



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 93/2025
du 19 juin 2025
Numéro du rôle : 8365**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 15 de la loi du 6 février 2003 « portant des dispositions sociales pour des militaires qui retournent à la vie civile », posée par le Tribunal du travail de Gand, division de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 13 novembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 novembre 2024, le Tribunal du travail de Gand, division de Gand, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15 de la loi du 6 février 2003 relative à la démission volontaire accompagnée d'un programme personnalisé de reconversion professionnelle au bénéfice de certains militaires et portant des dispositions sociales [lire : portant des dispositions sociales pour des militaires qui retournent à la vie civile] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre :

- d'une part,

les militaires qui sont rendus à la vie civile pour quelque motif que ce soit, tels que visés à l'article 14 de la même loi, lesquels, en application dudit article 15, sont effectivement, sans préjudice des droits qu'ils pourraient éventuellement faire valoir en vertu d'un régime de sécurité sociale plus favorable, considérés comme ayant été assujettis sans interruption, pour la durée de leurs prestations, aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage ainsi que l'assurance obligatoire contre la maladie et

l'invalidité, y compris le secteur des indemnités, et aux dispositions concernant l'assurance maternité, lorsque, conformément aux dispositions en vigueur à ce sujet, notamment :

1° dans les 30 jours calendrier à dater de leur retour à la vie civile, ils

a) ont acquis la qualité de travailleur assujetti à la loi précitée, d'ouvrier mineur ou de marin de la marine marchande;

b) ou sont inscrits comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional de l'emploi;

2° ou ils fournissent la preuve que, pendant la même période, ils se trouvent en état d'incapacité de travail au sens de la réglementation concernant l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ou en période de repos de maternité conformément aux dispositions du titre V de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994,

de sorte qu'en application de l'article 8, 4°, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, qui prévoit que les dispositions du chapitre II de cette loi ne sont pas applicables aux membres des Forces armées, les personnes relevant de cette catégorie peuvent effectivement prétendre au droit à des allocations de chômage lorsqu'elles mettent elles-mêmes un terme à leur relation de travail,

- et, d'autre part,

les (autres) membres du personnel statutaire du secteur public (qui ne font donc pas partie des Forces armées), auxquels est applicable l'article 9 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, qui dispose que, sans préjudice des droits qu'elles pourraient éventuellement faire valoir en vertu d'un régime de sécurité sociale plus favorable, ces personnes sont assujetties sans interruption, pour la durée de leurs prestations au cours de la période visée à l'article 10, § 1er, 1°, de la même loi du 20 juillet 1991, aux dispositions de la loi précitée du 27 juin 1969, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage ainsi que l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, y compris le secteur des indemnités, et aux dispositions concernant l'assurance maternité, lorsque, conformément aux dispositions en vigueur à ce sujet :

[a)] dans les 30 jours après la cessation de leur relation de travail, ces personnes :

- ont acquis la qualité de travailleur assujetti à la loi précitée, d'ouvrier mineur ou de marin de la marine marchande;

- ou sont inscrites comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional de l'emploi,

b) ou elles fournissent la preuve que, pendant la même période, elles se trouvent en état d'incapacité de travail au sens de la réglementation concernant l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, ou en période de repos de maternité conformément aux dispositions du titre IVbis de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, ces personnes pouvant uniquement prétendre au droit à des allocations de chômage,

de sorte qu'en application de l'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, les personnes relevant de cette catégorie peuvent uniquement bénéficier de l'application de l'article 9 de la même loi lorsque le membre du personnel statutaire relève du champ d'application personnel, c'est-à-dire lorsqu'il est une personne dont la relation de travail dans un service public ou au sein de toute autre institution de droit public prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé et qui, du fait de cette relation de travail, n'est pas assujettie aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage et le secteur des indemnités de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, et, partant, lorsque ces personnes mettent elles-mêmes fin à leur relation de travail, elles ne peuvent pas immédiatement prétendre aux allocations de chômage ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Willy van Eeckhoutte, avocat à la Cour de cassation, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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. Les faits et la procédure antérieure

Robin Franckaert a travaillé du 11 octobre 2004 au 1er août 2022 au sein de la zone de police d'Anvers. Après avoir mis fin d'initiative à cet emploi, il entre immédiatement au service d'une société privée. Celle-ci rompt toutefois le contrat de travail, le 31 octobre 2022, parce qu'il n'est pas satisfait aux exigences relatives à la fonction. Une indemnité de préavis est versée du 1er au 7 novembre 2022. Robin Franckaert demande ensuite des allocations de chômage à partir du 8 novembre 2022.

Le 16 février 2023, l'Office national de l'emploi (ci-après : l'ONEm) décide de ne pas octroyer le droit aux allocations de chômage, au motif que l'intéressé n'a pas démontré avoir travaillé suffisamment de jours au cours des 33 mois qui ont précédé sa demande. La décision de l'ONEm souligne que l'emploi d'agent statutaire au sein de la zone de police d'Anvers n'entre pas en ligne de compte pour la régularisation, et donc pour le calcul du nombre de jours de travail, étant donné que Robin Franckaert a quitté son emploi de manière volontaire et de sa propre initiative.

Le 1er mars 2023, Robin Franckaert introduit un recours contre cette décision de l'ONEm devant le Tribunal du travail de Gand. Après avoir rouvert les débats pour prendre connaissance de la position de Robin Franckaert au sujet de la soumission d'une question préjudicielle, ce même Tribunal pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. À titre principal, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle soit n'appelle pas de réponse, soit appelle une réponse négative. Il fait tout d'abord valoir que les militaires ne sont pas comparables aux autres membres du personnel statutaire. Les militaires sont en effet soumis par le législateur fédéral, qui y est habilité en vertu de l'article 182 de la Constitution, à un statut spécial en raison de la finalité particulière des Forces armées. Les militaires assurent une mission particulière, à savoir la sauvegarde de l'existence et des intérêts vitaux de l'État, qui exige de leur imposer certaines restrictions et obligations. Il convient en effet d'assurer que l'armée, qui doit souvent exécuter ses missions dans des circonstances difficiles, reste toujours opérationnelle et fin prête. Il n'en va pas de même pour les autres membres du personnel statutaire du secteur public. Par ailleurs, la non-comparabilité ressort également déjà de la Constitution en tant que telle, dès lors que celle-ci contient diverses dispositions qui concernent spécifiquement les militaires.

Ensuite, le Conseil des ministres souligne que les mesures en cause ne poursuivent pas un objectif comparable. La garantie des droits au chômage en cas de cessation involontaire de l'emploi vise à contrecarrer le risque de pauvreté, tandis que la garantie des mêmes droits en cas de démission volontaire du métier de militaire s'inscrit dans la modernisation de la carrière militaire, l'instauration de la carrière à durée limitée et le fait de rendre plus attrayante la reconversion professionnelle. En outre, le risque de démission volontaire est plus important chez les militaires que chez les autres membres du personnel statutaire, en raison des exigences physiques, mentales et émotionnelles élevées qui sont imposées aux premiers et des risques auxquels ceux-ci sont exposés.

Selon le Conseil des ministres, il convient à tout le moins de constater que la différence de traitement entre les militaires et les autres membres du personnel statutaire repose sur un critère objectif, à savoir l'appartenance ou non aux Forces armées, et qu'elle est raisonnablement justifiée. Eu égard au pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur pour déterminer le statut des militaires et à la spécificité du statut militaire, le législateur pouvait traiter les militaires plus favorablement que les autres membres du personnel statutaire dans le cas d'une cessation volontaire de l'emploi, en leur garantissant des droits au chômage également dans cette situation-là. Cette mesure favorisant les militaires apparaissait pertinente dans le cadre de la modernisation du statut militaire et de la nécessité d'attirer des jeunes et constitue une contrepartie au fait qu'aucun droit à la démission n'existe pour les militaires.

A.2. À titre subsidiaire, si la Cour devait constater une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, le Conseil des ministres souligne que le régime applicable aux militaires ne saurait en aucun cas être étendu aux autres membres du personnel statutaire du secteur public. Cela contreviendrait à la spécificité de l'emploi statutaire, donnerait lieu à une insécurité juridique et aurait des incidences budgétaires considérables. Le Conseil des ministres demande à la Cour, le cas échéant, de maintenir les effets jusqu'à ce que le législateur ait pu élaborer un nouveau régime.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur le droit aux allocations de chômage pour les membres du personnel statutaire du secteur public en cas de démission volontaire.

B.2.1. Pour être admis au bénéfice des allocations de chômage, le travailleur à temps plein doit accomplir un stage comportant un certain nombre de jours, en fonction de son âge

(article 30, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage », ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Sont pris en considération comme prestations de travail, le travail effectif normal et les prestations supplémentaires sans repos compensatoire, effectués dans une profession ou une entreprise assujettie à la sécurité sociale, secteur chômage (article 37, § 1er, du même arrêté royal).

B.2.2. Les membres du personnel statutaire du secteur public n'effectuent pas de prestations de travail dans le cadre d'une profession ou d'une entreprise assujettie à la sécurité sociale, secteur chômage. Ils ne sont donc pas admis, en principe, au bénéfice des allocations de chômage.

B.3.1. Par la loi du 20 juillet 1991 « portant des dispositions sociales et diverses » (ci-après : la loi du 20 juillet 1991), le législateur a prévu une exception. Plus précisément, le chapitre II du titre Ier de cette loi porte sur l'« Assujettissement de certains agents du secteur public et de l'enseignement subventionné libre à l'assurance contre le chômage, à l'assurance maladie (secteur des indemnités) et à l'assurance maternité ».

B.3.2. En vertu de l'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991, ce chapitre est notamment applicable à :

« toute personne :

- dont la relation de travail dans un service public ou tout autre organisme de droit public prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé,

- et qui du fait de cette relation de travail n'est pas assujettie aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage et le secteur des indemnités de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

En vertu de l'article 8, 4°, de la même loi, toutefois, ce chapitre n'est pas applicable aux membres des Forces armées.

B.3.3. En outre, l'article 9 de la loi du 20 juillet 1991, qui fait partie du chapitre précité, dispose :

« Sans préjudice des droits qu'elles pourraient faire valoir en vertu d'un régime de sécurité sociale plus favorable, les personnes visées à l'article 7 sont, dès que leur relation de travail a pris fin, assujetties sans interruption, pour la durée de leur prestation pendant la période visée à l'article 10, § 1er, 1°, aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 précitée, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage, l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, y compris le secteur des indemnités et aux dispositions concernant l'assurance maternité, lorsque, conformément aux dispositions en vigueur à ce sujet :

a) dans les trente jours à dater de la fin de leur relation de travail, elles :

- ont acquis la qualité de travailleur assujetti à cette loi, d'ouvrier mineur ou de marin de la marine marchande;

- ou sont inscrites comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional de l'emploi,

b) ou elles fournissent la preuve que pendant la même période, elles se trouvent en état d'incapacité de travail au sens de la réglementation concernant l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, ou en période de repos de maternité conformément aux dispositions du titre IV^{bis} de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

B.3.4. Les travaux préparatoires justifient ce régime comme suit :

« Les dispositions du chapitre II du titre Ier du projet visent à créer un dispositif en faveur des agents statutaires dont la relation de travail prend fin à cause d'un acte unilatéral de l'autorité compétente (hiérarchique ou de tutelle) ou d'une annulation par un collège juridique administratif. Cette solution s'inscrit dans le cadre de la ' lutte contre la pauvreté ' qui constitue un des objectifs du Gouvernement.

Des agents nommés à titre définitif ne sont pas assujettis au régime général de la sécurité sociale, régime qui contient notamment le système des indemnités de chômage et celui des interventions en matière d'invalidité et de maladie. La démission de ces agents, pour quelque motif que ce soit, sans qu'ils puissent faire valoir des droits à la pension, implique automatiquement, pour eux et pour les membres de leur famille, la perte de revenus professionnels. Le seul moyen qui leur reste est l'appel à l'intervention du C.P.A.S.

Dans un Etat moderne, axé sur le bien-être de chacun, cette situation n'est plus acceptable. C'est pourquoi le Gouvernement propose, par une fiction juridique, d'assujettir ces agents qui ont été licenciés ou dont la nomination a été annulée, au système général de la sécurité sociale. De cette façon, ces agents, de même que les membres de leur famille pourront bénéficier des indemnités éventuelles de chômage ainsi que des indemnités de l'assurance maladie et invalidité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374/2, p. 8; Chambre, 1990-1991, n° 1695/6, pp. 4-5).

B.4.1. Par la loi du 6 février 2003 « portant des dispositions sociales pour des militaires qui retournent à la vie civile » (ci-après : la loi du 6 février 2003), le législateur prévoit une exception particulière pour les militaires.

B.4.2. Les articles 14, alinéa 1er, et 15 de la loi du 6 février 2003, qui sont le pendant des articles 7, § 1er, et 9 de la loi du 20 juillet 1991, disposent :

« Art. 14. Les dispositions des articles 14 à 18 sont applicables à tout militaire qui est rendu à la vie civile pour quelque motif que ce soit et qui, du fait de son statut, n'est pas assujetti aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage ainsi que le secteur des indemnités de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

« Art. 15. Sans préjudice des droits qu'ils pourraient éventuellement faire valoir en vertu d'un régime de sécurité sociale plus favorable, les militaires visés à l'article 14 sont considérés comme ayant été assujettis sans interruption, pour la durée de leurs prestations, aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 précitée, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage ainsi que l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, y compris le secteur des indemnités, et aux dispositions concernant l'assurance maternité, lorsque, conformément aux dispositions en vigueur à ce sujet :

1° dans les trente jours calendrier à dater de leur retour à la vie civile, ils :

a) ont acquis la qualité de travailleur assujetti à la loi précitée, d'ouvrier mineur ou de marin de la marine marchande;

b) ou sont inscrits comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional de l'emploi;

2° ou ils fournissent la preuve que pendant la même période, ils se trouvent en état d'incapacité de travail au sens de la réglementation concernant l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, ou en période de repos de maternité conformément aux dispositions du titre V de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 ».

B.4.3. Ces dispositions spécifiques pour les militaires rendus à la vie civile sont justifiées comme suit dans les travaux préparatoires :

« C'est en raison de la spécificité du statut militaire et de l'incompatibilité d'un certain nombre de dispositions de la loi du 20 juillet 1991 avec ce statut, qu'il a été jugé préférable et plus simple de prévoir une ' version militaire ' du chapitre II de la loi du 20 juillet 1991 au lieu d'adapter cette législation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1984/001, p. 9).

B.4.4. Ainsi, la loi du 6 février 2003 prévoit, en ce qui concerne l'accès au droit aux allocations de chômage, un régime d'exception pour les militaires qui est lui-même fondé – tout en étant plus large – sur l'exception prévue pour les autres membres du personnel statutaire du secteur public au principe selon lequel ces derniers ne peuvent prétendre au droit aux dites allocations.

B.5. La juridiction *a quo* souhaite savoir si l'article 15 de la loi du 6 février 2003, lu en combinaison avec l'article 14 de cette même loi, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les militaires qui sont rendus à la vie civile, pour quelque motif que ce soit, peuvent, sur la base de leurs prestations en tant que militaire, prétendre au droit aux allocations de chômage, alors qu'en vertu de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1991, lu en combinaison avec l'article 7, § 1er, de cette même loi, les autres membres du personnel statutaire du secteur public ne peuvent prétendre au droit aux allocations de chômage sur la base de leurs prestations en tant que membre du personnel statutaire que si la relation de travail est rompue unilatéralement par l'autorité ou si l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé, et non donc lorsqu'ils mettent eux-mêmes fin à la relation de travail.

B.6.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.2. En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés.

B.7. Les deux catégories de personnes mentionnées en B.5 sont comparables au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Il s'agit dans les deux cas de membres du personnel statutaire du secteur public dont la relation de travail a pris fin. Le fait que les militaires soient soumis à un statut spécial ne suffit pas pour conclure à la non-comparabilité. À défaut, le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination serait vidé de sa substance.

B.8. La différence de traitement repose sur un critère objectif, c'est-à-dire le fait de savoir si le membre du personnel statutaire du secteur public était ou non un militaire.

B.9. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.3 qu'en raison de la spécificité du statut militaire, le législateur n'a pas voulu que le chapitre II du titre Ier de la loi du 20 juillet 1991 soit rendu applicable aux militaires rendus à la vie civile. Il a au contraire choisi d'instituer pour eux un régime spécifique plus avantageux. Il entendait élaborer par-là un statut social uniforme constituant une amélioration certaine par rapport au « régime résiduaire » (*ibid.*). Plus généralement, ledit régime « s'inscrit dans la politique consistant à assortir les restructurations, destinées à moderniser l'armée, des mesures d'accompagnement social indispensables » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-1984/002, p. 3*).

Ces objectifs sont légitimes.

B.10.1. Au regard de ces objectifs, il est raisonnablement justifié que les militaires soient traités plus favorablement que les autres membres du personnel statutaire du secteur public pour ce qui est de prétendre au droit aux allocations de chômage en cas de démission volontaire. Comparativement à ces derniers, les militaires sont soumis à des obligations et restrictions particulières qui visent à maintenir les Forces armées en tout temps opérationnelles, de manière à leur permettre de participer efficacement à des opérations militaires, fussent-elles soudaines. En contrepartie, le législateur a pu instaurer des avantages rendant la profession de militaire plus attrayante, comme en l'espèce la suppression d'un obstacle au retour volontaire à la vie civile.

B.10.2. La disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés à l'égard des membres du personnel statutaire du secteur public qui ne sont pas des militaires. En vertu des articles 7 et 9 de la loi du 20 juillet 1991, ils peuvent, sauf cas de démission volontaire, prétendre au droit aux allocations de chômage, ce qui correspond au principe général desdites allocations (article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991). D'autre part, en cas de démission volontaire, ils ne sont pas exclus du droit à l'intégration sociale tel que prévu par la loi du 26 mai 2002 « concernant le droit à l'intégration sociale ».

B.11. Partant, l'article 15 de la loi du 6 février 2003, lu en combinaison avec l'article 14 de la même loi, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15 de la loi du 6 février 2003 « portant des dispositions sociales pour des militaires qui retournent à la vie civile », lu en combinaison avec l'article 14 de la même loi, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 juin 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen