

Numéro du rôle : 111
Arrêt n° 9/90 du 7 février 1990

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Bruxelles (3ème chambre civile) par jugement du 1er février 1989 en cause de E. Debra contre l'Etat belge.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Sarot et J. Delva et des juges I. Pétry, F. Debaedts, D. André, K. Blanckaert et L.P. Suetens, assistée du greffier H. Van Der Zwalmen, présidée par le président J. Sarot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

Par jugement du 1er février 1989, la troisième chambre du tribunal de première instance de Bruxelles a rendu une décision dans l'affaire opposant Mr. Edgard Debra à l'Etat belge. Dans cette cause, le tribunal sursoit partiellement à statuer jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage ait statué à titre préjudiciel sur la question suivante : « l'article 1er de la loi du 2 février 1982, attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, et en particulier les 5°, 7° et 8° de cette disposition, violent-ils les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution ? ».

II. *Les faits et la procédure antérieure*

1.a. Monsieur Debra était professeur à l'Institut supérieur de commerce de l'Etat à Anvers. La loi du 9 avril 1965, en créant l'Université de l'Etat du Hainaut et l'Institut supérieur de l'Etat à Anvers, a intégré dans ces nouvelles institutions l'Institut supérieur de commerce de la Province du Hainaut et l'Institut supérieur de l'Etat à Anvers.

b. Conformément à l'article 86, § 1er, de la loi du 9 avril 1965, Mr. Debra, qui est porteur d'un diplôme de docteur, est nommé en qualité de professeur au Centre universitaire de l'Etat à Anvers. Aucune affectation cependant ne lui est donnée, contrairement à l'obligation prévue à ce sujet par l'article 86, § 2, de la même loi.

c. L'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982, modifiant la loi du 9 avril 1965, y insère un article 86bis aux termes duquel les membres du personnel enseignant qui ne détiennent pas de charge ne sont plus rémunérés.

d. Par arrêté royal du 1er octobre 1982 le traitement

annuel de Monsieur Debra est réduit à néant à partir du 1er août 1982. L'administrateur du Centre universitaire de l'Etat à Anvers réclama alors à Monsieur Debra le remboursement de la somme de 5.432 francs qui lui avait été versée, à titre de traitement, pour le mois d'août 1982. Le remboursement n'étant pas effectué, une contrainte fut signifiée à Monsieur Debra le 20 mars 1987.

e. Monsieur Debra fit alors opposition à la contrainte, cita l'Etat belge à comparaître devant le juge de paix du 2ème canton de Bruxelles et demanda la condamnation de l'Etat au rétablissement de son salaire.

Par jugement prononcé le 29 mars 1988, le juge de paix renvoya la cause devant le tribunal de première instance de Bruxelles (pour incompétence *ratione summae*).

f. Devant le tribunal, Monsieur Debra excipa, notamment, de l'illégalité de l'article 13 de l'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982 aux motifs que d'une part, la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi n'avait pas autorisé le Roi à modifier un élément essentiel de la situation juridique des professeurs d'université en enlevant à certains membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire le droit à la rémunération. D'autre part, poursuivait le demandeur, le législateur n'a pas autorisé le Roi à méconnaître les dispositions de l'article 6 de la Constitution en introduisant une discrimination, parmi les anciens professeurs des instituts de commerce supprimés, entre les professeurs ayant les titres requis et ayant de ce fait été nommés dans les nouvelles facultés qui sont privés de leur traitement lorsqu'ils n'ont pas reçu d'affectation et les professeurs qui, faute de posséder les titres requis n'ont pu être nommés dans l'enseignement universitaire et qui gardent le bénéfice de leur statut, y compris leur rémunération. Une autre discrimination était encore invoquée : celle qui était

introduite entre les professeurs de l'enseignement supérieur qui n'avaient pas été réaffectés au sein d'une institution universitaire et perdaient le droit à la rémunération et ceux qui, dans l'enseignement supérieur, conservaient le bénéfice de leur statut pécuniaire lorsqu'ils n'avaient pas reçu une affectation même si leur emploi était supprimé.

2. Dans son jugement du 2 février 1989, le tribunal de première instance constate qu'il n'apparaît pas clairement si l'article 1er de la loi du 31 juillet 1982 a habilité le Roi à supprimer la rémunération due aux membres du personnel de l'enseignement universitaire visés par l'article 86, § 1er, de la loi du 9 avril 1965, ainsi qu'à modifier sur ce point cette dernière loi et si, ce faisant, le législateur n'a pas violé les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution. C'est d'office que le juge du fond a saisi la Cour de la question préjudicielle dont il a été fait état plus haut.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi reçue au greffe le 27 février 1989.

Par ordonnance du même jour, 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.

En date du 14 mars 1989, les juges-rapporteurs D. André et F. Debaedts ont estimé n'y avoir lieu, en l'espèce, à application des articles 70 à 73 de la loi organique du 6 janvier 1989, précitée.

Les notifications prévues à l'article 77 de la loi organique ont été faites par lettres recommandées à la poste

le 15 mars 1989, remises aux destinataires le 16 mars 1989.

L'avis prévu à l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 mars 1989.

Le président de la Chambre des Représentants, dont le bureau est au Palais de la Nation, place de la Nation 2, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire le 27 avril 1989.

Edgard Debra, ayant élu domicile au cabinet de Mes Putzeys, Gehlen et Leurquin, avocats, rue St. Bernard 98, 1060 Bruxelles, a introduit un mémoire le 2 mai 1989.

Conformément à l'article 89 de la loi organique de la Cour, copies de ces mémoires ont été transmises par lettres recommandées à la poste le 8 mai 1989 remises aux destinataires les 9 et 11 mai 1989.

Par ordonnance du 13 juin 1989, la Cour a prorogé jusqu'au 27 février 1990 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 octobre 1989, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a fixé l'audience au 28 novembre 1989.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et l'avocat de la partie Debra ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 27 octobre 1989 et remises aux destinataires les 30 et 31 octobre 1989.

A l'audience du 28 novembre 1989 :

- ont comparu :

. Me J. Putzeys et Me J. Bourtembourg, avocats du

barreau de Bruxelles, pour Edgard Debra;

- les juges D. André et F. Debaedts ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est poursuivie conformément aux articles 65 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

A.1. Dans son mémoire, le président de la Chambre des représentants montre que le législateur du 2 février 1982 a pris en considération la nécessité d'assurer le redressement économique et financier, d'assainir les finances publiques et de créer des emplois. C'est pour atteindre cet objectif qu'il a habilité le Roi à prendre toutes les dispositions utiles entre autres en vue de maîtriser et de limiter les dépenses publiques (article 1, 5°), de réaliser un programme de résorption du chômage (article 1, 7°) et d'adapter les règles légales et statutaires applicables aux agences des services de l'Etat, notamment (article 1, 8°).

En raison de la généralité de cet article, on peut, soutient l'auteur du mémoire, affirmer qu'il n'a ni formellement ni expressément habilité le Roi à établir des discriminations pas plus qu'il ne lui permet de violer les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution. Si, par conséquent, une discrimination existe réellement, entre différentes catégories de professeurs, comme le prétend le demandeur devant le tribunal, cette discrimination résulte de l'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982 sans trouver son origine dans la loi de pouvoirs spéciaux elle-même.

L'inconstitutionnalité seule de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux peut être invoquée et seulement devant les cours et tribunaux ou devant le Conseil d'Etat, conclut le président de la Chambre des représentants.

A.2.a. L'auteur du second mémoire reçu par la Cour, Monsieur Debra, cite d'abord la doctrine relative aux lois de pouvoirs spéciaux selon laquelle les pouvoirs spéciaux ne sont compatibles avec la Constitution que s'ils portent sur des matières qui ne font pas partie de celles que la Constitution réserve à la loi. Il rappelle alors l'avis du Conseil d'Etat qui, s'il reconnaît, sur le projet de loi portant création et fonctionnement de l'« Universitaire Instelling Antwerpen », que les questions de l'enseignement donné aux frais de l'Etat sont de la compétence du pouvoir législatif, considère néanmoins qu'il est conforme à l'organisation constitutionnelle des pouvoirs que le législateur charge le Roi d'achever selon les directives l'oeuvre normative entamée par le législateur. Ainsi, estime le mémoire, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, il faudrait considérer que la suppression du droit à toute rémunération pour un membre du personnel enseignant des universités constituerait une règle fondamentale de l'enseignement universitaire réservée par la Constitution à la loi.

b. Le mémoire s'emploie ensuite à expliciter la portée qu'il faut, selon lui, donner au respect du principe d'égalité selon les articles 6 et 17, § 4, de la Constitution. Seules les différences objectives justifient que des règles différentes soient appliquées et cela seulement à des situations différentes. A situations identiques, en effet, règles identiques.

Le mémoire ne conteste pas qu'en l'espèce l'article 86 de la loi du 9 avril 1965, lequel établit des règles différentes selon le titre et la qualité du personnel

enseignant des institutions reprises dans les centres universitaires de l'Etat à Anvers et à Mons, s'appuie indiscutablement sur des distinctions établies sur des critères objectifs - à savoir la nomination et le diplôme - de nature à justifier une différence de traitement.

En revanche, il ne serait pas admissible que ceux qui ont été nommés dans une institution parce qu'ils étaient titulaires des diplômes requis se voient, s'ils ne trouvaient point d'affectation à l'université où ils sont réintégrés, réserver un sort différent et défavorable par rapport à ceux qui n'ont pu être nommés à l'université et recevoir d'attribution. Et de montrer par plusieurs exemples qu'ailleurs les membres du personnel enseignant d'écoles restructurées qui n'ont pas pu retrouver d'affectation continuent de bénéficier de leur statut pécuniaire.

c. Le mémoire ne tient à faire aucune observation particulière quant à la portée de l'article 6*bis* de la Constitution.

d. Quant aux lois de pouvoirs spéciaux proprement dites et plus particulièrement sur la conformité de la loi du 2 février 1982 aux articles 6 et 17, § 4, de la Constitution, le mémoire souligne d'abord que ces lois doivent être de stricte interprétation en raison du caractère exceptionnel du procédé. Il relève que la loi du 2 février 1982 n'indique pas que le Roi puisse régler la matière de l'enseignement et que, contrairement à l'habilitation donnée en matière fiscale, la loi ne prévoit pas la validation par le législateur des arrêtés de pouvoirs spéciaux pris sur base de l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982.

e. C'est ainsi que le mémoire conclut qu'eu égard à l'interprétation restrictive qui est de règle en la matière, en attribuant le pouvoir spécial de prendre « toutes mesures

utiles » en vue de maîtriser et de limiter les dépenses publiques, de réaliser un programme de résorption du chômage et d'élargir la mobilité du personnel, la loi du 2 février 1982 n'a pas méconnu l'article 17, § 5, de la Constitution. La même loi, poursuit le mémoire, n'a pas davantage méconnu les articles 6 et 17, § 4, de la Constitution en tant que ces dispositions impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière et n'excluent pas qu'une distinction soit faite selon certaines catégories de personnes à la condition que cette distinction soit fondée sur des critères objectifs en rapport avec la nature ou les fins de la réglementation.

B.1. La question préjudicielle dont la Cour est saisie met en cause la conformité de l'article 1er, 5°, 7° et 8°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

B.2. L'article 1er de la loi du 2 février 1982 dispose :

« Afin d'assurer le redressement économique, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres prendre toutes les mesures utiles en vue : (...)

5° de maîtriser et de limiter les dépenses publiques, notamment en modifiant les règles sur la comptabilité de l'Etat, en fixant le montant et les modalités d'octroi de subventions, indemnités et allocations qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat et en groupant en une enveloppe budgétaire unique toutes les dépenses qui relèvent d'une même politique ou d'une même institution;
(...)

7° de réaliser un programme de résorption du chômage, notamment par l'élaboration d'un plan spécial d'emploi pour les jeunes et une redistribution du travail disponible;

8° d'adapter les règles légales et statutaires applicables aux agents définitifs, au personnel auxiliaire et au personnel ouvrier temporaire des services de l'Etat et des organismes soumis à la tutelle et/ou au contrôle de celui-ci, afin d'élargir la mobilité du personnel dans et entre ces services et organismes;

(...) »

B.3. En raison de son caractère exceptionnel, l'attribution de pouvoirs spéciaux par le législateur au Roi doit être interprétée strictement.

Lorsque le législateur consent au Roi une délégation en termes généraux, on ne peut considérer qu'il aurait eu l'intention d'habiliter le Roi à prendre des dispositions en contradiction avec la Constitution; il faut au contraire présumer la constitutionnalité de cette délégation.

Libellées en termes généraux, les dispositions de l'article 1er de la loi du 2 février 1982 - spécialement les points 5°, 7° et 8° - ne contiennent aucune habilitation permettant au Roi de fixer les règles de base en matière d'enseignement et en particulier les éléments essentiels du statut juridique des professeurs, matière qui doit être, aux termes de l'article 17 de la Constitution, réglée par le législateur.

De même les dispositions précitées de la loi du 2 février 1982 n'autorisent-elles pas le Roi, en raison de leur généralité, à méconnaître les règles constitutionnelles relatives à l'égalité des Belges devant la loi.

Elles ne permettent en aucune façon au Roi de déroger au

principe selon lequel lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée.

L'article 1er, 5°, 7° et 8°, de la loi du 2 février 1982 ne viole donc pas les règles des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution.

B.4. Il n'appartient pas à la Cour de contrôler la conformité constitutionnelle ou légale des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui n'ont pas fait l'objet d'une confirmation par le législateur.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, 5°, 7° et 8°, de la loi du 2 février 1982 ne viole pas les règles des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

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 7 février 1990.

Le greffier,

Le président,

H. Van Der Zwalmen

J. Sarot