

Numéro du rôle : 707
Arrêt n° 21/95 du 2 mars 1995

ARRET

En cause : le recours en annulation de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et particulièrement de son titre X, introduit par Josette Duchesne.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 mai 1994 et parvenue au greffe le 24 mai 1994, Josette Duchesne, faisant élection de domicile à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9/11, a introduit un recours en annulation de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et particulièrement de son titre X. - Confirmation et modification de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays -Chapitre Ier. - Confirmation, article 90 (*Moniteur belge* du 31 mars 1994).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 25 mai 1994, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 juin 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 2 juillet 1994.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 5 août 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 31 août 1994.

J. Duchesne a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 1994.

Par ordonnance du 26 octobre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 20 mai 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 11 janvier 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 février 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leur avocat par lettres recommandées à la poste le 11 janvier 1995.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse à la suite de la mise à la retraite d'un juge du siège d'expression française.

A l'audience publique du 9 février 1995 :

- ont comparu :

. Me M. Detry, avocat du barreau de Bruxelles, pour J. Duchesne;

. Me B. Lombaert, *loco* Me E. Gillet, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- 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 organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet de la disposition attaquée*

L'article 90 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales énonce :

« L'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur. »

IV. *En droit*

- A -

Position de la requérante

A.1. La requérante, qui est enseignante nommée à titre définitif dans l'enseignement de la Communauté française, a introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, en ce que cet arrêté rend applicables les mesures de modération des traitements au personnel de l'enseignement organisé ou subventionné par les communautés. Elle y invoquait trois moyens : violation du statut syndical, l'arrêté n'ayant pas été soumis à la négociation préalable; violation de la loi précitée du 6 janvier 1989, qui ne comprend pas les services publics dans son champ d'application; violation des dispositions constitutionnelles et législatives selon lesquelles seule la Communauté française est compétente pour prendre des mesures touchant au statut pécuniaire de ses agents.

Par la disposition attaquée, le législateur fédéral a confirmé l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

A.2. En sa qualité d'enseignante, la requérante justifie d'un intérêt à l'annulation d'une loi qui touche à son statut pécuniaire.

A.3. Le moyen unique de la requête est pris de la violation de l'article 127, § 1er, 2°, de la Constitution, en vertu duquel seul le Conseil de la Communauté française est compétent pour prendre des mesures relatives au statut pécuniaire des enseignants de cette Communauté.

Position du Conseil des ministres

A.4. La loi du 30 mars 1994 ne peut être attaquée par la requérante qu'en tant qu'elle confirme l'article 1er, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 qui rend cet arrêté applicable aux « administrations et services des Communautés et des Régions ».

A.5. L'autorité fédérale est compétente pour prendre les mesures en vue de la sauvegarde de la compétitivité du pays. En outre, elle est seule compétente pour la politique des prix et des revenus, en application de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elle peut donc adopter des règles relatives à une éventuelle modération des revenus, et il n'y a pas de raison que cette compétence connaisse des dérogations pour les revenus de certaines catégories socio-professionnelles, quand bien même ces catégories appartiendraient à des secteurs qui sont de la compétence des régions et des communautés.

A.6. La réserve de l'union économique et de l'unité monétaire, qui constitue un principe fondamental de la structure de l'Etat, n'a de sens que si les mécanismes généraux de formation et d'évolution des prix et des coûts de production sont de même nature dans les différentes régions. Il est donc normal que l'Etat reste compétent dans la politique des prix et des revenus.

A.7. La politique des revenus ne concerne pas seulement les coûts salariaux : les revenus, quels qu'ils soient, ont une incidence sur certains facteurs qui affectent les coûts des entreprises, y compris ceux des agents des services publics. C'est la raison pour laquelle la loi du 6 janvier 1989 inclut, dans l'habilitation donnée au Roi, les revenus « d'activités de tout autre type » (article 10, § 1er, 1°) et qu'elle Lui permet de prendre, « pour les autres catégories socio-professionnelles » (article 10, § 1er, 2°), des mesures d'effet équivalent à la fixation du cadre dans lequel tout accord sur l'évolution des revenus des salariés doit être conclu.

A.8. La politique des revenus est étroitement liée à la politique fiscale qui est de la compétence de l'Etat.

A.9. La fonction publique représente en Belgique environ le quart de la population active, c'est-à-dire une part importante des consommateurs qui, en tant qu'acteurs économiques, interviennent sur les marchés quasi exclusivement au moyen de leurs traitements.

A.10. En intervenant dans les modalités générales de formation et d'indexation des traitements des agents des communautés et des régions, le législateur fédéral a laissé inchangées les règles statutaires de ces agents, qu'il s'agisse de leur statut pécuniaire ou de leur statut administratif.

Réponse de la requérante

A.11. La disposition attaquée n'a pas repris *in extenso* le texte de l'arrêté royal du 24 décembre 1993. Elle ne comprend qu'un seul article et n'a d'autre portée que d'éviter à cet arrêté royal, en le confirmant, la déchéance prévue à l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989. L'objet du recours est indivisible : il ne peut aboutir à une annulation partielle.

A.12. C'est sans fondement que la loi attaquée étend le champ d'application de la loi du 6 janvier 1989 aux services publics, cette loi ne visant que le secteur privé, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait relevé dans l'avis donné sur l'arrêté royal du 24 décembre 1993 en projet (*Moniteur belge* du 31 décembre 1993, p. 29.291).

A.13. La distinction entre les secteurs public et privé est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le secteur privé est organisé en fonction de trois « piliers » : les patrons, les syndicats et le gouvernement; le

secteur public est organisé sur la base de deux interlocuteurs en présence : l'Etat en sa qualité d'employeur et les organisations syndicales. Dans le secteur public, l'Etat employeur peut prendre des mesures unilatérales moyennant le respect des procédures organisées par la loi du 19 décembre 1974. C'est cette possibilité de mesures unilatérales qui fonde l'exclusion des services publics du champ d'application de la loi du 6 janvier 1989 et donc l'illégalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

A.14. A supposer que la compétence de l'Etat en matière de politique de prix et de revenus lui permette de restreindre la compétence que l'article 127, § 1er, de la Constitution attribue aux autorités communautaires, le législateur fédéral aurait dû modifier la loi du 6 janvier 1989 pour inclure l'ensemble des services publics dans son champ d'application. Il a préféré user de la procédure de confirmation prévue par l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989, procédure qui n'a en rien pour objet de couvrir des illégalités commises à l'occasion de la mise en oeuvre de la loi.

A.15. A titre subsidiaire, le procédé de ratification de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prive la requérante d'une garantie juridictionnelle essentielle, s'appliquant à tout citoyen, et consistant à voir juger l'action qu'elle a intentée.

- B -

B.1. L'article 8 de la loi du 6 janvier 1989, loi de sauvegarde de la compétitivité du pays, permet au Gouvernement fédéral, sur la base d'un rapport et d'un avis annuels du Conseil central de l'économie, d'inviter les interlocuteurs sociaux soit à arrêter eux-mêmes par la voie d'une convention collective de travail soit à suggérer au Gouvernement fédéral dans un délai d'un mois des mesures sauvegardant ou rétablissant la compétitivité des entreprises belges.

Si, après l'expiration de ce délai, le Gouvernement fédéral estime que la compétitivité reste menacée, il peut soumettre aux Chambres législatives une déclaration motivée en ce sens.

Si les Chambres ont constaté par un vote que la compétitivité est menacée, le Roi dispose d'un délai de deux mois pour prendre, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, celles des mesures prévues à l'article 10 de la loi qu'Il juge nécessaires à la sauvegarde ou au rétablissement de la compétitivité. (article 8, § 5).

B.2. La première des mesures prévues à l'article 10 est :

« 1° la limitation de la prise en compte des facteurs déterminant la croissance nominale des revenus des salariés, accompagnée d'une modération équivalente des revenus des professions libérales et des indépendants, des allocations sociales, des loyers, des dividendes, des tantièmes et des revenus d'activités de tout autre type. »

B.3. Après avoir observé la procédure ordinaire d'évaluation de la compétitivité décrite au B.1, le Roi a pris l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. Cet arrêté prévoit des mesures de modération des salaires et des traitements. Selon son article 1er, § 1er, il s'applique aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de travail. L'article 1er, § 2, étend son champ d'application au personnel « nommé dans un lien statutaire, stagiaire, auxiliaire et contractuel », notamment des « administrations et services des Communautés et des Régions » (3°) et « des établissements d'enseignement officiel et libre subventionnés par les Communautés ou l'Etat fédéral... » (6°). La requérante a attaqué cet arrêté devant le Conseil d'Etat.

B.4. L'article 11, § 1er, de la loi du 6 janvier 1989 dispose que les arrêtés pris notamment en application de l'article 8, § 5, cessent de produire leurs effets à la fin du septième mois qui suit celui au cours duquel a eu lieu le vote visé à cet article, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date.

La loi attaquée confirme l'arrêté royal du 24 décembre 1993.

B.5. La requérante n'a d'intérêt à son recours qu'en ce que la disposition attaquée affecte la situation des enseignants. La Cour n'examine la disposition entreprise qu'en tant qu'elle a confirmé l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 et seulement en ce qu'il s'applique au personnel de l'enseignement.

B.6. La légalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 suppose que le Roi n'ait pas excédé l'habilitation que Lui donne l'article 10, § 1er, de la loi du 6 janvier 1989. Saisie d'un recours dans lequel il est allégué que le législateur fédéral aurait exercé une compétence appartenant au législateur décentralisé, la Cour n'a pas à se demander si la loi attaquée a confirmé un arrêté entaché d'excès de pouvoir : le point de savoir si la loi précitée du 6 janvier 1989 permet au Roi de prendre des mesures applicables aux agents des services publics est au coeur du litige déferé au Conseil d'Etat mais il est étranger au présent recours. En effet, en confirmant l'arrêté royal du 24 décembre 1993, le législateur fédéral a lui-même rendu les mesures de modération des revenus applicables aux services publics, donc au personnel de l'enseignement des communautés. La Cour doit seulement examiner si la loi de confirmation traite d'une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale.

B.7. Selon l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, l'autorité fédérale est seule compétente pour la politique des prix et des revenus. En confirmant des mesures qui consistent, d'une part, à régler la liaison des rémunérations à l'indice des prix à la consommation (articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993) et, d'autre part, à modérer les rémunérations (articles 4 à 6 du même arrêté royal), le législateur fédéral a exercé la compétence que lui attribue la disposition

précitée de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980. Ce serait ajouter à cette disposition une restriction qui n'y figure point que d'exclure de la notion de revenus les traitements payés au personnel de l'enseignement organisé ou subventionné par une communauté. Ce serait, en outre, introduire dans la politique des prix et des revenus des risques d'inégalités et d'incohérence que le législateur spécial a précisément voulu empêcher en confiant la matière à l'autorité fédérale.

B.8. Le législateur fédéral ne pourrait cependant, par le biais de sa compétence en matière de politique des prix et des revenus, méconnaître la compétence communautaire de régler le statut pécuniaire des enseignants. L'article 127, § 1er, 2°, de la Constitution attribue en effet aux conseils des communautés la matière de l'enseignement, à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et du régime des pensions.

B.9. Ladite compétence des communautés ne peut empêcher l'Etat fédéral de prendre des mesures de modération, même si elles limitent les rémunérations du personnel de l'enseignement, dès lors que cette autorité a pu, dans l'exercice de ses compétences, juger qu'il était indispensable à la réalisation d'une politique cohérente des prix et des revenus que ces mesures fussent générales.

B.10. Le moyen pris de la violation des règles de compétence ne peut être accueilli.

B.11. Le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution n'apparaît que dans le mémoire en réponse de la requérante. Il constitue un moyen nouveau, introduit en dehors de l'hypothèse prévue par l'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Le moyen est donc irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 2 mars 1995, par le siège précité, dans lequel le juge P. Martens est remplacé, pour le prononcé, par le juge J. Delruelle, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior