

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.14.0042.F

TECTEO, société coopérative intercommunale à responsabilité limitée, dont le siège social est établi à Liège, rue Louvrex, 95,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de domicile,

contre

L. G.,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Bruno Maes, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de Lozum, 25, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 8 janvier 2014 par la cour du travail de Liège.

Le 18 février 2015, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Christian Storck a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 23, 33, 149 et 159 de la Constitution ;*
- *principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs ;*
- *principe général du droit dit de la mutabilité du service public et, en tant que de besoin, articles 33 et 107 de la Constitution en ce qu'ils fondent ce principe ;*
- *en tant que de besoin, principe général du droit dit de la continuité du service public et articles 108 et 187 de la Constitution en ce qu'ils fondent ce principe ;*
- *article 1315 du Code civil ;*
- *article 870 du Code judiciaire.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt dit l'appel du défendeur fondé, réforme le jugement entrepris et condamne la demanderesse à payer au défendeur, à titre de rémunération des heures supplémentaires prestées entre le 6 novembre 2009 et le 30 novembre 2011 la somme de 4.310,24 euros, majorée des intérêts au taux légal comptés depuis la date moyenne du 30 novembre 2010, sous déduction des retenues sociales et fiscales à appliquer au montant de 4.310,24 euros, et aux dépens.

Il fonde sa décision sur les motifs qu'il indique et spécialement sur les motifs suivants :

« 2.1. La [demanderesse] fait valoir à juste titre [...] que l'adoption du nouveau règlement de travail, le 13 août 2009, apportait une modification au statut administratif et au statut pécuniaire de ses agents ; [...]

2.2. L'article 23 de la Constitution dispose :

'Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social' ;

L'article 23 de la Constitution 'implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de

protection offert par les législations applicables, sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général' ;

Comme l'a encore récemment rappelé le Conseil d'État, cette définition vaut indistinctement pour toutes les matières couvertes par l'article 23 de la Constitution ;

En l'espèce, la modification du statut administratif et pécuniaire des agents au service de la [demanderesse], étant une intercommunale, apportée par le nouveau règlement de travail adopté le 13 août 2009, est susceptible de porter atteinte au droit à une rémunération équitable [de ses] agents, en ce qu'il réduit la rémunération à percevoir par les agents, tel [le défendeur], qui, non seulement perçoivent une rémunération identique pour des prestations de trente-huit heures par semaine à celle qu'ils percevaient auparavant pour des prestations de trente-six heures par semaine, mais, en outre, perdent le bénéfice d'un sursalaire de 150 p.c. pour les heures prestées au-delà de trente-six heures par semaine, sursalaire porté à 200 p.c. pour les heures supplémentaires prestées les dimanches et jours fériés ;

L'acte administratif par lequel une autorité administrative, en l'espèce une intercommunale, modifie unilatéralement les conditions de rémunération de son personnel statutaire doit être examiné à la lumière de cette obligation de standstill qui pèse également sur cette autorité administrative dotée d'un pouvoir réglementaire ;

Il y a, en l'espèce, incontestablement une diminution du degré de protection offert par le statut administratif et pécuniaire du personnel statutaire de la [demanderesse] lorsque l'on effectue la comparaison entre le statut tel qu'il était d'application avant l'adoption du nouveau règlement de travail le 13 août 2009 et ce statut tel qu'il existe après l'adoption de ce règlement de travail, le niveau de rémunération des agents de la catégorie à laquelle appartient [le défendeur] et partant le pouvoir d'achat qui s'attache à ce niveau de rémunération étant diminués de manière significative ;

Les pièces déposées déterminent que [le défendeur] effectuait très fréquemment, presque chaque semaine, des heures supplémentaires au-delà de trente-six heures par semaine, lesquelles étaient rémunérées jusqu'à l'adoption

du nouveau règlement de travail, mais ne l'étaient plus au-delà, les heures supplémentaires au-delà de trente-huit heures par semaine devant uniquement être récupérées, ce qui représente, selon les chiffres proposés par [le défendeur] et non contestés par la [demanderesse], une perte de rémunération atteignant 4.310,24 euros pour la période de novembre 2009 à novembre 2011, soit une perte mensuelle moyenne de 179,59 euros ;

Compte tenu d'une rémunération mensuelle moyenne de l'ordre de 2.500 euros, la perte est de l'ordre de 7 p.c., ce qui constitue une réduction significative du niveau de protection résultant du statut pécuniaire antérieur en termes de rémunération et plus encore en termes de pouvoir d'achat ;

La récupération des heures supplémentaires prestées au-delà de trente-huit heures telle qu'elle est prévue dans le nouveau règlement de travail ne constitue pas une mesure compensatoire adéquate de la réduction du niveau de protection antérieur, la perte de rémunération et partant de pouvoir d'achat subsistant en dépit de cette mesure de récupération des heures supplémentaires ;

La [demanderesse] fait valoir que la mesure litigieuse contenue dans le nouveau règlement de travail était prise dans l'intérêt général afin de maintenir le niveau de l'emploi par une réduction des coûts en personnel ;

Ce moyen doit être rencontré, des motifs liés à l'intérêt général constituant une dérogation à l'application de l'obligation de standstill ;

On observera ici qu'il n'y a pas nécessairement opposition entre l'obligation de standstill, découlant de l'article 23 de la Constitution, qui est une norme hiérarchiquement supérieure au principe général du droit de la loi du changement, et ce dernier, qui se fonde sur l'intérêt général pour permettre à l'autorité administrative de modifier sa réglementation ;

Cela étant, il incombe à la [demanderesse], qui soulève l'exception, d'apporter la preuve de son fondement, ce qu'en l'état elle ne fait pas, se contentant de sa seule affirmation, sans produire la moindre pièce qui établirait qu'elle était contrainte, à l'époque où fut pris le règlement de travail litigieux, de réduire ses charges, ni qu'elle aurait effectivement réduit lesdites

charges ou encore qu'elle aurait réalisé cette réduction en maintenant le niveau de l'emploi ;

Au contraire, le caractère extrêmement temporaire de la mesure portant atteinte au droit des agents à la rémunération des heures supplémentaires tel qu'il existait avant l'adoption du règlement de travail litigieux, dont les effets prirent fin dès une modification à nouveau du règlement de travail intervenue le 2 octobre 2012, de sorte que la réduction litigieuse a duré en tout et pour tout trois ans, laisse à penser que la réduction des charges invoquées ne se justifiait pas, à moins de supposer un spectaculaire rétablissement de la situation économique et financière de la [demanderesse] en un aussi bref laps de temps ;

Ce retour au statu quo ante contredit par ailleurs un argument de la [demanderesse] qui fait état de la nécessité pour elle de s'aligner sur le régime général de la durée hebdomadaire du travail dans le secteur public et constitue au contraire un argument justifiant que la [demanderesse] ait enfin admis devoir conserver au profit de ses agents 'historiques' le niveau de protection qui leur était garanti en termes de rémunération des heures supplémentaires avant la modification apportée au statut administratif et pécuniaire par le règlement de travail litigieux ;

La cour [du travail] considère en conclusion que le règlement de travail adopté par la [demanderesse] le 13 août 2009, modifiant le statut administratif et le statut pécuniaire de ses agents, ne respecte pas l'obligation de standstill déterminée par l'article 23 de la Constitution et constitue en conséquence une violation de cette disposition constitutionnelle, ce qui implique qu'[elle] écarte ce règlement de travail en application de l'article 159 de la Constitution ;

C'est par conséquent en fonction des dispositions du statut pécuniaire tel qu'il existait auparavant que [le défendeur] devait se voir rémunérer pour les heures supplémentaires prestées au-delà de trente-six heures par semaine, durant la période qui va du mois de septembre 2009 au mois de novembre 2011, de sorte qu'il lui est dû à ce titre un montant de 4.310,24 euros, montant

justifié par les pièces qu'il dépose et qui ne fait pas en tant que tel l'objet de contestations de la [demanderesse] ».

Griefs

Première branche

Le principe général du droit de la mutabilité du service public, qui trouve appui dans le principe général du droit de la continuité du service public, implique que les droits et obligations des agents statutaires des services publics peuvent être modifiés unilatéralement par l'autorité et, sauf disposition contraire, que ces agents n'ont pas droit au maintien des avantages qu'un ancien statut leur aurait accordés (principes généraux du droit de la mutabilité du service public et de la continuité des services publics et articles 33, 107, 108 et 187 de la Constitution, qui les fondent).

L'article 23 de la Constitution consacre le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine et dispose qu'« à cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice ». Ces droits comprennent notamment « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ».

À cette disposition s'attache une obligation de standstill qui fait obstacle à une régression sensible du degré de protection des droits visés sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

L'obligation de standstill qui est déduite de l'article 23 de la Constitution ne s'oppose cependant pas à ce qu'une autorité administrative impose notamment dans un but de rationalisation et de maintien de l'emploi une réduction de la rémunération ou des avantages octroyés à ses agents, cette

réduction fût-elle même sensible, pour autant que la rémunération de ces agents demeure équitable.

Il s'ensuit qu'en considérant que la modification statutaire litigieuse portait atteinte à l'obligation de standstill consacrée par l'article 23 de la Constitution aux seuls motifs que le passage du temps de travail de trente-six à trente-huit heures par semaine et la suppression corrélative de la rémunération des heures supplémentaires relatives aux trente-septième et trente-huitième heures de travail avait entraîné une réduction significative, de l'ordre de 7 p.c., de la rémunération du défendeur qui n'était pas compensée adéquatement par le régime des heures supplémentaires au-delà de la trente-huitième heure, l'arrêt, qui ne constate ni que la rémunération proméritée ainsi réduite ne pouvait être considérée comme une rémunération équitable du travail fourni ni d'éléments permettant de déduire que cette rémunération était inéquitable :

1° viole l'article 23 de la Constitution ;

2° viole les principes généraux du droit de la mutabilité et de la continuité du service public et les articles 33, 107, 108 et 187 de la Constitution, en refusant à la demanderesse le droit de modifier unilatéralement le statut de son personnel ;

3° viole l'article 159 de la Constitution en refusant de faire application de l'acte administratif constitué par la délibération du conseil d'administration de la demanderesse du 13 août 2009 modifiant son règlement de travail alors qu'il était conforme à la Constitution ;

4° dès lors, ne justifie pas légalement sa décision (violation de toutes les dispositions visées au moyen, à l'exception des articles 149 de la Constitution, 1315 du Code civil et 870 du Code judiciaire) ;

5° à tout le moins, ne comporte pas, dans ses motifs, les constatations permettant à la Cour d'exercer son contrôle de légalité au regard des principes généraux du droit et des dispositions constitutionnelles citées ci-avant et n'est, dès lors, pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution).

Seconde branche

1. *L'article 23 de la Constitution et l'obligation de standstill qui lui est associée n'interdisent pas à une autorité administrative de réduire certains droits socio-économiques, notamment le montant de la rémunération de ses agents, si l'intérêt général le justifie.*

2. *L'article 159 de la Constitution, qui impose au juge de vérifier la légalité interne et externe de tout acte administratif, ne dispense pas la partie qui se prévaut de l'illégalité de pareil acte de la charge de la preuve de cette illégalité en produisant aux débats les pièces et éléments nécessaires, sans préjudice à la possibilité ouverte au juge d'ordonner à toute partie au procès de produire les éléments de preuve dont elle dispose (articles 159 de la Constitution, 1315 du Code civil et 870 du Code judiciaire).*

3. *S'il lui appartient de refuser d'appliquer un acte administratif illégal, notamment un acte reposant sur une erreur manifeste d'appréciation, le juge ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration, à tout le moins lorsque celle-ci exerce un pouvoir discrétionnaire (principe général du droit de la séparation des pouvoirs et articles 144, 145 et 159 de la Constitution).*

Le juge ne peut donc substituer son appréciation de l'intérêt général à celle d'une autorité administrative pour apprécier notamment, comme en l'espèce, l'opportunité d'une modification du statut pécuniaire des agents de cette autorité.

4. *En l'espèce, le défendeur mettait en cause la légalité de la délibération du conseil d'administration de la demanderesse du 13 août 2009 qui, ainsi que cette dernière le rappelait dans ses observations après réouverture des débats, se justifiait « par le plan de réforme et de consolidation de l'intercommunale, objet d'ailleurs d'une consultation de la société Mc Kinsey », et par le souci de « rationaliser le temps de travail, et donc le coût en personnel, de manière à éviter tout licenciement [...], le postulat de ce plan de réforme et de consolidation du personnel [étant] de maintenir l'emploi ».*

Il appartenait ainsi au défendeur, qui contestait la modification du statut pécuniaire, d'établir non seulement que sa rémunération avait été réduite de manière significative mais encore que les considérations l'ayant amenée procédaient d'une erreur manifeste d'appréciation et étaient dès lors manifestement contraires à l'intérêt général, et non à la demanderesse, qui ne soulevait aucune exception au sens de l'article 1315, alinéa 2, du Code civil, d'établir que les motifs qui l'avaient conduite à modifier le statut pécuniaire de son personnel étaient bien conformes à l'intérêt général.

Ayant constaté que la demanderesse faisait valoir qu'elle avait agi dans l'intérêt général et que des motifs liés à l'intérêt général excluaient une méconnaissance de l'obligation de standstill, l'arrêt décide cependant qu'« il incombe à la [demanderesse], qui soulève l'exception, d'apporter la preuve de son fondement, ce qu'en l'état elle ne fait pas, se contentant de sa seule affirmation, sans produire la moindre pièce qui établirait qu'elle était contrainte, à l'époque où fut pris le règlement de travail litigieux, de réduire ses charges, ni qu'elle aurait effectivement réduit lesdites charges ou encore qu'elle aurait réalisé cette réduction en maintenant le niveau de l'emploi ».

Il ajoute que, « au contraire, le caractère extrêmement temporaire de la mesure portant atteinte au droit des agents à la rémunération des heures supplémentaires tel qu'il existait avant l'adoption du règlement de travail litigieux, dont les effets prirent fin dès une modification à nouveau du règlement de travail intervenue le 2 octobre 2012, de sorte que la réduction litigieuse a duré en tout et pour tout trois ans, laisse à penser que la réduction des charges invoquées ne se justifiait pas, à moins de supposer un spectaculaire rétablissement de la situation économique et financière de la [demanderesse] en un aussi bref laps de temps ; ce retour au statu quo ante contredit par ailleurs un argument de la [demanderesse] qui fait état de la nécessité pour elle de s'aligner sur le régime général de la durée hebdomadaire du travail dans le secteur public et constitue au contraire un argument justifiant [qu'elle] ait enfin admis devoir conserver au profit de ses agents 'historiques' le niveau de protection qui leur était garanti en termes de rémunération des heures supplémentaires avant la modification apportée au statut administratif et pécuniaire par le règlement de travail litigieux ».

Ce faisant, l'arrêt :

1° inverse la charge de la preuve de l'illégalité affectant prétendument la modification statutaire litigieuse, violant ainsi tant les articles 1315 du Code civil et 870 du Code judiciaire que l'article 159 de la Constitution ;

2° substitue sa propre appréciation de l'intérêt général à celle de l'autorité administrative que constitue la demanderesse et viole, dès lors, tant le principe général du droit de la séparation des pouvoirs que les articles 144 et 145 de la Constitution ;

3° ne justifie, dès lors, pas légalement sa décision d'écarter l'application de la délibération du conseil d'administration de la demanderesse du 13 août 2009 (violation de l'article 159 de la Constitution et des autres dispositions et principes généraux du droit visés au moyen).

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

L'article 23 de la Constitution, qui proclame à l'alinéa 1^{er} que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, dispose à l'alinéa 2 qu'à cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Aux termes de l'alinéa 3, 1^o, de cet article 23, ces droits comprennent notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et aussi élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective.

Dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise

sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

Il s'ensuit que cette obligation ne s'oppose à une réduction, fût-elle sensible, de la rémunération du travail justifiée par des motifs liés à l'intérêt général que si cette réduction affecte le caractère équitable de la rémunération.

L'arrêt, qui, pour décider que l'obligation de *standstill* déduite de l'article 23 de la Constitution s'oppose à la réduction litigieuse de la rémunération du défendeur, qu'il juge « significative », se limite à observer qu'elle « est susceptible de porter atteinte au droit à une rémunération équitable des agents de la [demanderesse] », sans rechercher si tel est le cas, viole cette disposition constitutionnelle.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Et il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen, qui ne saurait entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour de travail de Bruxelles.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Didier Batselé, Koen Mestdagh, Mireille Delange et Antoine Lievens, et prononcé en audience publique du dix-huit mai deux mille quinze par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

A. Lievens

M. Delange

K. Mestdagh

D. Batselé

Chr. Storck