

Numéros du rôle : 1859, 1860 et 1861
Arrêt n° 37/2001 du 13 mars 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 10, 1°, 2° et 3°, 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 », posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par arrêt n° 84.069 du 14 décembre 1999 en cause de l'a.s.b.l. Action et Liberté contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 décembre 1999, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 10, 3° [lire : 2°], 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, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il rend inopérant le recours introduit par le requérant devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à la procédure de mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, 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 et prive la requérante d'une garantie juridictionnelle, dont jouissent tous les autres citoyens, créant une différence de traitement dont il convient de se demander si elle est objectivement justifiée ?

2. Dans la mesure où il n'a pas été annulé par l'arrêt n° 68/99 du 17 juin 1999, l'article 10, 2°, 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, méconnaît-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec son article 182, en tant qu'il confirme l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, 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, dès lors que le Roi ne trouvait pas dans la loi de pouvoirs spéciaux la compétence de régler une matière constitutionnellement réservée au législateur ? »

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 1859 du rôle de la Cour.

b. Par arrêt n° 84.071 du 14 décembre 1999 en cause de l'a.s.b.l. Action et Liberté contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 décembre 1999, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 10, 3°, 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, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il rend inopérant le recours introduit par le requérant devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à l'enveloppe en personnel militaire, 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 et prive la requérante d'une garantie juridictionnelle, dont jouissent tous les autres citoyens, créant une différence de traitement dont il convient de se demander si elle est objectivement justifiée ?

2. L'article 10, 3°, 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 méconnaît-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec son article 182, dans la mesure où il confirme l'arrêté royal du 24 juillet 1997 relatif à l'enveloppe en personnel militaire, 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, dès lors que le Roi ne trouvait pas dans la loi de pouvoirs spéciaux la compétence de régler une matière constitutionnellement réservée au législateur ? »

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 1860 du rôle de la Cour.

c. Par arrêt n° 84.070 du 14 décembre 1999 en cause de l'a.s.b.l. Action et Liberté contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 décembre 1999, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 10, 3° [lire : 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, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il rend inopérant le recours introduit par le requérant devant le Conseil d'Etat contre 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 et prive la requérante d'une garantie juridictionnelle, dont jouissent tous les autres citoyens, créant une différence de traitement dont il convient de se demander si elle est objectivement justifiée ?

2. Dans la mesure où il n'a pas été annulé par l'arrêt n° 52/99 du 26 mai 1999, 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 méconnaît-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec son article 182, en tant qu'il confirme l'arrêt 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, dès lors que le Roi ne trouvait pas dans la loi de pouvoirs spéciaux la compétence de régler une matière constitutionnellement réservée au législateur ? »

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 1861 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'a.s.b.l. Action et Liberté demande l'annulation devant le Conseil d'Etat de trois arrêtés royaux datés du 24 juillet 1997 relatifs, respectivement, à « la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées » (affaire n° 1859), à « l'enveloppe en personnel militaire » (affaire n° 1860) et au « régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours [au] régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et [au] retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière » (affaire n° 1861).

Ces trois arrêtés ont été confirmés par l'article 10 de la loi précitée du 12 décembre 1997, respectivement en ses 2°, 3° et 1°; les 1° et 2° de ce même article ont été partiellement annulés par la Cour.

En considération notamment de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la constitutionnalité de chacune des dispositions précitées de l'article 10 de la loi du 12 décembre 1997, et ce sur deux plans :

- en ce que, d'une part, chacune des dispositions de cet article 10 rendrait inopérant le recours introduit devant le Conseil d'Etat contre l'arrêt royal que cette disposition confirme, privant dès lors la requérante d'une garantie juridictionnelle dont jouissent tous les autres citoyens (première question préjudicielle des trois arrêts);

- en ce que, d'autre part, les mêmes dispositions, dans la mesure où elles confirment les arrêtés précités du 24 juillet 1997, violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 182, « dès lors que le Roi ne trouvait pas dans la loi de pouvoirs spéciaux la compétence de régler une matière constitutionnellement réservée au législateur » (seconde question préjudicielle des trois arrêts).

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 28 décembre 1999, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Par ordonnance du 13 janvier 2000, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 février 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 7 mars 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 10 avril 2000;

- l'a.s.b.l. Action et Liberté, dont le siège est établi à 7972 Beloel, rue de l'Abbaye 14, par lettre recommandée à la poste le 13 avril 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 mai 2000.

L'a.s.b.l. Action et Liberté a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 6 juin 2000.

Par ordonnances du 31 mai 2000 et du 29 novembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 28 décembre 2000 et 28 juin 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 février 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 1er mars 2001 après avoir invité les parties à s'expliquer à l'audience sur l'incidence, quant à l'objet et la pertinence des questions préjudicielles, des trois lois du 25 mai 2000, publiées au *Moniteur belge* du 29 juin 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 février 2001.

A l'audience publique du 1er mars 2001 :

- ont comparu :

. Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Action et Liberté;

. le lieutenant-colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. De Groot ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

IV. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. L'a.s.b.l. Action et Liberté, requérante devant le Conseil d'Etat, s'en réfère dans son mémoire aux arrêts de la Cour n^{os} 52/99 et 68/99; il résulterait de cette jurisprudence que la loi du 12 décembre 1997 - vu son inconstitutionnalité - ne peut s'analyser comme une loi de confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux mais, au contraire, constitue une validation législative qui interfère dans un procès en cours et a, bien plus, pour seul objet de priver la requérante de son droit de recours.

A.2.1. Le Conseil des ministres, après un relevé exhaustif des rétroactes législatifs et réglementaires en cause, estime que la requérante n'a pas été privée de ses garanties juridictionnelles, puisqu'il lui était loisible - ce qu'elle n'a toutefois pas fait - d'attaquer devant la Cour d'arbitrage la loi confirmant les arrêtés qu'elle conteste devant le Conseil d'Etat.

A.2.2. Par ailleurs, le Conseil des ministres allègue que, dans la mesure où le législateur serait intervenu d'une manière illicite dans des affaires pendantes devant des juridictions, il est clair que tel n'était pas le but de la loi de confirmation, le Conseil des ministres s'en référant sur ce point à l'arrêt de la Cour n^o 36/99.

A.3.1. La requérante devant le juge *a quo* répond à la première objection soulevée par le Conseil des ministres (A.2.1) que la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage offre à tout requérant potentiel le choix d'agir devant la Cour soit par un recours en annulation soit par le biais d'une question préjudicielle; son choix est d'autant moins critiquable que les recours introduits devant le Conseil d'Etat sont antérieurs à l'adoption de la loi de confirmation du 12 décembre 1997.

A.3.2. S'agissant par ailleurs de la référence faite par le Conseil des ministres à l'arrêt de la Cour n^o 36/99, elle est irrelevante en l'espèce dès lors que, contrairement à l'espèce tranchée par cet arrêt, « comme le formule précisément la deuxième question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, il ne peut être soutenu que les arrêtés en cause auraient été pris dans les limites de l'habilitation conférée au Roi par la loi du 26 juillet 1996 ».

Quant à la seconde question préjudicielle

A.4. Selon la requérante devant le Conseil d'Etat, les arrêts de la Cour n^{os} 52/99 et 68/99, en leurs considérants B.4.2 à B.6.3, sont transposables en ce qui concerne la seconde question préjudicielle, laquelle appelle dès lors une réponse positive.

A.5. Le Conseil des ministres dissocie pour sa part les réponses à donner en ce qui concerne les arrêtés royaux du 24 juillet 1997, en distinguant les arrêtés royaux II et III, d'une part, et l'arrêt royal I, d'autre part.

En ce qui concerne les arrêtés royaux II et III (affaires n^{os} 1859 et 1861), le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour.

Par contre, s'agissant de l'arrêt royal I, relatif à l'enveloppe en personnel militaire, il est allégué qu'il ne règle ni le mode de recrutement de l'armée, ni l'avancement, ni les droits ou les obligations des militaires visés par l'article 182 de la Constitution, en sorte telle que le Roi, en l'adoptant, ne se serait pas approprié une matière réservée par la Constitution; la seconde question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 1860 devrait dès lors recevoir une réponse négative.

A.6. A cette thèse, la requérante devant le Conseil d'Etat objecte l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, laquelle a considéré que l'arrêt I en projet relevait bien du champ d'application de l'article 182 de la Constitution; elle relève en outre, notamment, que l'article 7 de cet arrêté, par les restrictions imposées au ministre de

la Défense nationale en matière de recrutement de militaires, règle ce faisant de façon expresse la matière du recrutement des militaires, et donc une matière visée à l'article 182 de la Constitution.

- B -

Les dispositions en cause

B.1. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 10 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 ».

B.2.1. L'article 10 de la loi précitée est soumis à la Cour tant en son 1^o (affaire n^o 1861) qu'en son 2^o (affaire n^o 1859) et en son 3^o (affaire n^o 1860).

B.2.2. L'article 10, 1^o, confirme, avec effet à la date de son entrée en vigueur, 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 » (arrêté « III », selon la numérotation retenue par le juge *a quo*). Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, introduit par la requérante, dans le cadre duquel a été posée la question préjudicielle inscrite sous le numéro 1861 du rôle.

B.2.3. L'article 10, 2^o, de la loi du 12 décembre 1997 confirme, avec même effet, l'arrêté royal également daté du 24 juillet 1997 « relatif à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre des forces armées, 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 » (arrêté « II », selon la même numérotation). Cet arrêté

royal est également contesté devant le Conseil d'Etat, lequel a dans cette affaire posé la question préjudicielle inscrite sous le numéro 1859 du rôle.

B.2.4. Enfin, l'article 10, 3^o, de la même loi confirme, avec même effet, l'arrêté royal également daté du 24 juillet 1997 « relatif à l'enveloppe en personnel militaire, 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 » (arrêté « I », selon la même numérotation). Cet arrêté est lui aussi contesté par la requérante devant le Conseil d'Etat, affaire dans le cadre de laquelle a été posée la question préjudicielle inscrite sous le numéro 1860 du rôle.

B.3.1. Comme la Cour l'a relevé dans l'ordonnance de mise en état, le *Moniteur belge* du 29 juin 2000 a publié trois lois, datées du 25 mai 2000. La première est « relative à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées »; la seconde loi « instaur[e] le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifi[e] le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière »; enfin, la troisième loi du 25 mai 2000 est « relative à l'enveloppe en personnel militaire ».

B.3.2. Comme l'indique déjà leur intitulé, ces trois lois règlent les mêmes matières que celles réglées, respectivement, par les arrêtés « II », « III » et « I » du 24 juillet 1997, visés ci-dessus aux B.2.2 à B.2.4. Bien plus, elles en reproduisent le contenu, ce qu'indiquent et justifient comme suit les travaux préparatoires :

« Vu l'urgence du dossier relatif à la restructuration des forces armées, à cause des objectifs à atteindre, le Gouvernement a fait usage des ' pouvoirs spéciaux Euro ' pour réaliser les buts précisés ci-dessus en légiférant par la voie de trois AR datés du 24 juillet 1997 (confirmés plus tard par le Législateur par la loi du 12 décembre 1997) au lieu de textes de loi.

Suite à des recours, principalement dirigés contre l'interdiction (provisoire) faite aux médecins de pouvoir bénéficier du retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière et contre la possibilité d'imposer une mise en disponibilité obligatoire à certains officiers (dans l'hypothèse où la mise en disponibilité n'aurait pas eu de succès), la Cour d'Arbitrage a prononcé deux arrêts (26 mai 1997 et 17 juin 1999) qui confirment l'interprétation restrictive

en annulant les dispositions attaquées. Ces arrêts ont pour effet secondaire de fragiliser dangereusement l'ensemble des mesures prises (par exemple en cas de recours individuel devant le Conseil d'Etat attaquant un refus individuel d'octroi de l'application d'une des mesures prévues dans les textes fragilisés) et enlèvent toute sécurité juridique en matière de protection sociale des bénéficiaires de certaines de ces mesures de dégageant.

Pour rétablir la sécurité juridique menacée de ces trois arrêtés royaux (disponibilité, retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière et travail à temps partiel, enveloppe en personnel), les trois projets de loi ont été élaborés qui reprennent littéralement toutes les dispositions des arrêtés royaux incriminés et leur donnent l'effet rétroactif voulu (20 août 1997, pour les mesures de dégageant, 25 août 1997 pour l'enveloppe en personnel). Il s'agit donc de projets de loi confirmatifs (qui 'reconfirment' en fait de manière plus orthodoxe - parce qu'en dehors de la sphère des pouvoirs spéciaux restreints et, par conséquent dans l'orthodoxie de la Constitution - la confirmation du législateur dans sa loi du 12 décembre 1997) qui présentent la seule solution possible pour apporter une solution au problème juridique tel qu'il se présente » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 375/3, p. 5).

B.4. La Cour relève que les articles 18 et 19 combinés de la loi du 25 mai 2000 relative à la mise en disponibilité, 9 et 10 de celle relative à l'enveloppe en personnel militaire et 41 et 43 de la troisième loi du 25 mai 2000 prévoient l'abrogation rétroactive, respectivement, des arrêtés précités « II », « I » et « III » du 24 juillet 1997 selon le cas au 20 ou 25 août 1997, soit à la date d'entrée en vigueur de ces arrêtés.

Du fait de cette abrogation rétroactive, les recours en annulation introduits, devant le juge *a quo*, à l'encontre de ces arrêtés, n'ont plus d'objet; par voie de conséquence, apparaît désormais également sans objet l'article 10 de la loi du 12 décembre 1997, qui confirme ces trois arrêtés.

B.5. Il est noté toutefois que les lois précitées du 25 mai 2000 font l'objet des recours en annulation inscrits au rôle de la Cour sous les numéros 2094 à 2096 et 2104 à 2106.

B.6. Il résulte de ce qui est exposé en B.4 et B.5 que les questions préjudicielles sont actuellement sans objet.

Par ces motifs,

la Cour décide :

- qu'il sera statué sur les affaires n^{os} 1859, 1860 et 1861 si les recours dans les affaires n^{os} 2094, 2095 et 2096 sont accueillis;
- s'ils sont rejetés, les affaires n^{os} 1859, 1860 et 1861 seront rayées du rôle.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 mars 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior