

Numéro du rôle : 6031
Arrêt n° 173/2014 du 27 novembre 2014

A R R E T

En cause : la demande de suspension de la loi du 12 mai 2014 portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale, et, à tout le moins, de l'article 2, alinéa 1er, 3°, treizième tiret, *partim*, introduite par le Collège de la Commission communautaire française.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 2014 et parvenue au greffe le 12 septembre 2014, le Collège de la Commission communautaire française, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me B. Fonteyn, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit une demande de suspension de la loi du 12 mai 2014 portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale, et, à tout le moins, de l'article 2, alinéa 1er, 3^o, treizième tiret, *partim* (publiée au *Moniteur belge* du 10 juin 2014).

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation de la même norme.

Par ordonnance du 7 octobre 2014, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 29 octobre 2014, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 27 octobre 2014 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Lombaert, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 29 octobre 2014 :

- ont comparu :
 - . Me P. Slegers et Me B. Fonteyn, pour la partie requérante;
 - . Me B. Lombaert et Me S. Adriaenssen, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Collège de la Commission communautaire française soutient que l'exécution immédiate de l'article 2, 3°, de la loi du 12 mai 2014 « portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale » cause à la Commission communautaire française un préjudice grave et difficilement réparable.

A.1.2 Le requérant allègue que, par l'arrêt n° 81/2014 du 22 mai 2014, la Cour a confirmé que la Commission communautaire française n'était pas une administration provinciale ou locale. Il remarque aussi que ni cette Commission, ni son personnel ne sont soumis aux régimes de sécurité sociale des agents nommés dans les administrations provinciales et locales.

Il considère, dans ce contexte, qu'en indiquant que la Commission communautaire française fait partie des « administrations provinciales et locales » au sens de la loi du 12 mai 2014 qui est présentée comme appelée à régler notamment toutes les anciennes missions de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, la disposition législative attaquée a « potentiellement » pour effet de soumettre la Commission communautaire française à un nouveau régime de sécurité sociale, principalement en ce qui concerne la pension de ses agents.

A.1.3. Le Collège de la Commission communautaire française estime que ce nouveau régime aura une incidence financière immédiate sur le budget de la Commission communautaire française, parce que celle-ci devra, en sa qualité d'« administration provinciale et locale » ou au profit de ses agents, verser de nouvelles cotisations sociales et participer à des régimes de sécurité sociale dont ses agents ne peuvent bénéficier.

Le requérant considère, en outre, que l'application immédiate de ce nouveau régime de sécurité sociale fait craindre de nombreux conflits sociaux au sein des services administratifs de la Commission communautaire française, en raison des effets de ce nouveau régime sur le statut pécuniaire des agents de la Commission. Il affirme que seule une annulation de la disposition attaquée antérieure au 1er janvier 2015 permettrait d'éviter ces conflits. Le Collège de la Commission communautaire française ajoute que l'application immédiate du nouveau régime fait aussi craindre de nombreux conflits judiciaires du type de celui qui est à l'origine de l'arrêt n° 81/2014.

Le Collège de la Commission communautaire française prétend aussi que l'application immédiate de la disposition attaquée est de nature à rompre durablement la confiance légitime entre les composantes de l'Etat fédéral. Il estime que le refus de l'autorité fédérale de reconnaître que la Commission communautaire française est une entité fédérée heurte d'autant plus la loyauté fédérale que ce refus est non seulement exprimé sans la moindre concertation préalable avec la Commission communautaire française mais aussi avant l'issue de la procédure qui a donné lieu à l'arrêt n° 81/2014 et qui portait sur le même thème.

La partie requérante prétend, enfin, que le temps séparant la publication de la disposition attaquée et son entrée en vigueur est plus court que le délai dans lequel un recours en annulation de cette disposition doit être introduit. Elle estime que cela suffit à établir la gravité et le caractère difficilement réparable du risque allégué.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, le Collège de la Commission communautaire française ne démontre pas que l'application immédiate de l'article 2, 3°, de la loi du 12 mai 2014 crée un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

Le Conseil des ministres souligne, à cet égard, que quatre mois se sont écoulés entre la promulgation de cette loi et l'envoi de la requête contenant la demande de suspension, ce qui tend à indiquer que le prétendu préjudice n'est certainement pas aussi grave qu'allégué.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée n'aura aucune incidence financière sur le budget de la Commission communautaire française. Il observe, à ce sujet, que la loi du 12 mai 2014 n'a ni pour objectif, ni pour effet de soumettre cette institution bruxelloise à un régime nouveau de sécurité sociale.

Tout en rappelant que, selon la Cour, un préjudice financier n'est pas un préjudice grave et difficilement réparable, le Conseil des ministres remarque aussi que le requérant ne produit aucune donnée concrète et chiffrée attestant d'une altération grave de sa situation financière.

A.2.3. Au surplus, le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi la crainte d'hypothétiques conflits sociaux ou judiciaires ou la prétendue rupture durable de la confiance légitime entre les composantes de l'Etat fédéral constituent des préjudices graves et difficilement réparables.

A.2.4. Le Conseil des ministres rétorque, enfin, que sept mois et demi séparent la promulgation de la disposition attaquée et son entrée en vigueur, tandis que le délai dans lequel un recours en annulation de cette disposition doit être introduit est de six mois.

- B -

B.1. L'article 2, 3°, de la loi du 12 mai 2014 « portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale » dispose :

« Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

[...]

3°) ' administrations provinciales et locales ' :

- les provinces;
- les établissements publics qui dépendent des provinces;
- les communes;
- les établissements publics qui dépendent des communes;
- les associations de communes;
- les C.P.A.S.;
- les associations de C.P.A.S.;
- les établissements publics qui dépendent des C.P.A.S.;
- les agglomérations et fédérations de communes;
- les établissements publics qui dépendent des agglomérations et fédérations de communes;
- les zones de police locales instituées sur la base de la loi du 7 décembre 1998 portant organisation d'un service de police intégrée, structuré à deux niveaux;

- les prézones et les zones de secours instituées sur la base de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;
- la Commission Communautaire française et la Commission Communautaire flamande;
- les organismes économiques régionaux visés aux chapitres II et III de la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique modifiée par le décret du 25 mai 1983 du Conseil régional wallon, l'ordonnance du 20 mai 1999 de la Région de Bruxelles-Capitale et le décret du Conseil flamand du 27 juin 1985;
- ' Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la Propreté ';
- le ' Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale ';
- les associations de plusieurs organismes susmentionnés;
- l'ASBL ' Vlaamse Operastichting ' pour les membres du personnel qui étaient nommés à titre définitif à l'Intercommunale ' Opera voor Vlaanderen ' et qui sont repris avec maintien de leur statut.

Le Roi peut ajouter d'autres organismes à la liste des administrations, contenue dans l'alinéa 1er, 3°). Il peut modifier cette liste pour tenir compte des modifications législatives applicables aux organismes cités à l'alinéa 1er, 3°) ».

B.2. Il ressort de l'exposé des moyens que la demande de suspension ne porte que sur le treizième tiret de l'alinéa 1er de cette disposition, en ce qu'il vise la Commission communautaire française.

B.3.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la suspension d'une disposition législative ne peut être décidée que si des moyens sérieux sont invoqués et si l'application immédiate de cette disposition risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

B.3.2. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit, en effet, permettre d'éviter que son application immédiate cause au requérant un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui ne pourrait l'être que difficilement en cas d'annulation de cette disposition.

Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1°, de cette loi, la requête portant une demande de suspension doit contenir un exposé de faits concrets et précis prouvant à suffisance que l'application immédiate de la disposition attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au requérant. Celui-ci doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application de la disposition attaquée.

B.4.1. En l'espèce, les développements de la requête invitent la Cour à apprécier quatre risques de préjudice grave difficilement réparable.

B.4.2. Le requérant soutient, d'abord, que l'application de la disposition attaquée aura une incidence financière immédiate sur le budget de la Commission communautaire française.

Le simple risque de subir une perte financière ne constitue pas, en principe, un risque de préjudice grave difficilement réparable.

Le requérant ne fait état d'aucun élément concret et précis relatif à l'ampleur du préjudice financier allégué ou indiquant que celui-ci pourrait conduire la Commission communautaire française à une situation dans laquelle elle ne serait plus en mesure d'honorer ses obligations de paiement.

B.4.3. Le requérant affirme, ensuite, que l'application immédiate du nouveau régime de sécurité sociale que la disposition attaquée aurait « potentiellement » pour effet d'imposer à la Commission communautaire française fait craindre de nombreux conflits sociaux au sein des services administratifs de cette dernière ainsi que de nombreux conflits judiciaires.

Selon le requérant, l'application de ce nouveau régime de sécurité sociale à la Commission communautaire française n'est qu'un effet « potentiel » de la disposition attaquée. Il reconnaît donc que tout préjudice découlant de cette application reste hypothétique.

Au surplus, par sa demande de suspension de la disposition attaquée, le Collège de la Commission communautaire française manifeste clairement sa volonté d'empêcher l'éventuelle mise en œuvre de ce nouveau régime qui, selon lui, pourrait porter préjudice aux agents de ses propres services administratifs. Il n'apparaît dès lors pas quel pourrait être le motif de désaccord entre le requérant et ces agents, de nature à provoquer un « conflit social » ou un conflit judiciaire.

Enfin, le requérant ne fait pas état de faits concrets et précis relatifs à la nature exacte et au nombre d'éventuels désaccords qui pourraient, en cas d'une éventuelle mise en œuvre de ce nouveau régime de sécurité sociale, mener à l'apparition de conflits susceptibles de constituer, pour le Collège de la Commission communautaire française, un préjudice grave et difficilement réparable.

B.4.4. Le requérant soutient aussi que l'application immédiate de la disposition attaquée est de nature à rompre durablement la confiance entre l'autorité fédérale et la Commission communautaire française, en raison du fait que, au mépris de la loyauté fédérale, la première a décidé de ne pas considérer la seconde comme une composante de l'Etat fédéral, qui plus est, sans concertation préalable et sans attendre l'issue d'une procédure pendante devant la Cour.

Il apparaît que l'atteinte à la confiance dont fait état le requérant découle davantage du contenu de la disposition attaquée, voire des circonstances de son adoption, que de sa future application.

Ni la suspension, ni l'annulation de cette disposition ne pourraient donc effacer le fait que cette disposition a été adoptée dans les circonstances précitées.

Enfin, le requérant ne fait pas état de faits concrets et précis prouvant à suffisance que l'atteinte à la relation de confiance entre la Commission communautaire française et l'autorité fédérale, causée par l'adoption de la disposition attaquée, risque, par l'application future de cette disposition, de devenir une rupture durable de confiance de nature à constituer, pour le Collège de cette Commission communautaire, un préjudice difficilement réparable.

B.4.5. Le requérant soutient enfin que le temps séparant la publication de la disposition attaquée et son entrée en vigueur est plus court que le délai dans lequel un recours en annulation de cette disposition doit être introduit.

Publiée au *Moniteur belge* du 10 juin 2014, la disposition attaquée entrera en vigueur le 1er janvier 2015 (article 60 de la loi du 12 mai 2014). Un recours en annulation de cette disposition peut être introduit dans un délai de six mois suivant sa publication (article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989).

Contrairement à ce que soutient le requérant, la période comprise entre la publication de la disposition attaquée et son entrée en vigueur est donc supérieure au délai de recours précité.

B.5. Il ressort de ce qui précède que le requérant ne prouve pas à suffisance que l'application immédiate de l'article 2, 3°, treizième tiret, de la loi du 12 mai 2014, en ce qu'il vise la Commission communautaire française, risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable, de sorte qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 novembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels