense nationale par la spécificité de l'armée et sa mission particulière, admises par la Cour comme par le Conseil d'Etat. Il expose que l'octroi d'un R.T.E.I.C.-(T.) ouvre le droit au militaire de ne pas être présent aux forces armées pendant 9 ans et, dans certains cas, définitivement; il fait valoir que le fait que le ministre de la Défense nationale n'aurait en la matière aucune marge d'appréciation et devrait accorder à tout militaire remplissant les conditions fixées à l'article 20, § 1er, un R.T.E.I.C.-(T.) menant à une absence longue et même parfois définitive, irait manifestement à l'encontre de l'intérêt du service, de l'opérationnalité des forces armées et dès lors de l'intérêt général.

Quant à l'assertion des requérants devant le Conseil d'Etat selon laquelle d'autres officiers seraient « libres de démissionner », elle manque en droit puisqu'il suffit de constater qu'en vertu de cet article, le Roi ou l'autorité qu'Il détermine peut toujours refuser la demande de démission à la date souhaitée par le militaire s'il est estimé qu'elle est contraire à l'intérêt du service. Dans le seul cas visé à l'article 21, § 4, alinéa 2, de la loi du 1er mars 1958, le militaire concerné obtient un droit absolu à une démission mais, dans ce cas, non pas à la date souhaitée,

mais bien « au plus tard cinq ans après la décision de refus de la démission, pour autant qu'il n'ait pas formellement retiré sa demande de démission ».

A.3.4. Le Conseil des ministres conteste aussi le caractère absolu du droit à la disponibilité volontaire reconnu à certains militaires. En se référant aux articles 3, § 1er, alinéa 1er, et 16 de la loi du 25 mai 2000, il soutient qu'une fois l'enveloppe du personnel stabilisée à 5.000 officiers en service actif, le ministre devait refuser les demandes de disponibilité. Motivée par le souci de remédier à l'excédent de militaires âgés et de créer une structure des âges plus saine dans les délais impartis, la différence de traitement en cause entre les militaires sollicitant une disponibilité et ceux sollicitant un R.T.E.I.C.-(T.) est largement justifiée.

A.3.5. Il conteste aussi le caractère absolu du droit à un départ anticipé à mi-temps reconnu aux officiers. En se référant à l'article 11, alinéa 1er, 4°, de la loi du 25 mai 2000, il soutient que le Roi est habilité à exclure, pour des raisons opérationnelles, des militaires occupant certaines fonctions ou appartenant à certaines unités ou organismes; cette mesure fut aussi conçue pour remédier à l'excédent de militaires âgés. De plus, la décision qui l'accorde peut être retirée plus aisément que celle par laquelle est accordé le R.T.E.I.C.-(T.) (articles 13, 3°, et 14, § 1er, alinéa 1er, 1° à 3°, et alinéa 2, 2°), et ne porte que sur un mi-temps, ce qui justifie que la seconde soit accordée avec plus de réticence.

A.3.6. Le Conseil des ministres conteste enfin le caractère absolu du droit à un régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours. En se référant à l'article 2, § 1er, 4°, de la loi du 25 mai 2000, il soutient que le Roi est habilité à exclure, pour des raisons opérationnelles, des militaires occupant certaines fonctions ou appartenant à certaines unités ou organismes. De plus, cette mesure garantit que les militaires qui en bénéficient seront disponibles pour quatre cinquièmes du temps, contrairement à ceux qui bénéficient du régime de R.T.E.I.C.-(T.). La différence de traitement est ici aussi largement justifiée.

A.3.7. Le Conseil des ministres soutient que les articles 12 et 23 de la Constitution ne sont pas méconnus par le fait que les militaires n'ont pas un droit absolu au R.T.E.I.C.-(T.), la Cour ayant admis que, les missions confiées à l'armée participant à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, certaines contraintes peuvent être imposées à ceux qui ont choisi la carrière militaire.

Il n'aperçoit pas comment les articles 108 et 182 de la Constitution pourraient être violés, le Roi ayant exécuté la loi sans la suspendre et la loi ayant fixé les conditions d'application du R.T.E.I.C.-(T.).

A.3.8. Les requérants devant le Conseil d'Etat répliquent que même si le droit à l'octroi d'un R.T.E.I.C.-(T.) n'est pas absolu, il reste qu'il concerne des militaires et ne peut dès lors être refusé que si la loi autorisant ce refus est conforme au principe de légalité inscrit aux articles 12, 23 et 182 de la Constitution. Or, le pouvoir discrétionnaire du ministre est des plus amples et les exemples concrets montrent que l'objectif que constitue le seuil maximal de 5.000 officiers n'a pas été atteint, de proches collaborateurs du ministre ayant en août 2000 obtenu la décision qu'ils demandaient, alors qu'elle était refusée aux requérants, qui avaient introduit leur demande en 1997 et 1998.

Selon eux, il est discriminatoire que les conditions dans lesquelles s'exerce le droit à l'octroi d'un dégageant autre qu'un R.T.E.I.C.-(T.) ne soient pas applicables à l'octroi d'un R.T.E.I.C.-(T.).

Ils jugent mal fondés les arguments relatifs aux militaires âgés (dès lors que l'exclusion des médecins est générale, le refus général excluant les seuls médecins concerne également les médecins âgés) et au retrait d'une mesure de dégageant (le fait qu'une mesure de dégageant puisse être « retirée » légalement ne justifie pas en soi le refus de l'octroi de ce dégageant, mais au contraire il lève les ultimes hypothétiques obstacles à octroyer un dégageant).

- B -

*Les dispositions en cause*

B.1. Les articles 20, 27 et 43 de la loi du 25 mai 2000 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 énoncent :

« Art. 20. § 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.

§ 2. Les retraits temporaires d'emploi par interruption de carrière accordés pendant la période visée au § 3, alinéa 1er, obéissent aux dispositions régissant le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, à l'exception toutefois des dispositions fixées à l'article 21.

[...]»

« Art. 27. Dans la même loi, un article 15bis, rédigé comme suit, est inséré :

‘ Art. 15bis. § 1er. Les officiers qui le demandent peuvent obtenir du Ministre de la Défense une interruption de leur carrière.

§ 2. Toute interruption de carrière ou toute prolongation est sollicitée pour une durée de trois, six, neuf ou douze mois.

Sauf pour motifs exceptionnels à apprécier par le Ministre de la Défense, la durée de toutes les interruptions de carrière ne peut dépasser au total trente-six mois au cours de la carrière de l'officier.

§ 3. En cas de mobilisation ou en période de guerre, les officiers ne peuvent pas obtenir une interruption de leur carrière. Il en est de même pour les officiers qui en période de paix se trouvent dans la sous-position ‘ en engagement opérationnel ’ ou sont mis sur préavis en vue de cet engagement.

Les interruptions de carrière accordées prennent automatiquement fin, sans préavis, en période de guerre ou en cas de mobilisation.

En période de paix, les interruptions de carrière peuvent, dans des cas exceptionnels et pour autant que le besoin en personnel ne puisse être rencontré d’aucune autre manière, être retirées en cas d’engagement opérationnel ou de mise sur préavis en vue de cet engagement.

§ 4. L’officier qui interrompt sa carrière ne peut exercer ni par lui-même, ni par personnes interposées, aucun emploi, profession ou occupation public ou privé, sauf s’il les exerce gratuitement, ou s’il s’agit de l’exercice d’une activité indépendante.

Il ne peut en outre accepter aucun mandat ni prêter aucun service même gratuit dans une entreprise à but lucratif.

Toutefois, l’officier conserve le bénéfice d’une éventuelle dérogation particulière accordée conformément aux dispositions de l’article 19 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées, avant le début de l’interruption de carrière.

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. ’ »

« Art. 43. La présente loi produit ses effets le 20 août 1997. »

B.2.1. La première question préjudicielle et, dans sa première partie, la seconde question posée dans les affaires n<sup>os</sup> 2172, 2173 et 2178 ainsi que la question posée dans les affaires n<sup>os</sup> 2195 et 2217 portent sur la différence de traitement établie entre les justiciables qui ont et ceux qui n’ont pas introduit un recours en annulation contre des dispositions 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, entre-

temps abrogées et reprises dans les mêmes termes par des dispositions législatives; les premiers seraient discriminatoirement privés de la garantie juridictionnelle que constitue le recours en annulation au Conseil d'Etat.

