

Numéros du rôle : 6310,
6311, 6312 et 6313

Arrêt n° 156/2016
du 8 décembre 2016

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par quatre arrêts, n^{os} 233.064, 233.062, 233.067 et 233.066, du 27 novembre 2015 en cause respectivement de Valentin Meys, Tobias Kleines, Harold Mahaux et David Jost contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 9 décembre 2015, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire, publiée au *Moniteur belge* du 12 février 2010, modifiant l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires (...) en prévoyant qu'est tenu de rembourser une partie des traitements perçus durant la formation tout candidat dont l'engagement ou le rengagement est résilié pour une autre raison que l'inaptitude médicale, qui cesse d'être candidat militaire du cadre actif et qui, notamment, a acquis dans la qualité de candidat officier de carrière, au moins soixante crédits à l'Ecole royale militaire ou dans une autre institution de l'enseignement supérieur alors qu'antérieurement l'obligation de remboursement n'existait que si l'élève n'achevait pas sa période de rendement après l'obtention d'un diplôme de bachelier ou de master, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec le principe de sécurité juridique en ce que cette disposition s'applique de la même manière à ceux qui s'étaient engagés à l'armée sous l'empire de la loi ancienne et avaient déjà obtenu, au moment de l'entrée en vigueur, soixante crédits mais n'avaient pas obtenu le grade de bachelier ou de master et aux autres candidats qui se sont engagés après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et étaient, dès lors, parfaitement informés des conséquences liées à l'acquisition de soixante crédits s'agissant de l'obligation de remboursement, et en ce que le remboursement partiel concerne indistinctement les traitements perçus par le candidat militaire avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 ?

2. L'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire, publiée au *Moniteur belge* du 12 février 2010, modifiant l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires (...) en prévoyant qu'est tenu de rembourser une partie des traitements perçus durant la formation tout candidat dont l'engagement ou le rengagement est résilié pour une autre raison que l'inaptitude médicale, qui cesse d'être candidat militaire du cadre actif et qui, notamment, a acquis dans la qualité de candidat officier de carrière, au moins soixante crédits à l'Ecole royale militaire ou dans une autre institution de l'enseignement supérieur alors qu'antérieurement l'obligation de remboursement n'existait que si l'élève n'achevait pas sa période de rendement après l'obtention d'un diplôme de bachelier ou de master, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec le principe de sécurité juridique en ce que cette disposition s'applique de la même manière à ceux qui s'étaient engagés à l'armée sous l'empire de la loi ancienne et aux autres candidats qui se sont engagés après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et étaient, dès lors, parfaitement informés des conséquences liées à l'acquisition de soixante crédits s'agissant de l'obligation de remboursement, et en ce que le remboursement partiel concerne indistinctement les

traitements perçus par le candidat militaire avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6310, 6311, 6312 et 6313 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Valentin Meys, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;
- Tobias Kleines, assisté et représenté par Me J.-F. Jaminet, avocat au barreau de Liège;
- Harold Mahaux, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me F. Belleflamme, avocat au barreau de Bruxelles;
- David Jost, assisté et représenté par Me J.-F. Jaminet;
- Joachim Lebrun, assisté et représenté par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par le major V. De Saedeleer, le capitaine-commandant M. Kerckhofs et le lieutenant M. Fontaine.

Par ordonnance du 21 septembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 octobre 2016 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 19 octobre 2016.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Les requérants devant le Conseil d'Etat demandent l'annulation d'un arrêté royal leur refusant une exonération, pour raisons sociales exceptionnelles, du remboursement des traitements perçus pendant leur formation à l'Ecole royale militaire.

Dans l'affaire n° 6310, le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 28 février 2007 « fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées », notamment son article 184, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » et de l'excès de pouvoir. Dans son dernier mémoire, il précise que la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire revêt un caractère discriminatoire en ce qu'elle ne prévoit aucune disposition transitoire, de sorte qu'il est, en raison de sa réussite à concurrence de soixante crédits, soumis à l'obligation de remboursement alors même que lorsqu'il s'est engagé en qualité de candidat militaire, une telle obligation n'existait que si le candidat militaire terminait avec fruit son cycle d'études. Il sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

Dans l'affaire n° 6311, le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 précitée et des principes de sécurité juridique, de confiance légitime et de proportionnalité. Il fait également valoir que la loi du 10 janvier 2010 précitée ne comporte aucune disposition transitoire, de sorte que l'application immédiate du nouveau régime revêt un caractère discriminatoire, dès lors qu'au moment où il a entamé des études de candidat officier ainsi qu'au moment où il a décidé de poursuivre la deuxième année de formation, l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 « relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation » n'imposait aucune obligation de remboursement d'une partie du traitement perçu pendant la formation s'il était mis fin à celle-ci avant qu'elle ne soit terminée, pour autant que le candidat officier ne soit pas titulaire du diplôme de candidature (actuellement, du diplôme de bachelier).

Dans l'affaire n° 6312, le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que des principes de sécurité juridique et de confiance. Il fait valoir que l'article 183 de la loi du 28 février 2007, sur lequel se fonde l'acte attaqué, trouve à s'appliquer à la situation de personnes qui, comme lui, avaient, au moment où cette législation est entrée en vigueur, déjà acquis soixante crédits. Il soutient qu'en ne créant pas de régime transitoire pour ces personnes, la loi les traite de la même manière que celles qui, au moment de son entrée en vigueur, ne s'étaient pas encore engagées ou n'avaient pas encore obtenu soixante crédits.

Dans l'affaire n° 6313, le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 précitée et des principes de sécurité juridique, de confiance légitime et de proportionnalité. Il fait valoir que la loi du 10 janvier 2010 précitée ne comporte aucune disposition transitoire, de sorte que l'application immédiate du nouveau régime revêt un caractère discriminatoire, dès lors qu'au moment où il a entamé ses études de candidat officier ainsi qu'au moment où il a décidé de poursuivre la deuxième année de formation, l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 précitée n'imposait aucune obligation de remboursement d'une partie du traitement perçu pendant la formation s'il était mis fin à celle-ci avant qu'elle ne soit terminée, pour autant que le candidat officier ne soit pas titulaire d'un diplôme de candidature (actuellement, diplôme de bachelier).

Dans ses arrêts, le Conseil d'Etat relève que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 28/2002 du 30 janvier 2002 faisait suite à l'adoption de la loi du 16 mars 2000, précitée. La Cour a estimé que la modification législative se trouvait dans le prolongement du système déjà applicable qui soumettait à une obligation de remboursement d'une partie des frais de formation les candidats qui, ayant obtenu un diplôme durant leur formation, ne respectent pas la période de rendement. Le Conseil d'Etat relève que « le nouveau régime instauré par la loi du 10 janvier 2010 précitée a pour conséquence de soumettre dorénavant à une obligation de remboursement les candidats qui ont échoué à leur formation tout en ayant réussi au moins soixante crédits ». Il résulte de ce nouveau régime qu'une résiliation de l'engagement à la suite d'un échec du candidat pourra dorénavant exposer ce dernier à une obligation de remboursement, ce qui ne peut être analysé comme un simple prolongement du système préexistant. Le Conseil d'Etat relève ensuite que le nouveau régime est susceptible d'être appliqué à des candidats militaires qui ont signé leur engagement avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, soit avant le 22 février 2010, et que parmi ces candidats, certains avaient éventuellement déjà obtenu soixante crédits au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Compte tenu de ces différentes situations possibles, le Conseil d'Etat estime que l'absence de dispositions transitoires accompagnant l'entrée en vigueur de l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 précitée pourrait être de nature à créer des différences de traitement. Il décide dès lors de poser les questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

III. En droit

- A -

Position des requérants dans les affaires n^{os} 6310 et 6312

A.1.1. Les requérants devant le Conseil d'Etat dans les affaires n^{os} 6310 et 6312 relèvent que les articles 5 et 13 de la loi du 10 janvier 2010 sont entrés en vigueur dans le courant de leur deuxième ou troisième (seconde deuxième) année d'études à l'Ecole royale militaire (ci-après : l'ERM). Alors que l'obligation de remboursement était auparavant subordonnée à l'obtention du diplôme, la seule réussite de 60 crédits, ce qui correspond à une année d'études, fonde dorénavant une obligation de remboursement. Ils relèvent que l'article 183 de la loi du 28 février 2007 et l'article 7 de la loi du 16 mars 2000, tel qu'instauré par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010, identiquement rédigés, traitent de la même manière des personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions, avaient déjà été engagées à l'armée, sous l'empire des anciennes dispositions, et les personnes qui se sont engagées à l'armée après cette entrée en vigueur. Or, ces personnes sont manifestement dans des situations différentes. L'engagement ou la poursuite des études s'apprécie en effet différemment selon que l'obligation de remboursement survient après l'obtention d'un titre académique au bout de, à tout le moins, trois années d'études ou déjà après l'acquisition de soixante crédits. Il en va d'autant plus ainsi que les requérants se sont engagés sous l'empire des dispositions anciennes et ont acquis soixante crédits sous l'empire de ces dispositions. Ils n'ont par ailleurs pas décidé de la fin de leur engagement.

A.1.2. Selon les parties, si on admet la comparabilité de ces deux catégories de personnes, il faut considérer que la nouvelle obligation de remboursement a des effets manifestement disproportionnés pour ceux qui s'étaient engagés ou avaient déjà acquis soixante crédits avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010 et qui n'ont pas pu prévoir les conséquences de leurs décisions. Le législateur ne peut, « sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe de sécurité juridique, donner *a posteriori* des conséquences imprévisibles » aux actes posés par ces personnes. S'il est loisible au législateur « de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant » d'autres dispositions, il lui appartient de prévoir des dispositions transitoires dans les cas où l'application immédiate de la loi nouvelle porterait une atteinte excessive à des intérêts publics ou privés. L'inconstitutionnalité de la disposition en cause apparaît avec évidence si on prend en considération l'arrêt de la Cour n^o 28/2002 du 30 janvier 2002. Les requérants devant le Conseil d'Etat n'ont pas obtenu de diplôme ou de certificat. Ils n'ont donc tiré aucun avantage du temps passé à l'ERM, ne fût-ce qu'en termes de dispenses dans le cadre leurs études actuelles. De même, les conséquences de l'engagement puis de l'acquisition de crédits n'étaient aucunement prévisibles pour eux.

A.1.3. Les parties relèvent enfin qu'il n'y a pas lieu d'opérer de distinction entre les traitements reçus avant ou après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, dès lors que les personnes visées ont décidé de leur engagement sous l'empire des dispositions anciennes et étaient bien lancées dans leurs études. Il ne peut être raisonnablement attendu de ces personnes que, en plein milieu d'une année d'études et alors qu'une ou plusieurs années d'études ont déjà été réussies, elles quittent l'ERM en vue de limiter le montant qui leur sera réclamé. Il en va d'autant plus ainsi que, aux termes des nouvelles dispositions, ces personnes auraient de toute façon été redevables de montants importants vis-à-vis de l'Etat. Davantage, ces personnes auraient de la sorte perdu toute chance de réussir leur année ou leurs études, réussite qui leur aurait permis de poursuivre leur carrière à l'armée et de n'être redevables d'aucune somme envers l'Etat belge. Les personnes visées se trouvent confrontées à une demande de remboursement très importante qui n'existait pas auparavant, alors qu'elles n'ont tiré aucun bénéfice de leur formation et ne sont du reste pas en mesure de la valoriser, notamment économiquement.

Position des requérants devant le Conseil d'Etat dans les affaires n^{os} 6311 et 6313

A.2.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat dans l'affaire n^o 6311 relève que c'est la première des deux questions préjudicielles qui concerne plus spécifiquement sa situation. La disposition en cause est entrée en vigueur alors qu'il avait déjà entamé sa deuxième année de formation. Il a pour sa part mis fin à cette formation avant de passer les examens de deuxième année.

Le requérant devant le Conseil d'Etat dans l'affaire n° 6313 a réussi avec grande distinction ses deux premières années d'études à l'ERM. Il a choisi l'option mécanique (force aérienne) comme étant celle dans laquelle il souhaitait poursuivre son cursus académique. Premier de sa promotion, il devait se voir attribuer par priorité l'option de son premier choix. Cela n'a pas été le cas parce que l'option mécanique a été supprimée. Afin de poursuivre son cursus en mécanique, il a décidé de quitter l'ERM et de poursuivre un cursus en mécanique au sein de l'Université catholique de Louvain.

A.2.2. Les requérants devant le Conseil d'Etat dans les affaires n°s 6311 et 6313 relèvent que la *ratio legis* de la loi en cause tient au fait qu'une année d'études réussie à l'ERM peut être valorisée au sein d'un autre établissement d'enseignement, dès lors qu'à la suite des modifications apportées à l'enseignement supérieur par la réforme de Bologne, la progression dans les études se mesure à l'aide de crédits. Les parties relèvent que cette motivation est tout à fait étrangère à l'obligation de rendement qui justifiait l'obligation de rembourser. Dès lors, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 28/2002 précité n'est pas transposable en l'espèce. Les parties relèvent que le décret du 31 mars 2004 « définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités » a quant à lui expressément prévu, à l'époque de son entrée en vigueur, des dispositions transitoires en faveur des étudiants ayant déjà entamé un cycle d'études. Ils ont poursuivi leur cursus sur la base de l'ancienne législation.

A.2.3. Les parties relèvent que l'application immédiate, sans disposition transitoire ou sans disposition dérogatoire, de la disposition en cause crée une différence de traitement au détriment des étudiants qui ont débuté leur formation militaire avant l'entrée en vigueur de la loi, qui n'étaient pas titulaires du diplôme de bachelier et qui étaient soit détenteurs de 60 crédits, comme le requérant devant le Conseil d'Etat dans l'affaire n° 6311, soit pas encore détenteurs de 60 crédits comme le requérant dans l'affaire n° 6313 qui était en première année de formation à ce moment. Ces étudiants n'ont plus la possibilité de mettre fin à la formation avant l'obtention de leur diplôme de bachelier sans obligation de remboursement, alors que cette possibilité leur était offerte au moment où ils ont débuté la formation à l'armée. Contrairement aux candidats qui se sont engagés à l'armée après l'entrée en vigueur de la loi, en toute connaissance de cause, les candidats qui se sont engagés avant l'entrée en vigueur de la loi doivent subir, en cours d'engagement, un durcissement de la règle en matière de remboursement. L'obligation de remboursement partiel vaut pour les traitements perçus depuis le début de la formation et pas seulement pour ceux qui sont perçus depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Les étudiants qui avaient déjà obtenu 60 crédits lors de l'entrée en vigueur de la loi en cause, comme le requérant dans l'affaire n° 6311, n'ont en plus aucune possibilité d'échapper à l'obligation de remboursement en arrêtant leurs études, contrairement aux étudiants qui n'ont pas encore obtenu les 60 crédits et qui peuvent décider d'y mettre fin avant d'obtenir ces 60 crédits.

Selon les parties, les différences de traitement ne sont pas justifiées. Le législateur n'a pas précisé pourquoi la nouvelle loi devait être rendue applicable directement aux situations nées sous l'empire de la loi ancienne. L'application de la nouvelle loi aux candidats ayant débuté leur formation avant l'entrée en vigueur de la loi est contraire aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique et au principe d'égalité de traitement. Si les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ne peuvent pas empêcher le législateur de modifier une loi, ils imposent qu'il tienne compte de la situation particulière des citoyens et de leurs attentes légitimes. La Cour constitutionnelle a déjà été amenée à censurer différentes modifications législatives qui portaient atteinte au principe de sécurité juridique combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon la jurisprudence de la Cour, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime sont bafoués, sauf s'il existe des motifs impérieux d'intérêt général susceptibles de justifier l'absence de régime transitoire. En l'espèce, le principe de sécurité juridique a été méconnu. Aucun élément ne justifie la différence de traitement entre les catégories d'étudiants visées par les questions préjudicielles.

Position de la partie intervenante Joachim Lebrun

A.3.1. Joachim Lebrun demande à intervenir dans la procédure devant la Cour. Il a introduit un recours auprès du Conseil d'Etat demandant l'annulation d'un arrêté royal qui refuse de l'exonérer du remboursement d'une partie du traitement net perçu durant sa formation à l'ERM. Admis comme candidat-officier de carrière des forces armées en date du 1er septembre 2009, il a perdu cette qualité en date du 7 décembre 2013 pour insuffisance dans les résultats académiques. Il a demandé au Conseil d'Etat de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle qui sont semblables aux questions posées dans la présente affaire. Comme les autres requérants concernés, il est confronté à une législation plus contraignante quant à l'obligation de remboursement.

A.3.2. La partie intervenante rappelle que parmi les droits et libertés reconnus aux Belges selon l'article 11 de la Constitution, figurent le droit de propriété, le droit de disposer de son traitement et les droits économiques et sociaux visés à l'article 23 de la Constitution ainsi que les principes généraux de sécurité juridique et de confiance légitime. Toute limitation de ces droits et principes généraux s'interprète restrictivement. Toute restriction du droit de propriété et du droit de disposer du traitement perçu ne peut être en outre instaurée que dans la stricte mesure nécessaire. L'article 23 de la Constitution consacre une clause de *standstill* dans l'exercice des droits économiques et sociaux.

A.3.3. Les requérants devant le Conseil d'Etat ont été confrontés à une modification très défavorable de leur statut. Pareille régression constitue une méconnaissance des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, du droit de propriété, des principes généraux de sécurité juridique, de légitime confiance et de non-rétroactivité et du droit de disposer de son traitement, garanti par l'article 3 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs. L'obligation de *standstill* garantie par l'article 23 de la Constitution est aussi méconnue. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 28/2002 déjà cité, la partie relève que le législateur a aggravé le statut des candidats-militaires et que la disposition en cause présente un caractère déraisonnable pour les candidats qui ont été admis avant l'entrée en vigueur de ce nouveau régime dès lors qu'ils ignoraient, lors de leur admission, l'existence d'une obligation de remboursement qui peut aller jusqu'à 50 000 euros. La partie intervenante relève que la disposition en cause ne se trouve pas dans le prolongement de l'ancienne réglementation, à la différence de celle qui a été contrôlée par la Cour dans son arrêt n° 28/2002. L'assiette de la nouvelle obligation est particulièrement conséquente et contraignante, l'obligation de remboursement s'élevant à 73 % des traitements nets payés pendant la formation. Le principe d'égalité commandait de ne pas traiter de la même manière ceux qui s'étaient déjà engagés comme candidats-militaires du cadre actif sous l'empire de la loi ancienne et les candidats qui se sont engagés après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et qui sont dès lors parfaitement informés des conséquences liées à l'acquisition de 60 crédits quant à l'obligation de remboursement.

A.3.4. La partie intervenante relève enfin qu'il est vain de soutenir que le Roi peut exonérer de tout ou partie du remboursement le candidat-militaire qui en fait la demande, puisque les dossiers des parties requérantes et de la partie intervenante révèlent qu'une telle demande a été rejetée. Selon les arrêtés attaqués, ces demandes ne font pas valoir des raisons sociales exceptionnelles. La circonstance de la modification de la loi durant les études ne constitue pas une telle raison.

Position du Conseil des ministres

A.4.1. Le Conseil des ministres relève tout d'abord que la première question préjudicielle vise l'hypothèse d'un candidat-officier qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010, est en deuxième ou en troisième année d'études et n'est pas encore titulaire d'un diplôme. La deuxième question vise pour sa part l'hypothèse d'un candidat officier qui est en première année d'études et n'a pas encore acquis 60 crédits lors de l'entrée en vigueur de la loi du 10 janvier 2010. Le Conseil des ministres estime qu'il n'y a pas de différence substantielle entre les deux questions et qu'elles peuvent faire l'objet d'une même analyse.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, la modification apportée par la disposition en cause ne porte pas une atteinte excessive au principe de confiance légitime. Tout d'abord, la loi en cause ne revient pas sur le principe de l'obligation de remboursement, qui existait déjà sous l'empire de la loi du 16 mars 2000, mais elle en assouplit seulement les conditions en réduisant le délai à partir duquel l'obligation est susceptible de s'appliquer. La Cour a validé le principe de cette obligation financière par son arrêt n° 28/2002 précité. L'analyse des travaux préparatoires de la loi en cause montre que le législateur n'a pas changé d'objectif et qu'il a voulu adapter la législation au nouvel environnement scolaire, qui permet désormais de valoriser une formation supérieure dès l'acquisition de 60 crédits d'études. Les attentes légitimes d'un militaire qui entreprend des études à l'ERM ne sont normalement pas d'échapper à une obligation de rembourser une partie des frais consentis par la collectivité pour lui permettre d'acquérir cette formation, lorsqu'il décide d'interrompre ses études à l'ERM pour une raison autre que l'incapacité médicale. Etant donné qu'en entreprenant ses études, le militaire savait qu'il s'exposait à une obligation de remboursement, il ne voit pas ses attentes déjouées par le fait que cette obligation s'impose dès l'obtention de 60 crédits plutôt que dès l'obtention d'un diplôme de candidat. La modification litigieuse se trouve donc dans le prolongement de la réglementation qui existait. Le Conseil des ministres se réfère dès lors à l'arrêt n° 28/2002 précité par lequel la Cour a considéré qu'il n'y avait pas de violation du principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

A.4.3. Le Conseil des ministres relève enfin que si la Cour devait considérer que l'application immédiate de la nouvelle loi porte atteinte aux espérances légitimes des candidats militaires qui avaient entrepris un cycle d'études avant son entrée en vigueur, l'analyse des travaux préparatoires de la loi litigieuse montre qu'il existe en tout état de cause des motifs impérieux d'intérêt général justifiant que le législateur n'ait pas prévu de dispositions transitoires.

Le Conseil des ministres invoque à cet égard l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi et la manière dont l'urgence est justifiée. Le législateur a pris en compte le fait que les élèves qui quittent l'ERM disposent d'un certain nombre de crédits qu'ils peuvent faire valoir dans d'autres établissements d'enseignement afin d'obtenir des dispenses. Le législateur s'est aussi basé sur le constat qu'un certain nombre d'élèves échouent intentionnellement avant d'être tenus au remboursement et qu'ils font ainsi payer une partie de leurs études par la Défense sans avoir l'intention de devenir officier. Le législateur a donc jugé nécessaire de se doter d'un moyen légal pour mettre fin à cette pratique avant la fin de l'année académique en cours. Il a aussi pris en compte le fait que cette mesure a un impact budgétaire positif.

Réponse des requérants dans les affaires n^{os} 6310 et 6312

A.5. Les requérants dans les affaires n^{os} 6310 et 6312 soulignent que la nouvelle obligation de remboursement instaurée par la disposition en cause ne consiste pas en une simple adaptation du système préexistant mais modifie fondamentalement la situation des requérants qui se trouvent soudainement confrontés à une obligation qui n'a pas pu être prévue. Le Conseil d'Etat le relève d'ailleurs dans l'arrêt qui pose les questions préjudicielles lorsqu'il précise que le nouveau régime ne peut être analysé comme un simple prolongement du système préexistant. Les considérations du Conseil des ministres visent uniquement la situation d'un candidat qui décide d'interrompre sa formation pour la poursuivre dans le secteur privé. Or, les requérants n'ont pas choisi de mettre un terme à leur engagement; ils ont été confrontés à la résiliation de cet engagement et aux conséquences qui en découlent, conséquences qui étaient imprévisibles tant lorsqu'ils se sont engagés que lorsqu'ils ont acquis les 60 crédits.

Réponse des requérants dans les affaires n^{os} 6311 et 6313

A.6. Les requérants dans les affaires n^{os} 6311 et 6313 relèvent tout d'abord que la distinction faite par le Conseil des ministres entre les candidats-officiers qui sont en deuxième ou troisième année d'études et ceux qui sont en première année d'études et qui n'ont pas encore acquis 60 crédits ne ressort pas du libellé des questions préjudicielles. Cette manière de résumer les questions préjudicielles n'est pas exacte. Ainsi le Conseil des ministres assimile un candidat ayant obtenu 60 crédits à un candidat de deuxième ou troisième année d'études, alors qu'un candidat peut avoir obtenu 60 crédits sans être inscrit en deuxième ou troisième année d'études.

Les parties relèvent par ailleurs que la disposition en cause modifie le système applicable et le durcit. Le but de la modification législative n'est pas d'assouplir les conditions de l'obligation de remboursement en réduisant le délai à partir duquel l'obligation est susceptible de s'appliquer. Au contraire, la loi étend l'obligation de remboursement à l'ensemble des candidats qui mettent fin à leur engagement après avoir obtenu au moins 60 crédits.

Par ailleurs, le Conseil des ministres ne précise pas quels motifs impérieux d'intérêt général pourraient justifier l'absence de disposition transitoire. Les parties contestent par ailleurs la référence à l'avis du Conseil d'Etat, dès lors que le Conseil d'Etat n'a pas rendu d'avis concernant la disposition litigieuse. Le passage cité est repris de la demande d'avis en urgence au Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres ne précise par ailleurs pas quels seraient l'ampleur d'éventuels échecs intentionnels et l'impact de ces échecs sur le budget de l'Etat. Ces échecs peuvent certes justifier que les conditions de remboursement aient été revues. Néanmoins, rien ne justifie qu'aucune disposition transitoire n'ait été prévue pour les candidats qui avaient commencé leur formation avant la modification législative. C'est l'absence de disposition transitoire qui crée une différence de traitement qui n'est pas justifiée. En tout état de cause, les motifs budgétaires, s'ils sont avérés, ne sont pas de nature à eux seuls à justifier la différence de traitement. La Cour constitutionnelle ainsi que les juridictions internationales ont en effet jugé à plusieurs reprises qu'un traitement différencié ne peut pas être justifié par des raisons purement budgétaires.

Réponse de la partie intervenante

A.7. La partie intervenante conteste tout d'abord la distinction opérée par le Conseil des ministres quant aux deux questions préjudicielles. La partie intervenante relève ensuite que la disproportion consécutive à la disposition en cause est clairement illustrée par le constat que les candidats-officiers sont devenus redevables d'une obligation de remboursement de 40 000 euros à plus de 50 000 euros. La partie intervenante conteste dès lors le fait que la disposition en cause se trouve dans le prolongement de l'ancienne réglementation. Il s'agit d'une nouvelle obligation disproportionnée en ce qui concerne ceux qui avaient entamé leur formation avant la publication de la loi nouvelle. Par ailleurs, plusieurs candidats-officiers comme la partie intervenante n'ont pas choisi d'interrompre leur formation. C'est l'autorité qui l'a interrompue à la suite d'un constat d'échec. Le candidat a donc subi la décision d'un échec définitif contre son gré.

La partie intervenante conteste par ailleurs le fait qu'il y aurait des motifs impérieux d'intérêt général. L'intérêt général a d'ailleurs ses limites qui tiennent aux articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, aux principes généraux de sécurité juridique, de confiance légitime et de non-rétroactivité et au droit de disposer de son traitement.

Réponse du Conseil des ministres

A.8. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du mémoire en intervention de Joachim Lebrun. Ce mémoire repose sur une argumentation juridique différente de celle développée dans les affaires jointes n^{os} 6310 à 6313. La partie intervenante soutient en effet que la disposition en cause méconnaîtrait les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe de sécurité juridique mais aussi les articles 16 et 23 de la Constitution, le droit de propriété, le principe de non-rétroactivité et le droit de disposer du traitement, garanti par l'article 3 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. L'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 « instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire » remplace l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 « relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation » par la disposition suivante :

« Art. 7. Est tenu de rembourser une partie des traitements perçus pendant la formation, tout candidat dont l'engagement ou le rengagement est résilié pour une autre raison que l'inaptitude médicale, qui cesse d'être candidat militaire du cadre actif et qui :

1° soit a acquis, dans la qualité de candidat officier de carrière, au moins 60 crédits à l'Ecole royale militaire ou dans une autre institution de l'enseignement supérieur;

2° soit a obtenu, dans la qualité de candidat sous-officier de carrière, le certificat d'enseignement secondaire supérieur, ou un diplôme ou certificat équivalent, à l'Ecole royale des sous-officiers.

La disposition visée à l'alinéa 1er n'est pas applicable :

1° au militaire réintégré dans son cadre d'origine, sauf s'il perd la qualité de militaire du cadre actif endéans une période débutant à la date de sa réintégration et égale à une fois et demie la formation suivie dans la qualité visée à l'alinéa 1er, 1° ou 2°;

2° au candidat militaire, âgé de moins de dix-huit ans, qui perd la qualité de candidat à la suite de la déclaration de la période de guerre.

L'indemnité s'élève à 73 % des traitements nets payés pendant la formation dans la qualité visée à l'alinéa 1er, 1° ou 2°. Toutefois, le remboursement visé à l'alinéa 2, 1°, est calculé selon la disposition visée à l'article 4, alinéa 1er ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2010 que le législateur a pris en compte les modifications apportées à l'enseignement supérieur par la réforme de Bologne pour adapter l'obligation de remboursement liée à la période de formation :

« Depuis les modifications apportées à l'enseignement supérieur par la réforme de Bologne, la progression dans les études se mesure à l'aide de crédits (ECTS) : les élèves qui quittent l'Ecole royale militaire disposent, dès la fin de la première année, d'un certain nombre de crédits qu'ils peuvent faire valoir dans un établissement d'enseignement supérieur, universitaire ou non, afin d'y obtenir des dispenses.

Soixante crédits équivalent à une année d'étude : le remboursement d'une partie du traitement n'est donc exigé qu'à partir de la deuxième année d'étude. L'échec en cours ou en fin de première année est considéré comme une erreur d'orientation de l'intéressé, dont il s'avère *a posteriori* que le choix d'étudier à l'Ecole royale militaire ne correspond pas à ses expectations ou à ses aptitudes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2314/001, p. 10).

L'urgence de cette modification a été justifiée de la manière suivante :

« Il a été constaté qu'un certain nombre d'élèves échouent intentionnellement avant qu'ils soient tenus par le système actuel au remboursement d'une partie des traitements perçus pendant la formation. De cette manière, ils font payer une partie de leurs études par la Défense, sans avoir l'intention de devenir officier. Il est nécessaire de se doter du moyen légal de mettre fin à cette pratique avant la fin de l'année académique en cours » (*idem*, p. 63).

L'impact budgétaire positif de la mesure a aussi été souligné (*ibid.*).

Le législateur a donc estimé « logique d'instaurer l'obligation de rendement après la réussite de cette première année, plutôt qu'après l'obtention du diplôme de bachelier » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2314/003, p. 6).

Quant à l'intérêt de la partie intervenante

B.3.1. La partie intervenante a introduit un recours auprès du Conseil d'Etat demandant l'annulation d'un arrêté royal qui refuse de l'exonérer du remboursement d'une partie du traitement net perçu durant sa formation à l'Ecole royale militaire. Elle a demandé au Conseil

d'Etat de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle qui sont semblables aux questions posées dans la présente affaire.

B.3.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du mémoire en intervention qui reposerait sur une argumentation juridique différente de celle développée dans les présentes affaires.

B.3.3. Les parties à une procédure analogue qui fournissent la preuve suffisante de la conséquence directe qu'aura pour leur situation personnelle la réponse que la Cour donnera à une question préjudicielle justifient ainsi d'un intérêt à intervenir devant la Cour.

B.3.4. La demande d'intervention est recevable.

Quant aux questions préjudicielles

B.4.1. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 7 de la loi du 16 mars 2000 précitée, tel qu'il a été remplacé par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 précitée, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec le principe de sécurité juridique, en ce que cette disposition s'applique de la même manière, d'une part, aux candidats militaires du cadre actif qui s'étaient engagés à l'armée sous l'empire de la loi ancienne et qui avaient (première question préjudicielle) ou non (seconde question préjudicielle) déjà obtenu soixante crédits à l'Ecole royale militaire au moment de l'entrée en vigueur de la disposition en cause et, d'autre part, aux candidats militaires du cadre actif qui se sont engagés après l'entrée en vigueur de la disposition en cause et en ce que le remboursement partiel concerne indistinctement les traitements perçus par le candidat militaire avant et après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

B.4.2. Il ressort du libellé des questions préjudicielles que seul est visé l'article 7, alinéa 1er, 1°, de la loi du 16 mars 2000, tel qu'il a été remplacé par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010, en ce qu'il vise des crédits acquis à l'Ecole royale militaire.

B.4.3. Il ressort des motifs des décisions de renvoi que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat se sont toutes engagées à l'armée avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6310, 6311 et 6312 avaient déjà obtenu soixante crédits à l'Ecole royale militaire avant cette entrée en vigueur, la partie requérante dans l'affaire n° 6313 ayant, pour sa part, obtenu ces soixante crédits quelques mois après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

B.5.1. Par son arrêt n° 28/2002 du 30 janvier 2002, la Cour a jugé :

« L'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation est justifiée en tant que contrepartie de l'avantage que les militaires retirent de la formation dont ils ont bénéficié aux frais de la collectivité. Cette mesure tend également à éviter qu'un investissement consenti dans l'intérêt général soit détourné de son objectif qui est de pourvoir aux cadres de l'armée » (B.4.3).

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2 que la disposition en cause étend l'obligation de remboursement, qui était auparavant liée à l'obtention d'un diplôme, en l'imposant dès l'acquisition de soixante crédits au moins à l'Ecole royale militaire, compte tenu de la réforme de l'enseignement supérieur qui permet de valoriser ces crédits dans un autre établissement d'enseignement supérieur et d'y obtenir des dispenses. L'obligation de remboursement reste dès lors justifiée en tant que contrepartie d'un avantage que les candidats militaires du cadre actif retirent de la formation dont ils ont bénéficié aux frais de la collectivité.

B.6. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause cités en B.2 que le législateur a voulu viser les candidats qui avaient entamé leur formation à l'Ecole royale militaire avant l'entrée en vigueur de la loi pour mettre fin à des pratiques contraires à l'objectif du législateur et pour des motifs budgétaires.

La disposition en cause soumet dès lors à l'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation les candidats militaires actifs qui avaient acquis soixante crédits avant son entrée en vigueur ou qui les ont acquis à la fin de l'année académique en cours, alors qu'ils ne pouvaient pas prévoir, au moment de leur engagement à l'armée ou au moment de l'acquisition des soixante crédits, que cette acquisition les soumettrait à l'obligation de remboursement.

B.7.1. La modification d'une loi implique nécessairement que la situation de ceux qui étaient soumis à la loi ancienne soit différente de la situation de ceux qui sont soumis à la loi nouvelle. Une telle différence de traitement n'est pas contraire en soi aux articles 10 et 11 de la Constitution. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.7.2. En ce qu'elle se trouve dans le prolongement de la réglementation contenue dans les articles 7, modifié par la disposition en cause, et 16 de la loi du 16 mars 2000 précitée, qui soumettent à l'obligation de remboursement le candidat militaire qui obtient un diplôme de candidat, et qu'elle prend en compte un avantage résultant de la réforme de l'enseignement supérieur qui permet de valoriser les crédits obtenus dès la première année sans devoir attendre l'obtention d'un diplôme, la disposition en cause impose une obligation qui n'est pas sans justification raisonnable à ceux qui se sont engagés à l'armée avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et ne porte pas une atteinte excessive à leurs attentes légitimes.

B.7.3. Dès lors que l'obligation de remboursement est liée à l'avantage acquis par la valorisation des crédits, le législateur n'était pas non plus tenu d'opérer une différence de traitement entre les candidats militaires suivant qu'ils ont perçu leurs traitements avant ou après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

B.7.4. En outre, aux termes de l'alinéa 2 de la disposition en cause, l'indemnité à rembourser ne représente pas la totalité du traitement, mais se limite à 73 % des traitements nets payés pendant la formation.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 16 mars 2000 précitée prévoit que, pour des raisons sociales exceptionnelles, le Roi peut, par décision motivée, exonérer de tout ou partie du remboursement des frais de formation et des traitements perçus pendant la formation, le militaire qui en fait la demande. La loi habilite le Roi à définir Lui-même ce qu'il faut entendre, dans chaque cas individuel, par « raisons sociales exceptionnelles ».

B.7.5. Compte tenu de ce qui précède, l'obligation de remboursement prévue par la disposition en cause ne peut être considérée comme ayant des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur.

B.8. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7 de la loi du 16 mars 2000 « relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation », tel qu'il a été remplacé par l'article 13 de la loi du 10 janvier 2010 « instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 décembre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels