

Numéro du rôle : 4719
Arrêt n° 34/2010 du 22 avril 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 33 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (Modification de la loi du 12 juillet 1973 relative au statut des volontaires du cadre actif des Forces armées), introduit par Anje Ranson.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 mai 2009 et parvenue au greffe le 2 juin 2009, Anje Ranson, demeurant à 3650 Dilsen-Stokkem, Rijksweg 737, a introduit un recours en annulation de l'article 33 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (Modification de la loi du 12 juillet 1973 relative au statut des volontaires du cadre actif des Forces armées), publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2008, quatrième édition.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 3 mars 2010 :

- ont comparu :
- . Me P. Malumgré, avocat au barreau de Hasselt, pour la partie requérante;
- . le colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne l'intérêt

A.1.1. La partie requérante avance que l'article 33, attaqué, de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) a pour effet de lui faire perdre 54 mois d'ancienneté pour la promotion ultérieure dans le cadre de carrière des militaires, de sorte qu'elle subit un préjudice tant matériel que moral.

La disposition attaquée aurait été adoptée par le législateur dans le but de faire rejeter comme non fondé le recours en annulation qu'elle a introduit auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat contre la décision du ministère de la Défense nationale entraînant pour elle une perte d'ancienneté de 54 mois pour une promotion au grade supérieur.

A.1.2. La partie requérante estime que l'article 33 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil et avec les principes constitutionnels de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité, parce qu'il modifie l'effet dans le temps de l'article 7bis de la loi du 12 juillet 1973, de sorte qu'il est porté atteinte à des droits déjà acquis.

Selon la partie requérante, l'article 33 de la loi du 22 décembre 2008 fait naître une différence de traitement imprévisible et injustifiée entre les procédures dans lesquelles la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat s'est déjà prononcée (cf. arrêt n° 181.152 du 17 mars 2008) et les procédures dans lesquelles un recours en annulation est encore pendant. La procédure engagée par la requérante en 2002 devra être rejetée comme non fondée, de sorte que la requérante perdra définitivement 54 mois d'ancienneté, alors que, du fait de l'arrêt n° 181.152 du Conseil d'Etat, son collègue militaire ne perd pas ces mois d'ancienneté.

Dans son avis relatif à la disposition attaquée, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré ce qui suit :

« En ce que la mesure envisagée à l'article 64 de l'avant-projet doit produire ses effets le 15 août 1994, il va de soi que cette rétroactivité doit pouvoir être dûment justifiée au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, et aucune circonstance ne peut justifier que le législateur porte atteinte à d'éventuelles décisions judiciaires passées en force de chose jugée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 280).

Selon la requérante, il n'existe par conséquent aucune justification pertinente quant à la rétroactivité de la disposition litigieuse.

A.2. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que la partie requérante se fonde sur une interprétation erronée de l'article 33 de la loi du 22 décembre 2008. La partie requérante affirme que la disposition attaquée a pour effet de lui faire perdre 54 mois d'ancienneté pour une promotion ultérieure mais, selon le Conseil des ministres, cette assertion est incorrecte. L'article 33 de la loi précitée prévoit uniquement que l'ancienneté dans le grade de caporal ou dans un grade équivalent du volontaire de complément admis dans la catégorie des volontaires de carrière ne peut prendre court à une date antérieure à celle des volontaires de carrière du recrutement normal.

En outre, la perte d'ancienneté subie par la partie requérante résulte d'une décision administrative du 30 avril 2002, attaquée devant le Conseil d'Etat et fondée sur l'article 6 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 relatif au passage au sein de la même catégorie de personnel et à la promotion sociale vers une catégorie de personnel supérieure.

Même s'il était admis que la perte d'ancienneté de 54 mois découle de l'article 33, il conviendrait néanmoins de constater que la partie requérante a omis d'attaquer l'article 51 de la loi du 22 décembre 2008, qui fait rétroagir l'article 33, de sorte que la requérante n'a pas intérêt au recours qu'elle a introduit.

A.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante confirme que, selon elle, l'article 33 règle l'effet dans le temps de l'article 7bis de la loi du 12 juillet 1973, de sorte que seul cet article attaqué, et non l'article 51, porte atteinte aux droits déjà acquis antérieurement.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 33 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I). Cet article dispose :

« L'article 7bis de la loi du 12 juillet 1973 relative au statut des volontaires du cadre actif des Forces armées, inséré par la loi du 20 mai 1994, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ L’ancienneté dans le grade de caporal ou dans un grade équivalent du volontaire de complément admis dans la catégorie des volontaires de carrière ne peut prendre cours à une date antérieure à celle du volontaire de carrière du recrutement normal. Le Roi fixe les modalités relatives à la prise de cours de cette ancienneté. ’ ».

B.1.2. L’article 51 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) dispose :

« L’article 33 produit ses effets le 15 août 1994 ».

Quant à l’intérêt de la partie requérante

B.2.1. Le Conseil des ministres estime que la partie requérante n’a pas intérêt au recours en annulation qu’elle a introduit, au motif, d’une part, que la perte d’ancienneté ne découle pas de l’article 33 attaqué mais du Bulletin du personnel du ministère de la Défense du 30 avril 2002 et que, d’autre part, s’il était admis que la perte d’ancienneté résulte néanmoins de l’article 33, la rétroactivité de ce dernier lui est conférée par l’article 51 de la loi précitée, lequel n’est toutefois pas attaqué.

B.2.2. Bien que la perte d’ancienneté de la partie requérante découle en soi du Bulletin du personnel du 30 avril 2002, contre lequel un recours en annulation a été introduit devant le Conseil d’Etat, l’article 33 attaqué de la loi du 22 décembre 2008 constitue le fondement légal de l’ancienneté fixée dans l’acte administratif attaqué. L’article 51 de la loi précitée a pour conséquence que le nouveau régime d’ancienneté s’applique non seulement aux situations futures, mais également, à partir du 15 août 1994, à tous les calculs de l’ancienneté dans le grade de caporal lors du passage de volontaire de complément à volontaire de carrière.

Si l’article 33 litigieux était annulé, le Bulletin du personnel attaqué perdrait son fondement légal, ce qui aurait pour conséquence que la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat pourrait annuler la décision attaquée.

B.2.3. Par conséquent, la partie requérante a intérêt au recours qu'elle a introduit.

B.3. Il est demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de l'article 33 de la loi du 22 décembre 2008 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil et avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité, en ce que l'article attaqué modifie les effets dans le temps de l'article 7*bis* de la loi du 12 juillet 1973, ce qui porterait atteinte à des droits acquis.

B.4.1. L'article 33 attaqué a pour objectif de conférer un fondement légal, conforme à l'article 182 de la Constitution, à la limitation d'ancienneté, telle qu'elle a été fixée par l'article 6 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 relatif au passage au sein de la même catégorie de personnel et à la promotion sociale vers une catégorie de personnel supérieure et, auparavant, par l'article 45*bis* de l'arrêté royal du 11 juin 1974 relatif au statut des volontaires du cadre actif des forces armées.

Le législateur entendait remédier à l'insécurité juridique qui était apparue à la suite de l'arrêt n° 181.152 du 17 mars 2008 de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat :

« Le présent article donne une base légale plus solide à l'habilitation au Roi de pouvoir déterminer les règles relatives à la fixation de la date de départ de l'ancienneté dans le grade de caporal ou dans un grade équivalent de volontaire de complément qui effectue le passage vers la catégorie des volontaires de carrière.

Dans l'arrêt numéro 181.152 du 17 mars 2008, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat constate un manque de base légale pour l'exécution de la compétence du Roi relative à la détermination d'une perte d'ancienneté de 54 mois dans le grade de caporal lors du passage de volontaire de complément vers volontaire de carrière visée à l'article 6 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 relatif au passage au sein de la même catégorie de personnel et à la promotion sociale vers une catégorie de personnel supérieure. La loi du 12 juillet 1973 relative au statut des volontaires du cadre actif des forces armées ne donne ni l'habilitation de régler l'ancienneté de l'ex-volontaire de complément, actuellement volontaire de carrière autrement que celle du volontaire de carrière du recrutement normal, ni l'habilitation de déterminer des dérogations aux dispositions de la loi précitée du 12 juillet 1973.

