

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 222.162 du 22 janvier 2013

A. 200.628/VIII-7695

En cause : **1. BROSTEAUX** Olivier,
 2. MARTEAU Lucy,
 3. AYRIANOFF Michel,
 ayant élu domicile chez
 M^e Ronald FONTEYN, avocat,
 rue de Florence 13
 1000 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire française,
représentée par le collège,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Émile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 juin 2011 par Olivier BROSTEAUX, Lucy MARTEAU et Michel AYRIANOFF qui demandent l'annulation de "l'arrêté 2010/535 du 24 mars 2011 du Collège de la Commission communautaire française réglant l'intervention de la Commission communautaire française pour l'utilisation des transports en commun publics par chemin de fer sur le chemin du travail";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 18 janvier 2013;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Ronald FONTEYN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. LEFEBVRE, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 31 mars 1999, la partie adverse a conclu avec la Société Nationale des Chemins de fer Belges (SNCB) une convention "concernant la délivrance de cartes train diminuées de la part patronale aux membres du personnel de la Commission communautaire française", aux termes de laquelle il était convenu, notamment, ce qui suit :

" Article 1^{er}.

À partir du 01/04/1999, la SNCB délivre aux membres du personnel de la Commission Communautaire Française des cartes train en 1^{ère} ou 2^e classe, diminuées du montant de la part patronale, pour les trajets suivants;

- SNCB;
 - SNCB + réseau urbain (STIB ou De Lijn);
 - SNCB + TEC/DE LIJN;
 - SNCB + TEC/DE LIJN + réseau urbain (STIB ou De Lijn).
- (...)

Article 3.

Le montant payé au guichet pour la validation de la carte train est égal au prix normal diminué de la part patronale variable (entre 50 et 58,9 % du prix de la validation en 2^e classe).
(...)"

2. Le 24 mars 2011, la partie adverse adopte l'acte attaqué, publié au Moniteur belge du 12 avril 2011, et rédigé comme suit :

" Le Collège de la Commission communautaire française,

Vu la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 87, § 3, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'article 79;

Vu le décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 4, 1^o;

Vu le décret III de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 4, 1^o;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 25 juin 2010;

Vu l'accord du Membre du Collège chargé du Budget, donné le 2 septembre 2010;

Vu le protocole n° 2010/19 du Comité de Secteur XV du 19 janvier 2011;

Vu l'avis 49.277/2 du Conseil d'État, donné le 15 mars 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Sur proposition du Membre du Collège chargé de la Fonction publique;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Le présent arrêté règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Art. 2. Le présent arrêté est applicable aux fonctionnaires, stagiaires, temporaires et contractuels des Services du Collège de la Commission communautaire française.

Art. 3. Le membre du personnel qui utilise les transports en commun publics par chemin de fer, combinés ou non avec TEC et/ou DE LIJN, bénéficie d'une intervention de 60 % dans les frais d'abonnement pour effectuer le déplacement de sa résidence à son lieu de travail et inversement.

Le membre du personnel bénéficie également d'une intervention de 60 % dans les frais de tout autre titre de transport SNCB pour effectuer le déplacement de sa résidence à son lieu de travail et inversement.

Art. 4. L'intervention dans l'abonnement SNCB combiné ou non avec TEC ou DE LIJN, à charge de la Commission communautaire française est réglée par une convention conclue entre la Société nationale des Chemins de Fer belges et le Membre du Collège compétent pour la Fonction publique.

Art. 5. En vertu de cette convention, la Commission communautaire française paye directement à la Société nationale des Chemins de Fer belges le montant de son intervention dans les frais de transport du membre du personnel.

Art. 6. L'article 3 n'est pas applicable aux abonnements et titres de transport délivrés ou achetés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 7. Le Membre du Collège ayant la Fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Art. 8. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} avril 2011".

3. Cet arrêté a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 49.277/2 du 15 mars 2011, qui a limité son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables et n'a formulé aucune remarque relative à ces trois points.

4. Le 31 mars 2011, la partie adverse conclut avec la SNCB, une nouvelle convention "relative à la délivrance de cartes train diminuées de la part patronale aux membres du personnel des services du collège de la Commission communautaire française (COCOF)", qui remplace la convention précédente. Son article 1^{er} dispose :

" Article 1^{er}.

À partir du 01/04/2011, la SNCB délivrera aux membres du personnel de l'employeur des billets de validation en 1^{ère} ou 2^{ème} classe pour les cartes train, pour lesquelles le prix est pris en charge par l'employeur (60 %).

Par cartes train, il faut entendre au sens de la présente convention, les cartes train trajet, les cartes train réseau et mi-temps (destinées aux travailleurs à temps partiel) permettant de circuler sur le réseau :

- SNCB;
- SNCB + trajet TEC;
- SNCB + trajet De Lijn.

La carte train mi-temps est valable uniquement pour un parcours SNCB. En d'autres termes, la combinaison avec les titres de transport d'autres sociétés est exclue";

Considérant que l'auditeur rapporteur soulève d'office un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte pour violation des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, spécialement des articles 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 12°, 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2°bis , 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8° et 6, § 3bis, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 170, § 1^{er}, de la Constitution;

Considérant que le premier moyen de la requête est pris de la violation des articles 33 et 134 de la Constitution, des articles 19, § 2 et 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 7 et 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de l'article 4, 1°, des décrets du 19 juillet 1993 (II) et du 22 juillet 1993 (III) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et de la violation du principe de la hiérarchie des normes; que les requérants reprochent à l'acte attaqué de remplacer, pour le personnel du collège de la Commission communautaire française (COCOF), la loi du 27 juillet 1962 établissant une intervention des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés ainsi que ses arrêtés d'exécution; qu'ils estiment que, malgré la

régionalisation et la communautarisation, cette loi est toujours d'application au personnel des entités fédérées, comme le prouve la référence qui y est faite dans différents arrêtés des entités fédérées ainsi que dans le formulaire type de déclaration de créance utilisé par le personnel de la COCOF; qu'ils précisent que l'acte attaqué, de nature réglementaire, s'écarte d'une disposition de nature législative, à savoir la loi du 27 juillet 1962, précitée et met également en place un régime sensiblement différent de celui instauré par celle-ci; que, selon eux, d'une part, les modalités et le montant du paiement de l'intervention ne sont pas repris dans un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, ainsi que la loi précitée le prévoit, mais font l'objet d'une simple convention conclue entre la SNCB et la COCOF et d'autre part, contrairement à ce que la loi précitée prévoit, aucun avis du Conseil central de l'économie n'est requis avant l'adoption du montant et des modalités de paiement de l'intervention; qu'ils en concluent que sans habilitation, l'acte attaqué s'écarte du prescrit de la loi du 27 juillet 1962, précitée et viole la hiérarchie des normes; qu'ils soulignent que s'il appartient au collège de la COCOF de fixer le statut administratif et pécuniaire de son personnel, ce n'est que sur la base d'une habilitation législative limitée, dès lors que ce collège ne peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur; qu'ils sont d'avis que les articles 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée ne peuvent constituer pareille habilitation, à défaut de le préciser en termes exprès ou en vertu de l'adage "*lex specialis generalibus derogant*", la loi du 27 juillet 1962, précitée étant, en l'espèce, la *lex specialis*; qu'enfin, ils soutiennent qu'à supposer que l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 juillet 1962, précitée puisse s'interpréter comme autorisant le pouvoir exécutif de chaque communauté à déterminer le montant et les modalités de l'intervention, force est de constater que le collège de la COCOF ne dispose pas d'un tel pouvoir, ce dernier revenant exclusivement au Gouvernement de la Communauté française; qu'en réplique, ils réaffirment que la loi du 27 juillet 1962, précitée est toujours d'application aux entités fédérées et citent différents arrêtés pris par les gouvernements respectifs de celles-ci qui s'en réfèrent à ladite loi;

Considérant sur le moyen d'office et le premier moyen de la requête que, comme le mentionne son intitulé, la loi du 27 juillet 1962 établissant une intervention des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des Chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés avait pour but de résoudre les problèmes posés par les difficultés financières de la SNCB; qu'ainsi que l'a indiqué la section de législation dans son avis n° 7.971 du 14 juin 1962, ce projet entendait :

" Libérer partiellement le Trésor de la charge qu'impliquait l'inscription annuelle au budget du Ministère des Communications et des Postes, Télégraphes et Téléphones, d'une somme destinée à combler le déficit subi par la Société nationale des Chemins de fer belges en raison du prix anormalement bas des

abonnements délivrés aux ouvriers et employés. Aux ressources provenant de l'impôt général, le projet tend à substituer les sommes qui seront prélevées d'autorité à charge des employeurs par le moyen d'une contribution dont le Roi déterminera souverainement le montant et les modalités et qui constituera leur part d'intervention dans le prix des abonnements sociaux délivrés aux membres de leur personnel";

que, plus précisément, il s'agissait de permettre à la SNCB d'augmenter le tarif de ses abonnements sociaux, sans que cette augmentation ne se répercute sur les usagers; que dans un arrêt du 21 avril 1997, la Cour de cassation a jugé que l'intervention de l'employeur prévue par cette loi ne doit pas s'analyser comme un avantage rémunératoire accordé aux travailleurs mais comme participant de la nature de l'impôt et étant destinée à alléger la charge de l'État dans le financement des déficits enregistrés par la SNCB en raison de tarifs préférentiels; que cette contribution financière des employeurs participe ainsi au financement de la SNCB, matière qui est restée fédérale comme l'a rappelé l'avis n° 32.371/VR du 23 octobre 2001 de la section de législation, donné à propos du projet devenu la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB (publié dans Doc. parl. Chbr, n° 1463/001 sess. 2001-2002); qu'ainsi que l'a souligné cet avis, une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences, même par le biais d'un accord de coopération qui ne peut habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence; que la loi du 27 juillet 1962, précitée doit ainsi être interprétée à la lumière des lois spéciales de réformes institutionnelles et ne peut conduire à obliger les entités fédérées à contribuer en tant qu'employeurs au déficit de la SNCB; qu'au regard des articles 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, il revient aux exécutifs des entités fédérées de fixer le statut administratif et pécuniaire des membres de leur personnel dans le respect des principes généraux consacrés par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent; qu'à ce titre, ils sont habilités à accorder des allocations à leurs fonctionnaires mais également à intervenir dans leurs frais de déplacement et de transport; que l'autonomie dont ils disposent pour déterminer l'importance et les conditions de cette intervention est entière dès lors qu'aucun principe général ne leur a été imposé en cette matière au regard de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité; qu'il appartient en conséquence à la SNCB de fixer les tarifs de ces abonnements et aux entités fédérées de déterminer à hauteur de quel pourcentage elles prennent en charge ces frais d'abonnement pour les membres de leur personnel;

que c'est ainsi que les différentes réglementations adoptées par les entités fédérées ont été conçues, ceci n'empêchant pas certaines d'entre elles de s'inspirer des mécanismes mis en place par la loi du 27 juillet 1962, précitée et par son arrêté royal du 28 juillet 1962 fixant le montant et les modalités du paiement de l'intervention des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des Chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés; qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse n'a nullement méconnu les règles fixant la répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions et communautés; que le premier moyen n'est pas fondé; qu'il y a lieu de rouvrir les débats et de permettre à l'auditeur rapporteur d'examiner les autres moyens de la requête,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-deux janvier deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.