

Numéro du rôle : 330-
366

Arrêt n° 6/93
du 27 janvier 1993

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 33, §§ 1er à 5, du décret du 24 décembre 1990 contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1991 et de l'article 20 du décret de la Communauté française du 15 octobre 1991 ouvrant les crédits provisoires à valoir sur les budgets de la Communauté française pour l'année budgétaire 1992, introduits par l'association sans but lucratif Gerfa, Eugène Devue et Anne Preusser.

La Cour d'arbitrage,

composée du président D. André et du juge faisant fonction de président F. Debaedts, et des juges L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior, H. Boel, L. François, P. Martens et Y. de Wasseige, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président D. André,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

*

I. *Objet des recours*

Par une requête du 1er octobre 1991 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 octobre 1991 et reçue au greffe le 3 octobre 1991, l'association sans but lucratif Gerfa (Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative) dont le siège social est établi avenue du Pont-de-Luttre 137 à 1190 Bruxelles, Eugène Devue, professeur, Thier d'Elst 15 à 4690 Glons et Anne Preusser, professeur, rue de l'Angélique 23 à 1348 Louvain-la-Neuve, demandent l'annulation de l'article 33, §§ 1er à 5, du décret de la Communauté française du 24 décembre 1990 contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1991 - dépenses d'éducation, d'enseignement, de recherche, de constructions scolaires et universitaires, de formation et dépenses culturelles de l'éducation, publié au *Moniteur belge* du 4 avril 1991.

Cette affaire est inscrite sous le n° 330 du rôle.

Par une requête du 11 janvier 1992 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 13 janvier 1992, les mêmes parties requérantes demandent l'annulation de l'article 20 du décret de la Communauté française du 15 octobre 1991 ouvrant les crédits provisoires à valoir sur les budgets de la Communauté française pour l'année budgétaire 1992, publié au *Moniteur belge* du 30 novembre 1991.

Cette affaire est inscrite sous le n° 366 du rôle.

II. La procédure

A. Dans l'affaire inscrite sous le n° 330

Par ordonnance du 3 octobre 1991, 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 en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite par lettres recommandées à la poste le 24 octobre 1991 remises aux destinataires les 25 et 28 octobre 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 26 octobre 1991.

Par ordonnance du 4 décembre 1991, le délai imparti à l'Exécutif de la Communauté française pour adresser un mémoire à la Cour a été prorogé jusqu'au 23 décembre 1991.

L'Exécutif flamand, dont les bureaux sont établis rue Joseph II 30 à 1040 Bruxelles, et l'Exécutif de la Communauté française, dont les bureaux sont établis avenue des Arts 19AD à 1040 Bruxelles, ont chacun introduit un mémoire par lettres recommandées à la poste, respectivement le 9 décembre 1991 et le 23 décembre 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 30 janvier 1992 et remises aux destinataires les 31 janvier et 3 février 1992, à l'exception du pli adressé à l'a.s.b.l. Gerfa revenu avec la mention « non réclamé ».

Les requérants et l'Exécutif flamand ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste, respectivement le 28 février 1992 et le 2 mars 1992.

Par ordonnance du 6 mars 1992 la Cour a prorogé jusqu'au 2 octobre 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

B. Dans l'affaire inscrite sous le n° 366

Par ordonnance du 13 janvier 1992, 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 en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite par lettres recommandées à la poste le 7 février 1992 remises aux destinataires les 10 et 11 février 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 8 février 1992.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 26 mars 1992.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 30 mars 1992 et remises aux destinataires respectivement les 31 mars et 2 avril 1992.

Les première et troisième parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 28 avril 1992 et le deuxième requérant par lettre recommandée à la poste le 30 avril 1992.

C. Dans les affaires inscrites sous les n^{os} 330 et 366

La Cour a joint les affaires par ordonnance du 11 juin 1992.

Conformément à l'article 100 de la loi spéciale organique de la Cour, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et les rapporteurs sont ceux qui, conformément à l'article 68, sont désignés pour la première affaire dont la Cour a été saisie.

Par ordonnance du 16 juin 1992, il est constaté que le président I. Pétry est remplacée par le juge J. Wathelet et que le juge D. André est appelé à compléter le siège et devient rapporteur.

Par ordonnance du 16 juin 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 7 juillet 1992.

L'ordonnance de jonction et l'ordonnance de mise en état ont été notifiées aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 16 juin 1992 remises aux destinataires les 17, 18 et 22 juin 1992 et 2 juillet 1992.

Par ordonnance du 2 juillet 1992, J. Wathelet, alors juge faisant fonction de président, a soumis l'affaire à la Cour en séance plénière.

A l'audience du 7 juillet 1992, les juges D. André et L. De Grève ont fait rapport. M. Legrand et E. Devue, et les avocats Me B. Cambier, Me V. Thiry et Me G. Schoeters ont été entendus, l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 15 septembre 1992, la Cour a prorogé jusqu'au 2 avril 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 18 novembre 1992, le juge D. André remplissant les fonctions de président, il a été constaté que le juge Y. de Wasseige le remplace au siège en qualité de juge et de rapporteur.

Par suite de l'empêchement du président J. Delva, le juge F. Debaedts remplit les fonctions de président.

Par ordonnance du 18 novembre 1992, la Cour a ordonné la réouverture des débats à l'audience du 10 décembre 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 19 novembre 1992 remises aux destinataires le 20 novembre 1992.

A cette audience :

- ont comparu :
 - . l'a.s.b.l. Gerfa, représentée par son président M. Legrand;
 - . l'Exécutif flamand, représenté par Me G. Schoeters loco Me P. Devers, avocat du barreau de Gand;
 - . l'Exécutif de la Communauté française, représenté par Me B. Cambier, avocat du barreau de Bruxelles;
- les juges Y. de Wasseige et L. De Grève ont fait rapport;
- M. Legrand et les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des normes entreprises*

L'article 33 du décret budgétaire de la Communauté française du 24 décembre 1990 qui fait l'objet du recours dans l'affaire inscrite au n° 330 du rôle de la Cour met fin à l'application de l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains membres du personnel enseignant (§ 2) et accorde, dans des conditions analogues, aux membres du personnel visés au paragraphe 1er un nombre maximum de 180 titres-repas d'une valeur de 144 francs minimum pour une fonction à temps plein (§ 3). Le paragraphe 4 de l'article 33 entrepris prévoit que cette disposition entre en vigueur le 1er janvier 1991 tandis que son paragraphe 5 dispose que les dépenses relatives aux titres-repas peuvent être effectuées sous la forme de dépenses fixes.

L'article 20 du décret du 15 octobre 1991 qui fait l'objet de l'affaire inscrite au n° 366 du rôle de la Cour dispose, quant à lui, que les dispositions de l'article 33 du décret du 24 décembre 1990 sont maintenues en 1992.

IV. *En droit*

Quant à la recevabilité des recours

1.A.1. Pour justifier son intérêt à agir, la première requérante, l'a.s.b.l. Gerfa, rappelle qu'en leur article 2, les statuts de l'association disposent qu'elle « a pour objet d'étudier et de promouvoir la réforme des services publics dans le sens le plus large du terme, ainsi que de défendre et de promouvoir les intérêts moraux et matériels de tous les fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, qu'ils soient ou non régis par un statut syndical et quelle que soit la nature juridique de leur lien avec l'autorité

administrative (statut, contrat, subvention-traitement), et l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires qui les régissent, notamment les arrêtés royaux du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et du 7 août 1939 organisant leur signalement et leur carrière.

L'association peut posséder les biens immobiliers et mobiliers nécessaires à son objet; elle peut, en outre, accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à cet objet, notamment ester devant le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux ainsi qu'entreprendre toutes activités d'édition, d'enseignement ou autres, généralement quelconques, destinées aux fonctionnaires et agents ou en rapport avec l'étude et la réforme des services publics. » Le Gerfa conclut qu'il a intérêt à poursuivre l'annulation d'une partie d'un décret qui nuit gravement, selon lui, aux droits des enseignants de percevoir une rémunération légale et qui viole au surplus les règles répartitrices de compétences.

Les deux autres requérants, lesquels sont professeurs, estiment avoir intérêt à demander l'annulation d'une disposition qui abroge la prime de fin d'année et la remplace par des titres-repas.

1.A.2. L'Exécutif de la Communauté française conteste l'intérêt de la première requérante. Selon lui, celle-ci ne justifie pas de l'intérêt requis lorsqu'elle prétend que les dispositions entreprises nuiraient aux intérêts des enseignants au motif qu'elles violeraient les règles répartitrices de compétence ou les dispositions légales sur la rémunération. Quant aux deux autres requérants, l'Exécutif de la Communauté française estime que la législation entreprise n'est pas susceptible de leur causer grief. D'abord, l'instauration de titres-repas en remplacement d'une allocation de fin d'année constitue un avantage certain pour les enseignants puisque le montant qui était versé antérieurement à titre d'allocation de fin d'année donnait lieu à une retenue sociale et était frappé par l'impôt des personnes physiques. Grâce au mécanisme des titres-repas, le montant alloué aux enseignants est ainsi au moins équivalent et souvent plus important que par le passé. Il en résulte que, s'il devait être fait droit au recours en annulation introduit par les parties requérantes, les enseignants auraient à rembourser une somme plus importante que celle dont ils pourraient demander le paiement à titre d'allocation de fin d'année. L'Exécutif de la Communauté française affirme que 95 % du personnel au moins touche une somme équivalente et même supérieure au montant de la prime de fin d'année.

1.A.3. Dans son mémoire en réponse, introduit dans l'affaire portant le n° 330 du rôle, l'Exécutif flamand se rallie à l'argumentation de l'Exécutif de la Communauté française.

1.A.4. Dans leur mémoire en réponse, les deuxième et troisième requérants font valoir que les titres-repas ne peuvent être assimilés à un paiement en espèces et ne détiennent pas de pouvoir libératoire, et ce, en violation de la loi sur la protection de la rémunération du 12 avril 1965. Ils ajoutent que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, la majorité des enseignants perçoivent un montant en titres-repas inférieur au montant de la prime de fin d'année. En effet, le taux d'imposition marginal du précompte professionnel de la prime de fin d'année était nettement plus élevé si bien que les enseignants récupéraient une partie de l'impôt payé, au moment du calcul définitif de l'impôt.

1.B.1. L'article 107^{ter} de la Constitution dispose :
« ... La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

Aux termes de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, « la Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution pour cause de violation :

1° des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions; ou

2° des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution. »

Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les recours en annulation peuvent être introduits « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ... ».

1.B.2. La loi spéciale du 6 janvier 1989 ne fait pas de distinction entre les requérants selon la nature des règles constitutionnelles dont ils invoquent la violation. Elle requiert seulement des personnes physiques ou morales qui introduisent un recours qu'elles justifient de leur intérêt.

L'intérêt requis existe dans le chef de toute personne dont la situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la norme attaquée.

1.B.3. Lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de ses membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent.

L'association requérante, l'a.s.b.l. Gerfa, répond à ces conditions. Il entre en effet dans l'objet social de cette association de défendre les intérêts moraux et matériels des fonctionnaires et agents des services publics d'expression française. Bien que ne constituant pas un organisme reconnu comme assurant en particulier la défense et la représentation des enseignants, le Gerfa peut prétendre en raison de la définition de son objet social défendre les intérêts moraux et matériels des enseignants.

1.B.4. L'association requérante ainsi que les deuxième et troisième requérants, qui sont enseignants, ont intérêt à demander l'annulation d'une norme qui, en remplaçant l'allocation de fin d'année par l'octroi de titres-repas, modifie un élément de leur rémunération. Cette modification est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation des enseignants.

Quant au fond

Sur le premier moyen

2.A.1. Un premier moyen est tiré par les requérants de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifié par la loi du 8 août 1988. Il est fondé sur la violation par la Communauté française des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions. Ils font valoir qu'en remplaçant la prime de fin d'année par l'octroi de titres-repas, la Communauté française a modifié les dispositions de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération. Elle a ainsi, selon les requérants, interféré dans la matière du droit du travail et de la sécurité sociale, matière qui, aux termes de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifié par la loi du 8 août 1988 est réservée à l'autorité nationale.

2.A.2. Selon l'Exécutif de la Communauté française, le premier moyen n'est pas fondé. Le décret entrepris, voté sur une base annuelle, n'a pas pour objet de mettre en cause le principe même de l'octroi d'une prime de fin d'année. En outre, bien que liquidé selon des modalités de paiement différentes, l'avantage concédé par la Communauté française aux enseignants sous forme de titres-repas reste d'un montant équivalent à celui de la prime de fin d'année. Le choix du législateur décrétole est donc de geler le droit à la prime de fin d'année tel qu'il est réglé par l'arrêté royal du 23 octobre 1979, pour y substituer, dans des conditions analogues, un avantage en nature concédé sous forme de titres-repas.

Par ailleurs, la Communauté française, compétente en matière d'enseignement (articles 59*bis*, § 2, et 17 de la Constitution), estime qu'elle peut déterminer la forme dans laquelle elle veut concéder à ce personnel un avantage équivalent à une allocation de fin d'année. Et de citer l'avis du Conseil d'Etat du 15 juillet 1990 :

« La Communauté française est, en principe, compétente pour accorder au personnel précité une allocation de fin d'année, pour en fixer le montant et les règles d'octroi ainsi que pour déterminer la forme sous laquelle cette allocation lui sera payée. »

Selon la Communauté française, tels qu'ils sont octroyés, les titres-repas peuvent s'analyser comme un avantage en nature distinct de la prime, mais ils n'en constituent pas moins un des modes de rémunération visés par la loi du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération.

2.A.3. Dans son mémoire en réponse introduit dans l'affaire portant le n° 330 du rôle, l'Exécutif flamand ajoute que la compétence réservée à l'autorité nationale, à l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à titre d'exception à la compétence générale des Régions en matière d'économie, constitue uniquement une limitation de leur compétence pour les matières qui concernent les Régions et, en aucune façon, une limitation de la compétence des Communautés, en l'espèce leur compétence en matière d'enseignement.

En outre, le droit du travail comprend l'ensemble des dispositions législatives qui règlent les rapports juridiques contractuels individuels et collectifs entre employeur et employé. De tels rapports contractuels n'existent pas entre l'autorité et son personnel en ce qui concerne ce qui est prévu par l'article 33 attaqué du décret, de sorte que les règles visées à l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'appartiennent pas au droit du travail visé au 12° du dernier alinéa de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale précitée, mais bien au droit administratif.

2.A.4. Dans leur mémoire en réponse, les requérants mettent l'accent sur les contradictions contenues dans l'argumentation de l'Exécutif de la Communauté française : celui-ci affirme d'abord que la disposition décrétales faisant l'objet de la requête n'a pas pour objet de remettre en cause le paiement de la prime de fin d'année, alors que les arrêtés du 20 juillet 1990 disposent expressément que « l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public cesse d'être d'application au personnel visé à l'article 1er, le 1er février 1990 » et que ces arrêtés sont confirmés dans les mêmes termes par le paragraphe 2 de l'article 33 du décret du 24 décembre 1990.

Les requérants poursuivent en soutenant que les titres-repas ne peuvent être considérés comme des avantages distincts de la prime, mais bien comme un remplacement de la prime. C'est donc en ce sens qu'ils sont contraires à la loi du 12 avril 1965.

2.B.1. L'article 59*bis* de la Constitution dispose comme suit :

« Les Conseils de Communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

(...)

2° l'enseignement, à l'exception :

- a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;
- b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;
- c) du régime des pensions. »

2.B.2. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifié par la loi spéciale du 8 août 1988 dispose comme suit :

« (...) L'autorité nationale est, en outre, seule compétente pour :

(...)

12° Le droit du travail et la sécurité sociale. »

2.B.3. Il se déduit de l'article 59*bis* de la Constitution que, dans le respect de l'article 17, et sous réserve des trois exceptions mentionnées ci-dessus, l'ensemble de la matière de l'enseignement est attribué aux Communautés : cette compétence comprend la fixation des règles relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel de l'enseignement, à l'exclusion de son régime de pension.

2.B.4. Cependant, cette compétence des Communautés en matière d'enseignement ne comprend pas la compétence de déroger à des règles de droit pénal du travail s'appliquant indistinctement à tous les travailleurs, telles que celle de l'article 3 de la loi du 12 avril 1965 qui vise à assurer la liberté des travailleurs de disposer à leur gré de leur rémunération.

2.B.5. Lorsqu'une allocation de fin d'année est due, elle constitue un élément de la rémunération que l'article 3 de la loi du 12 avril 1965 protège en interdisant à l'employeur de restreindre, de quelque manière que ce soit, la liberté du travailleur d'en disposer à son gré. Au

paiement en espèces de cette allocation, la Communauté française a substitué, par un arrêté de son Exécutif puis par le décret attaqué, un paiement par titre-repas. Bien qu'il soit libellé en francs belges, ce titre n'est négociable que dans certains établissements et pour l'acquisition de certains biens de consommation. Il limite ainsi la liberté de certains travailleurs de disposer de leur rémunération à leur gré.

2.B.6. Le moyen, pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, est fondé.

Sur le second moyen

3.A. Un second moyen est pris de la violation de l'article 94 de la Constitution, en ce que la disposition entreprise suspend l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une prime de fin d'année à certains titulaires de fonctions rémunérées à charge du Trésor public, de sorte que l'article 33 du décret entrepris a pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de statuer sur les requêtes en annulation introduites auprès de lui.

3.B. Dans la mesure où il ne peut pas donner lieu à une plus ample annulation, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen.

Quant au maintien des effets des dispositions annulées

4.B. En considération de l'ampleur des difficultés administratives et financières qui résulteraient, en l'espèce, de l'effet rétroactif de l'annulation, il convient de maintenir jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt les effets des dispositions annulées.

Par ces motifs,

La Cour

annule

1° l'article 33, §§ 1er à 5, du décret du 24 décembre 1990 contenant le budget de la Communauté française de l'année 1991;

2° l'article 20 du décret du 15 octobre 1991 ouvrant des crédits provisoires à valoir sur les budgets de la Communauté française pour l'année budgétaire 1992.

maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 janvier 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

D. André