Ne pas appliquer la perte d'ancienneté de 54 mois lors du passage de volontaire de complément vers volontaire de carrière crée une discrimination dans le chef des volontaires de carrière du recrutement normal. L'ex-volontaire de complément bénéficierait d'une carrière accélérée, uniquement sur base d'un passage vers la catégorie des volontaires de carrière.

Le présent article vise à restaurer la sécurité juridique pour la Défense et pour les volontaires concernés par l'insertion d'une base légale suffisante dans la loi précitée du 12 juillet 1973. La disposition permet ainsi de tenir compte de la critique formulée par le Conseil d'Etat tout en maintenant la mesure contestée portant la perte d'ancienneté de 54 mois dans le grade de caporal pour les volontaires de complément lors du passage vers la catégorie des volontaires de carrière. La portée rétroactive donnée à cette disposition est justifiée aux commentaires de l'article 48 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, pp. 29-30).

B.4.2. Le législateur a justifié la rétroactivité de l'article 33 précité comme suit :

« Le présent article détermine la mise en vigueur de la disposition du projet de loi avec effet rétroactif jusqu'au 15 août 1994, jour où la disposition relative à la perte d'ancienneté de 54 mois lors du passage de volontaire de complément vers volontaire de carrière est mise en vigueur par l'arrêté royal du 11 août 1994 mettant en vigueur certaines dispositions relatives aux statuts du personnel militaire.

La portée rétroactive donnée à cette disposition répond à un objectif d'intérêt général puisqu'elle tend à éviter une discrimination dans le chef des volontaires de carrière du recrutement normal. Comme expliqué dans le commentaire de l'article 30, ceux-ci se verraient dépassés à l'avancement par les ex-volontaires de complément issus du recrutement exceptionnel, uniquement sur la base du passage de ces derniers vers la catégorie des volontaires de carrière. Or, depuis l'instauration de la possibilité de passer du cadre de complément au cadre de carrière, il n'a jamais été dans l'intention de l'administration de donner aux ex-volontaires de complément une carrière accélérée (cf. l'article 45*bis* de l'arrêté royal du 11 juin 1974 relatif au statut des volontaires de carrière des forces terrestre, aérienne et navale et service médical, abrogé et remplacé par l'article 6 de l'arrêté précité du 9 juin 1999). Dans ce sens, la mesure envisagée n'a pas pour conséquence de porter atteinte à d'éventuels droits acquis ni de violer le principe général de droit de la sécurité juridique et de non discrimination. On peut dès lors considérer que l'adoption de la disposition est une régularisation purement formelle, puisqu'elle ne modifie en rien les droits des individus. La rétroactivité ne portera pas atteinte à d'éventuelles décisions judiciaires passées en force de chose jugée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, pp. 38-39).

B.5.1. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.5.2. L'institution avec effet rétroactif, par le législateur, d'une base légale suffisante pour la perte d'ancienneté des volontaires de complément qui sont passés dans le cadre des volontaires de carrière et, par conséquent, la reproduction partielle de l'arrêté royal précité du 9 juin 1999 dans une loi ont pour effet que le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux ne peuvent plus se prononcer sur la légalité des dispositions reprises dans la loi et des décisions qui reposent sur ces dernières.

B.5.3. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée que le législateur a voulu éviter en particulier l'insécurité juridique et la discrimination des volontaires de carrière du recrutement normal par rapport aux anciens volontaires de complément, telle qu'elle résulte de l'arrêt n° 181.152 du Conseil d'Etat. L'absence de fondement légal ne peut avoir pour conséquence que le législateur se trouve dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique apparue à la suite de cet arrêt et à l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat.

B.5.4. Enfin, la disposition attaquée n'est pas source d'insécurité juridique. Malgré son caractère rétroactif, elle ne contient pas de disposition qui ne figurait pas dans les arrêtés royaux précités, de sorte qu'elle n'a fait que confirmer des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.

B.5.5. Il découle de ce qui précède que le législateur a pris des mesures dictées par des motifs impérieux d'intérêt général.

B.6. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 22 avril 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt