

Numéro du rôle : 1976
Arrêt n° 130/2001 du 23 octobre 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à 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'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 », posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, des juges L. François, M. Bossuyt, J.-P. Snappe et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, 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*

Par arrêt n° 87.282 du 16 mai 2000 en cause de C. Derese et P. Louis contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 mai 2000, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « 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 de pensions, méconnaît-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que cette disposition législative confirme avec effet rétroactif - à savoir 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°, 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, lequel arrêté royal a en outre fait l'objet d'une contestation devant le Conseil d'Etat ? »

2. « Dans la mesure où il n'a pas été annulé par l'arrêt n° 52/99 du 26 mai 1999 de la Cour d'arbitrage, 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 lus en combinaison avec son article 182, en tant qu'il confirme 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'art. 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 du 12 décembre 1997 la compétence de régler une matière constitutionnellement réservée au législateur ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 26 septembre 1997, C. Derese et P. Louis introduisent une requête en annulation au Conseil d'Etat contre plusieurs dispositions d'un 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 la 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 ».

Le 12 décembre 1997, une loi est adoptée, visant à confirmer l'arrêté royal précité. Une requête en suspension et en annulation est introduite à la Cour d'arbitrage contre l'article 10, 1^o, de cette loi, en tant qu'elle confirme les articles 20, § 1er, alinéas 1er et 2, 21, § 2, alinéa 2, et 27, § 4, de l'arrêté royal du 24 juillet 1997. Celle-ci, par l'arrêt n^o 32/98, du 18 mars 1998, rejette la requête en suspension. Par l'arrêt n^o 52/99, du 26 mai 1999, la Cour annule partiellement l'article 10, 1^o, de la loi du 12 décembre 1997.

Par l'arrêt n^o 68/99, la Cour annule également l'article 10, 2^o, de la loi du 12 décembre 1997 en tant qu'il confirme les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 24 juillet 1997.

Tenant compte des arrêts rendus par la Cour, le Conseil d'Etat constate qu'au vu de la portée rétroactive de ceux-ci, les arrêtés royaux dont la confirmation a été annulée ont cessé de produire leurs effets, mais que, par souci de sécurité juridique, il convient de les annuler.

Le juge administratif constate toutefois que la Cour n'a que partiellement annulé la loi du 12 décembre 1997. Le Conseil d'Etat estime donc devoir se déclarer incompétent pour connaître du recours dans la mesure où les dispositions de la loi confirmative qui n'ont pas été annulées par la Cour continuent de produire leurs effets. Il constate toutefois que la portée rétroactive qui a été donnée à la loi de confirmation est mise en cause quant à sa conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution. En application de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, il décide de poser deux questions préjudicielles à la Cour, relatives à la constitutionnalité de la loi de confirmation.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 30 mai 2000, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 septembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- C. Derese et P. Louis, ayant fait élection de domicile à 1000 Bruxelles, avenue des Scarabées 11, par lettre recommandée à la poste le 8 septembre 2000;
- P. Dufrane, P. de Poortere, J.-C. Gilis, R. Remy et E. D'Antimo, ayant fait élection de domicile à 1000 Bruxelles, avenue des Scarabées 11, par lettre recommandée à la poste le 8 septembre 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 10 octobre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 octobre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- C. Derese et P. Louis, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2000;
- P. Dufrane et autres, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2000.

Par ordonnances du 26 octobre 2000 et du 26 avril 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 mai 2001 et 30 novembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège par les juges J.-P. Snappe et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 13 juin 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 12 juillet 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 14 juin 2001.

A l'audience publique du 12 juillet 2001 :

- ont comparu :
 - . Me T. Vermeire, avocat au barreau de Bruxelles, pour C. Derese et P. Louis et pour P. Dufrane et autres;
 - . le lieutenant-colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Arts 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.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire des parties requérantes devant le juge a quo

A.1.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soulignent que deux arrêts ont été rendus par la Cour, en l'occurrence les arrêts n^{os} 52/99 et 68/99, annulant certaines dispositions de la loi de confirmation du 12 décembre 1997.

Elles relèvent qu'à la suite de ces arrêts, le juge *a quo* a annulé certaines dispositions de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 par souci de sécurité juridique.

A.1.2. Le considérant final de la décision de renvoi est contesté quant à son utilité.

A.1.3. Il est également fait référence à d'autres causes connexes, pendantes devant le Conseil d'Etat, relatives au retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière ainsi qu'à plusieurs arrêts rendus par le Conseil d'Etat, dans lesquels celui-ci a décidé de surseoir à statuer en attendant l'arrêt qui sera prononcé par la Cour dans la présente affaire. Il est toutefois constaté que le Conseil d'Etat n'a pas joint les affaires, en sorte que les requérants dans ces causes ne peuvent introduire de mémoire en intervention devant la Cour.

Il est fait grief au Conseil d'Etat de ne pas avoir annulé, à l'occasion de son arrêt de renvoi, certains termes de l'arrêté royal, par souci de sécurité juridique, alors que ces termes, tels qu'ils étaient repris dans la loi de confirmation, ont fait l'objet d'une annulation par la Cour dans son arrêt n^o 52/99.

A.1.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* souhaitent également que la Cour joigne la présente affaire à celles qui sont inscrites sous les numéros 1859, 1860 et 1861 du rôle.

A.1.5. Elles regrettent que le Conseil d'Etat n'ait pas reformulé la question préjudicielle conformément à ce qu'elles lui proposaient.

A.1.6. Elles critiquent encore le fait que le juge administratif ait refusé d'ordonner une mesure d'instruction visant à déterminer le nombre d'interruptions de carrière déjà accordées.

A.1.7. Enfin, il est fait état de la publication, dans le *Moniteur belge* du 29 juin 2000, d'une loi du 25 mai 2000 « 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 ». Par l'effet rétroactif de la loi du 25 mai 2000, à la date du 20 août 1997, les dispositions de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 ont été abrogées et remplacées par les dispositions de la nouvelle loi dont le contenu est identique à celui de l'arrêté royal abrogé.

Deux conclusions sont tirées de cette modification législative. La première est que la légitimité de l'intérêt des parties requérantes à obtenir un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière est confirmée par l'adoption de la nouvelle loi.

La deuxième conclusion tient en ce que les requêtes en annulation introduites au Conseil d'Etat contre certaines dispositions de l'arrêté royal du 24 juillet 1997 sont devenues sans objet. Il en découle que la question préjudicielle n'a plus d'utilité. De même, la loi de confirmation qui faisait l'objet de la question préjudicielle a été implicitement abrogée par la loi nouvelle, en sorte que la question dont est saisie la Cour est dépourvue d'objet.

Il est demandé à la Cour d'inviter le Conseil d'Etat à apprécier l'incidence de la loi nouvelle sur les questions préjudicielles posées.

Mémoire en intervention des parties requérantes dans d'autres procédures devant le juge a quo

A.2. Il est allégué que l'intérêt des parties requérantes dans des causes connexes devant le juge *a quo* à intervenir dans la procédure préjudicielle ne peut être contesté dans la mesure où l'avenir de ces parties est tout autant concerné par la procédure préjudicielle, bien que les affaires n'aient pas été jointes formellement par le juge administratif.

Mémoire du Conseil des ministres

A.3.1. Après avoir repris l'objet des questions préjudicielles de même qu'un exposé des faits, le Conseil des ministres se prononce brièvement sur les deux questions préjudicielles dont la Cour est saisie.

A.3.2. En ce qui concerne la première question, le Conseil des ministres soutient que, dans la mesure où les parties requérantes estiment que le législateur est intervenu de manière illicite dans les affaires pendantes devant des juridictions, il est clair que la loi de confirmation n'avait pas comme but d'intervenir dans des affaires pendantes. Le Conseil des ministres se réfère aux considérants B.4.2 et B.4.3 de l'arrêt n° 36/99 de la Cour. Il en résulte que la question appelle une réponse négative.

A.3.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour.

Mémoires en réponse des parties requérantes devant le juge a quo ainsi que des parties requérantes dans des affaires connexes

A.4. Il est à nouveau fait mention de l'adoption de la nouvelle loi du 25 mai 2000, qui, avec effet rétroactif, a abrogé les dispositions de l'arrêté royal du 24 juillet 1997, en sorte que la question préjudicielle est devenue inutile pour l'instance devant le Conseil d'Etat, et sans objet puisque cette nouvelle loi a implicitement abrogé la loi de confirmation qui faisait l'objet de la question préjudicielle.

- 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, 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 ».

B.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, dans le cadre duquel ont été posées les questions préjudicielles.

B.3.1. Trois lois datées du 25 mai 2000 ont été publiées dans le *Moniteur belge* du 29 juin 2000. 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 ».

B.3.2. Comme l'indique déjà son intitulé, cette loi règle la même matière que celle réglée par l'arrêté « III » du 24 juillet 1997, visé ci-dessus. Bien plus, elle en reproduit 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. Les articles 41 et 43 de la loi du 25 mai 2000 « 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 » font rétroagir l'abrogation de l'arrêté « III » du 24 juillet 1997 au 20 août 1997, date de son entrée en vigueur (*Moniteur belge*, 1er juillet 2000).

B.5. Du fait de cette abrogation rétroactive, le recours en annulation introduit, devant le juge *a quo*, à l'encontre de cet arrêté, n'a plus d'objet; par voie de conséquence, apparaît désormais également sans objet l'article 10, 1°, de la loi du 12 décembre 1997, qui confirme cet arrêté.

B.6. Il est noté toutefois que la loi précitée du 25 mai 2000 fait l'objet des recours en annulation inscrits au rôle de la Cour sous les numéros 2094 à 2096 et 2104 à 2106.

B.7. 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 l'affaire n° 1976 si les recours dans les affaires n^{os} 2094, 2095 et 2096 sont accueillis;

- que s'ils sont rejetés, l'affaire n° 1976 sera rayée 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 23 octobre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior