CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 254.429 du 9 septembre 2022

A. 226.604/VI-21.350

En cause : **l'Union professionnelle « Association belge des pharmaciens hospitaliers »**,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Économie et du Travail,
ayant élu domicile chez
M^e Ivan FICHER, avocat,
boulevard Auguste Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 novembre 2018, l'Association belge des pharmaciens hospitaliers demande l'annulation de :

« - L'arrêté royal du 17 août 2018 rendant obligatoire la convention collective du 11 décembre 2017, conclue au sein de la Commission paritaire des établissements et des services de santé, concernant l'introduction d'un nouveau modèle salarial pour les services fédéraux des soins de santé [...] ;
- L'arrêté royal du 17 août 2018 rendant obligatoire la convention collective du 11 décembre 2017, conclue au sein de la Commission paritaire des établissements et des services de santé, concernant les procédures relatives à l'introduction d'une nouvelle classification sectorielle de fonctions [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

La contribution et les droits visés aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 juin 2022.

M. David De Roy, conseiller d'État, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M[e] Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Ivan Ficher, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Le contexte d'adoption des deux actes attaqués, plus précisément identifiés sous le titre « I. Objet de la requête », révèle, selon la requête, les éléments suivants, utiles à l'examen du recours :

« 7. Les pharmaciens hospitaliers exercent leur art au sein d'institutions hospitalières, relevant de la Commission paritaire n° 330 des établissements et des services de santé.
Au sein de celle-ci, une vaste opération de classification de fonctions et de fixation de nouveaux barèmes a été mis en place.
Cette opération s'inscrit, plus globalement, dans le cadre d'un accord social conclu le 25 octobre 2017 entre la Ministre de la Santé, le Ministre de l'Emploi et les partenaires sociaux. Cet accord social prévoit l'attribution, par les pouvoirs publics, d'une "enveloppe fermée" pour les établissements et des services de santé, en vue d'une harmonisation des barèmes des membres du personnel.
Le chapitre consacré à cette partie de l'accord mentionne que :
" Le Conseil des ministres du 23 octobre 2015 a libéré une première tranche de

50 millions dans le cadre d'une implémentation phasée du modèle IF-IC au niveau fédéral et cela exclusivement pour les institutions et services fédéraux de santé qui ressortissent de la CP 330.
Les nouveautés de ce modèle consistent à rémunérer les travailleurs sur base du contenu de la fonction et de la lourdeur de celle-ci et plus seulement sur base du diplôme, d'une part et à prendre en compte une évolution salariale lissée sur la carrière en mettant moins l'accent sur l'ancienneté, d'autre part.
Il s'agit d'un modèle concerté, ce qui en fait un modèle unique.
Il est souligné que le modèle de classification IF-IC est un modèle évolutif. Chaque année, une actualisation sera réalisée par laquelle on vérifiera que le poids des fonctions est encore actuel et s'il ne faut pas actualiser le tapis de fonctions.
Pour diminuer les tensions salariales existantes, les primes, suppléments et compléments, seront basculés au fur et à mesure dans les barèmes de base. Il s'agit des éléments suivants :
- Primes 'Titre Professionnel Particulier' (TPP) / 'Qualification Professionnelle
Particulière' (QPP) ;
- Supplément et/ou complément de fonction pour les chefs de service ;
- Supplément de résidence et/ou foyer ;
Les budgets correspondants sont également transférés au fur et à mesure vers le budget prévu pour le déploiement de l'IF-IC. Les partenaires sociaux déterminent via une convention collective de travail la manière selon laquelle les primes sont intégrées dans le modèle salarial IF-IC.
Dans le même temps, il sera mis fin au système existant de primes TPP et QPP. Plus spécifiquement, il ne sera plus accordé de primes aux personnes qui créeraient un droit après le 31/12/2017.
Les barèmes cible doivent être fixés de telle sorte qu'ils ne mettent pas en péril les réformes prévues par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique. On vise ici la réforme de la loi concernant l'exercice des professions de soins, coordonnée le 10 mai 2015. Il sera dès lors fait, entre autres, une distinction dans la catégorie 14 entre une catégorie 14A et 14B.
Le coût total d'implémentation à 100% du modèle est estimé à 409 mio €. Les enveloppes budgétaires mises à disposition par le Gouvernement étant étalées dans le temps, les partenaires sociaux ont choisi de l'implémenter avec une méthode dite delta soit l'élimination via un pourcentage à fixer de la différence entre le barème actuel et le barème cible.
Sur la base des calculs actuels d'IF-IC, 17,5% du delta sera couvert sur base annuelle dans la première phase d'implémentation. Afin d'éviter le plus possible les dépassements budgétaires, une marge de sécurité de 15 mio € sera prévue dans le budget de 50 mio € (2017) prévu par les autorités. Il est prévu une étape 1bis pour évaluer le coût réel de l'implémentation.
Pour ce faire, un rapport indicatif des données salariales sera effectué. Si le coût est plus ou moins élevé que le budget mis à disposition, la différence est imputée sur la marge de sécurité.
Si le budget prévu comme marge est insuffisant, ce montant est déduit du/imputé au budget prévu pour la deuxième phase de déploiement. Si la marge n'est pas totalement épuisée, le solde est utilisé lors de la deuxième phase en vue de faire augmenter le budget initial prévu pour la deuxième phase. On ne commencera pas une nouvelle phase aussi longtemps que le coût réel de la phase précédente n'est pas complètement déterminé et couvert.
Le gouvernement s'engage quant à lui à mettre à disposition en plus des 50 millions déjà prévu, chaque fois 15 mio € en 2018, en 2019 et 2020.
Afin de permettre à l'ASBL IF-IC et aux institutions de soins d'implémenter de façon correcte le nouveau modèle salarial, les moyens budgétaires suivant sont mis à disposition :
- Un montant unique 3,3 millions € sera accordé en 2017 aux institutions fédérales de soins pour renforcer leur département RH ;
- En ce qui concerne l'ASBL, un montant 240.000 € récurrent sera accordé les prochaines années. L'ASBL devra non seulement accompagner les institutions

de soins dans l'implémentation mais aussi former les travailleurs.
- Un buffer (unique) de 15 mio € sur l'enveloppe déjà attribuée pour IF-IC (50 millions en 2017).
Pour éviter le plus possible de recours lors de l'attribution de la nouvelle fonction, il sera laissé le choix au travailleur d'entrer dans le nouveau barème IF-IC correspondant à sa fonction. Une fois que le travailleur a choisi d'entrer dans le barème IF-IC, il ne pourra plus revenir sur ce choix. Le choix de basculer dans le nouveau barème est définitif. Tout qui entre en service après le 1/1/2018 tombe automatiquement dans le nouveau barème salarial IF-IC.
En vue d'élaborer les dispositions légales relatives au financement, tant pour le Budget des Moyens Financiers (BMF) des hôpitaux que pour les autres secteurs, les parties conviendront de barèmes de référence pour les fonctions pour lesquelles il n'existe pas en ce moment de barème sectoriel fixé par CCT." […].

8. La classification des fonctions et leur pondération respective a été confiée à une asbl, l'Institut de classification de fonctions (en abrégé IF-IC).
L'introduction de ces nouveaux barèmes ayant un impact budgétaire considérable dans le cadre du financement global de la sécurité sociale, ceux-ci ont, bien entendu, été fixés en collaboration les Ministres de la Santé [et] de l'Emploi de la partie adverse. Ils s'inscrivent dans un carcan budgétaire très strict, comme le confirme l'accord social précité […]. Les partenaires sociaux l'ont confirmé, en précisant que la réforme ne se fait que dans la limite des moyens budgétaires à disposition :
" Les parties soussignées reconnaissent que l'adaptation des salaires sur base de cette classification sectorielle de fonctions n'est possible qu'à concurrence de la prise en charge effective des couts y afférents, par les moyens financiers que les autorités compétentes garantissent de manière récurrente pour l'adaptation des salaires sur base de cette classification sectorielle de fonctions. Les parties soussignées s'engagent à opérer dans ce cadre budgétaire garanti.
(…)
La présente convention collective de travail se limite aux droits respectifs créés grâce au budget effectivement pris en charge par l'autorité de tutelle compétente. Un élargissement du champ d'application, de même qu'un élargissement des droits susmentionnés des travailleurs concernés fera l'objet de négociations qui démarreront à partir du moment où l'autorité de tutelle compétente mettra des moyens financiers supplémentaires à disposition." […]

9. Il est à noter que les pharmaciens hospitaliers ne sont pas, compte tenu de leur qualité de membres d'une profession libérale, représentés par les organisations syndicales siégeant au sein de la Commission paritaire et qu'aucune de leurs unions professionnelles (ni la requérante, ni ses ailes francophones ou néerlandophones) n'ont été d'une quelconque manière impliqués ou consultés dans le cadre de l'adoption des nouveaux barèmes.
C'est par ailleurs sans aucune consultation des représentants des pharmaciens hospitaliers que l'IF-IC a, dans un premier temps, procédé à une classification de fonctions […] contenant, notamment, les pharmaciens hospitaliers.
Sur la base de cette classification :
- Le pharmacien hospitalier est classé en catégorie 18
- Le pharmacien en chef adjoint est classé en catégorie 19
- Le pharmacien en chef est classé en catégorie 20.
Dès le départ, il a été convenu entre partenaires sociaux et représentants du pouvoir politique que ni les membres de la direction, au sens de la loi sur les élections sociales, ni les médecins (sauf les médecins dans des maisons médicales) n'étaient visés par ces barèmes (voy. Le champ d'application des conventions collectives figurant en pièces 4 à 7). Cela signifie – compte tenu du fait que ces barèmes s'inscrivent dans une enveloppe budgétaire déterminée – que la rémunération des membres de la direction et des médecins continue à s'établir librement, en dehors de ces barèmes.
De nombreux membres de la requérante ont contesté cette catégorisation, et ont

introduit des recours, comme c'est prévu […], en relevant le caractère inadéquat de cette valorisation. Aucune suite n'a été donnée à ces contestations par l'IF-IC.

10. Cette procédure de classification des fonctions a abouti à la fixation de barèmes de rémunération s'appliquant aux pharmaciens hospitaliers, par deux conventions collectives datées toutes deux du 11 décembre 2017 […].
La convention collective du 11 décembre 2017 concernant l'introduction d'un nouveau modèle salarial pour les services fédéraux des soins de santé […] précise, en son article 1er, § 2 qu'elle "n'est pas d'application pour le personnel de direction tel que défini à l'art. 4, 4° de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales, ni pour les médecins, à l'exception des médecins employés dans les maisons médicales". Elle prévoit que "l'introduction des nouvelles échelles salariales se déroule par phase" (art. 4, § 1er, tout en veillant que cela n'entraîne pas de diminution des travailleurs en service au moment de l'entrée en vigueur de la convention collective, à savoir le 1er mai 2018.
Les travailleurs entrés en service après le 1er mai 2018 sont immédiatement soumis aux nouveaux barèmes.
Les travailleurs déjà en service au 1er mai 2018 ont (une seule fois) le choix entre le maintien des anciennes conditions salariales ou le nouveau barème "IF-IC" (art. 10, § 1er). Le travailleur concerné perdra cependant le bénéfice de ces anciennes conditions salariales dès qu'il changera, notamment, d'employeur (puisque son entrée au service du nouvel employeur sera postérieur au 1er mai 2018).
Les barèmes applicables à chaque classe de fonction sont annexés à cette convention collective. L'annexe 1 de cette convention collective du 11 décembre 2017 […] précise, ainsi, que le pharmacien hospitalier, relevant de la catégorie 18, dispose d'un barème cible de 3.626,32 euros en début de carrière (0 année d'expérience), et d'un barème cible maximal de 5.066,37 euros au maximum (35 années d'expérience). Le pharmacien en chef adjoint, relevant de la catégorie 19, débute sa carrière à 3.952,91 euros et la termine, au mieux, à 6.069,27 euros. Le pharmacien en chef, placé en catégorie 20, peut prétendre à un barème initial de 4.279,51 euros bruts et, in fine, à 6.570,72 euros. La "concordance" entre la fonction et la catégorie barémique est fixée par l'annexe 4 de la C.C.T. […].
Les conséquences financières sont loin d'être négligeables, particulièrement pour les pharmaciens hospitaliers en début de carrière, comme le démontre le comparatif réalisé par la requérante entre les anciens et les nouveaux barèmes […].
La convention collective du 11 décembre 2017 concernant les procédures relatives à l'introduction d'une nouvelle classification sectorielle de fonctions […] fixe la procédure permettant de "classer" chaque travailleur déjà en service au 1er mai 2018 dans les nouvelles catégories barémiques.
Ces deux conventions collectives ont été soumises, par les partenaires sociaux, au Ministre de l'Emploi en vue de l'extension de leur force obligatoire par arrêté royal, conformément à l'article 28 de la loi du 5 décembre 1968.
Le Roi a étendu leur force obligatoire par arrêté royal du 17 août 2018, publié au Moniteur Belge du 7 septembre 2018. Ces deux arrêtés royaux constituent les premier et second actes attaqués ».

III. Compétence du Conseil d'État

III.1. Thèses des parties

A. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse oppose au recours une

exception prise de l'incompétence du Conseil d'État pour en connaître. Au soutien de cette exception, elle invoque d'abord l'avis de M. le Premier auditeur, dont elle relate la teneur du rapport dans les termes suivants :

« Dans son avis, Monsieur le Premier Auditeur conclut à l'irrecevabilité du moyen unique en raison de l'incompétence du Conseil d'État à connaître du présent recours.

En effet, Monsieur le Premier Auditeur se réfère à l'arrêt n° 37/93 du 19 mai 1993 de la Cour constitutionnelle (à l'époque, Cour d'arbitrage) et en déduit que le législateur a voulu – et décidé valablement – de retirer au Conseil d'État la compétence de contrôler la légalité d'une convention collective de travail, en vue de la réserver aux seules juridictions du travail.

Or, la partie requérante ne fait valoir aucune critique de légalité qui serait propre aux actes attaqués mais conteste uniquement la légalité du champ d'application que les interlocuteurs sociaux ont donné aux conventions collectives de travail, dont les actes attaqués élargissent la force obligatoire.

Par conséquent, Monsieur le Premier Auditeur est d'avis que le moyen est irrecevable puisque le Conseil d'État est incompétent pour se prononcer sur la légalité de conventions collectives ».

Elle formule ensuite les observations suivantes :

« L'État belge rejoint l'avis de Monsieur le Premier Auditeur pour les motifs suivants.

L'État belge demande toutefois que cet argument, qui constitue en réalité un argument d'incompétence du Conseil d'État, soit examiné avant l'exception d'irrecevabilité liée à l'absence d'intérêt à agir dans le chef de la partie requérante.

En effet, "l'examen de la légalité des conditions qui assortissent une décision administrative relève du fond et s'effectue après l'examen de la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours, laquelle est par ailleurs elle-même préalable à l'examen de la recevabilité du recours" (C.E., arrêt n° 242.451 du 27 septembre 2018).

Principes applicables

Conformément à une jurisprudence bien établie, "les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige" (C.E., arrêt n° 224.003 du 20 juin 2013; voy. aussi C.E. n° 223.824 du 11 juin 2013).

L'article 578, 3° du Code judiciaire est rédigé comme suit et précise que le Tribunal du travail est matériellement compétent pour connaître :

" 3° des contestations d'ordre individuel relatives à l'application des conventions collectives du travail".

Ce 3° a été inséré par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Selon les travaux préparatoires1, cette modification du Code judiciaire a été motivée comme suit :

“ Cet amendement a pour but de mettre en concordance le texte de l’article 578, 3°, de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire avec le projet de loi sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires

(…)

Ils [les tribunaux du travail] connaîtront en outre des litiges découlant des contestations d’ordre individuel relatives à l’application des conventions collectives.

Dans le Code judiciaire les termes ‘contestations d’ordre individuel’ sont utilisés par opposition aux ‘conflits collectifs’ résultant d’une grève ou d’un lock-out.

Ils se rapportent donc à toutes les dispositions de la convention collective de travail aussi bien lorsqu’il s’agit d’une action introduite par un individu que lorsqu’il s’agit d’une action introduite par une organisation professionnelle (conformément à la disposition de l’article 4 du projet)”.

Par la suite, la loi du 20 juillet 1991 a complété l’article 26 de la loi du 5 décembre 1968 par un troisième alinéa rédigé de la façon suivante :

“ Le Conseil d’État, section d’administration, ne peut prononcer l’annulation au sens de l’article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, de la convention conclue dans un organe paritaire”.

Interrogée par le Conseil d’État sur la constitutionnalité de cette disposition, la Cour constitutionnelle a jugé, par son arrêt n°37/93 du 19 mai 19932, que :

“ B.7. Il échet cependant de rappeler le caractère spécifique des conventions collectives de travail, d’une part, et de la protection juridique en droit social, d’autre part.

B.7.1. Contrairement aux règlements ordinaires, en principe unilatéraux quant à leur formation et pas seulement quant à leurs effets, une convention conclue dans un organe paritaire est le résultat de négociations entre une ou plusieurs organisations de travailleurs et une ou plusieurs organisations d’employeurs, lesquelles, de surcroît, poursuivent de manière légitime la satisfaction d’intérêts privés. Cette spécificité constitue, entre les conventions collectives de travail, d’une part, et les autres actes réglementaires, d’autre part, une différence objective. Celle-ci ne suffit cependant pas nécessairement pour justifier un traitement différencié.

B.7.2. En ce qui concerne la protection juridique dans les matières sociales, le législateur a estimé qu’elle était garantie au mieux par des juridictions du travail en raison de leur composition paritaire.

Il est dans la tradition de plusieurs pays d’Europe de réserver aux conflits de travail un traitement juridictionnel spécifique.

Une telle option du législateur n’est pas, en soi, illégitime.

Dans le système juridique belge, des conseils de prud’hommes composés paritairement ont existé pendant de nombreuses décennies. Lors de l’élaboration du Code judiciaire, le législateur belge a opté plus systématiquement, à quelques réserves près, pour l’autonomie des juridictions du travail. La réforme réalisée par la disposition entreprise s’inscrit dans la même tendance : elle peut se justifier par un souci de cohérence.

En excluant de la compétence du Conseil d'État un contrôle de légalité qu'il confie à des juridictions spécialisées, le législateur a pris une mesure fondée sur une différence objective susceptible de justifier un traitement différencié".

Il résulte des dispositions précitées que le Code judiciaire confie expressément aux juridictions du travail l'appréciation des litiges individuels relatifs à l'application des conventions collectives de travail et que la notion de litiges "d'ordre individuel" s'interprète largement comme l'action introduite par un individu ou une organisation professionnelle contre une convention collective et ce, par opposition aux "conflits collectifs", tels les grèves ou lock-out.

Dès lors, le législateur a voulu – et valablement décidé – de soustraire de la compétence du Conseil d'État le contrôle de légalité des conventions collectives de travail devant être opéré lors de litiges strictement individuels. Ce contentieux a été confié à des juridictions spécialisées, paritairement composées, à savoir les juridictions du travail.

Application en l'espèce

- Le moyen unique de la requérante fait grief aux conventions collectives adoptées par les interlocuteurs sociaux d'avoir inclus – et non exclu – les pharmaciens hospitaliers dans leur champ d'application.

La requérante ne fait ainsi valoir aucune critique de légalité qui serait propre aux actes attaqués mais conteste uniquement la légalité du champ d'application que les interlocuteurs sociaux ont donné aux conventions collectives, dont les actes attaqués élargissent la force obligatoire.

Elle ne fait pas autre chose lorsqu'elle soutient que l'État belge n'a pas adéquatement contrôlé la légalité des conventions collectives litigeuses avant d'en étendre la force obligatoire, dès lors que la seule véritable critique de la partie requérante consiste à dire que ces conventions collectives de travail sont illégales pour les motifs invoqués en chacune des branches du moyen unique.

Par conséquent, il est manifeste que le présent litige a pour objet véritable une contestation d'ordre individuel au sujet de la légalité du champ d'application de conventions collectives de travail.

À peine de priver de tout effet utile les dispositions légales précitées, il n'appartient dès lors pas au Conseil d'État de connaître du présent recours.

À tout le moins, cela a pour conséquence de rendre irrecevable le recours en annulation introduit.

- Enfin, en toute hypothèse, c'est à tort que la partie requérante fait un détour par l'article 159 de la Constitution pour considérer que le législateur n'a pas pu y déroger en modifiant la loi du 5 décembre 1968 par la loi précitée du 20 juillet 1991 et ainsi permettre au Conseil d'État d'exercer ce contrôle de légalité de manière incidente.

L'article 159 de la Constitution est en effet inopérant pour donner un pouvoir de juridiction de ce type au Conseil d'État lorsque l'objet véritable du recours en annulation vise en réalité à entendre déclarer illégales deux CCT sectorielles et que cela relève par ailleurs d'une compétence spéciale confiée aux juridictions du travail (article 578, 3° du Code judiciaire) ».

B. Plaidoiries

A l'audience du 22 juin 2022, la requérante a fait valoir que la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours dirigé contre les arrêtés royaux concernés ne pouvait être mise en cause, l'objet de ce recours n'étant pas l'annulation d'une convention collective, de sorte que l'article 26 de la loi du 5 décembre 1968 ne peut être invoqué en l'espèce. Elle a ajouté que le Conseil d'État pouvait exercer un contrôle incident de la légalité de la convention collective dans le cadre du recours formé contre l'arrêté royal qui en étend la force obligatoire.

Pour la partie adverse, il faut considérer que l'objet véritable du présent litige est une contestation qui porte sur le contenu des conventions collectives de travail concernées, de sorte que – par application de l'article 578, 3°, du Code judiciaire, lu en combinaison avec l'article 26 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, c'est aux juridictions du travail, et non au Conseil d'État, qu'il appartient d'en connaître. Elle estime, par ailleurs, que l'article 159 de la Constitution ne peut être invoqué pour justifier la compétence du Conseil d'État.

III.2. Appréciation du Conseil d'État

En vertu de l'article 578, 3°, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations d'ordre individuel relatives à l'application des conventions collectives de travail.

Selon ce que décide un arrêt prononcé par la Cour de cassation le 27 novembre 2020, cette disposition exclut la compétence du Conseil d'État pour connaître de contestations d'ordre individuel élevées entre les parties à une relation de travail, à propos de l'application de conventions collectives de travail par lesquelles elles sont liées.

Il n'est pas contesté que le litige dont est saisi le Conseil d'État en la présente cause n'oppose pas les parties à une relation de travail. Il est donc étranger à l'hypothèse que vise l'article 578, 3°, du Code judiciaire, précité, dans le sens en lequel cette disposition doit, selon la Cour de cassation, être entendue. Contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse dans son dernier mémoire, la seule circonstance que l'article 578, 3°, précité, pourrait s'entendre comme visant notamment l'action introduite par une organisation professionnelle ne suffit pas à impliquer que cette disposition s'applique à l'action dirigée, comme en l'espèce, contre l'État belge qui n'est pas partie à la relation de travail qui fait naître la contestation. La partie adverse n'établit, en toute hypothèse, pas en quoi le cas d'espèce révélerait une contestation d'ordre individuel au sens de la disposition précitée.

Par ailleurs, en vertu de l'article 26, alinéa 3, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail, la section du contentieux administratif du Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation au sens de l'article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de la convention conclue dans un organe paritaire.

Il n'est pas contesté que, par la requête qu'elle a introduite en la présente cause, la requérante ne sollicite pas l'annulation des deux conventions collectives du 11 décembre 2017 conclues au sein de la Commission paritaire des établissements et des services de santé. Le présent recours a, en effet, pour objet les deux arrêtés royaux qui rendent obligatoires les conventions collectives précitées.

De la lecture combinée des deux dispositions précitées, il ne peut être déduit que le Conseil d'État ne serait pas compétent pour connaître du présent recours en annulation. Au vu de l'objet du présent recours, il doit être décidé que le Conseil d'État est compétent pour en connaître.

Pour le surplus, il ne peut – au stade de l'examen de la compétence juridictionnelle du Conseil d'État pour connaître du recours dirigé contre les deux arrêtés attaqués – être préjugé des limites du contrôle de légalité qui pourra, ou non, être exercé à l'égard de dispositions des conventions collectives que ces arrêtés ont pour objet de rendre obligatoire. Cette question sera, le cas échéant, traitée dans le cadre de l'examen du moyen unique.

L'exception d'incompétence du Conseil d'État doit être rejetée.

IV. Intérêt

IV.1. Thèses des parties

A. Requête.

La requérante fait valoir que son objet social vise la défense des intérêts des pharmaciens hospitaliers. Elle soutient que les arrêtés royaux attaqués étendent les effets de CCT qui aboutissent à un traitement défavorable pour les pharmaciens hospitaliers sur un plan barémique.

Elle expose que leur annulation n'aura pas pour conséquence que les barèmes défavorables disparaîtraient, ni de permettre aux pharmaciens hospitaliers de prétendre immédiatement à des barèmes plus favorables mais de limiter les effets

des CCT et, fondée sur l'illégalité des CCT, incitera les partenaires sociaux à réévaluer les rémunérations barémiques dans le cadre du contexte budgétaire défini par l'accord social du 25 octobre 2017. Elle soutient que les barèmes de rémunération fixés par les actes attaqués ne peuvent être considérés comme de simples *minima* qui constituent un filet de sécurité pour les travailleurs qui sont libres de négocier une rémunération plus importante auprès de leur employeur dès lors que le contexte budgétaire du secteur des soins de santé rend illusoire la faculté, pour les institutions hospitalières, de rémunérer plus que le barème fixé par les CCT, comme cela ressort du préambule de la CCT du 11 décembre 2017 concernant les procédures relatives à l'introduction d'une nouvelle classification sectorielle de fonctions, de l'accord social et des instructions données aux institutions hospitalières.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse déduit de ce que les CCT litigieuses ont vocation à instaurer des barèmes minimaux qu'elles n'affectent pas défavorablement les intérêts des membres de la requérante. Elle estime que leur éventuelle incapacité à négocier une rémunération supérieure à ces barèmes est sans rapport avec l'objet de la CCT qui est de fixer des *minima*. Elle ajoute que l'exclusion pure et simple des pharmaciens hospitaliers du champ d'application des CCT susvisées ne leur aurait garanti aucun droit ni aucune protection.

C. Mémoire en réplique.

La requérante soutient qu'il est certain qu'en raison du contexte budgétaire, les pharmaciens hospitaliers ne seront rémunérés qu'en fonction des barèmes litigieux. Elle ajoute que le secteur public hospitalier est sur le point d'adopter les mêmes barèmes pour ses travailleurs, étant entendu que ces barèmes de la fonction publique seront, quant à eux, non des *minima* mais le montant précis de la rémunération des pharmaciens hospitaliers dans les hôpitaux publics.

Elle fait encore valoir qu'il est sans incidence que les CCT litigieuses prévoient un mécanisme de maintien des droits acquis des travailleurs en service au moment de l'entrée en vigueur de ces nouveaux barèmes dès lors que les nouveaux pharmaciens hospitaliers, qui sont membres de la requérante et dont celle-ci défend les intérêts, se verront immédiatement appliquer les nouveaux barèmes et les pharmaciens hospitaliers qui changent d'employeur se verront appliquer ces nouveaux barèmes. Elle en conclut que le maintien des droits acquis au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions n'a aucun impact sur le fait que, de façon globale, ce nouveau système de rémunération impacte ses membres.

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante formule les observations suivantes :

« 3. La requérante constate, d'abord, que son intérêt direct n'est pas contesté par Monsieur le Premier Auditeur, dans le chef de ses membres auxquels les actes attaqués étendent la force obligatoire des conventions collectives litigieuses.

La requérante ne peut toutefois pas suivre l'avis de Monsieur le Premier Auditeur, lorsqu'il considère qu'elle reste en défaut de démontrer que l'annulation des actes attaqués augmenterait leur chance d'obtenir une meilleure rémunération.

Il faut, en effet, rappeler que le budget octroyé aux établissements hospitaliers afin de rémunérer les pharmaciens hospitaliers est calculé sur la base d'une "enveloppe fermée", de sorte que toute tentative de négociation d'une rémunération supérieure au barème-minimum est forcément vaine. Il est dès lors certain que les pharmaciens hospitaliers ne seront rémunérés qu'en fonction de ces barèmes qui deviennent le minimum et le plafond puisqu'ils se transforment, dans les faits, en la rémunération des pharmaciens hospitaliers. En ce sens, les pharmaciens hospitaliers sont bien traités de manière défavorable aux médecins et aux membres du personnel de direction, dont les rémunérations continuent à s'établir librement, en dehors de ces barèmes.

En conséquence, il va de soi que l'annulation des actes attaqués procurerait un avantage aux pharmaciens hospitaliers auxquels les actes attaqués étendent la force obligatoire des conventions collectives litigieuses. Ceux-ci recouvreraient en effet la chance, à l'instar des médecins et du personnel de direction, de voir leurs rémunérations fixées par la négociation individuelle et/ou par les statuts particuliers de chaque institution hospitalière.

Or, force est de constater que les barèmes appliqués antérieurement dans le secteur privé sont plus favorables que les barèmes IF-IC, dans le chef de la majorité des pharmaciens.

En effet, il ressort de la pièce 5 du dossier administratif, reprenant les données de l'IF-IC, que 80,63 % des pharmaciens hospitaliers, 50 % des pharmaciens en chef-adjoints et 29,31 % des pharmaciens en chef accusent une perte financière suite à la modification des échelles barémiques du secteur privé pour celles de l'IF-IC.

Ces données ont été croisées avec les résultats d'un sondage, réalisé par la requérante, relatif aux barèmes appliqués dans le secteur privé. 136 réponses ont pu être récoltées jusqu'au 27 septembre 2020.

Il ressort d'une lecture combinée de ces données que :

- Les nouveaux barèmes ont un impact négatif pour la majorité des pharmaciens qui disposent donc bien d'un intérêt à l'annulation des actes attaqués. En effet, si l'on considère l'ensemble des pharmaciens, l'on constate que la majorité d'entre eux appartient à la catégorie des pharmaciens hospitaliers. Or, selon les données de l'IF-IC, 80,63 % d'entre eux accusent une perte financière suite à la modification des barèmes. Cette perte affecte donc la grande majorité des

pharmaciens hospitaliers, qui constituent eux-mêmes la majorité des pharmaciens pris dans leur ensemble ;

- Selon les données de l'IF-IC, 50 % des pharmaciens chef-adjoints subissent une perte financière (ou n'obtiennent quasi aucun avantage) suite à la modification des barèmes du secteur privé pour ceux de l'IF-IC. L'on observe qu'il ressort du sondage qu'aucun pharmacien en chef adjoint n'est rémunéré sur la base des échelles 1.80 et 1.91, alors que ce sont les seules catégories de pharmaciens en chef-adjoints qui bénéficieraient d'un intérêt à voir leurs barèmes remplacés par ceux de l'IF-IC, selon les données de l'IF-IC ;

- Selon les données de l'IF-IC, 29,31 % des pharmaciens en chef connaissent une perte financière suite à la modification des barèmes. Ils seraient 33,33 % selon le sondage réalisé par la requérante. Seuls les pharmaciens en chef appartenant aux échelles 1.93 et 1.94 bénéficieraient d'un avantage en choisissant les barèmes IF-IC. Toutefois, force est de constater que les pharmaciens en chef représentent une minorité, si l'on considère l'ensemble des pharmaciens.

4. La requérante ne peut pas non plus suivre l'avis de Monsieur le Premier Auditeur, lorsqu'il estime qu'elle ne disposerait pas d'un intérêt direct au recours en annulation des actes attaqués, dans le chef de ses autres membres, en l'occurrence les pharmaciens hospitaliers qui sont soumis aux dispositions impératives des conventions collectives litigieuses, indépendamment des actes attaqués.

Il faut, en effet, constater, comme cela a été exposé dans le mémoire en réplique, que si l'annulation des actes attaqués n'aura pas pour effet immédiat d'exclure les pharmaciens hospitaliers du champ d'application des conventions collectives litigieuses, elle entraînera presqu'inévitablement une obligation, dans le chef des partenaires sociaux, de modifier ces conventions collectives.

Conformément à l'article 9, 1°, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, ces conventions collectives seront considérées comme nulles puisque contraires à une disposition légale.

Dès lors, en cas d'annulation des actes attaqués, les partenaires sociaux vont certainement modifier les conventions collectives, de manière à éviter l'apparition d'un contentieux relatif au montant de la rémunération des pharmaciens hospitaliers devant les juridictions du travail résultant de l'illégalité des conventions collectives.

5. En tout état de cause, sans même qu'il ne soit nécessaire d'attendre cette modification des conventions collectives par les partenaires sociaux, l'annulation des actes attaqués, si elle se fonde sur l'illégalité des conventions collectives litigieuses, permettra automatiquement aux pharmaciens hospitaliers de prétendre à des barèmes plus favorables devant les juridictions du travail.

Ces juridictions écarteront les dispositions illégales des conventions collectives litigieuses et accorderont au travailleur défavorisé – en l'occurrence, les pharmaciens hospitaliers en ce qu'ils sont inclus dans les barèmes défavorables - l'avantage accordé au travailleur favorisé – en l'occurrence, les médecins et le personnel de direction qui en sont exclus.

Cette solution a été retenue par la Cour de cassation dans un arrêt du 27 janvier 1994, se fondant de la sorte sur une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

6. Il s'ensuit que l'annulation des actes attaqués est donc en elle-même avantageuse pour la requérante, compte tenu de la sanction de nullité qui est attachée automatiquement par la loi du 5 décembre 1968 à l'illégalité des

dispositions d'une convention collective.

L'annulation des actes attaqués entraînera en effet *ipso facto* les effets suivants : d'une part, l'obligation pour les partenaires sociaux de modifier les conventions collectives illégales et, d'autre part, la possibilité pour les pharmaciens hospitaliers de solliciter immédiatement leur exclusion des barèmes défavorables dans le cadre de contentieux introduits devant les juridictions du travail.

Or, comme développé ci-avant, les barèmes appliqués antérieurement dans le secteur privé sont plus favorables que les barèmes IF-IC, dans le chef de la majorité des pharmaciens.

Dans ces circonstances, il va de soi que la situation des pharmaciens hospitaliers s'en trouvera améliorée en suite de l'annulation des actes attaqués.

Par conséquent, la partie requérante dispose bien d'un intérêt direct à l'annulation des actes attaqués.

Partant, le recours est recevable ».

E. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait encore valoir ce qui suit :

« L'État belge se rallie intégralement aux constatations de Monsieur le Premier Auditeur.

- Si la partie requérante allègue que les pharmaciens hospitaliers pourraient, en l'absence de barèmes, bénéficier d'une rémunération supérieure, elle ne le démontre pas.

De l'aveu même de la partie requérante, le contexte budgétaire des soins de santé est difficile et les enveloppes octroyées aux établissements hospitaliers restreintes, de sorte que l'on n'aperçoit pas de quelle façon les pharmaciens hospitaliers, qui négocieraient librement leur rémunération, disposeraient de meilleures chances d'obtenir une rémunération plus avantageuse à celle fixée par les barèmes IF-IC.

L'exclusion pure et simple des pharmaciens hospitaliers du champ d'application des conventions collectives susvisées ne leur garantirait donc *ipso facto* aucun droit, aucune protection supplémentaire.

La partie requérante indique par ailleurs que la situation qu'elle déplore n'est pas due aux barèmes fixés en eux-mêmes mais bien au fait que ces barèmes "se transforment, dans les faits, en la rémunération des pharmaciens hospitaliers" […].

- Par ailleurs, contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, toujours en page 4 de son dernier mémoire, l'annulation des actes attaqués ne procurerait pas un avantage supplémentaire aux pharmaciens hospitaliers qui leur permettrait de pouvoir négocier de meilleures conditions salariales. En effet, en l'état, les CCT sectorielles dont la force obligatoire a été étendue par arrêté royal, en ce qu'elles constituent un socle minimal de protection en matière de rémunération, permettent déjà aux pharmaciens hospitaliers de négocier, individuellement ou au niveau de chaque institution hospitalière, de meilleures conditions salariales que celles garanties par ces CCT !

- La partie requérante ne démontre dès lors pas son intérêt au recours.

Pour le surplus, l'État belge s'en réfère à son mémoire en réponse (et notamment quant à la lecture orientée des statistiques IF-IC à laquelle procède la partie requérante) ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir.

En l'espèce, l'intérêt au recours est débattu.

La requérante fait, avant tout, valoir que la limitation des effets des conventions collectives qu'impliquerait directement l'annulation des actes attaqués imposerait aux partenaires sociaux de modifier les conventions qu'elle tient pour illégales et les inciterait à réévaluer les rémunérations barémiques attribuées aux catégories professionnelles concernées, dans le contexte budgétaire de l'accord conclu le 25 octobre 2017.

Quand bien même l'obligation de modifier les conventions collectives concernées s'imposerait – ce qui ne constitue pas, en soi, un avantage – la perspective d'une réévaluation apparaît d'emblée hypothétique. Elle se révèle l'être davantage encore dans le contexte – précisé par la requérante elle-même, à plusieurs reprises dans ses écrits de procédure – où les pharmaciens hospitaliers, qui ne sont pas représentés par les organisations syndicales siégeant au sein de la commission paritaire concernée, n'ont pas été impliqués dans le cadre de l'adoption des nouveaux barèmes. La requérante ne fait toutefois état d'aucun élément qui autoriserait à considérer avec vraisemblance que les intérêts des pharmaciens hospitaliers seraient plus utilement défendus dans le cadre de nouvelles négociations et que, par ailleurs, se laisseraient entrevoir des perspectives budgétaires plus favorables que ce que fait craindre le contexte budgétaire qu'elle évoque en termes de requête ; au contraire, semble-t-elle plutôt laisser entendre dans son mémoire en réplique – en évoquant le fait que, dans le secteur public, les barèmes convenus ne représenteront pas des *minima*, mais des montants précis – que les contraintes budgétaires semblent vouées à perdurer. Pour cette même raison, ne peut être vérifiée la probabilité, pour les pharmaciens hospitaliers, de voir leurs rémunérations fixées par la négociation individuelle ou par les statuts de chaque institution hospitalière, ainsi que le suggère la requérante dans son dernier mémoire. C'est donc vainement que la requérante tente de démontrer, dans celui-ci, que les barèmes antérieurement appliqués dans le secteur privé étaient plus favorables que ceux qui résultent de l'application des conventions collectives concernées.

Dans son mémoire en réplique, la requérante observe qu'est sans incidence le fait que les conventions collectives prévoient un mécanisme de « maintien des droits acquis », puisque les nouveaux pharmaciens hospitaliers dont elle défend les intérêts se verront immédiatement appliquer les nouveaux barèmes, à l'instar des pharmaciens hospitaliers qui changent d'employeurs. Elle ne montre toutefois pas concrètement comment les pharmaciens concernés, qui soit seront sur le point de conclure un contrat, soit l'auront conclu en connaissance des nouveaux barèmes, pourraient, forts d'un éventuel constat d'illégalité des conventions collectives rendues obligatoires par les actes attaqués, faire valoir utilement, devant les juridictions du travail, leurs prétentions au bénéfice de rémunérations plus avantageuses que celles fixées en application de ces barèmes. Ces précisions ne sont pas davantage apportées par le dernier mémoire, dans lequel la requérante réitère cet argument, et l'arrêt qu'elle cite, prononcé par la Cour de cassation le 27 janvier 1994, ne pourvoit pas à cette démonstration concrète.

Enfin, au point 6 de son dernier mémoire, la requérante fait valoir que l'annulation des actes attaqués serait en elle-même avantageuse pour elle, compte

tenu de la sanction de nullité qu'attache la loi du 5 décembre 1968 à l'illégalité des dispositions d'une convention collective. Un tel avantage, qui se confond, pour l'essentiel, avec l'enjeu de tout recours tendant au constat de l'illégalité d'un acte administratif, n'établit pas, en soi, l'intérêt personnel d'un requérant à un tel recours. Pour les raisons précédemment exposées, les effets précis reconnus – toujours au point 6 de ce dernier mémoire – à un tel constat d'illégalité (à savoir l'obligation de modifier les conventions collectives concernées et la possibilité d'invoquer les illégalités constatées devant les juridictions du travail) ne permettent pas de démontrer l'existence d'un intérêt suffisant dans le chef de la requérante.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que l'intérêt de la requérante à l'annulation des actes attaqués n'est pas établi. Le recours est donc irrecevable.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite la condamnation de la requérante au paiement d'une indemnité de procédure de 700 euros.

La requérante n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie adverse.

Le rejet du recours en annulation justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés à la requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le 9 septembre 2022, par :

David De Roy,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Piret,	conseiller d'État,
Elisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Vincent Durieux	David De Roy