

Numéro du rôle : 1272
Arrêt n° 32/98 du 18 mars 1998

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, en tant qu'il confirme l'article 20, § 1er, alinéa 1er (partiellement) et alinéa 2, 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, 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, introduite par H. Eelen et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 janvier 1998 et parvenue au greffe le 9 janvier 1998, une demande de suspension de l'article 10, 1^o, de la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (publiée au *Moniteur belge* du 18 décembre 1997), en tant qu'il confirme l'article 20, § 1er, alinéa 1er (partiellement) et alinéa 2, 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, en application de l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, a été introduite par H. Eelen, demeurant à 3018 Wijgmaal, Wijveld 54, M. Kiebooms, demeurant à 2531 Vremde, Wommelgemsesteenweg 2, boîte 3, W. Amelinckx, demeurant à 2880 Bornem, Achterweidestraat 49a1, P. Watripont, demeurant à 9400 Voorde, Zevenhoek 14 B, P. de Poortere, demeurant à 1780 Wommel, avenue des Bouleaux 7, P. Dufrane, demeurant à 5100 Jambes, boulevard de la Meuse 22, C. Derese, demeurant à 1410 Waterloo, rue du Ménil 65 A, P. Louis, demeurant à 1320 Tourinnes-la-Grosse, rue du Moulin 8, H. De Bisschop, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Mechelseweg 374, et D. Ossieur, demeurant à 9970 Kaprijke, Plein 113.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation des dispositions législatives précitées.

L'affaire est inscrite sous le numéro 1272 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 9 janvier 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 28 janvier 1998, la Cour a fixé l'audience au 18 février 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'aux parties requérantes et à leur avocat, par lettres recommandées à la poste le 29 janvier 1998.

A l'audience publique du 18 février 1998 :

- ont comparu :
- . Me P. Vande Castele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . le lieutenant-colonel J. Govaert et le major R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Requête

Intérêt des requérants

A.1.1. La demande de suspension et le recours en annulation sont introduits par dix officiers de carrière, dont huit sont des officiers de carrière médecins.

Les deux officiers de carrière qui ne sont pas médecins ont déjà demandé à plusieurs reprises d'obtenir une démission volontaire mais celle-ci leur a été refusée. Un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles leur a cependant été plusieurs fois accordé. A l'heure actuelle, ils viennent de demander un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière.

Les huit officiers de carrière médecins ont également demandé un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, lequel a été approuvé « à condition que l'autorisation soit donnée par arrêté royal ». Ils ont aussi introduit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation et en suspension de l'arrêté royal - actuellement attaqué, après confirmation, devant la Cour - du 24 juillet 1997.

Les requérants ont tous introduit une demande de retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire à partir, en ordre principal, du 1er janvier 1998 et, en ordre subsidiaire, du 1er octobre 1998.

Selon la requête, les requérants De Bisschop, Louis, Derese, Dufrane, de Poortere, Watrion et Amelinckx

sont des officiers de carrière médecins qui comptent plus de quinze années de service actif en tant que militaires ou en tant que candidats mais qui, sur la base de la clause d'exclusion des médecins, n'entrent pas en ligne de compte pour un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire.

Les requérants Dufrane, de Poortere et Ossieur sont des officiers de carrière médecins qui ont été recrutés sur diplôme et qui n'ont pas atteint l'exigence requise de quinze ans de services à la date indiquée de prise de cours de leur demande parce que leurs « années civiles de formation » ne comptent pas.

Les requérants Eelen et Kiebooms sont des officiers de carrière de la force terrestre qui ne remplissent pas la condition de quinze ans d'ancienneté de service. La demande de tous les requérants visant à un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire a été formellement rejetée le 20 novembre 1997.

A.1.2. Les requérants ont dès lors intérêt à s'élever contre les critères qui les empêchent d'obtenir un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière. Si les dispositions attaquées sont annulées, ils pourront obtenir un tel retrait d'emploi qui leur donnerait droit à une allocation d'interruption, ce qui leur permettra d'économiser une somme destinée au paiement de la valeur de rachat éventuellement imposé par la suite.

A cet égard, l'attention est attirée sur le fait que l'ordre d'introduction des demandes est le critère à suivre pour apprécier celles-ci, ce critère étant applicable jusqu'à ce que soit atteint le dégageant volontaire escompté par le pouvoir exécutif.

A.1.3. Les requérants ont également intérêt à obtenir l'annulation de la date d'entrée en vigueur de la confirmation, étant donné que l'effet rétroactif de celle-ci a pour conséquence de supprimer l'accès des requérants au Conseil d'Etat, alors que l'article 13 de la Constitution garantit que nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

A.1.4. Les requérants demandent que soit ordonné, à titre de mesure d'instruction, le dépôt au greffe de la Cour de tous les documents - non encore déposés à ce jour devant le Conseil d'Etat ou le juge civil -, à savoir :

- le nombre de demandes de dégageant par retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière ou par disponibilité (en vue de déterminer l'évolution du contingent des partants et le moment auquel le contingent maximum sera atteint);
- le nombre de « Modèles B » déjà introduits par les officiers médecins en vue d'obtenir un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire;
- la suite réservée à tous ces « Modèles B » par le ministre de la Défense nationale;
- l'étude interne sur la base de laquelle est modifié, entre autres, l'effectif;
- les résultats de l'enquête (réponse au « Col. Sanabria »);
- les projets d'arrêté royal établis en exécution de l'article 12, § 1er, de l'arrêté royal (II) du 24 juillet 1997 (à savoir une mise en disponibilité obligatoire à partir du 1er décembre 1997);
- les projets d'arrêté royal établis en exécution de l'article 20, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal (III) du 24 juillet 1997 (à savoir l'abrogation partielle de la clause d'exclusion).

Moyens

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et combinés avec les articles 13, 16, 23, 170 et 182 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.2. L'intervention rétroactive du législateur, au moment où les recours contre les arrêtés de pouvoirs spéciaux sont pendants devant le Conseil d'Etat, est difficilement compatible avec les principes de base de notre droit public que sont la séparation des pouvoirs et l'indépendance du juge dans l'exercice de sa fonction.

A.2.3. Lorsque la Constitution confie la réglementation d'une matière déterminée au pouvoir législatif, il naît dans le chef de chaque intéressé un droit individuel à voir dès lors régler et fixer cette matière exclusivement par le pouvoir législatif.

A.2.4. Bien que l'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 n'exige qu'une simple confirmation « *ex nunc* » pour prolonger la durée de validité des arrêtés, la loi de confirmation a néanmoins instauré un effet rétroactif qui rend désormais le Conseil d'Etat incompétent pour se prononcer sur les litiges en cours. L'article 13 de la Constitution

est donc violé.

A.2.5. Etant donné que les allocations d'interruption, les valorisations substantielles de pension et les autres bonifications concernent des intérêts patrimoniaux, elles bénéficient de la garantie de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui confie au législateur la limitation de l'exercice du droit de propriété. L'intervention du législateur se limite en l'espèce, d'une part, à confirmer les règles fixées par le Roi et, d'autre part, à conférer une rétroactivité à cette confirmation. Ce procédé ne répond pas aux exigences de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, d'autant qu'il s'agit d'arrêtés royaux qui ne trouvent pas leur fondement légal dans la loi d'habilitation. Ces dispositions sont violées.

A.2.6. L'article 23 de la Constitution garantit que seule une assemblée délibérante puisse fixer elle-même les règles relatives à l'exercice du travail, de même que l'article 170 de la Constitution a attribué au législateur une compétence essentielle et exclusive en matière fiscale. Etant donné que les dispositions attaquées portent sur la mobilité professionnelle et sur les charges, impôts et pensions, matières dont seul le Roi a fixé le contenu, les articles 23 et 170 de la Constitution sont violés.

A.2.7. Est également violé, l'article 182 de la Constitution, lequel garantit à chaque militaire de ne pas être soumis à des obligations qui ne seraient pas fixées par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Le législateur n'a pas fixé lui-même les règles des arrêtés confirmés, mais a exclusivement disposé qu'elles continueraient à produire leurs effets après le 31 décembre 1997 et qu'elles auraient force de loi. De cette manière, les prérogatives exclusives du législateur sont vidées de leur substance, ce qui est d'autant moins acceptable que les arrêtés royaux confirmés ne peuvent même pas trouver leur fondement dans la loi d'habilitation.

A.3.1. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre les termes « avec effet à la date de leur entrée en vigueur », est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément et combinés avec le principe de la sécurité juridique, *juncto* le principe de la confiance légitime, avec l'interdiction de rétroactivité et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme

A.3.2. L'intervention rétroactive du législateur a pour conséquence que la poursuite de la procédure devant le Conseil d'Etat - devenu entre-temps incompétent avec effet rétroactif - n'a plus de sens. Il y a là une atteinte aux attentes légitimes des requérants qui ne saurait se justifier. L'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 exige d'ailleurs uniquement une confirmation « *ex nunc* » pour prolonger la durée de validité des arrêtés. L'intervention rétroactive est inutile et injustifiée, compte tenu également du principe, applicable en l'espèce, de la confiance légitime et des fondements de l'Etat de droit démocratique.

La suppression du contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, pendant le procès, affaiblit de manière essentielle la protection juridique effective des requérants. La compétence de contrôle de la Cour se limite en effet aux

dispositions mentionnées dans la Constitution et dans la loi spéciale; il n'y a devant la Cour (pour le moment) aucun contrôle direct au regard de conventions internationales à effet direct.

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

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les dispositions attaquées excluent uniquement les officiers de carrière médecins, pharmaciens, dentistes et vétérinaires de la possibilité d'obtenir un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire alors que, d'une part, toutes les autres catégories d'officiers de carrière peuvent effectivement demander ce retrait d'emploi et que, d'autre part, tous les officiers, y compris les médecins, peuvent demander ou - à défaut de réalisation de l'objectif intermédiaire - doivent subir la mise en disponibilité.

A.4.2. Il n'existe pas de justification pour le traitement inégal. Les médecins sont exclusivement formés par les communautés aux frais de et par les Communautés flamande et française. Le recrutement de ces officiers - qui sont précisément visés par la clause d'exclusion générale litigieuse - peut toujours se faire sur diplôme. Leur remplacement s'opère avec d'autant moins de difficultés qu'il y a une pléthore bien connue de médecins. Un tel excédent n'existe pas pour les spécialistes militaires.

De nombreux autres officiers de carrière spécialistes peuvent prétendre au retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire; tous ces officiers ont en commun le fait que leur formation n'est pas organisée par les communautés, en sorte qu'un recrutement sur diplôme est impossible, dans l'hypothèse où l'effectif devrait être maintenu, alors que ces officiers peuvent malgré tout prétendre à toutes les mesures de dégageant.

De surcroît, de nombreuses mesures sont de nature à affecter les capacités professionnelles des officiers de carrière médecins si on leur refuse aussi bien une démission qu'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire : suppression de l'hôpital militaire de Neder-over-Heembeek, suppression des autorisations de cumul, absence de collaborateurs dans les services spécialisés, suppression de services dans le nouvel organigramme, absence des prestations médicales requises pour obtenir une accréditation, bref des éléments qui compromettent le maintien des capacités professionnelles. L'effectif des médecins est d'ores et déjà ramené de 287 à 193, cependant que seuls 50 médecins ont demandé une disponibilité et que seuls 30 médecins ont demandé avant le 12 décembre 1997, date de la confirmation, un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière.

Il appert de ce qui précède que l'autorité s'efforce de contraindre les médecins, via d'autres régimes, à demander une démission volontaire à court terme, par le biais d'un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles ou d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière « en régime », ce qui a pour effet de priver les requérants du maintien de leurs droits constitués et acquis.

Le régime du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire dont peuvent bénéficier tous les autres officiers leur permet en effet de donner à leur carrière l'orientation requise pendant neuf ans : après avoir bénéficié durant cinq ans d'une allocation d'interruption, le militaire en question obtient en effet encore à sa demande un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles pour une durée de quatre ans au maximum. Pour les requérants, on couvrirait ainsi presque totalement la période qui les sépare de la prise de cours de la pension militaire; pour les médecins, c'est également la seule possibilité de respecter leurs obligations et de conserver leurs aptitudes professionnelles.

Il ne peut être admis que les militaires concernés qui avaient demandé à l'époque une démission volontaire et qui se sont vu refuser celle-ci soient désormais obligés de demander à nouveau une telle démission pour préserver leur épanouissement professionnel alors que toutes les autres catégories d'officiers peuvent effectivement bénéficier des avantages du nouveau retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire.

A.5. Le quatrième moyen est également pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une condition discriminatoire de minimum quinze ans de service est imposée pour un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire. La disposition attaquée est également discriminatoire en ce qu'elle exige une période de « quinze ans de service actif comme militaire ou candidat militaire », sans prendre

en compte, d'une part, que la formation académique préalable n'a pas nécessairement été suivie comme candidat militaire et, d'autre part, que ces officiers ont précisément obtenu une bonification d'ancienneté à concurrence du nombre d'années d'études universitaires. Compte tenu des articles 10 et 11 de la Constitution, l'exigence du nombre d'années de service devrait être diminuée du nombre d'années pour lesquelles une bonification d'ancienneté a été accordée.

Le préjudice grave difficilement réparable

A.6.1. Les mesures de dégage­ment ne sont applicables que pour une durée limitée, à savoir jusqu'à ce que soient réalisés les objectifs en vue d'atteindre le nombre voulu d'officiers.

Le ministre a postulé *ab initio* le succès du plan de dégage­ment; on a dès lors fixé le critère à suivre pour accéder aux demandes de « mesures de dégage­ment ». Le critère retenu est logiquement l'« ordre d'introduction des demandes »; ce critère est applicable jusqu'à ce que soit atteint le dégage­ment volontaire escompté.

Il ressort des statistiques actuelles que l'« enveloppe en personnel intermédiaire » envisagée de 5.100 officiers n'est pas atteinte ni *a fortiori* l'objectif final de 5.000 officiers. Les projets de mise en disponibilité obligatoire ont d'ores et déjà été établis.

L'intérêt des requérants est évident : en cas de suspension de (l'exécution de) la clause attaquée, le statut de droit commun des officiers leur sera appliqué. Le ministre accédera à la demande des requérants visant au retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire, sauf si le contingent escompté était atteint au moment de l'introduction de la demande (c'est-à-dire en septembre 1997 -*quod non est*).

A.6.2. L'éventuelle annulation par la Cour demeurerait, selon les requérants, plutôt symbolique puisque le risque existe que le contingent « de partants » soit déjà « complet » à cette date ultérieure. Etant donné que le ministre de la Défense nationale ne peut accéder aux demandes que « dans les limites déterminées à l'article 16 », il refusera vraisemblablement à cette date ultérieure la demande des requérants « parce que le contingent escompté a été atteint ». En dépit de l'arrêt de la Cour, un tel risque de refus ultérieur existe.

A.6.3. Dans son arrêt n° 70.159 du 10 décembre 1997, le Conseil d'Etat affirme, il est vrai : « le requérant se contredit lorsqu'il expose d'une part que l'objectif, intermédiaire comme final, ne sera pas atteint et, d'autre part, qu'au moment d'un éventuel arrêt d'annulation, le contingent de dé­gagés sera atteint en matière telle que l'annulation serait symbolique ». Toutefois, on ne décèle aucune contradiction dans la description d'un tel risque.

Cette appréciation *prima facie* repose sur un paradoxe apparent et est donc, à y regarder de plus près, injustifiée. Le requérant démontre que le Conseil d'Etat ne distingue pas suffisamment les phases successives de l'exécution graduelle du plan des mesures de dégage­ment. Puisqu'il s'est déjà avéré, au 1er décembre 1997, que les dégage­ments sur une base volontaire n'étaient pas couronnés de succès, l'objectif intermédiaire de 5.100 officiers et *a fortiori* l'objectif final de 5.000 officiers ne sont effectivement pas atteints sur une base simplement volontaire.

L'article 12, § 1er, de l'arrêté royal (II) du 24 juillet 1997 prévoit que le Roi peut, dans ce cas, introduire et imposer le régime de la disponibilité obligatoire. L'autorité peut désormais compléter le contingent de partants volontaires par des dégage­ments obligatoires. Ce risque n'est donc nullement hypothétique; il est prévu dans l'arrêté royal.

Dès que le contingent final envisagé sera « atteint » par le biais des partants « volontaires et obligatoires », il n'y aura plus aucune possibilité légale de dégageant au moyen d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire. La période de trois ans visée à l'article 20, § 3, alinéa 3, de l'arrêté royal (III) est d'ailleurs raccourcie lorsque l'enveloppe en personnel se stabilise à 5.000 officiers.

La crainte des requérants est donc fondée et leur appréciation n'est nullement contradictoire : les requérants n'entrent plus en ligne de compte pour un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire. Le prononcé d'un simple arrêt d'annulation intervient en effet après l'épuisement du dégageant volontaire et obligatoire, ce qui exclut *de facto* (voire même *de jure*) l'octroi concret d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire. Seul un arrêt de suspension de la Cour peut écarter à temps de l'ordre juridique la clause d'exclusion.

Dès qu'aura été prononcé un arrêt de suspension, l'obstacle légal à l'égard des officiers médecins disparaîtra et il pourra être satisfait aux demandes des requérants visant au retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire à un moment où le contingent final n'aura toujours pas été atteint.

A.6.4. Les requérants estiment qu'ils doivent désormais - dans la perspective de la réorganisation - se réorienter vers une pratique privée à part entière. Chaque requérant court le risque - eu égard aux interdictions imminentes de cumul - de devoir renoncer à son propre fichier de patients. Ce n'est qu'après un arrêt d'annulation que le retrait temporaire d'emploi demandé pourrait prendre cours *de facto*, dans des conditions manifestement pires que ce ne serait le cas actuellement. L'acceptation tardive de la demande contrecarre de manière déterminante le planning des requérants et hypothèque leur reconversion professionnelle dans le cadre de la réglementation.