Les questions précitées portent également sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'exclusion de certains officiers du système du retrait temporaire.

B.2.2. Par l'arrêt n° 52/99 de la Cour, l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 a été annulé en tant qu'il confirmait l'article 20, § 1er, alinéa 1er - s'agissant de l'exception qu'il porte ainsi que du 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 précité. Ces dispositions de l'arrêté royal ont été reprises, avec la même numérotation, par la loi du 25 mai 2000 réglant le même objet que ledit arrêté.

Ces annulations ont été fondées sur ce qu'il n'appartenait pas au législateur de confirmer un arrêté royal qui, sans habilitation expresse par la loi de pouvoirs spéciaux, affectait de manière fondamentale une matière que l'article 182 de la Constitution réservait explicitement au législateur.

B.2.3. Il ne peut être fait grief au législateur de régler - même en reproduisant les dispositions antérieures - une matière dans laquelle, précisément, il lui était reproché de ne pas être intervenu lui-même, fût-ce en habilitant expressément le Roi à la régler.

Il s'ensuit que, en reproduisant dans les lois du 25 mai 2000 les dispositions de l'arrêté du 24 juillet 1997 dont la confirmation avait été annulée par l'arrêt de la Cour n° 52/99, le législateur, loin de violer l'autorité de la chose jugée de cet arrêt, leur donne au contraire l'exécution qui s'impose.

B.2.4. Les requérants devant le Conseil d'Etat critiquent toutefois le fait que cette reprise, par le législateur, de dispositions réglementaires antérieures interférerait dans des procédures pendantes devant le Conseil d'Etat, procédures visant précisément à l'annulation  
ou à

l'inapplicabilité desdites dispositions réglementaires; c'est en particulier l'effet rétroactif, au 20 août 1997 - soit à la date d'entrée en vigueur de ces dispositions -, de cette reprise qui est critiqué.

La loi du 25 mai 2000 prévoit d'ailleurs l'abrogation expresse de l'arrêté royal du 24 juillet 1997, cette abrogation produisant également ses effets au 20 août 1997, du fait de la rétroactivité mentionnée ci-dessus.

B.2.5. Les travaux préparatoires de la loi du 25 mai 2000 en cause exposent les objectifs poursuivis par le législateur, tant à propos de la technique retenue que de l'effet rétroactif.

S'agissant de la procédure retenue, il a été exposé :

« Dans ce contexte, qui pose la question de la constitutionnalité de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 dans son ensemble, même si seules quelques dispositions mineures ont fait l'objet d'un arrêt d'annulation, il est préférable de faire explicitement confirmer par le législateur l'ensemble des dispositions édictées par l'arrêté royal querellé, par le vote d'un projet de loi explicite mais purement confirmative.

Il est en effet indispensable d'assurer la sécurité juridique et de garantir pleinement les droits et les situations juridiques nées au profit des différents militaires qui ont fait jusqu'à présent usage des régimes de travail à temps partiel (régime volontaire de travail de la semaine de 4 jours et régime du départ anticipé à mi-temps) et d'interruption de carrière, et de permettre la poursuite de ces régimes qui s'inscrivent dans le cadre de la diminution des effectifs militaires, en particulier en officiers et en sous-officiers afin de ramener leur enveloppe à 5.000 officiers et 15.000 sous-officiers, et de l'indispensable assainissement de la structure des âges. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 376/1°, p. 4, et n° 375/1°, p. 4)

S'agissant de la rétroactivité, il a été exposé :

« Les circonstances exceptionnelles qui donnent lieu à l'application d'un effet rétroactif de la présente loi sont les suivantes.

En premier lieu, il faut éviter à tout prix la désorganisation complète des forces armées qui serait provoquée par le retour inattendu à temps plein des militaires effectuant des

prestations dans un régime de travail à temps partiel ou bénéficiant d'une interruption de carrière, couplée à la brutale remontée des effectifs en personnel militaire.

[...]

L'intention essentielle n'est donc certainement pas d'intervenir dans des contentieux en cours, mais bien d'instaurer la sécurité juridique et de ne pas être confronté à une complète désorganisation des forces armées. C'est cet intérêt général exceptionnel qui justifie la rétroactivité.

[...]

De plus, il faut éviter l'impact budgétaire négatif qui serait créé par le retour visé ci-avant, et les conséquences individuelles au niveau social et familial de ce retour.

Enfin, il faut créer une base légale adéquate afin de pouvoir fournir une justification valable à l'égard de la Cour des comptes de toutes les décisions individuelles prises depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juillet 1997. » (*ibid.*, pp. 5 et 6)

B.2.6. Il ressort de ce qui précède que, par l'adoption de la loi en cause, le législateur a entendu, d'une part, éviter l'insécurité juridique - en particulier garantir les droits des bénéficiaires de mesures fondées sur l'arrêté du 24 juillet 1997, dont l'inconstitutionnalité avait été constatée par l'arrêt précité de la Cour - et, d'autre part, éviter les problèmes sociaux, organisationnels, budgétaires et comptables qu'impliquerait la remise en cause de mesures antérieurement accordées sur la base de cet arrêté.

B.2.7. S'il s'avère que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur, qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties offertes à tous.

Sans doute des dispositions législatives, qui reproduisent le contenu d'arrêtés royaux déferés à la censure du Conseil d'Etat et qui abrogent ceux-ci à leur date d'entrée en vigueur, ont-elles pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer, quant au fond, sur

l'irrégularité éventuelle de ces arrêtés royaux. La catégorie de citoyens auxquels ces arrêtés s'appliquaient est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

B.2.8. L'introduction de recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourraient être entachés les actes attaqués puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur lesdits recours.

Le législateur, en substituant la loi en cause du 25 mai 2000 aux dispositions correspondantes de l'arrêté du 24 juillet 1997, a donné l'exécution qui s'imposait à l'arrêt de la Cour n° 52/99. Pour ce motif, comme en considération des objectifs poursuivis par le législateur, inspirés de motifs relevant de l'intérêt général ainsi que du souci de protéger les bénéficiaires de mesures antérieures de dérogation, la substitution rétroactive est justifiée.

B.2.9. La Cour observe en outre que les requérants devant le Conseil d'Etat ont introduit devant elle, contre la loi en cause, des recours en annulation et des demandes de suspension qui démontrent que, si l'intervention du législateur est de nature à empêcher ces parties de faire censurer par le Conseil d'Etat les éventuelles irrégularités des arrêtés royaux confirmés, elle ne les prive pas du droit de demander à la Cour de constater l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a réglé lui-même la matière antérieurement réglée par le Roi. Les intéressés n'ont donc pas été privés de leur droit à une protection juridictionnelle effective.

D'autre part, cette substitution rétroactive ne fait pas naître d'insécurité juridique puisqu'elle reproduit des dispositions antérieures.

B.3. L'article 20, § 1er, de la loi en cause, en ce que, en ses alinéas 1er et 2, il prévoit, respectivement, l'exclusion des officiers médecins, pharmaciens, dentistes et vétérinaires ainsi

que la faculté pour le Roi de lever partiellement cette exclusion, reproduit l'article 20 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 réglant le même objet.

Le rapport au Roi précédant cet arrêté (*Moniteur belge* du 15 août 1997, p. 21078) commente comme suit ces dispositions :

« Au [§] 1er sont fixées les conditions pour pouvoir bénéficier du système. Cependant, pour des besoins d'encadrement spécifiques mais évidents, il est à remarquer qu'il convient d'éviter le départ du ' personnel médical opérationnel ' et donc [de] l'exclure du régime concerné, tout en favorisant le départ du personnel médical dont la spécialité ne correspond plus aux besoins du service médical restructuré. C'est pourquoi l'alinéa 2 dispose que le Roi peut lever l'exclusion (énoncée à l'alinéa 1er) pour certaines catégories d'officiers médecins, pharmaciens, dentistes et vétérinaires qu'Il détermine. »

En considération de l'objectif ainsi poursuivi - assurer le caractère opérationnel des forces armées en ne favorisant le départ que des seules catégories de militaires excédentaires -, l'exclusion par le législateur du bénéfice du R.T.E.I.C. des officiers médecins, pharmaciens, dentistes et vétérinaires constitue une différence de traitement fondée sur un critère pertinent, dès lors qu'il apparaissait que l'encadrement, s'agissant de ces catégories d'officiers, n'était pas excédentaire.

La différence de traitement ainsi opérée à l'égard des autres militaires n'est pas disproportionnée, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une exclusion absolue. Le Roi est en effet habilité à la lever en ce qui concerne ceux de ces officiers dont le maintien ne s'avérerait pas requis par le bon fonctionnement des services médicaux de l'armée. Il appartient au Roi, dans la mise en œuvre de cette compétence, de respecter les articles 10 et 11 de la Constitution, sous le contrôle des juridictions compétentes.

B.4.1. La seconde partie de la seconde question préjudicielle dans les affaires n<sup>os</sup> 2172, 2173 et 2178 semble fondée sur un grief tiré de ce que les officiers de carrière pourraient, en vertu des articles 20, § 2, et 27 de la loi en cause, se voir refuser l'octroi d'un retrait temporaire d'emploi pour interruption de carrière et ce, sur la base des critères retenus par le

ministre de la Défense nationale, alors même qu'ils rempliraient les conditions requises pour obtenir que leur demande de démission soit acceptée.

B.4.2. Exprimée en termes d'égalité, la question porte sur la comparaison de situations qui ne sont pas suffisamment comparables : la situation de l'officier qui quitte l'armée et celle de celui qui, continuant d'en faire partie, reste soumis aux droits et obligations prévus par son statut.

B.5.1. La troisième partie de la seconde question préjudicielle dans les affaires n<sup>os</sup> 2172, 2173 et 2178 semble fondée sur un grief tiré de ce que les officiers de carrière pourraient, en vertu des articles 20, § 2, et 27 de la loi du 25 mai 2000, se voir refuser un retrait d'emploi par interruption de carrière et ce, sur la base des critères retenus par le ministre de la Défense nationale, alors même qu'ils auraient le droit de bénéficier des régimes de disponibilité volontaire, de départ anticipé à mi-temps et de la semaine de quatre jours.

B.5.2. A peine de contester au législateur le droit de prévoir différents régimes de travail pour une même catégorie de personnes, il ne peut lui être fait grief de n'avoir pas subordonné l'octroi de ces différents régimes à des conditions identiques. Les requérants devant le Conseil d'Etat n'indiquent pas en quoi l'octroi du régime qu'ils souhaitent obtenir devrait être subordonné aux mêmes conditions que ceux auxquels ils le comparent. Ils indiquent certes que l'octroi du premier pourrait être refusé sur la base de critères retenus par le ministre de la Défense nationale; toutefois, le législateur n'est pas présumé autoriser les autorités auxquelles il confère une habilitation à ne pas se conformer aux articles 10 et 11 de la Constitution.

En outre, comme l'indique le Conseil des ministres, les différents régimes auxquels les requérants devant le Conseil d'Etat comparent celui organisé par les dispositions en cause sont eux-mêmes subordonnés à des limitations.

B.6. La combinaison des articles 10 et 11 de la Constitution avec les articles 12, 23, 108, 142, 160 et 182 de celle-ci ou avec des principes généraux de sécurité juridique ou de non-

rétroactivité n'est pas de nature à remettre en cause ce qui vient d'être dit. La Cour observe en particulier qu'en ce qui concerne les libertés publiques garanties par les articles 12 et 23 précités, les missions conférées à l'armée participent à la réalisation d'objectifs d'intérêt général qui supposent que son caractère opérationnel soit en tout temps garanti; certaines contraintes peuvent dès lors être imposées à ceux qui ont choisi la carrière militaire.

B.7. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 20, §§ 1er et 2, 27 et 43 de la loi du 25 mai 2000 « 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 » ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution pris isolément ou lus en combinaison avec les articles 12, 23, 108, 142, 160 et 182 de la Constitution, le principe de la sécurité juridique et le principe de l’interdiction de la rétroactivité.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l’article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d’arbitrage, à l’audience publique du 26 juin 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior