

Numéro du rôle : 7022

Arrêt n° 180/2019
du 14 novembre 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation du décret flamand du 27 avril 2018 « relatif au travail intérimaire dans les services publics flamands et les administrations locales », introduit par la Confédération des syndicats chrétiens Services publics.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 2018 et parvenue au greffe le 16 octobre 2018, la Confédération des syndicats chrétiens Services publics, assistée et représentée par Me P. Lahousse, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation du décret flamand du 27 avril 2018 « relatif au travail intérimaire dans les services publics flamands et les administrations locales » (publié au *Moniteur belge* du 16 mai 2018).

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me V. Pertry, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 25 septembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, 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 9 octobre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 octobre 2019.

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. *En droit*

- A -

A.1. La Confédération des syndicats chrétiens Services publics allègue que le décret flamand du 27 avril 2018 « relatif au travail intérimaire dans les services publics flamands et les administrations locales » (ci-après : le décret du 27 avril 2018) viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974).

A.2. Le moyen unique, en sa première branche, est pris de la violation, par le décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne respecterait pas l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974. La partie requérante estime que cette situation est non seulement illégale mais qu'elle est aussi discriminatoire à l'égard de l'arrêté royal du 7 décembre 2018 « relatif à l'application du travail intérimaire dans certains services fédéraux, dans les entreprises publiques et HR Rail en exécution de l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs » (ci-après : l'arrêté royal du 7 décembre 2018). Par analogie avec le secteur privé, qui ressortit à la convention collective de travail n° 108 du 16 juillet 2013 « relative au travail temporaire et travail intérimaire », il n'est possible de travailler en recourant au travail intérimaire dans les services publics fédéraux que si cela a été négocié préalablement avec les organisations syndicales représentatives. En revanche, le décret du 27 avril 2018 prévoit uniquement que les organisations syndicales seront informées. Il est injustifié que les prérogatives des organisations syndicales représentatives soient respectées au niveau fédéral, alors que tel n'est pas le cas au niveau flamand et au niveau local. Le décret ne prévoit pas davantage l'exclusion expresse du recours à des travailleurs intérimaires en cas de grève ou de lock-out, alors que l'arrêté royal du 7 décembre 2018 et la convention collective de travail n° 108 la prévoient effectivement. Selon la partie requérante, il ne suffit pas que l'interdiction d'utiliser des travailleurs intérimaires soit déjà inscrite dans le décret du 10 décembre 2010 « relatif au placement privé » (ci-après : le décret du 10 décembre 2010). En effet, les agences de travail intérimaire ne pourront pas toujours savoir qu'une grève est en cours dans un service public déterminé.

A.3. Le moyen unique, en sa seconde branche, est pris de la violation, par le décret attaqué, de l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il empêche la partie requérante d'exercer ses prérogatives, ce qui entraîne un recul significatif du degré de protection sociale des fonctionnaires et des travailleurs intérimaires. À la suite du décret attaqué, elle ne peut même pas empêcher l'utilisation abusive ou des abus du travail intérimaire, comme dans le cas d'une grève ou d'un lock-out, dès lors que le décret n'exclut pas expressément le travail intérimaire. Une telle réduction du degré de protection ne sert pas l'intérêt général, de sorte qu'il n'y a aucune justification à un recul aussi drastique.

A.4.1. Le Gouvernement flamand estime que la première branche du moyen unique n'est pas fondée. Avant tout, il conteste le fait que la réglementation qui s'applique au secteur privé et au secteur public fédéral soit comparable avec le décret attaqué. En adoptant le décret attaqué, le législateur décretaal flamand exerce une des compétences qui lui ont été transférées à la suite de la Sixième réforme de l'État, à savoir la possibilité d'instaurer dans le secteur public flamand et dans les administrations locales flamandes, des procédures, des conditions ou des modalités en matière de travail intérimaire. Par l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur spécial a rendu les communautés et les régions compétentes pour élaborer elles-mêmes une réglementation relative au travail intérimaire. Elles peuvent dès lors déterminer en toute autonomie la manière dont elles souhaitent exercer les compétences qui leur ont été attribuées. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une différence de traitement qui découle de l'existence d'une réglementation différente, adoptée par plusieurs autorités compétentes, chacune en ce qui la concerne, n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.4.2 Par ailleurs, le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait qu'il découle de l'article 48, lui-même, de la loi du 24 juillet 1987 « sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs » (ci-après : la loi du 24 juillet 1987) que, dans le secteur public, les règles à appliquer peuvent être différentes de celles du secteur privé. Dans son avis sur l'avant-projet du décret attaqué, le Conseil d'État a confirmé expressément que la raison d'être de l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987, et donc aussi de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, consiste précisément à permettre, dans le cadre de la réglementation du travail intérimaire dans le secteur public, d'instaurer d'autres procédures que celles qui s'appliquent au secteur privé en matière de concertation collective.

A.4.3. Le Gouvernement flamand ne comprend pas davantage la critique de la partie requérante selon laquelle le décret attaqué serait illégal parce qu'il violerait la loi du 19 décembre 1974. La Cour n'est pas compétente pour contrôler un décret au regard d'une disposition législative. En outre, l'exposé des motifs du décret attaqué précise la manière dont la loi du 19 décembre 1974 a été respectée lors de l'adoption du décret et la manière dont elle doit l'être pour son application. Dans son avis du 3 juillet 2017 sur l'avant-projet de décret, la section de législation du Conseil d'État a attiré l'attention sur le fait que le Gouvernement flamand devait négocier avec les organisations syndicales représentatives, en vertu de l'article 2, § 2, de la loi du 19 décembre 1974. À la suite de cet avis, l'avant-projet de décret a été négocié formellement avec les organisations syndicales représentatives, ainsi que le prescrit la loi précitée. Par ailleurs, le législateur décretaal flamand a aussi adapté les articles 5 et 6 du décret attaqué afin que la loi du 19 décembre 1974 soit respectée lors de l'application du décret. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, le décret attaqué respecte donc effectivement la loi du 19 décembre 1974.

A.4.4. Enfin, la partie requérante affirme à tort que le travail intérimaire serait possible en cas de grève ou de lock-out en Flandre, contrairement à la réglementation fédérale prévue dans la convention collective de travail n° 108 du 16 juillet 2013 et à l'arrêté royal du 7 décembre 2018 qui vise le secteur public fédéral. En premier lieu, il découle de l'autonomie des communautés et des régions que le législateur décretaal flamand peut adopter une autre réglementation en matière de travail intérimaire. En outre, ce n'est pas parce que le décret attaqué ne prévoit pas explicitement l'interdiction de recourir au travail intérimaire en cas de grève qu'il autoriserait celui-ci. L'interdiction du travail intérimaire figure déjà dans l'article 9, § 2, 9°, du décret du 10 décembre 2010 qui dispose que chaque agence de travail intérimaire qui effectue des services en Flandre doit disposer d'un agrément. Une des conditions pour obtenir un tel agrément réside dans le fait que les agences de travail intérimaire « ne peuvent pas effectuer de services qui concernent une cessation [lire : grève], une exclusion ou une suspension du contrat de travail » en raison d'intempéries ou du manque de travail pour des motifs économiques. Les services publics flamands ne peuvent donc pas recourir à une agence de travail intérimaire en cas de grève, de sorte qu'aucune agence de travail intérimaire en Flandre ne peut, en vertu de ses conditions d'agrément, fournir de services qui concernent une grève ou un lock-out.

A.4.5. L'exposé des motifs du décret attaqué a aussi fait référence au décret du 10 décembre 2010, confirmant expressément qu'une agence de travail intérimaire ne peut pas agir comme un briseur de grève. Les agences de travail intérimaire établies dans une autre région ou dans un autre État membre de l'Union européenne doivent elles aussi disposer d'un agrément de l'autorité flamande lorsqu'elles souhaitent exercer une activité intérimaire en Flandre. L'interdiction de grève s'applique également lorsqu'un service public flamand établi à Bruxelles fait appel à une agence de travail intérimaire établie à Bruxelles. La Région de Bruxelles-Capitale prévoit tout autant des conditions d'agrément selon lesquelles l'utilisateur ne peut pas recourir à une agence de travail intérimaire pour remplacer des travailleurs ou des fonctionnaires en cas de grève, en vertu de l'article 6, 13°, de l'ordonnance du 14 juillet 2011 « relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

A.5. En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique, le Gouvernement flamand estime que le décret attaqué n'entraîne pas de recul significatif quant au droit de négociation collective. Dès lors qu'il s'agit d'une nouvelle réglementation relative au travail intérimaire dans le secteur public flamand, il ne saurait y avoir un quelconque recul. En outre, le Gouvernement flamand répète que le décret attaqué respecte les dispositions de la loi du 19 décembre 1974, tant en ce qui concerne l'élaboration du décret que son application, et qu'en cas de grève ou de lock-out dans les services publics flamands et dans les administrations locales, il ne peut pas être fait appel à des travailleurs intérimaires. Qui plus est, l'article 8 du décret attaqué garantit que les organisations syndicales représentatives sont associées au monitoring du travail intérimaire et que les services publics flamands leur transmettent des informations globales sur le recours au travail intérimaire. En ce que la partie requérante attire l'attention sur l'utilisation éventuellement abusive du décret attaqué, le Gouvernement flamand relève que l'application du décret échappe au contrôle de la Cour.

- B -

B.1. La partie requérante demande l'annulation du décret flamand du 27 avril 2018 « relatif au travail intérimaire dans les services publics flamands et les administrations locales » (ci-après : le décret du 27 avril 2018). Le moyen unique est pris de la violation, par le décret attaqué, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974), en ce que le décret attaqué ne prévoirait pas l'obligation d'organiser des négociations préalables avec les organisations syndicales représentatives lorsque les services publics flamands et les administrations locales souhaitent recourir au travail intérimaire, et en ce que le décret n'exclurait pas le recours à des travailleurs intérimaires en cas de grève ou de lock-out.

Tout d'abord, il en résulterait une différence de traitement injustifiée, dès lors que l'arrêté royal du 7 décembre 2018 « relatif à l'application du travail intérimaire dans certains services fédéraux, dans les entreprises publiques et HR Rail en exécution de l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs » (ci-après : l'arrêté royal du 7 décembre 2018) et la convention collective de travail n° 108 du 16 juillet 2013 « relative au travail temporaire et travail intérimaire » prévoieraient, quant à eux, l'obligation de mener des négociations préalables avec les organisations syndicales représentatives lorsque des services qui dépendent de l'autorité fédérale et le secteur privé recourent au travail intérimaire. En outre, le décret attaqué empêcherait la partie requérante d'exercer ses prérogatives en tant qu'organisation syndicale, ce qui entraînerait un recul significatif du degré de protection sociale des fonctionnaires et des travailleurs intérimaires dans les services publics flamands et dans les administrations locales, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.2. Le décret attaqué détermine le cadre juridique destiné à introduire le travail intérimaire dans les services publics flamands et dans les administrations locales. Ce cadre comprend le champ d'application, les formes de travail intérimaire auxquelles les administrations concernées peuvent faire appel, la durée maximale du travail intérimaire, le cadre décisionnel au sein des services publics flamands et des administrations locales, ainsi que la manière dont les administrations concernées transmettent annuellement des informations globales sur les travailleurs intérimaires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, p. 3).

B.3. Le décret du 27 avril 2018 dispose :

« CHAPITRE 1er. — *Dispositions introductives*

Article 1er. Le présent décret règle une matière communautaire et régionale.

Art. 2. Le présent décret est d'application aux services publics flamands suivants :

- 1° les départements;
- 2° les agences autonomisées internes;
- 3° les agences autonomisées externes de droit public, à l'exception de la « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn »;
- 4° les conseils consultatifs stratégiques;
- 5° les patrimoines dotés de la personnalité juridique;
- 6° les services administratifs du Conseil de l'Enseignement communautaire, abrégé en ' Conseil GO! ';
- 7° la ' Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening ', en abrégé ' De Watergroep ';
- 8° le ' Vlaams Fonds voor de Letteren ';
- 9° l'Académie Royale de Langue et de Littérature néerlandaise.

Le présent décret est d'application aux administrations locales suivantes :

- 1° les provinces et les agences de droit public qui en dépendent;
- 2° les communes, les centres publics d'action sociale, les organismes publics et les agences et associations de droit public qui en dépendent;
- 3° les partenariats intercommunaux;

4° les organismes publics des cultes reconnus, tels que visés au décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus.

Art. 3. Dans le présent décret, on entend par :

1° travail intérimaire : le travail temporaire effectué par un travailleur intérimaire dans le cadre d'un contrat de travail intérimaire, au sens de l'article 7 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs;

2° service public flamand : chacun des services publics flamands, visés à l'article 2, alinéa 1er;

3° administration locale : chacune des administrations locales, visées à l'article 2, alinéa 2;

4° la loi : la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

CHAPITRE 2. — *Formes de travail intérimaire*

Art. 4. Les services publics flamands et les administrations locales peuvent faire appel au travail intérimaire dans les cas suivants, visés à l'article 1er, §§ 1er à 4 inclus, §§ 6 et 7, de la loi :

1° le remplacement temporaire d'un membre du personnel contractuel dont le contrat de travail est suspendu;

2° le remplacement temporaire d'un membre du personnel contractuel dont le contrat de travail est terminé;

3° le remplacement temporaire d'un membre du personnel contractuel en interruption de carrière à temps partiel ou en réduction des prestations de travail dans le cadre du crédit-soins;

4° le remplacement temporaire d'un fonctionnaire qui n'exerce pas sa fonction ou qui n'exerce sa fonction qu'à temps partiel;

5° un accroissement temporaire du travail;

6° l'exécution de travail exceptionnel;

7° dans le cadre de trajets de mise au travail;

8° pour des prestations artistiques ou des œuvres artistiques.

CHAPITRE 3. — *Cadre de décision au sein des services publics flamands*

Art. 5. Le chef d'un service public flamand est compétent pour engager des travailleurs intérimaires.

Le chef d'un service public flamand ou son mandataire informe les organisations syndicales représentatives préalablement des engagements de travailleurs intérimaires.

CHAPITRE 4. — *Cadre de décision au sein des administrations locales*

Art. 6. Dans le présent article, on entend par :

1° conseil :

a) le conseil communal d'une commune;

b) le conseil d'administration d'une régie communale autonome;

c) le conseil d'administration d'une régie portuaire communale autonome;

d) le conseil provincial d'une province;

e) le conseil d'administration d'une régie provinciale autonome;

f) le conseil de l'aide sociale d'un centre public d'action sociale;

g) l'assemblée générale pour les associations autonomisées externes de droit public, visées au chapitre I du titre VIII du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale;

h) le conseil d'administration d'une association de projet;

i) l'assemblée générale d'une association prestataire de services et chargée de mission;

j) le conseil d'église d'une fabrique d'église;

k) le conseil d'administration d'une paroisse;

l) le conseil d'administration d'une commune israéliite;

m) le conseil de fabrique d'église d'une fabrique d'église orthodoxe;

n) le comité d'une communauté islamique;

2° organe exécutif : l'organe exécutif des administrations locales.

Le conseil détermine les cas auxquels le travail intérimaire est possible dans les limites du présent décret. Le conseil en arrête les modalités.

L'organe exécutif est compétent pour engager des travailleurs intérimaires dans le cadre de ces règles.

L'organe exécutif peut confier cette compétence au chef du personnel. Une sous-délégation de la compétence précitée n'est pas possible.

Le cas échéant, l'administration locale informe les organisations syndicales représentatives préalablement des engagements demandés de travailleurs intérimaires, en tenant compte du fait que, dans certains organismes décrits comme administrations locales, aucune représentation syndicale n'est prévue.

CHAPITRE 5. — *Durée du travail intérimaire*

Art. 7. Pour chaque forme de travail intérimaire telle que visée à l'article 4, le travail intérimaire est autorisé pour une période de 12 mois, y compris les prolongations éventuelles.

CHAPITRE 6. — *Information et monitoring*

Art. 8. § 1er. Dans le présent article, on entend par informations globales sur les travailleurs intérimaires :

- 1° par motif le nombre de travailleurs intérimaires et les heures qu'ils ont prestées;
- 2° le coût total des travailleurs intérimaires.

§ 2. Chaque service public flamand transmet annuellement des informations globales sur les travailleurs intérimaires à l'Agence de la Fonction publique, qui en transmet un rapport annuel au Ministre flamand chargé de la politique générale du personnel et de développement de l'organisation dans l'administration flamande.

Le Ministre flamand chargé de la politique générale du personnel et de développement de l'organisation dans l'administration flamande transmet un rapport annuel au Gouvernement flamand ainsi qu'au Comité supérieur de Concertation Communauté flamande et Région flamande.

§ 3. L'administration locale transmet annuellement des informations globales sur les travailleurs intérimaires au Comité supérieur de concertation local ».

B.4.1. L'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été remplacé par l'article 42 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, dispose :

« Sans préjudice de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, les communautés et les régions déterminent les procédures, conditions et modalités selon lesquelles il peut y avoir recours au travail intérimaire au sein de leurs services, au sein des personnes morales de droit public qui dépendent des communautés et des régions, au sein des pouvoirs subordonnés et des centres publics d'action sociale, ainsi qu'au sein des établissements visés à l'article 24 de la Constitution en ce qui concerne leur personnel rémunéré ou subventionné par les pouvoirs publics ».

B.4.2. Ainsi, les communautés et les régions sont compétentes pour déterminer les procédures, conditions et modalités entourant le recours au travail intérimaire dans leurs services publics et dans les administrations locales. À cet égard, elles doivent toutefois respecter la compétence de l'autorité fédérale en matière de droit du travail, telle qu'elle est prévue par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (CE, avis n° 61.553/1 du 3 juillet 2017, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, pp. 57-58).

B.4.3. En ce qui concerne la répartition des compétences en matière de travail intérimaire, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État indiquent :

« Les communautés et régions deviennent donc compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour mettre en œuvre l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, et ceci de la même manière que le Roi peut actuellement le faire conformément à l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. C'est pourquoi la terminologie de l'article 48 précité est reprise littéralement dans le dispositif, par laquelle le transfert de compétence aux communautés et aux régions est circonscrit, sans modifier le contenu ou la portée de l'actuel article 48. Le pouvoir de mettre en œuvre l'article 1er, § 4, de la loi de 1987, n'est, en revanche, pas transféré.

Toutes les dispositions du droit du travail régissant le travail intérimaire restent fédérales.

Sans préjudice de la possibilité pour les régions de permettre le travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail et sans préjudice de la possibilité pour les communautés et régions de permettre le travail intérimaire dans leurs services publics respectifs, en ce compris les organismes d'intérêt public, et les pouvoirs locaux, l'autorité fédérale reste compétente pour la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Ainsi l'autorité fédérale reste seule compétente pour instaurer d'autres exceptions à la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. L'autorité fédérale reste ainsi compétente pour le contrat de travail intérimaire.

Le concept d'administrations subordonnées doit être interprété au sens large. Il comprend en tout cas les provinces, les communes, les agglomérations et les fédérations de communes, les fabriques d'église, les associations de provinces et de communes, ainsi que l'ensemble des institutions qui en dépendent » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 178-179).

B.5.1. En ce qui concerne la première branche du moyen unique, le Gouvernement flamand observe à titre principal que la partie requérante critique la différence de traitement entre, d'une part, le décret attaqué et, d'autre part, la réglementation relative au travail intérimaire appliquée dans le secteur privé et dans le secteur public fédéral. Selon le Gouvernement flamand, la partie requérante oublie toutefois qu'un contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination ne peut s'effectuer utilement que lorsqu'il s'agit de catégories comparables, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

B.5.2. Comme il est dit en B.4.3, l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inspire de l'article 48 de la loi du 24 juillet 1987. Les deux dispositions visent, dans le cadre de la réglementation du travail intérimaire dans le secteur public, à permettre d'instaurer d'autres procédures que celles qui s'appliquent au secteur privé en matière de concertation collective (CE, avis n° 61.553/1 du 3 juillet 2017, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, p. 58).

B.5.3. En adoptant le décret attaqué, le législateur décrétoal exerce la compétence qui lui a été attribuée par l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 pour déterminer les procédures, les conditions et les modalités selon lesquelles les services publics flamands et les administrations locales peuvent recourir au travail intérimaire.

B.5.4. La différence de traitement critiquée par la partie requérante s'explique par l'exercice par l'autorité fédérale, d'une part, et par le législateur décrétoal flamand, d'autre part, de leurs compétences respectives en matière de travail intérimaire. Sans préjudice de l'application éventuelle du principe de proportionnalité, l'autonomie qui a été conférée aux communautés et régions par ou en vertu de la Constitution n'aurait pas de sens si une différence de traitement entre les destinataires de règles fédérales, d'une part, et de règles décrétoales, d'autre part, était jugée contraire en tant que telle au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6.1. La partie requérante fait valoir, dans la première branche du moyen unique, la violation de l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974, en ce qu'il porterait atteinte à la compétence fédérale relative au droit du travail collectif.

B.6.2. L'article 2 de la loi précitée dispose :

« § 1er. Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1° les réglementations de base ayant trait :

- a) au statut administratif, y compris le régime de congé;
- b) au statut pécuniaire;
- c) au régime de pensions;
- d) aux relations avec les organisations syndicales;
- e) à l'organisation des services sociaux.

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

Les réglementations de base que le Roi a déterminées en exécution des points a), b) et c) de l'alinéa 1er, et qui ne sont applicables qu'aux agents soumis à des règles statutaires, sont d'application analogue aux membres du personnel engagés sous contrat de travail;

2° les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci.

Le Roi détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par organisation du travail au sens de la présente loi. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

§ 2. Le dépôt des projets de loi, de décret ou d'ordonnance concernant un des objets visés au § 1er est également précédé de la négociation prévue par cette disposition.

Au cas où le projet concerne également les entreprises publiques autonomes classées à l'article 1er, § 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le comité en question demande l'avis de la Commission entreprises publiques visée à l'article 31 de la loi citée, avant d'entamer la négociation.

§ 3. Le Roi règle les modalités de la procédure de négociation ».

B.7.1. Selon le Gouvernement flamand, la Cour n'est pas compétente pour contrôler un décret au regard d'une loi et il faut constater, à titre subsidiaire, que le décret attaqué respecte l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974.

B.7.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler des dispositions législatives au regard d'autres dispositions législatives qui ne sont pas des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

B.7.3. L'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, les centres publics d'aide sociale et les associations de communes dans un but d'utilité publique de la compétence de l'autorité fédérale, sauf en ce qui concerne la ' Radio-Télévision belge de la Communauté française ' et le ' Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française '. Toutefois, le Gouvernement concerné peut décider d'appliquer pour ces institutions, les dispositions légales précitées ».

B.7.4. Conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, et à l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour le droit du travail collectif et pour les relations collectives de travail dans le secteur public, y compris en ce qui concerne les communautés et les régions (CE, avis n° 61.553/1 du 3 juillet 2017, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, p. 58).

B.7.5. La loi du 19 décembre 1974 constitue actuellement la concrétisation de la restriction qui est formulée en termes généraux dans l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 et à laquelle les communautés et les régions doivent se conformer dans l'exercice de leurs compétences. Les dispositions de cette loi font ainsi partie des règles déterminant les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, règles sur le respect desquelles la Cour peut statuer en vertu de l'article 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.8.1. Dans son avis sur l'avant-projet qui a donné lieu au décret attaqué, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Bien que l'article 87, § 5, de la loi spéciale suppose ainsi que l'autorité fédérale n'est pas uniquement compétente pour les régimes prévus par la loi du 19 décembre 1974 ' organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ' et par des arrêtés d'exécution de cette loi, mais qu'elle est aussi compétente pour tous les autres régimes qui concernent ces relations, cela ne signifie pas que, pour régler la ' procédure ' relative à l'application du travail intérimaire dans leurs services et dans les administrations locales, les communautés et les régions ne seraient pas habilitées à instaurer des règles portant sur le rôle des organisations syndicales, pour autant qu'à cet égard, il ne soit pas porté atteinte à l'application de la loi du 19 décembre 1974, précitée, et à ses arrêtés d'exécution » (CE, avis n° 61.553/1 du 3 juillet 2017, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, p. 58).

B.8.2. L'article 2 de la loi du 19 décembre 1974, cité en B.6.2, impose tant au pouvoir législatif qu'au pouvoir exécutif des obligations en matière de négociations avec les organisations syndicales représentatives. Comme il est dit en B.7.5, les communautés et les régions ne pourraient déroger à de telles obligations.

B.8.3. Contrairement à l'article 2, § 2, qui prévoit les obligations des différents pouvoirs législatifs, et que la partie requérante n'invoque pas, l'article 2, § 1er, 2°, impose uniquement des obligations aux différentes autorités administratives.

Conformément à cette dernière disposition, les autorités administratives compétentes des communautés et des régions doivent négocier préalablement avec les organisations syndicales représentatives lorsqu'elles prennent des dispositions réglementaires, des mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et des directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée de travail et à l'organisation de celui-ci. En ce que les autorités administratives concernées prennent des règles relatives au travail intérimaire visé par le décret attaqué qui relèvent de cette obligation, elles doivent dès lors négocier préalablement avec les organisations syndicales représentatives.

B.8.4. Il en résulte que le décret attaqué ne déroge pas à l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974, qui s'applique cumulativement avec le décret attaqué.

Pour le surplus, il ne ressortit pas à la compétence de la Cour mais à celle du juge compétent de contrôler le respect de l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 par les autorités administratives des communautés et des régions.

B.9. En ce que les articles 5, 6 et 8 du décret attaqué imposent, dans des cas déterminés, de transmettre des informations aux organisations syndicales représentatives, ils relèvent de la compétence que l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés et aux régions. En effet, pour régler la procédure relative au travail intérimaire dans les services publics flamands et dans les administrations locales, le législateur décretaal flamand peut instaurer des règles additionnelles relatives au rôle des organisations syndicales, pour autant qu'à cet égard, il ne soit pas porté atteinte à l'application de la loi du 19 décembre 1974 et à ses arrêtés d'exécution (CE, avis n° 61.553/1 du 3 juillet 2017, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, p. 58).

B.10. Compte tenu de ce qui est dit en B.8 et B.9, le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.11.1. La partie requérante fait valoir, dans la seconde branche du moyen unique, que le décret attaqué viole l'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit de négociation collective.

B.11.2. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit de négociation collective, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.11.3. Ainsi qu'il ressort du B.8.2, pour recourir au travail intérimaire, les services publics flamands et les administrations locales doivent respecter les obligations qu'impose l'article 2, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 en matière de négociations avec les organisations syndicales représentatives. Dans ces circonstances, il ne saurait s'agir d'une réduction du degré de protection offert par la législation applicable.

B.11.4. Surabondamment, il peut être souligné que l'article 4 du décret attaqué prévoit limitativement les cas dans lesquels les services publics flamands et les administrations locales peuvent avoir recours au travail intérimaire. Il ressort des travaux préparatoires que cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle n'autorise en aucun cas le travail intérimaire en cas de grève ou de lock-out (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1515/1, pp. 11-13).

B.11.5. Enfin, il convient d'observer que le décret attaqué doit être lu en combinaison avec l'article 9, § 2, 9°, du décret flamand du 10 décembre 2010 « relatif au placement privé » qui dispose expressément que l'une des conditions permettant d'obtenir l'agrément comme agence de travail intérimaire est que l'agence de travail intérimaire ne fournisse pas de services qui concernent une grève ou un lock-out.

B.12. Le moyen unique, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

compte tenu de ce qui est dit en B.8 et B.9, rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 novembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen