

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

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

n° 85.655 du 29 février 2000
A. 60.238/XII-1904.

En cause : la ville de TIELT,
ayant élu domicile chez
Me E. BREWAEYS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard Léopold II 117

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 7 octobre 1994 par laquelle la ville de TIELT demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 8 août 1994 annulant la délibération du 3 mars 1994 du conseil communal de Tielt visant à compléter le statut pécuniaire du personnel de police communal par une annexe n° 27bis qui instaure, à partir du 1er avril 1994, une nouvelle échelle de traitement pour les titulaires du grade d'inspecteur de police, ayant la qualité d'officier de police judiciaire;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 30 mars 1999 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties;

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

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

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

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

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 se résumer comme suit :

1.1. Le 3 mars 1994, le conseil communal de Tielt décide d'intégrer des échelles de traitement majorées dans le statut pécuniaire du personnel, pour les titulaires du grade d'inspecteur de police, ayant la qualité d'officier de police judiciaire-auxiliaire du procureur du Roi, avec effet au 1er avril 1994.

1.2.1. Le 6 mai 1994, le gouverneur de la province de Flandre occidentale suspend la délibération du conseil communal, dès lors qu'en attribuant un complément de traitement à son personnel, la commune méconnaît 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, en ce que cette disposition prévoit qu'en dehors d'accords individuels ou collectifs conclus avant le 15 novembre 1993, "aucune augmentation de rémunération ou aucun avantage nouveau n'est accordé pour l'année 1994".

1.2.2. Le 16 juin 1994, le conseil communal de Tielt maintient sa décision. Il considère qu'il est indiqué pour le bon fonctionnement des services d'augmenter le nombre d'officiers de police judiciaire, qu'il faut compenser la responsabilité accrue de ces personnes et qu'il serait contraire aux principes de bonne administration d'annuler une décision communale qui permet d'améliorer l'organisation du corps de police.

1.3. Le 8 août 1994, le Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures annule la décision du conseil communal du 3 mars 1994, dès lors que, selon 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, "pour 1994, aucune augmentation de rémunération ou aucun avantage nouveau ne peut être accordé si ce n'est en vertu d'accords individuels ou collectifs, déposés au plus tard le 15 novembre 1993" alors que le complément de traitement décidé par le conseil communal de Tielt en l'absence de toute obligation, "revient à instaurer un avantage nouveau".

L'arrêté est notifié à la ville par lettre du 9 août 1994.

2.1. Considérant que la partie requérante allègue dans un premier moyen que le conseil communal de Tielt a pris sa décision du 3 mars 1994 sous l'empire du régime de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, qui, ainsi que l'expose l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, ne pouvait s'appliquer aux agents des services publics, dès lors que la loi du 6 janvier 1989 ne visait pas à instaurer un régime pour ce personnel; que, selon la partie requérante, l'autorité de tutelle ne pouvait pas trouver, dans les dispositions de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, de motif justifiant la suspension et l'annulation de la décision du conseil communal du 3 mars 1994, la confirmation ultérieure de cet arrêté royal par les chambres législatives étant impuissante à infirmer cette constatation; que ce qui précède lui fait conclure que la partie défenderesse ne pouvait pas se fonder sur l'article 159 de la Constitution pour annuler la délibération du conseil communal;

2.2. Considérant que la partie défenderesse répond qu'à la suite de l'intervention rétroactive du législateur dans le champ d'application et la légalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, il y a lieu d'admettre la légalité *ab initio* de cet arrêté alors qu'il n'appartient pas au juge, mais seulement au législateur même, sous le contrôle de la Cour d'arbitrage, d'apprécier si une loi est contraire à la Constitution; que, selon elle, aucune disposition constitutionnelle n'interdit au législateur de faire rétroagir ses normes et qu'un tel effet rétroactif peut se justifier pour se conformer 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 sciemment pour une confirmation rétroactive de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, le législateur a conféré à cet arrêté

une légalité *ab initio* et qu'en conséquence, lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, le ministre ne pouvait que constater que la commune a méconnu les dispositions de celui-ci, cependant que le Conseil d'Etat ne peut pas examiner la validité de la confirmation rétroactive de l'arrêté royal;

2.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante rappelle qu'étant donné que le 3 mars 1994, l'article 90 de la loi du 30 mars 1994 n'avait pas encore été promulgué et publié, le conseil communal pouvait prendre légalement une décision à cette date;

3.1. Considérant que la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays prévoit un système qui, après le vote au parlement d'une déclaration du gouvernement affirmant que la compétitivité est menacée, confère au Roi le pouvoir de prendre des mesures nécessaires ou utiles pour sauvegarder ou rétablir la compétitivité; que ces mesures ont un effet temporaire à moins qu'elles ne soient confirmées par une loi au cours de la période fixée par l'article 11 de la loi du 6 janvier 1989;

Considérant que par 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, le gouvernement a appliqué le système élaboré par la loi du 6 janvier 1989; qu'ainsi, dans le titre I de cet arrêté, intitulé "Modération des salaires et traitements" et rendu formellement applicable aux membres du personnel des administrations et services des provinces et des communes, nommé dans un lien statutaire, stagiaire, auxiliaire et contractuel (article 1er, § 2, 5°), il est instauré un régime dans lequel (article 5, § 2, alinéa 1er, du 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 de conventions collectives de travail, déposées au plus tard le 15 novembre 1993 (...) et d'accords individuels et 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, énonce :

"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 l'arrêté royal du 24 décembre 1993, dans la mesure où il réglait la situation des agents des services publics, ne pouvait pas trouver son fondement légal dans la loi du 6 janvier 1989; que compte tenu de ce point de vue, le conseil communal de Tielt a introduit le 3 mars 1994, au profit de certains fonctionnaires de police, une nouvelle échelle de traitement applicable à partir du 1er avril 1994; que la partie requérante estime que l'intervention ultérieure du législateur ne peut constituer une base pour annuler des 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, rend sans pertinence toute critique relative à l'absence de fondement légal adéquat de cet arrêté royal au cours de la période où le législateur n'était pas encore intervenu; qu'en conséquence, depuis le 10 avril 1994, la partie requérante ne peut plus plaider utilement l'absence de fondement juridique de l'arrêté royal du 24 décembre 1993, dès lors que par la

confirmation, le législateur a fait sien le régime prévu par l'arrêté royal du 24 décembre 1993 dans ses moindres aspects; que la question de la validité du régime instauré par ce même arrêté royal en matière de modération des rémunérations des agents des services publics ne peut entrer en ligne de compte 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 sur l'affaire, l'auditeur rapporteur se demande si en approuvant l'article 90 de la loi du 30 mars 1994, le législateur n'a pas violé doublement le principe constitutionnel de l'égalité, en ce que, dans un premier temps, il confirme l'arrêté royal du 24 décembre 1993 tant en ce qui concerne le personnel occupé dans le secteur privé qu'en ce qui concerne les agents des services publics, dès lors qu'il s'avère que la loi du 6 janvier 1989 n'a pas autorisé le Roi à imposer une modération de rémunérations aux agents des services publics pour l'année 1994, à l'instar de ce qu'Il a fait pour le personnel du secteur privé, et en ce qu'ensuite, en confirmant l'arrêté royal du 24 décembre 1993 dans sa totalité "avec effet à la date de son entrée en vigueur", il prive les agents des services publics de la possibilité d'obtenir du juge, en raison de la violation de l'article 159 de la Constitution, qu'il rende inopérantes les dispositions de l'arrêté royal, qui les concernent, s'il s'avère que ce régime ne trouve pas son fondement légal dans la loi du 6 janvier 1989; que le Conseil d'Etat partage cette interrogation;

3.5. Considérant qu'en vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les questions mentionnées ci-dessous sont posées à cette juridiction,

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, dès lors 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 notamment dans la mesure où cet arrêté impose une modération de rémunérations aux agents des services publics, visés à l'article 1er, § 2, 5°, en ce qu'il est ainsi instauré un régime dans lequel deux catégories différentes de personnes sont traitées de la même manière, à savoir les personnes à l'égard desquelles le Roi pouvait effectivement imposer une modération de rémunérations conformément à la loi du 6 janvier 1989 et les personnes à l'égard desquelles Il ne pouvait pas exercer de pouvoir réglementaire en vertu de la loi du 6 janvier 1989 ?;
2. L'article 90 de la loi du 30 mars 1994 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors 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, en ce que, de ce fait, une certaine catégorie de personnes, à savoir les agents des services publics, sont privées du droit de se prévaloir, conformément à l'article 159 de la Constitution, de l'irrégularité de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 devant le juge compétent afin d'empêcher ainsi qu'un régime, instauré avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 1994, ne soit annulé par l'autorité de tutelle pour cause de violation d'une loi dotée d'un effet rétroactif".

Article 2.

Conformément à l'article 13 du règlement général de procédure, l'affaire est transmise à l'auditorat en vue d'en poursuivre l'instruction, en fonction de la réponse de 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.