

Numéros du rôle : 2642 et 2643
Arrêt n° 30/2004 du 3 mars 2004

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation du décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 « portant modifications au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat », introduits par M.-R. Cornil et A. Lafontaine.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 27 février 2003 et parvenues au greffe le 28 février 2003, M.-R. Cornil, demeurant à 5590 Ciney, rue de Surlémont 6, et A. Lafontaine, demeurant à 5590 Ciney, rue Etienne Lambert 18, ont introduit un recours en annulation du décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 « portant modifications au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat » (publié au *Moniteur belge* du 4 septembre 2002, deuxième édition).

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2642 et 2643 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 7 janvier 2004 :

- ont comparu :
  - . Me G. Horne, avocat au barreau de Liège, pour les parties requérantes;
  - . Me N. Martens *loco* Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

*Quant à la qualité et à l'intérêt à agir*

A.1.1. Les requérantes estiment justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation du décret du 17 juillet 2002; elles font valoir qu'elles sont membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de la Communauté française. Elles ont introduit une action judiciaire afin d'entendre condamner la Communauté française à leur payer les montants correspondant à la rémunération répondant au

barème qu'elles sont en droit de se voir attribuer en vertu du statut pécuniaire qui leur est applicable et à reconnaître, sur le pied du même statut, l'intégralité de l'ancienneté qu'elles ont acquise.

Le décret attaqué modifie ledit statut pécuniaire pour le rendre conforme, rétroactivement, à la position adoptée par la Communauté française dans le cadre de ce litige, position que les requérantes contestent. La Communauté française anéantit ainsi, *a posteriori*, l'argumentation développée par les requérantes et rend leur action sans fondement.

A.1.2. Le Gouvernement de la Communauté française estime que l'objet du recours doit être limité à l'article 5 du décret, puisque c'est cette disposition qui prévoit la rétroactivité critiquée par les requérantes.

A.1.3. Les parties requérantes répondent que leur intérêt est certes essentiellement justifié par l'effet rétroactif du décret, mais que c'est tant le contenu du décret que son effet rétroactif qui leur cause préjudice en raison de l'interprétation qu'il consacre. L'objet du recours ne peut donc être limité.

A.1.4. Citant les termes de la requête, le Gouvernement de la Communauté française réplique que c'est le caractère rétroactif du décret qui est critiqué et que les parties requérantes, à supposer que le décret leur porte préjudice, n'indiquent pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

#### *Quant au moyen*

A.2.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en ce que le décret attaqué a pour objet de se substituer à des dispositions réglementaires dont l'irrespect est dénoncé devant les juridictions de l'ordre judiciaire, conférant, *a posteriori*, un fondement juridique à une situation qui s'est créée irrégulièrement, et d'empêcher ainsi le tribunal saisi de l'affaire de statuer dans le litige qui lui est soumis par les requérantes, alors que, en vertu des dispositions invoquées et du principe de la séparation des pouvoirs, il ne peut y avoir d'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice, dans le but d'influer sur le déroulement judiciaire de litiges en cours; le pouvoir législatif ne peut porter atteinte ni aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'égalité des citoyens devant les cours et tribunaux, ni à la sécurité juridique déduite de la prévisibilité des règles de droit ni à l'égalité des armes devant exister entre les parties à un procès.

A.2.2. La première requérante est entrée au service de la Communauté française en qualité d'aide-cuisinière, en 1977. Elle a été promue au grade de cuisinière en 1984. La seconde est entrée au service en qualité d'ouvrière d'entretien, en 1974. En 1982, elle a été nommée en qualité de cuisinière et a été promue au grade de première cuisinière en 1984.

Leur statut pécuniaire est fixé par un arrêté royal du 1er décembre 1970 prévoyant que les traitements des membres du personnel sont fixés par des échelles (article 1er), que les intéressés bénéficient à tout moment du traitement correspondant à leur ancienneté, celle-ci étant formée du total des services admissibles (article 22), que les services admissibles sont les services effectifs que le membre du personnel a prestés comme titulaire d'une fonction rémunérée et comportant des prestations complètes (articles 14 et 15) et que la durée des services admissibles rendus dans une fonction à prestations incomplètes est fixée comme si ces services avaient été rendus dans une fonction à prestations complètes (article 30).

A la suite de la « révision générale des barèmes » entre 1995 et 1997, le traitement des requérantes a été recalculé et elles ont constaté, d'une part, que la Communauté française leur appliquait les règles en vigueur pour le personnel relevant de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 « portant statut pécuniaire des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française », en reprenant la fonction d'aide-cuisinier dans un premier groupe de fonctions et celles de cuisinier et de premier cuisinier dans un second groupe (alors que le statut pécuniaire du 1er juillet 1970 n'opère pas cette distinction) et, d'autre part, que leur ancienneté était calculée au prorata des prestations qu'elles ont accomplies à temps partiel au cours de leur carrière, contrairement à l'article 30 précité.

A.2.3. Les requérantes ont demandé au Tribunal du travail de Dinant de rétablir la rémunération et l'ancienneté auxquelles elles estiment pouvoir prétendre.

Le décret attaqué, adopté en cours d'instance, réparti, avec effet rétroactif au 1er janvier 1996, les fonctions de recrutement et de sélection du personnel concerné en trois groupes de fonctions, à chacun desquels correspond un groupe d'échelles de traitement spécifique. Il prévoit que l'attribution de l'échelle de traitement à un agent est déterminée par le groupe de fonctions auquel il est attaché et que la progression pécuniaire s'effectue au sein du groupe d'échelles déterminé, par le passage d'une échelle à l'autre, à un moment déterminé par l'ancienneté de l'agent, celle-ci étant calculée sur la base des services effectifs prestés par l'agent dans le groupe auquel sa fonction est attachée. Les services admissibles pour déterminer ces services effectifs sont calculés, pour ce qui concerne les agents ayant connu des périodes de prestations incomplètes, par jour calendrier et pour leur durée relative.

En adoptant ce décret, la Communauté française aligne le statut pécuniaire du personnel en cause sur celui du personnel des services de son Gouvernement. Mais en le faisant rétroagir à la date d'entrée en vigueur des mesures de révision générale des barèmes, la Communauté française intervient dans le déroulement de procès en cours et empiète sur le pouvoir du juge.

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle le contexte lié à l'élaboration du décret attaqué et confirme que des mesures réglementaires ont été prises pour aligner les rémunérations du personnel en cause sur celles du personnel des services du Gouvernement.

L'application de ces mesures, depuis le 1er janvier 1996, a pour effet qu'à chaque fonction du personnel administratif ou du personnel de maîtrise, gens de métier et de services correspondent quatre échelles de traitement : la première est attribuée lors de l'entrée en fonction, la deuxième après 3 ans, la troisième après 9 ans et la quatrième après 15 ans. Toutes les fonctions de l'enseignement étant réparties en groupes, l'échelle de traitement est déterminée sur la base de l'ancienneté acquise dans un même groupe de fonctions, chaque groupe correspondant à un niveau déterminé par le premier chiffre de l'échelle de traitement. Le passage d'une échelle de traitement à l'autre s'effectue en fonction de l'ancienneté acquise dans l'exercice d'une ou de plusieurs fonctions relevant d'un même groupe. Pour les personnes passées d'une fonction à l'autre et n'ayant pas travaillé à temps plein, l'échelle de traitement est fixée en tenant compte de l'ancienneté de fonction calculée au prorata du nombre d'heures effectuées. L'ancienneté d'un agent statutaire de la Communauté française ne se calcule donc plus par rapport au service (c'est-à-dire à l'entrée en fonction) mais par rapport à l'ancienneté de groupe.

A.3.2. Le Gouvernement de la Communauté française expose ensuite que le litige dont les requérantes ont saisi le Tribunal du travail est lié à la circonstance que leur ancienneté barémique est de loin inférieure à leur ancienneté de service et que le décret attaqué vise à remédier à la situation critiquée par la Cour des comptes lors de l'examen de dossiers de pension, au cours duquel elle observa que la notion d'ancienneté de niveau était absente des textes relatifs au personnel travaillant dans les établissements d'enseignement; le décret précise en effet le mode de calcul de cette ancienneté de groupe.

A.3.3. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que le décret attaqué vise à débloquent 400 dossiers de pension en souffrance en raison de la difficulté d'articuler deux textes, à savoir l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1995 et le statut pécuniaire contenu dans l'arrêté royal du 1er décembre 1970. La rétroactivité du décret au 1er janvier 1996 était indispensable afin de réaliser cet objectif car cette date est la date à laquelle les groupes d'échelles de traitement ont été rendus applicables.

Le décret ne procède donc d'aucune intention malveillante vis-à-vis des requérantes et sa rétroactivité est justifiée par les circonstances exceptionnelles auxquelles la jurisprudence de la Cour fait référence.

De plus, l'interdiction de la rétroactivité se justifie par le souci de garantir la sécurité juridique, alors qu'aucune insécurité juridique n'est créée par le décret attaqué, lequel se borne à officialiser au 1er janvier 1996 l'application pratique donnée dès l'origine au statut pécuniaire du 1er décembre 1970 et à l'arrêté du

Gouvernement du 15 mars 1995. Aucun effet de surprise ne s'attache à de telles mesures puisqu'elles confirment une situation existante.

Le Gouvernement estime enfin qu'aucun argument distinct n'est tiré des dispositions de droit international invoquées par les requérantes.

A.4.1. Les requérantes répondent que la Cour des comptes n'a jamais indiqué en quel sens il convenait de régler la situation : elle se borne à incriminer la disposition de l'arrêté royal du 1er décembre 1970 fixant le statut pécuniaire du personnel en cause, qui fixe le passage d'une échelle à une échelle supérieure à l'échéance de 3, 9 ou 15 ans après l'« entrée » des agents, au motif que la notion d'« entrée » n'est pas définie dans le statut, mais ne dit pas dans quel sens il convient de régler la situation. Une multitude de solutions réglementaires ou décrétales pouvait être envisagée si l'on souhaitait, en alignant le traitement des intéressés sur celui des autres agents des services de la Communauté, mettre fin à l'insécurité juridique dénoncée par la Cour des comptes. Or, la partie adverse a choisi d'adopter précisément la pratique qu'elle avait mise en œuvre sans fondement et qui était contestée en justice par les requérantes.

La mesure attaquée a donc pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire. Le fait que la Cour des comptes « bloque » une série de dossiers ne peut justifier qu'il soit ainsi procédé puisqu'en statuant en équité, le juge aurait pu donner une réponse à l'objection qu'elle soulève et permettre de débloquent ces dossiers.

A.4.2. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que la thèse du « complot » ne convainc pas et que l'observation faite par la Cour des comptes démontre la nécessité du décret. Ce n'est pas à la Cour des comptes mais au législateur qu'il appartient d'apprécier comment remédier à cette difficulté et les parties ne démontrent pas, quant à cette appréciation, qu'il existerait une disproportion entre les moyens mis en œuvre et le but poursuivi.

- B -

B.1. L'article 5 du décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 « portant modifications au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat » dispose :

« Le présent décret sort ses effets le 1er janvier 1996. »

B.2. Il ressort des éléments contenus dans les requêtes en annulation que l'objet du recours est limité à l'article 5 du décret attaqué : le moyen n'indique pas, en effet, en quoi les dispositions invoquées seraient violées par les règles en vertu desquelles le traitement des requérantes est calculé, inscrites notamment aux articles *27bis*, § 2, et *27quinquies*, § 3, c), de l'arrêté royal du 1er décembre 1970 « fixant le statut pécuniaire des membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements

d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat » modifié par l'article 4 du décret attaqué. Ce qui est critiqué est que l'article 5 donne à ces règles un effet rétroactif au 1er janvier 1996, date à laquelle les traitements des requérantes ont fait l'objet d'une adaptation qu'elles ont contestée en justice. La circonstance que, comme l'indiquent les parties requérantes dans leur mémoire en réponse, les autres dispositions du décret leur causeraient aussi préjudice ne suffit pas à justifier que l'objet du recours soit étendu à ces dispositions : elles ne sont d'ailleurs critiquées qu'en tant qu'elles diffèrent de celles qu'elles remplacent, ce qui ne peut être compris comme un moyen tiré des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. Le moyen fait valoir que la rétroactivité prévue par l'article 5 précité constitue, dans l'action judiciaire que les parties requérantes ont entreprise devant le tribunal du travail, une interférence qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention en ce que les dispositions auxquelles il est ainsi donné effet rétroactif sont substituées à des dispositions réglementaires dont l'application faisait l'objet d'actions judiciaires.

B.4. La simple circonstance qu'une disposition législative à caractère rétroactif ait une incidence sur des litiges en cours ne signifie pas que les principes d'égalité et de non-discrimination seraient violés en ce qu'il serait porté atteinte aux garanties juridictionnelles offertes à tous les citoyens.

B.5. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre qu'elle a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une

question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.6. L'exposé des motifs du décret attaqué indique, dans les termes suivants, l'intention dans laquelle il a été adopté :

« Les dispositions contenues dans le présent décret visent à résoudre le blocage actuellement connu par plus de 400 dossiers de pensions de membres du personnel administratif et du personnel ouvrier des établissements d'enseignement de la Communauté française. Et ce en raison d'une difficulté d'articulation entre deux textes, l'un fixant le statut pécuniaire, l'autre fixant les échelles de traitement de ces deux catégories de personnel.

En effet, en 1995, le Gouvernement a souhaité aligner le traitement de ces dernières sur celui des agents du ministère de la Communauté française, dont on constate sur le plan pratique de grandes similitudes de tâches et de fonctions.

Ce faisant, le Gouvernement s'est aligné dans la rédaction de l'arrêté fixant les échelles de traitement sur les mécanismes de progression pécuniaire des agents du ministère, dont la philosophie repose sur une ancienneté de niveau.

Or cette dernière notion est absente des textes relatifs au personnel travaillant dans les établissements d'enseignement. C'est ce qu'aura relevé la Cour des comptes au moment de l'admission à la pension de membres du personnel concernés, décidant que les dossiers de ces derniers seraient bloqués tant que le problème réglementaire ne serait pas résolu.

Le présent texte a dès lors pour vocation de modifier le statut pécuniaire du 1er décembre 1970 pour l'adapter au mécanisme de progression pécuniaire par groupe de fonctions contenu dans l'arrêté du Gouvernement du 15 mars 1995 fixant les échelles de traitement pour le personnel administratif et ouvrier des établissements d'enseignement de la Communauté française.

Il détermine ainsi 3 groupes de fonctions auxquels sont rattachés [lire : est rattaché], pour chacun, un groupe d'échelles de traitement, ces 3 groupes correspondant aux différents niveaux des fonctions équivalentes au ministère de la Communauté française.

[...]

Notons enfin que l'ensemble des mécanismes introduits ne font qu'officialiser dans le statut pécuniaire, afin de lui donner une assise juridique claire, l'application pratique donnée en vertu d'une décision ministérielle aux textes précités.

Et comme l'a admis le Conseil d'Etat, il est indispensable que le texte produise ses effets au 1er janvier 1996 : en effet, il s'agit de la date à laquelle les groupes d'échelles de traitement ont été rendus applicables, et le déblocage des dossiers de pension des membres du personnel concernés à la Cour des comptes ne pourra intervenir que si la précision de la façon d'appliquer (et dont on a concrètement appliqué) l'arrêté du Gouvernement du 15 mars 1995 remonte à sa date d'application d'origine. » (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2001-2002, n° 288/1, pp. 2 et 3)

La justification de la rétroactivité ainsi donnée par l'exposé des motifs fait suite à l'observation faite par la section de législation du Conseil d'Etat saisie de l'avant-projet de décret :

« Selon les divers documents joints à la demande d'avis, l'effet rétroactif du projet de décret est indispensable afin de répondre aux observations de la Cour des comptes demandant de procéder à une adaptation du statut pécuniaire du personnel pour faire apparaître la notion d'ancienneté du niveau ainsi que la manière de comptabiliser cette ancienneté. Selon l'exposé des motifs, la Cour des comptes a, en effet, bloqué 400 dossiers de pensions (940 dossiers selon la Cour des comptes (158ème cahier de la Cour des comptes (fascicule 1er)), p. 207).

Ces personnes ont bénéficié du régime prévu par le projet présentement examiné en vertu d'une décision de la ministre-présidente de la Communauté française du 2 février 1996.

Il convient de faire état de la justification de la rétroactivité dans l'exposé des motifs. » (*ibid.*, p. 10)

B.7. Les dispositions du décret attaqué sont donc présentées comme tendant à résoudre une difficulté d'application des mesures pécuniaires prévues par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1995 précité qui avait amené la Cour des comptes à refuser son visa lors de l'examen de plusieurs centaines de dossiers de pension de membres du personnel. L'effet rétroactif est en l'espèce justifié par le souci de faire coïncider, eu égard à la position prise par la Cour des comptes, la date d'entrée en vigueur des mesures pécuniaires précitées (1er janvier 1996) et des mesures destinées à en permettre l'application régulière.

B.8. Sans doute la question se pose-t-elle de savoir s'il n'était pas disproportionné d'inscrire une telle mesure dans une norme législative alors que la disposition qu'elle modifie

est un arrêté réglementaire. Mais le législateur décrétoal a pu estimer qu'en raison des circonstances qui rendaient nécessaire une correction de la réglementation applicable, son intervention ne pouvait s'analyser comme un procédé tendant à priver des justiciables de la protection juridictionnelle qui leur est due contre l'abus de rétroactivité.

B.9. Le moyen ne tire pas des dispositions de droit international qu'il vise d'autres arguments que ceux auxquels il a été répondu.

B.10. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les 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 3 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior