

Numéro du rôle : 2404
Arrêt n° 129/2002 du 10 juillet 2002

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, introduite par B. Meeus.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 mars 2002 et parvenue au greffe le 29 mars 2002, B. Meeus, demeurant à 3000 Louvain, Louis Melsensstraat 16, a introduit une demande de suspension de l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé (publiée au *Moniteur belge* du 22 février 2002).

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation de la disposition légale précitée.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 29 mars 2002, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 2 mai 2002, la Cour a fixé l'audience au 29 mai 2002, après avoir invité les parties qui interviendront éventuellement, à répondre à l'audience aux questions formulées ci-après :

« Attendu que :

- l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+ (article 19, § 1er) dispose que seuls les inspecteurs sociaux entrent en ligne de compte pour une promotion au grade d'inspecteur social-directeur. L'arrêté royal du 8 novembre 1998 portant simplification de la carrière de certains agents de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (article 14, § 1er) dispose que les agents de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, titulaires du grade rayé de directeur au Service du contrôle administratif, peuvent, eux aussi, être nommés au grade d'inspecteur social-directeur;

- l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public délègue au Roi le pouvoir de fixer le statut du personnel de ces organismes;

Quelles sont les raisons qui ont amené le législateur à :

- régler désormais par une loi une matière qui était précédemment réglée par arrêté royal ?
- limiter la modification législative à l'emploi d'inspecteur social-directeur à l'Institut, alors que la carrière des agents à l'INAMI demeure réglée pour le surplus par arrêté royal ?
- décider que l'emploi d'inspecteur social-directeur à l'INAMI doit dorénavant être ouvert de manière égale aux inspecteurs sociaux par voie de promotion et aux membres du personnel de rang 13 par voie de changement de grade ? »

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'à la partie requérante, par lettres recommandées à la poste le 3 mai 2002.

Par ordonnance du 8 mai 2002, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 30 mai 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'à la partie requérante, par lettres recommandées à la poste le 13 mai 2002.

A l'audience publique du 30 mai 2002 :

- ont comparu :
- . le requérant, en personne;
- . Me B. Van Hyfte, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie requérante

A.1. Le requérant estime qu'il justifie, en tant que fonctionnaire, de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition entreprise, dès lors qu'il subira, par suite de cette disposition, en vue de l'éventuelle promotion à l'emploi d'inspecteur social-directeur auprès de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), la concurrence d'agents de rang 13 qui n'appartiennent pas au corps.

A.2.1. Dans un premier moyen, le requérant dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition entreprise affecterait son droit d'accès au juge.

Selon les travaux préparatoires, la disposition entreprise était nécessaire pour faire la clarté sur le plan légal, par suite de la jurisprudence du Conseil d'Etat, en ce qui concerne les personnes qui peuvent postuler l'emploi d'inspecteur social-directeur. Ainsi qu'il a été observé dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il n'est cependant pas précisé en quoi consistait cette imprécision. Il n'est pas davantage répondu à l'observation du Conseil d'Etat selon laquelle la disposition entreprise, de par sa nature, devrait figurer dans un arrêté royal, et non dans une loi.

A.2.2. Le requérant soutient que l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 a pour seul objectif d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer sur l'éventuelle irrégularité de l'arrêté royal du 8 novembre 1998.

En effet, par suite d'un recours en annulation assorti d'une demande de suspension introduit par le requérant auprès du Conseil d'Etat, celui-ci a suspendu, par l'arrêt n° 91.992 du 8 janvier 2001, une décision administrative individuelle fondée sur l'arrêté royal précité. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a estimé qu'était sérieux, le moyen dénonçant l'illégalité de l'arrêté royal précité, d'une part, du fait que l'avis obligatoire du ministre de la Fonction publique, du comité de gestion de l'INAMI et du comité sectoriel n'avait pas été demandé et, d'autre part, du fait que la section de législation du Conseil d'Etat n'avait pas non plus été invitée à rendre un avis.

A.2.3. Selon le requérant, il n'était pas nécessaire de faire figurer la disposition entreprise dans une loi aux fins de rencontrer les objections du Conseil d'Etat. Il suffisait de prendre un nouvel arrêté royal en respectant cette fois les formalités requises.

Par la disposition entreprise, le législateur a voulu vider de sa substance la compétence du Conseil d'Etat pour statuer sur le recours en annulation. Cette façon de procéder, qui porte atteinte au droit d'accès au juge, à l'autorité de la chose jugée et au principe de la séparation des pouvoirs, a d'ailleurs déjà été condamnée par la Cour d'arbitrage.

A.3.1. Dans le second moyen, le requérant dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la loi entreprise permet que les inspecteurs sociaux, par le biais d'une promotion, d'une part, et les membres du personnel de rang 13, par voie de changement de grade, d'autre part, postulent de la même manière l'emploi d'inspecteur social-directeur auprès de l'INAMI. Des situations inégales sont ainsi injustement traitées de manière égale.

A.3.2. Le statut administratif des directeurs sociaux, qui est fondé sur le principe de la carrière séparée, est régi par l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique et à la carrière de certains agents des administrations de l'Etat, rendu applicable par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public. En vertu de cette réglementation, seuls les agents qui sont titulaires du grade d'inspecteur social peuvent être promus au grade d'inspecteur social-directeur et les promotions en question sont attribuées selon les règles de la promotion par avancement de grade. Conformément à l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du 2 juin 1998, la promotion aux grades du rang 13 est attribuée par avancement de grade.

A.3.3. Ce statut repose sur un équilibre précaire : d'une part, les inspecteurs sociaux ont la certitude que les promotions au sein de leur corps ne seront pas accessibles à des personnes non titulaires du grade; d'autre part, la carrière séparée n'admet pas pour eux de nomination en dehors du corps par changement de grade ou par avancement de grade.

Par l'arrêté royal du 8 novembre 1998 et, actuellement, à nouveau par la disposition litigieuse, l'autorité a perturbé cet équilibre dans la mesure où, par dérogation à l'arrêté royal du 20 juillet 1964, les agents de l'INAMI qui sont titulaires du grade rayé de directeur auprès du Service du contrôle administratif peuvent dorénavant également être nommés au grade d'inspecteur social-directeur.

A.3.4. Selon le requérant, le but poursuivi par le législateur n'est pas légitime, dès lors qu'il a voulu, en adoptant une loi, contourner une série de formalités qui sont obligatoires en cas d'adoption d'un arrêté royal.

La mesure entreprise est également disproportionnée par rapport au but poursuivi, étant donné que les possibilités de promotion des inspecteurs sociaux, lesquelles étaient déjà fort limitées par le passé, du fait qu'il n'existe qu'une seule fonction d'inspecteur social pour chaque rôle linguistique, se trouvent sensiblement restreintes.

A.4.1. Selon le requérant, l'exécution immédiate de la disposition entreprise est susceptible de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

La suspension est nécessaire pour permettre au requérant et aux autres inspecteurs sociaux de postuler un emploi qui leur a été réservé, sans entrer en concurrence avec d'autres agents. En premier lieu, la mesure entreprise implique, pour le requérant, un préjudice moral du fait qu'elle témoigne de l'obstination de l'autorité à nommer une autre personne qu'un inspecteur social, ce qui démontre que les inspecteurs sociaux, auxquels la fonction est normalement destinée, sont réputés incompétents. La suspension doit également empêcher que l'autorité entame immédiatement une nouvelle procédure de nomination, qui conduira quasi certainement à nouveau à la nomination d'un conseiller de rang 13. Le requérant a introduit une première requête auprès du Conseil d'Etat en 1990, qui a donné lieu à une annulation en 1998. Depuis lors, il a encore dû introduire à deux reprises un recours en annulation et une demande de suspension. Si la disposition entreprise n'est pas suspendue, le requérant sera contraint d'attaquer aussi cette nouvelle nomination auprès du Conseil d'Etat aux fins d'obtenir le respect de ses droits.

Le requérant soutient également que l'application immédiate de la disposition entreprise lui causera un préjudice financier irréparable. Le préjudice financier potentiel que le requérant a subi par le passé du fait que, depuis 1990, il n'a pas eu la possibilité de postuler légitimement une promotion pour laquelle il entrait en ligne de compte n'est sans doute plus réparable. Le requérant est actuellement âgé de 59 ans et, en cas de promotion, il serait rémunéré, les cinq dernières années de sa carrière, en tant que titulaire de rang 13, ce qui est également déterminant pour sa pension future. Si la disposition entreprise n'est pas suspendue, il se voit privé de cette dernière chance.

- B -

La disposition attaquée

B.1. Le requérant demande la suspension et l'annulation de l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, qui complète comme suit l'article 185, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités :

« Peuvent postuler à l'emploi d'inspecteur social-directeur auprès de l'Institut, les inspecteurs sociaux par voie de promotion, et les membres du personnel de rang 13 par voie de changement de grade. Selon le cas, ils doivent avoir l'ancienneté de grade qui a été fixée par le Roi pour la promotion au rang 13 ou pour la nomination par voie de changement de grade. »

Les antécédents de la disposition entreprise

B.2.1. En 1990, la fonction d'inspecteur en chef-directeur, cadre néerlandophone – rang 13, a été déclarée vacante au Service du contrôle administratif de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI). L'avis de vacance d'emploi mentionnait que l'emploi était conféré par priorité par voie de changement de grade et, uniquement en ordre subsidiaire, par voie de promotion par avancement de grade.

Le requérant a introduit sa candidature, en même temps que deux autres agents, à une nomination par voie d'avancement de grade. Le seul candidat à une nomination par voie de changement de grade a été nommé par arrêté royal du 18 mai 1990. Le requérant a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat et la nomination a été annulée par arrêt du 9 mars 1998. Le Conseil d'Etat a estimé que la décision consistant, lors de la nomination, à

donner la priorité à ceux qui se portent candidats par voie de changement de grade ne pouvait être prise par les organes internes de l'INAMI, mais uniquement par le Roi.

B.2.2. Par dérogation à l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+, qui avait réservé aux inspecteurs sociaux la promotion au grade d'inspecteur social-directeur, l'arrêté royal du 8 novembre 1998 portant simplification de la carrière de certains agents de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité dispose que les agents de l'INAMI titulaires du grade supprimé de directeur au Service du contrôle administratif, pouvaient également être nommés au grade d'inspecteur social-directeur. Dans ce cas, la nomination se ferait conformément aux règles du changement de grade.

Dans le cadre d'une nouvelle procédure de nomination, le Roi a attribué la fonction vacante par voie de changement de grade. Le candidat dont la nomination antérieure avait été annulée par le Conseil d'Etat a de nouveau été nommé par arrêté royal du 23 mai 2000. Le requérant a introduit contre la nouvelle décision de nomination une demande de suspension et un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Cette décision a été suspendue par arrêt du 8 janvier 2001 et annulée par arrêt du 25 mars 2002. Dans ce dernier arrêt, il est considéré par ailleurs que l'arrêté royal du 8 novembre 1998 a été adopté en méconnaissance de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et doit être déclaré inapplicable en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Quant à la demande de suspension

B.3. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;

- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au sérieux des moyens

B.4.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, serait méconnu. Selon le requérant, la disposition entreprise a pour seul but d'empêcher le Conseil d'Etat de statuer sur l'éventuelle irrégularité d'un arrêté royal soumis à sa censure. Le législateur priverait le requérant d'une garantie juridictionnelle offerte à tous les citoyens, sans que cette différence de traitement soit justifiée par les objectifs allégués.

B.4.2. Dans le second moyen, le requérant dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition entreprise permet dorénavant non seulement aux inspecteurs sociaux, mais également aux membres de rang 13 du personnel de l'Institut de postuler l'emploi d'inspecteur social-directeur.

Selon le requérant, cette disposition déroge indûment à l'article 19, § 1er, de l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades et à la carrière de certains agents des administrations de l'Etat, rendu applicable par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public. Aux termes de cette disposition, seuls les agents titulaires du grade d'inspecteur social peuvent postuler la fonction d'inspecteur social-directeur.

B.5.1. Le personnel de l'INAMI relève de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public. Lors de l'adoption de cette réglementation, il est apparu que le Roi entendait réaliser une unité de régime ayant pour effet que le statut du personnel de ces organismes serait régi par les principes généraux qui

déterminent le statut des agents de l'Etat (avis du Conseil d'Etat, *Moniteur belge* du 23 février 1973, p. 2384). L'arrêté royal du 24 janvier 2002 fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale, entré en vigueur au 1er janvier 2002, déclare l'arrêté précité pleinement applicable à l'INAMI en tant qu'institution publique de sécurité sociale.

B.5.2. Selon l'article 3, 12° et 39°, de l'arrêté royal 8 janvier 1973, relèvent des dispositions qui sont applicables aux agents des organismes d'intérêt public, sous réserve de ce qui est précisé dans cet arrêté, l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat et l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+.

B.5.3. Aux termes de l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1964, tel qu'il a été inséré par l'arrêté royal du 10 avril 1995, le grade d'inspecteur social peut être conféré aux lauréats d'un concours de recrutement ou d'un concours d'accession au niveau supérieur. En vertu de l'article 19, seuls les inspecteurs sociaux peuvent être promus au grade d'inspecteur social-directeur et cette promotion est conférée selon les règles de la promotion par avancement de grade.

B.5.4. En prévoyant à l'article 19 que seuls les inspecteurs sociaux peuvent être promus à la fonction d'inspecteur social-directeur, le Roi indique qu'Il les considère comme les plus aptes à exercer cette fonction. Pour les membres du personnel concernés, cette règle repose sur un équilibre : ils bénéficient d'un régime de promotion à la fois protégé et limité.

B.6.1. La disposition entreprise déroge à l'article 19 de l'arrêté royal du 10 avril 1995 en ce qu'elle dispose que peuvent postuler à l'emploi d'inspecteur social-directeur auprès de l'Institut non seulement les inspecteurs sociaux par voie de promotion mais aussi les membres du personnel de rang 13 par voie de changement de grade.

B.6.2. Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis concernant la disposition entreprise en projet, le législateur règle ainsi une matière qui relève en principe de la compétence du Roi (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, Doc. 50 1322/001, p. 163).

Tant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (article 11), dont relevait l'INAMI par le passé, que l'arrêté royal du 3 avril 1997 « portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (article 21), habilite le Roi à régler le statut du personnel de ces organismes.

B.6.3. Le législateur peut décider de régler lui-même une matière qu'il a attribuée au Roi et que la Constitution ne Lui a pas réservée, les articles 37 et 107 de la Constitution n'étant pas applicables à l'INAMI. En matière de statut des agents des parastataux, cette façon de procéder a toutefois pour effet que certaines formalités qui sont imposées en cas de règlement par arrêté royal ne peuvent être appliquées. En l'espèce, il s'agit de l'avis du comité général de gestion de l'INAMI, de l'accord des ministres de la Fonction publique et du Budget et de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

B.6.4. Ces formalités constituant une garantie pour les fonctionnaires concernés, le législateur ne pourrait régler lui-même, dans le seul but de les éluder, la matière qu'il a attribuée.

En l'espèce, les travaux préparatoires font état de la volonté d'étendre le nombre de personnes sur lequel l'autorité peut porter son « choix du candidat disponible le plus approprié pour la fonction ». Cette considération ne peut suffire à justifier l'intervention du législateur, alors que la norme entreprise a été adoptée en vue de pourvoir à un emploi déjà vacant et que cet emploi avait fait l'objet d'une nomination annulée deux fois par le Conseil d'Etat.

L'insertion dans un texte législatif de la règle attaquée, règle qui remplace l'arrêté royal du 8 novembre 1998 que le Conseil d'Etat a jugé illégal, a d'ailleurs pour conséquence d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer sur la compatibilité d'une telle règle avec les principes qui régissent le statut d'agents qui restent soumis au système de la carrière séparée.

B.6.5. Le principe de l'égalité d'accès à la fonction publique et celui selon lequel les nominations s'effectuent conformément à des règles de droit fixées au préalable, de manière générale et objective, constituent un corollaire des articles 10 et 11 de la Constitution. En raison des circonstances particulières dans lesquelles a été adoptée la norme attaquée, les moyens pris de la violation de ces dispositions sont sérieux.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.7.1. Une suspension par la Cour doit permettre d'éviter qu'un préjudice grave résulte pour le requérant de l'application immédiate de la norme entreprise, préjudice qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement être réparé par l'effet d'une annulation éventuelle.

B.7.2. La genèse de la loi entreprise, telle qu'elle est reproduite sous B.2, révèle que le requérant s'est vu contraint, depuis 1990, de mener plusieurs procédures devant le Conseil d'Etat aux fins de préserver ses possibilités de nomination. Le Conseil d'Etat a estimé que ses griefs étaient fondés. Durant toute cette période, le requérant a dû postuler dans des conditions qui diminuaient ses chances de promotion.

Le requérant demande l'annulation et la suspension de la loi entreprise, notamment parce qu'elle ouvre dorénavant la fonction d'inspecteur social-directeur à tous les agents de rang 13, ce qui réduit sensiblement ses chances de nomination par rapport à la situation antérieure. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les moyens doivent être considérés comme sérieux et sont susceptibles de conduire à l'annulation de la disposition entreprise. Une nouvelle nomination qui interviendrait avant que la Cour se soit prononcée sur le fond ne disparaîtra pas de l'ordre juridique du fait de cette annulation; elle devra être attaquée devant le Conseil d'Etat.

B.7.3. Le requérant a 59 ans et s'approche donc de la pension. Compte tenu de son âge, ses chances de nomination risquent, en cas de refus de suspension, d'être à ce point réduites qu'elles devront être considérées comme inexistantes. La perte d'une dernière possibilité de nomination à la fin de sa carrière, à l'issue de toutes les procédures que le requérant a déjà menées, lui cause un préjudice grave qui restera difficilement réparable, même en cas d'annulation de la loi entreprise.

Par ces motifs,

la Cour

suspend l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 juillet 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts