

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

n° 85.654 du 29 février 2000
A. 58.956/XII-1931.

En cause : Marnix BAETSLE,
demeurant à EVERGEM
Langeplasstraat 13

contre :

la Région flamande, représentée par
le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me B. STAELENS, avocat,
ayant son cabinet à BRUGES,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, boîte 1.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 juillet 1994, par laquelle Marnix BAETSLE demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures, du 22 juin 1994, annulant la délibération du conseil communal d'Evergem, du 27 janvier 1994, portant révision de l'échelle barémique du secrétaire communal et du receveur communal;

Vu l'arrêt n° 49.720 du 18 octobre 1994 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. LUST, auditeur;

Vu l'ordonnance du 27 avril 1999 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et vu le dernier mémoire de la partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 15 décembre 1999, fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2000;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu en leurs observations, le requérant et Me N. DE CLERCQ, avocat, loco Me B. STAELENS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le 27 janvier 1994, le conseil communal d'Evergem décide de réduire à quinze ans la carrière pécuniaire du secrétaire communal et du receveur communal à dater du 1er janvier 1991. Les échelles barémiques correspondantes sont renouvelées à dater des 1er janvier 1991, 1er novembre 1991 et 1er janvier 1993 en ce qui concerne le secrétaire communal et le receveur communal, et une nouvelle fois à dater du 1er avril 1994 en ce qui concerne le receveur communal.

1.2.1. En date du 25 mars 1994, le gouverneur de la province de Flandre orientale suspend la délibération du conseil communal au motif que la commune accorde un nouvel avantage aux membres du personnel concernés en ramenant l'étalement de leur carrière pécuniaire de vingt-deux à quinze ans, méconnaissant ainsi l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, qui dispose que "pour l'année 1994, aucune augmentation de rémunération ou aucun avantage nouveau ne peut être accordé" en dehors des accords individuels ou collectifs conclus au plus tard le 15 novembre 1993.

1.2.2. Le 28 avril 1994, le conseil communal d'Evergem maintient sa délibération. Ce maintien est amplement motivé.

1.3. En date du 22 juin 1994, le Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du territoire et des Affaires intérieures annule la délibération du conseil communal du 27 janvier 1994 au motif que l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, confirmé par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, prévoit que "pour l'année 1994, aucune augmentation de rémunération ou aucun avantage nouveau ne peut être accordé autre qu'en exécution [sic] de conventions collectives de travail (...) et d'accords individuels ou collectifs conclus au plus tard le 15 novembre 1993", tandis que "la décision de ramener l'étalement de la carrière pécuniaire du secrétaire communal et du receveur communal de vingt-deux à quinze ans entraîne une augmentation de rémunération implicite".

Cet arrêté est notifié à la ville dans un courrier du 23 juin 1994.

2.1. Considérant que dans un premier moyen, la partie requérante allègue notamment que, bien qu'il faille constater que la loi du 30 mars 1994 rétroagit jusqu'avant le 27 janvier 1994, le ministre ne peut invoquer cette loi pour évaluer la légalité interne de la délibération du conseil communal du 27 janvier 1994, et qu'il doit se limiter à la question de savoir si le conseil communal a observé toutes les prescriptions légales lorsqu'il a pris sa décision; qu'à son estime, rien n'empêchait le conseil communal de prendre la décision contestée le 27 janvier 1994 dès lors que "l'on peut estimer que l'arrêté royal du 24 décembre 1993 ne peut lui être appliqué", et que, s'il est admis que la loi du 30 mars 1994 peut constituer le fondement de l'annulation par l'autorité de tutelle d'actes administratifs pris au cours de la période de rétroactivité de la loi, il y a lieu de constater que non seulement la sécurité juridique est affectée, mais que se pose également la question de la constitutionnalité d'une loi dont l'effet rétroactif anéantit des droits individuels acquis;

2.2. Considérant que la partie défenderesse répond que l'intervention rétroactive du législateur quant au champ d'application et à la légalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 implique qu'il y a lieu de reconnaître la légalité de cet arrêté *ab initio* tandis qu'il n'appartient pas au juge, mais bien au seul législateur d'apprécier lui-même, sous le contrôle de la Cour d'arbitrage, si une loi viole la Constitution; qu'à son estime, aucune disposition constitutionnelle n'interdit au législateur de conférer un effet rétroactif aux normes qu'il édicte et que cet effet rétroactif peut se justifier afin de satisfaire à l'esprit de la loi, à l'intérêt général ou à l'efficacité de la mesure adoptée; qu'elle en conclut qu'en optant très consciemment pour une confirmation rétroactive de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, le législateur a reconnu la légalité de cet arrêté *ab*

initio, et qu'en prenant l'arrêté attaqué, le ministre ne pouvait donc que constater que la commune en avait méconnu les dispositions tandis qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'examiner la validité juridique de la confirmation rétroactive de l'arrêté royal;

3.1. Considérant que la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays a créé un système permettant au Roi, après un vote au parlement sur une déclaration du gouvernement constatant que la compétitivité est menacée, de prendre les mesures nécessaires ou utiles à la sauvegarde ou au rétablissement de la compétitivité; que ces mesures sont provisoires à moins d'être confirmées par une loi au cours de la période fixée à l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989;

 Considérant que le gouvernement a appliqué le système créé par la loi du 6 janvier 1989 en prenant l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, publié au Moniteur belge du 31 décembre 1993; qu'ainsi, le titre Ier de cet arrêté, intitulé "Modération des salaires et traitements", rendu formellement applicable aux membres du personnel nommé dans un lien statutaire, stagiaire, auxiliaire et contractuel des administrations et services des provinces et des communes (article 1er, § 2, 5°) a introduit une réglementation selon laquelle (article 5, § 2, alinéa 1er, figurant dans le Chapitre III, "Modération des rémunérations"), pour l'année 1994, "aucune augmentation de rémunération ou aucun avantage nouveau ne peut être accordé autre qu'en exécution [sic] de conventions collectives de travail, déposées au plus tard le 15 novembre 1993 (...) et d'accords individuels ou collectifs conclus au plus tard le 15 novembre 1993 (...)";

Considérant que l'arrêté royal du 24 décembre 1993 a ensuite été confirmé et modifié par le titre X de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, publiée au Moniteur belge du 31 mars 1994, dont l'article 90, entré en vigueur le 10 avril 1994, s'énonce comme suit :

"L'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur.";

3.2. Considérant que la partie requérante estime que la loi du 6 janvier 1989 ne procure aucun fondement légal à l'arrêté royal du 24 décembre 1993 en tant qu'il règle la situation du personnel des services publics; que c'est dans cette optique que le conseil communal d'Evergem a modifié, le 27 janvier 1994, le statut pécuniaire du secrétaire communal et du receveur communal en ramenant l'étalement de leurs augmentations barémiques de vingt-deux à quinze ans; que la partie requérante estime que l'intervention ultérieure du législateur ne permet pas d'annuler les décisions prises par le conseil communal avant l'entrée en vigueur de cette loi;

3.3. Considérant que la confirmation rétroactive de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 par l'article 90 de la loi du 30 mars 1994 prive de son objet toute critique relative à l'absence de fondement légal valable de cet arrêté royal pour la période antérieure à l'intervention du législateur; que depuis le 10 avril 1994, la partie requérante ne peut donc plus invoquer utilement l'absence de fondement légal de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 dès lors qu'en le confirmant, le législateur a fait siennes toutes les dispositions de cet arrêté; que la question de la validité juridique de la réglementation introduite par ce même arrêté royal quant à la modération salariale du personnel des services publics ne peut plus se poser que dans la mesure où, conformément à

l'article 159 de la Constitution, le régime de confirmation, élaboré par la loi, ne peut trouver à s'appliquer;

3.4. Considérant que dans son rapport établi sur l'affaire, l'auditeur rapporteur se pose la question de savoir si, en approuvant l'article 90 de la loi du 30 mars 1994, le législateur n'a pas doublement enfreint le principe constitutionnel d'égalité en ce qu'il a, d'une part, confirmé l'arrêté royal du 24 décembre 1993 tant en ce qui concerne le personnel du secteur privé qu'en ce qui concerne le personnel des services publics alors que la loi du 6 janvier 1989 ne permettait pas au Roi d'imposer au personnel des services publics pour l'année 1994 une modération salariale identique à celle qu'il avait imposée au personnel du secteur privé et en ce qu'en confirmant l'arrêté royal du 24 décembre 1993 dans sa totalité "avec effet à la date de son entrée en vigueur" il a, d'autre part, privé le personnel des services publics de la possibilité de demander au juge de ne pas appliquer les dispositions de l'arrêté royal les concernant en raison de la violation de l'article 159 de la Constitution dès lors qu'il apparaît que la loi du 6 janvier 1989 ne procure aucun fondement légal à cette réglementation;

3.5.1. Considérant que dans son dernier mémoire, la partie défenderesse argue que la partie requérante n'a pas demandé qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage et que la position adoptée par l'auditeur s'assimile à la formulation d'un nouveau moyen dès lors que la partie requérante n'invoque ni la violation du principe d'égalité, ni la violation de l'article 159 de la Constitution; qu'elle considère également que la question repose sur l'hypothèse selon laquelle la loi du 30 mars 1994 aurait interprété erronément l'arrêté royal du 24 décembre 1993 alors que l'article 84 de la Constitution prévoit que l'interprétation authentique des lois appartient au seul législateur;

3.5.2. Considérant que le raisonnement de la partie défenderesse ne peut être suivi pour la raison suivante : si l'arrêté royal du 24 décembre 1993, qui a introduit une réglementation applicable au personnel des services publics, est effectivement dépourvu de fondement légal, cet arrêté est illégal et la partie requérante peut, conformément à l'article 159 de la Constitution, invoquer cette illégalité contre un arrêté par lequel l'autorité de tutelle annule une délibération communale au motif qu'elle méconnaît cet arrêté royal; la partie requérante est privée de cette possibilité si la loi du 30 mars 1994 procure rétroactivement un fondement légal valable aux dispositions de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 en ce qui concerne le personnel des services publics; par conséquent, il convient de déterminer si le législateur pouvait confirmer rétroactivement une réglementation imposant au personnel des services publics et au personnel du secteur privé une réglementation identique en matière de modération salariale et, plus précisément, si la loi du 30 mars 1994 n'a pas, de manière injustifiée, privé les administrations publiques de la possibilité d'élaborer une réglementation relative à la modération salariale du personnel des services publics à une époque où l'arrêté royal du 24 décembre 1993 était déjà applicable, et d'invoquer l'illégalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993;

3.6. Considérant que les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour d'arbitrage en vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage,

D E C I D E :

Article 1er.

Les questions suivantes sont posées à la Cour d'arbitrage :

- "1. L'article 90 de la loi du 30 mars 1994 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'en exécution de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, il confirme l'arrêté royal du 24 décembre 1993 également dans la mesure où cet arrêté impose une modération salariale au personnel des services publics visé en son article 1er, § 2, 5°, dès lors qu'est ainsi introduite une réglementation prévoyant un traitement égal de deux catégories de personnel différentes, à savoir une catégorie de personnes à qui le Roi pouvait effectivement imposer une modération salariale en vertu de la loi du 6 janvier 1989 et une catégorie de personnes au sujet desquelles la loi du 6 janvier 1989 ne Lui permettait pas de légiférer;
2. L'article 90 de la loi du 30 mars 1994 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'en exécution de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, il confirme l'arrêté royal du 24 décembre 1993 dès lors que celui-ci prive une certaine catégorie de personnes, à savoir le personnel des services publics, du droit d'invoquer devant le juge compétent l'illégalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, conformément à l'article 159 de la Constitution, afin d'éviter ainsi qu'une réglementation introduite avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 1994 soit annulée par l'autorité de tutelle pour violation d'une loi à laquelle un effet rétroactif a été conféré".

Article 2.

Conformément à l'article 13 du règlement général de procédure, l'affaire est transmise à l'auditorat pour que son instruction soit poursuivie en fonction de la réponse que donnera la Cour d'arbitrage.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le vingt-neuf février 2000, par la XIIe chambre, composée
de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
	J. BAERT,	conseiller d'Etat,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. DOMS.

J. DE BRABANDERE.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.