A.6.5. L'impossibilité, tant que la procédure devant la Cour n'est pas achevée, de contester devant le Conseil d'Etat le refus du ministre d'accéder aux demandes individuelles a pour conséquence que les requérants n'obtiendront pas à temps une solution à leurs problèmes. Devoir attendre un arrêt d'annulation de la Cour pour attaquer la décision de refus du ministre est un scénario fort long. La rétroactivité d'une annulation n'offre en l'espèce aucun rétablissement du droit concret pour la période déjà écoulée et perdue, en sorte qu'il est évident que le préjudice subi pourra difficilement être réparé.

Le pouvoir exécutif fait également montre de mauvaise volonté pour exécuter les arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage, ce qui laisse augurer du pire vis-à-vis d'un arrêt d'annulation de la Cour qui n'interviendrait éventuellement qu'ultérieurement. Seule l'autorité d'un arrêt de suspension peut infléchir l'attitude des pouvoirs publics.

A.6.6. De surcroît, seul un arrêt de suspension de la Cour peut avoir pour effet, d'une part, que la demande des requérants visant au retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire puisse directement être satisfaite après la déclaration provisoire d'inconstitutionnalité de la clause d'exclusion et, d'autre part, que les requérants ne soient pas contraints d'opter pour une formule de retrait d'emploi totalement désavantageuse qui les priverait simultanément de leurs droits procéduraux.

A.6.7. Dans le même ordre d'idées, le fait de ne pouvoir disposer d'un encadrement statutaire, lequel est refusé aux médecins par la réglementation, constitue, si pas *de jure*, pour le moins *de facto* un préjudice grave, qui hypothèque les initiatives personnelles en vue d'un autre épanouissement professionnel et qui coupe à la racine leurs plans de reconversion.

A.6.8. Le risque de préjudice grave difficilement réparable réside par ailleurs dans la suppression des autorisations de cumul à partir du 1er juillet 1998 *juncto* la non-obtention, dans les délais, d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire.

A.6.9. La privation illégale de la liberté individuelle est en soi un « préjudice grave » évident, difficilement réparable. L'acceptation de la demande de retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire permettra à chaque requérant de mettre fin à ce préjudice de manière admissible en droit, mais cette

acceptation n'est toutefois possible que si les dispositions attaquées sont suspendues ou annulées. Le respect de l'arrêt de suspension permet de mettre fin au préjudice grave difficilement réparable décrit.

Position du Conseil des ministres

Quant au caractère sérieux des moyens

A.7.1. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi l'article 13 de la Constitution pourrait être violé (premier moyen, première branche). Par la confirmation, le législateur s'est approprié, de sa propre initiative d'ailleurs, ainsi qu'il appert de la loi d'habilitation, la matière réglée par le pouvoir exécutif.

Le grief de discrimination que les requérants ont exposé devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté royal peut, du reste, être avancé maintenant aussi utilement devant la Cour d'arbitrage.

A.7.2. De même, le Conseil des ministres ne comprend pas en quoi l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme seraient violés (premier moyen, deuxième branche). Ces dispositions ne peuvent être invoquées utilement. Si même elles étaient applicables, l'Etat a néanmoins le droit d'appliquer les lois qu'il estime nécessaires en vue d'exercer un contrôle sur un usage de la propriété qui soit conforme à l'intérêt général.

En tant que les requérants viseraient le droit à une indemnité - dans l'hypothèse d'ailleurs où ils disposeraient d'un droit de créance établi, *quod non* -, il apparaît à suffisance que ce droit devrait être reconnu par une disposition législative particulière. La loi de confirmation ne prive pas les requérants d'un droit de propriété.

A.7.3. Les articles 23 et 170 de la Constitution seraient violés en ce que le Roi, et non le législateur, aurait fixé le contenu des dispositions attaquées (premier moyen, troisième branche). Cet argument manque en droit, étant donné que le législateur, par le biais de la confirmation, s'est approprié la matière initialement réglée par le Roi, de sorte qu'il faut considérer que les dispositions ont été établies par le législateur.

On ne voit du reste pas clairement comment établir un lien entre les dispositions attaquées et les articles précités, étant donné que les dispositions attaquées ne contiennent aucune limitation du droit au travail et au libre choix de la profession; elles n'instaurent pas davantage un impôt. En tant qu'elles créent une possibilité supplémentaire de quitter volontairement les forces armées, elles ne contiennent nullement une limitation *qualitate qua* du droit au travail et au libre choix de la profession.

A.7.4. L'article 182 de la Constitution n'est pas non plus violé (premier moyen, quatrième branche), puisque, par la confirmation, le législateur a fait siennes les dispositions en cause. Il est donc faux de prétendre que les droits créés dans les dispositions attaquées, dont la Constitution réserve l'établissement au législateur, n'auraient pas été fixés par celui-ci.

A.8. Le deuxième moyen des requérants, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en corrélation avec le principe de la sécurité juridique combiné avec celui de la confiance légitime, et en corrélation avec l'interdiction de la rétroactivité et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant que la confirmation a un effet rétroactif, doit également être rejeté.

En effet, les requérants considèrent que la loi d'habilitation n'a pas prévu une confirmation *ex tunc* et que la confirmation prescrite aurait seulement pour but de prolonger l'existence des arrêtés pris sur la base de la loi du 26 juillet 1996. Faisant référence à l'arrêt n° 58 du 8 juin 1988, le Conseil des ministres affirme que la confirmation par le législateur a, en soi, pour conséquence que cet arrêté est soustrait au contrôle de légalité judiciaire. Prétendre que les attentes légitimes des requérants, qui ont engagé des procédures judiciaires avant la confirmation, sont violées est contraire à la suite normale qui doit être réservée à une confirmation.

L'introduction d'un recours auprès du Conseil d'Etat aurait pour effet que le législateur se verrait privé du pouvoir de procéder à une confirmation.

L'argument selon lequel des arrêtés illégaux ne peuvent pas être confirmés néglige le fait que, par sa confirmation, l'arrêté doit être considéré comme étant assimilé à une loi, de sorte que les termes «arrêtés illégaux» sont, après qu'est intervenue la confirmation, déplacés et que le contenu de l'arrêté confirmé peut faire l'objet d'une appréciation de la part de la Cour.

A.9.1. Dans le troisième moyen, les requérants se plaignent de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les médecins sont totalement exclus du système du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière. En effet, les dispositions attaquées excluent du champ d'application de la mesure temporaire de l'interruption de carrière les officiers des corps techniques du service médical. Compte tenu de la restructuration du service médical qui est en cours, le Roi peut lever cette exclusion pour certaines catégories de membres du personnel concernés.

A.9.2. Le traitement inégal des médecins résulte des « besoins spécifiques mais évidents de cadres » en raison desquels « le départ du personnel médical opérationnel doit être évité ». D'autre part, une levée (partielle) de l'exclusion est envisagée pour « le personnel médical dont la spécialité ne répond pas aux besoins du service médical restructuré. »

En effet, l'intérêt général requiert que les forces armées disposent toujours d'un personnel médical opérationnel, tant pendant les opérations réelles en Belgique et à l'étranger, durant les exercices et les manoeuvres, lors d'une crise éventuelle ou en temps de guerre, que durant d'autres périodes d'utilisation ou de préparation. L'autorité a le devoir de veiller à ce que ce besoin de personnel médical soit et demeure satisfait.

A.9.3. Les dispositions litigieuses s'inscrivent dans le cadre de décisions de principe concluant à la restructuration prochaine du service médical et à la recherche d'une meilleure adéquation de l'exercice de la fonction des médecins aux nécessités du service.

S'agissant du premier aspect, des tâches devront en fin de compte être transférées au secteur civil, faisant disparaître certaines fonctions au sein des forces armées, mais cette réforme est une opération difficile en raison de sa nature délicate. En ce qui concerne le second aspect, les officiers des corps techniques du service médical devront à l'avenir travailler en principe à plein temps, sans préjudice de la possibilité de travailler à temps partiel et d'acquérir une expérience professionnelle dans le secteur civil, sans que ceci puisse procurer un avantage financier aux officiers concernés. Actuellement, une grande partie des médecins est rémunérée à temps plein mais n'est active au sein des forces armées qu'à mi-temps, puisqu'une autorisation de cumul a été accordée à la majorité des militaires concernés qui obtiennent à ce titre une rémunération.

Ouvrir immédiatement et de manière incontrôlée la possibilité de l'application temporaire du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière pourrait conduire à un départ non souhaité de militaires désireux de se reclasser totalement en dehors des forces armées, ce qui ne servirait nullement l'intérêt général.

A.9.4. L'exclusion actuelle des officiers médecins est donc basée sur un critère objectif et est en outre raisonnablement justifiée. Ceci ressort notamment du fait que ces officiers médecins pourraient tout de même être autorisés à bénéficier du régime s'il ressortait de la restructuration du service médical qu'ils ne sont plus nécessaires à l'intérêt général. Le ministre de la Défense nationale a du reste déjà entrepris des démarches afin de lever l'exclusion pour certains officiers des corps techniques.

A.10.1. Dans un quatrième moyen, les requérants pensent apercevoir une discrimination entre les officiers médecins qui ont été recrutés sur diplôme et les autres officiers médecins d'une part, ainsi qu'une discrimination entre les officiers, sur la base de la condition de quinze années de service effectif, d'autre part.

A.10.2. La règle attaquée vise le personnel qui se trouve dans la seconde moitié de sa carrière mais n'est pas encore arrivé au seuil de la mise à la retraite. Tous les militaires qui se trouvent dans la seconde moitié de leur carrière, à l'exception des officiers médecins, sont donc visés et définis sans distinction comme une catégorie objective.

Un critère objectif devait être fixé pour cerner le groupe cible, critère qui soit suffisamment objectif et qui soit basé sur un aspect du statut militaire. Il a raisonnablement été opté pour un critère manifestement statutaire et non pour d'autres critères qui pourraient donner lieu à des contestations. Les officiers qui ont été recrutés sur diplôme ont en effet reçu une bonification d'ancienneté pour le fait qu'ils ont accompli une partie de leurs études à leurs frais. Ceci a conduit à une situation pécuniaire plus favorable et à un avancement plus rapide en ancienneté. L'autorité était en droit d'utiliser un critère objectif qui puisse en outre être établi de façon simple et précise.

La condition d'ancienneté prescrite tient à la nécessité de définir le groupe cible de la réglementation temporaire - les militaires qui se trouvent dans la deuxième moitié de leur carrière - et n'a rien à voir avec la prétendue exigence de rendement.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

A.11.1. La demande de suspension doit être rejetée parce que les requérants ne démontrent à aucun moment dans leur requête devant la Cour le risque d'un préjudice grave difficilement réparable. Leur explication est encore plus vague, plus générale et plus théorique qu'elle ne l'était devant le Conseil d'Etat, qui a rejeté leur demande de suspension de l'arrêté royal.

Le Conseil des ministres soulève quantité de questions dont pourraient être tirés des éléments qui démontreraient éventuellement l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable mais sur lesquels la requête reste totalement muette. Il n'est donc pas possible d'apprécier les éléments concrets et personnels qui feraient apparaître la situation précaire et grave des requérants.

A.11.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir qu'aucun risque n'est lié au fait de ne pas obtenir actuellement l'application temporaire du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière puisqu'un éventuel arrêt d'annulation aurait pour effet que la demande individuelle des requérants devrait être examinée *in illo tempore*, c'est-à-dire à un moment où les limites fixées par l'article 16 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 doivent être réputées non encore atteintes. Dire que la demande sera alors tout de même refusée est une affirmation gratuite dont ne découle qu'un préjudice hypothétique qui n'est du reste pas la conséquence de l'acte attaqué.

Il n'est pas davantage démontré que le fait de ne pas obtenir actuellement un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière empêcherait de manière déterminante la reconversion en médecin civil. Les requérants n'indiquent pas non plus dans quelle mesure ils sont déjà intégrés dans le secteur civil grâce à leur emploi exercé en cumul.

Tout aussi hypothétique est le préjudice allégué selon lequel les décisions individuelles de refus devraient être attaquées devant le Conseil d'Etat. Le ministère de la Défense nationale a en effet toujours exécuté fidèlement les arrêtés d'annulation de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat. D'autres formes invoquées de préjudice sont également purement hypothétiques.

Le risque que représente la suppression des autorisations de cumul avec effet au 1er juillet 1998 joint au fait de ne pas obtenir en temps utile le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière dans le régime temporaire est un préjudice qui n'est pas la conséquence directe du refus de la demande mais bien de la décision de suppression des autorisations de cumul, révocables en tout temps. Rien n'indique par ailleurs que ces autorisations de cumul ne seront pas renouvelées. La possibilité de cumuler et d'accroître la compétence professionnelle existera toujours mais ceci devra, à l'avenir, se faire dans certains cas sans rémunération. Lorsqu'ils formulent leurs vastes exigences, les requérants médecins partent de la supposition que l'autorisation de cumul, accordée mais toujours révocable, permettant d'exercer durant la moitié des heures de service un emploi

civil, est un droit acquis pouvant être invoqué sans limite.

Le Conseil des ministres conteste que l'exécution des dispositions litigieuses à la date de leur entrée en vigueur provoquerait un préjudice spécifique grave difficilement réparable. La confirmation était en effet prévisible et le fait de devoir payer des timbres fiscaux en vue de la continuation de la procédure devant le Conseil d'Etat dépend de la décision propre des requérants. Indépendamment du fait qu'un tel préjudice peut difficilement être considéré comme grave, il ne résulte pas non plus des dispositions attaquées elles-mêmes.

- B -

Les dispositions en cause

B.1.1. La demande de suspension vise l'article 10, 1^o, de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » et l'article 20 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, en application de l'article 3, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne » confirmé par la loi précitée.

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

« § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

1° fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat; ».

L'article 3, § 2, dispose :

« § 2. Les arrêtés pris en vertu de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

Ces arrêtés ne peuvent toutefois porter préjudice aux dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. »

L'article 6, § 2, alinéa 3, dispose :

« Un projet de loi portant confirmation des arrêtés pris en vertu de la présente loi entre le 1er avril 1997 et le 31 août 1997 est déposé à la Chambre des représentants le 1er octobre 1997 au plus tard. Ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 31 décembre 1997. »

B.1.3. Les articles 20 et suivants 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, 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 » réalisent une adaptation temporaire de la disposition réglant le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière.

L'article 20 attaqué dispose :

« § 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.

§ 3. La demande visée au § 1er, alinéa 1er, 1°, doit être introduite dans les trois ans à dater du jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Moyennant un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut prolonger cette période de trois ans, par catégorie de bénéficiaires, en fonction de l'évolution des départs.

Moyennant un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut raccourcir cette période de trois ans pour les officiers, lorsque l'enveloppe en personnel se stabilise à 5.000 officiers en service actif, et pour les sous-officiers, lorsque l'enveloppe en personnel se stabilise à 15.000 sous-officiers en service actif, en fonction de l'évolution des départs et des recrutements. »

B.1.4. L'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997, attaqué, dispose :

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

1° 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, en application de l'article 3, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne; ».

Quant à la demande de suspension

B.2. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la mesure attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.3.1. Les requérants allèguent que l'application immédiate des dispositions attaquées est de nature à leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

B.3.2. Ce préjudice consisterait tout d'abord en ce qu'ils sont exclus du bénéfice des mesures temporaires de retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière. Ce préjudice ne pourrait être réparé puisque les mesures temporaires sont applicables seulement jusqu'à ce que le quota fixé pour le personnel soit atteint et qu'il y aurait de fortes chances que ce contingent d'officiers de carrière sera atteint, éventuellement même par la mise en disponibilité obligatoire, au moment où la Cour prononcerait éventuellement un arrêt d'annulation.

B.3.3. Selon les requérants, le préjudice consisterait aussi en ce que les décisions de refus individuelles devront à nouveau être attaquées devant le Conseil d'Etat.

B.3.4. Les requérants officiers médecins affirment encore que le rejet de leurs demandes de retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire compromet leurs chances de réorientation vers une pratique privée à part entière.

B.3.5. Les mêmes requérants allèguent enfin que leur réintégration dans la vie civile et leur perfectionnement professionnel seront mis en péril par la suppression collective des autorisations de cumul à partir du 1er juillet 1998.

B.4. Les demandes de retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en phase temporaire sont, ainsi que le confirment les requérants eux-mêmes, examinées dans l'ordre chronologique de leur introduction. Les requérants ont tous déjà introduit une telle demande, qui a dans l'intervalle été rejetée sur la base des dispositions attaquées. L'effet rétroactif d'une éventuelle annulation de ces dispositions conduirait à ce que les demandes individuelles pourraient être examinées à nouveau dans l'ordre chronologique et en se replaçant dans la situation existant au moment où elles ont été introduites.

La Cour constate que le préjudice allégué ne serait pas difficilement réparable.

B.5. Le préjudice que les requérants disent subir en ce que, en cas d'inaction de l'autorité, les décisions de refus individuelles devront éventuellement à nouveau être attaquées devant le Conseil d'Etat consiste principalement en un effort limité et purement financier. Il ne saurait être considéré comme un préjudice grave au sens de l'article 20 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.6.1. En vertu de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les parties qui demandent la suspension doivent, pour satisfaire à la seconde condition inscrite à l'article 20, 1^o, de cette loi, exposer dans leur requête des faits concrets démontrant à

suffisance que l'application de la norme attaquée à la date de son entrée en vigueur risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

B.6.2. Le préjudice consistant en ce que les requérants verraient compromises leurs chances de réorientation vers une pratique privée à part entière repose sur de simples déclarations de leur part, qui ne sont étayées de manière personnalisée par aucun élément concret.

Le préjudice allégué n'est pas démontré.

B.7. Le préjudice consistant en ce que la réintégration des requérants dans la vie civile et leur perfectionnement professionnel seraient mis en péril par la suppression collective des autorisations de cumul au 1er juillet 1998 est un préjudice qui ne résulte pas des dispositions attaquées.

B.8. Les requérants n'ont pas démontré que l'application immédiate des dispositions attaquées risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Leur demande de suspension ne satisfait donc pas à la seconde condition prévue par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

La demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 mars 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève