

Numéro du rôle : 6381
Arrêt n° 154/2016 du 1er décembre 2016

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 74 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, posée par la Cour du travail de Gand, division Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 11 mars 2016 en cause de l'Office national de sécurité sociale contre l'Etat belge, la Communauté flamande et la Communauté française, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 mars 2016, la Cour du travail de Gand, division Gand, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 74 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses viole-t-il les règles répartitrices de compétence, et plus précisément l'article 175 de la Constitution, en ce qu'il règle le sort de l'IRSIA après la suppression de cet institut, ce transfert se faisant d'office aux communautés et aux régions selon la délégation qu'elles ont donnée à l'IRSIA, pour autant que ce transfert n'a pas été réglé par le Roi par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, alors qu'une telle loi qui règle le financement des communautés et des régions ne peut être adoptée qu'à la majorité spéciale ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la Communauté flamande, représentée par son Gouvernement, en la personne du ministre flamand de l'Enseignement, assistée et représentée par Me P. Vansteenkiste, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Communauté française, représentée par son Gouvernement, en la personne de son ministre-président, assistée et représentée par Me D. Lindemans, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par la Communauté française et le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 21 septembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs A. Alen et T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché à cette date, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 octobre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 octobre 2016.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'Office national de sécurité sociale a cité l'Etat belge et l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture (ci-après : l'IRSIA) en vue d'obtenir le paiement des arriérés de cotisations sociales de l'IRSIA pour les troisième et quatrième trimestres de l'année 1994, majorés des intérêts légaux.

L'Etat belge et l'IRSIA ont ensuite cité la Communauté française et la Communauté flamande en intervention forcée et garantie.

La juridiction *a quo* a constaté que l'IRSIA avait été supprimé le 1er janvier 1995. Elle a considéré que les bourses de spécialisation allouées, en ce qu'elles porteraient sur des matières pour lesquelles les communautés sont compétentes et qui sont financées par des moyens communautaires, doivent être considérées comme un mandat conféré par une communauté à l'IRSIA. Elle a également constaté que le transfert des obligations de l'IRSIA aux communautés, en particulier pour ce mandat, est réglé à l'article 74, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses. Elle se réfère toutefois à l'article 175 de la Constitution, qui prévoit que le système de financement de la Communauté française et de la Communauté flamande doit être réglé par une loi adoptée à la majorité spéciale.

La juridiction *a quo* se demande par conséquent si le législateur peut transférer une dette d'un organisme fédéral par une loi ordinaire. Elle pose en conséquence la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position de la Communauté française

A.1. La Communauté française estime que le transfert des « charges du passé » de l'IRSIA aux communautés (article 74, § 3, alinéa 2, de la loi portant des dispositions sociales et diverses; ci-après : la loi du 6 août 1993) viole incontestablement la liberté de ces communautés d'utiliser leurs moyens financiers selon leur gré, de sorte que le transfert relève de l'article 175 de la Constitution.

A.2.1. En reprenant le transfert de dettes dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale de financement), le législateur spécial indique que cette matière porte sur le financement et ne peut dès lors être réglée que par une loi à majorité spéciale, comme le prévoit l'article 175 de la Constitution. La Communauté française relève que la loi spéciale de financement ne règle pas le passif de l'IRSIA. Le transfert des dettes doit dès lors être réglé par une loi à majorité spéciale.

A.2.2. Dans l'hypothèse où il existerait une disposition adoptée à la majorité spéciale, cette disposition ne saurait toutefois impliquer qu'elle autorise l'autorité fédérale à transférer des dettes aux communautés par une loi ordinaire si elles ne sont pas liées aux missions confiées à l'IRSIA par les communautés. Le principe du fédéralisme financier implique que les charges financières d'une politique soient supportées par l'autorité matériellement compétente.

A.3. Elle ajoute que la juridiction *a quo* n'a pas encore établi dans quelle mesure les dettes contestées peuvent être imputées aux communautés.

Position de la Communauté flamande

A.4. La Communauté flamande relève que l'article 175 de la Constitution garantit l'autonomie d'affectation des communautés. Cette autonomie est garantie en ce que toute modification du système de financement est réglée par une loi adoptée à la majorité spéciale.

A.5. Le transfert de dettes prévu par l'article 74, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993 relève du système de financement visé par l'article 175 de la Constitution. En effet, l'augmentation des dettes implique une diminution des moyens disponibles sans qu'il s'agisse d'un choix politique des communautés elles-mêmes.

A.6. Elle relève que la loi spéciale de financement ne contient pas de réglementation du passif de l'IRSIA, bien que les conséquences budgétaires et financières de transferts de compétences doivent être réglées par une loi à majorité spéciale. Le transfert de dettes de l'IRSIA aux communautés, visé à l'article 74, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993, ne peut donc être réglé par une loi ordinaire.

Position du Conseil des ministres

A.7.1. Le Conseil des ministres fait valoir en ordre principal que le transfert en cause de charges financières aux communautés ne peut en aucun cas être considéré comme une règle relative au financement des communautés. L'article 175 de la Constitution porte uniquement sur la stabilité du système de financement et contient ses principes généraux, telles les sources de financement. Cette disposition constitutionnelle ne peut être interprétée en ce sens qu'elle vise toutes les mesures qui peuvent avoir une incidence sur les finances.

A.7.2. La circonstance que des charges financières sont liées au transfert des missions de l'IRSIA aux communautés est une pure conséquence du fédéralisme financier. L'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confère en effet aux communautés la compétence parallèle en matière de recherche scientifique.

A.8. Par suite de la communautarisation de la politique scientifique et technologique, l'IRSIA a toutefois accompli des missions dans des matières qui relèvent des compétences communautaires. Ces missions ont été financées au moyen de budgets communautaires. Après la suppression de l'IRSIA, ces missions et charges sont dès lors transférées aux communautés.

A.9. Le transfert visé à l'article 74, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993 ne doit dès lors pas être réglé par une loi à majorité spéciale.

- B -

Quant au contexte de la disposition en cause

B.1.1. L'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture (ci-après : IRSIA) a été créé par l'arrêté-loi du 27 décembre 1944 « portant création d'un Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture ».

B.1.2. L'arrêté-loi du 27 décembre 1944 a été modifié par l'arrêté royal du 5 juin 1957 « portant refonte du statut de l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture » (ci-après : l'arrêté royal du 5 juin 1957).

En vertu de l'article 1er du statut de l'IRSIA, annexé à l'arrêté royal du 5 juin 1957, complété et modifié par l'arrêté royal n° 86 du 11 novembre 1967 modifiant et complétant l'arrêté royal du 5 juin 1957, l'IRSIA a été créé en ordre principal en tant qu'organisme d'intérêt public afin de susciter, de promouvoir et d'encourager, par voie de subsides, les recherches scientifiques et techniques susceptibles d'assurer le progrès de l'industrie et de l'agriculture.

B.1.3. En vertu de l'article 2*bis*, § 2, du statut précité, l'IRSIA peut accorder des bourses et mandats de recherche. En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 18 mars 1968 portant des mesures d'exécution de l'article 2*bis*, § 1er et § 2, de son statut, l'IRSIA accorde des bourses de spécialisation, des bourses de recherche et des bourses de voyage dans le but exclusif de contribuer à la formation de chercheurs spécialisés dans les technologies de l'industrie ou de l'agriculture.

B.2. L'article 74 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses (ci-après : la loi du 6 août 1993) dispose :

« § 1. L'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture dénommé ci-après ' l'Institut, ' est supprimé à la date à fixer par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

§ 2. En vue de la suppression visée au § 1er, le Roi règle, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le transfert des membres du personnel de l'Institut aux services qu'Il désigne.

Le transfert des membres du personnel se fait dans le respect de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

A titre transitoire, le personnel de l'Institut, en fonction à la date de suppression de l'organisme, conserve la situation administrative et pécuniaire acquise.

§ 3. En vue de la suppression visée au § 1er, le Roi règle, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le transfert des missions, biens, droits et obligations de l'Institut aux services qu'Il désigne.

Dans le cas où l'Institut a exercé des missions comme mandataire d'une Communauté ou d'une Région, ces missions ainsi que les biens, les droits et les obligations y afférents sont transférés aux mandants respectifs à une date à convenir entre l'Institut et chaque mandant concerné.

Ce transfert doit être antérieur à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé au § 1er.

A défaut d'un transfert avant cette date, celui-ci aura lieu de plein droit.

§ 4. L'arrêté-loi du 27 décembre 1944 portant création d'un Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture (IRSIA), refondu par l'arrêté royal du 5 juin 1957 et modifié par l'arrêté royal n° 86 du 10 novembre 1967 et par la loi du 2 août 1968, est abrogé à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé au § 1er et la mention de l'Institut dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public est supprimée à la même date ».

B.3. Par arrêté royal du 19 décembre 1995 relatif à la dissolution de l'IRSIA, cet institut a été supprimé le 1er janvier 1995.

Cette suppression nécessitait un règlement de la succession juridique des biens, droits et obligations de l'IRSIA.

B.4. Les travaux préparatoires de l'article 74, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993 précisent :

« L'octroi de subsides ou de bourses par l'IRSIA grâce à des moyens financiers mis à sa disposition par les Communautés et Régions constituent des mandats. Les biens, droits et obligations qui en résultent sont transférés au mandant.

Les dispositions proposées ont été inspirées par les lois relatives à la suppression et à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 13 mars 1991 » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1040/1, p. 29).

Quant à la question préjudicielle

B.5. Il ressort de la décision de renvoi que l'affaire soumise au juge *a quo* porte sur les cotisations de sécurité sociale dues pour les troisième et quatrième trimestres de l'année 1994 pour les bourses de spécialisation accordées par l'IRSIA.

B.6. Par cette question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si l'article 175 de la Constitution s'oppose à ce que la disposition en cause puisse transférer des obligations dans le chef de l'IRSIA à la Communauté française ou à la Communauté flamande par une loi ordinaire.

B.7.1. L'article 175 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande.

Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes ».

B.7.2. Les travaux préparatoires de l'article 175, alinéa 1er, de la Constitution mentionnent :

« Les modalités du système de financement seront [reprises] dans une loi d'application à majorité spéciale. [...] »

Le choix de prévoir le financement dans une loi votée à majorité spéciale s'explique pour trois raisons :

- Les règles de base qui déterminent les rapports entre les Communautés et les Régions ne peuvent en effet être modifiées en fonction de l'opportunité politique du moment. Ces modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un consensus assez large entre les Communautés et les Régions, matérialisé par une majorité des deux tiers.

Dans une structure fédérale, cela doit faire partie de la ' Bundestreue ', qui veut que ces modifications ne peuvent être envisagées que dans le cas d'un large consensus entre les Communautés.

- [...]

- En outre pour la crédibilité des Communautés et Régions, il est important que le système de financement soit stable. Il faut éviter d'offrir des possibilités d'hypothéquer l'assise financière des Communautés et Régions, ce qui s'est déjà produit au moment où a été

élaboré le système de financement prévu par la loi ordinaire du 9 août 1980 » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 10/59b-456/4, p. 22).

« Il convient d'assurer en permanence ce système de financement [des Communautés]. Comme ce système de financement intéresse toutes les Communautés, il doit être fixé par le législateur national par une loi adoptée à la majorité fixée à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-2/1°, p. 6).

B.8. Il découle de cette disposition constitutionnelle que le financement de la Communauté française et de la Communauté flamande doit être réglé par une loi à majorité spéciale.

B.9. La condition de majorité spéciale fait partie du système de détermination de compétences.

La Cour, sur la base de l'article 26, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, peut connaître d'une violation des conditions spéciales de majorité exigées par la Constitution.

B.10. A cet égard, il convient de prendre en compte l'article 61, § 3, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale de financement).

B.11. L'article 61, § 3, alinéa 1er, de la loi spéciale de financement dispose :

« Les Communautés et les Régions succèdent, chacune en ce qui la concerne, aux biens, droits et obligations des organismes d'intérêt public dont les missions relèvent des compétences régionales et communautaires, selon les modalités fixées par la loi, dans le respect des principes énoncés à l'article 57 et au § 1er, alinéas 2 à 8, du présent article ».

B.12. Les travaux préparatoires de cette disposition précisent :

« Seule une loi adoptée à la majorité visée à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution, peut désormais opérer des transferts patrimoniaux, actifs ou passifs, vers les Communautés et les Régions.

Pour le reste, la dissolution et la restructuration d'organismes d'intérêt public, ne peuvent être réglées que par une loi ordinaire. Aussi convient-il de régler le principe des transferts

patrimoniaux dans le présent projet de loi, et dans un souci de cohérence, de préciser la mesure de ces transferts ainsi que leurs modalités, dans la loi qui réglera les autres aspects de la dissolution ou de la restructuration des organismes d'intérêt public.

Dans la mesure où ils concernent des compétences communautaires ou régionales, les biens, droits et obligations seront transférés aux Communautés et aux Régions dans le respect, moyennant les adaptations nécessaires, des articles 52 et 56 du présent projet de loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/1, pp. 45-46).

B.13. Le législateur a donc en substance réglé par une loi à majorité spéciale, qui se réfère à une loi ordinaire pour son exécution, la succession juridique à titre universel de l'autorité fédérale, en ce compris le transfert des charges du passé provenant d'organismes d'intérêt public dont les tâches relèvent entièrement ou partiellement des compétences des communautés ou des régions.

La circonstance que le législateur ordinaire, en vue de mettre en œuvre une loi à majorité spéciale, règle l'exécution concrète de ce transfert, ne porte pas atteinte à l'article 175, alinéa 1er, de la Constitution.

B.14. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 74, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses ne viole pas l'article 175 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 1er décembre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot