

Numéro du rôle : 2404
Arrêt n° 138/2002 du 2 octobre 2002

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, introduit 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 du recours*

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 un recours en annulation 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, il a également été introduit une demande de suspension de la disposition légale précitée. Par arrêt n° 129/2002 du 10 juillet 2002 (publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 2002), la Cour a suspendu cette disposition légale.

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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 mai 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 mai 2002.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 20 juin 2002.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 24 juin 2002.

Par ordonnance du 27 juin 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 28 mars 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 juillet 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 septembre 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 15 juillet 2002.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 10 août 2002.

A l'audience publique du 25 septembre 2002 :

- ont comparu :

. le requérant B. Meeus, 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 d'abord par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, et actuellement par l'arrêté royal du 24 janvier 2002 fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale. 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. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres répond que la motivation du moyen est erronée en ce que la disposition entreprise ne peut être considérée comme une validation au sens strict d'une disposition réglementaire, dès lors qu'elle a une autre portée que l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 8 novembre 1998, qui réglait auparavant la matière litigieuse. La critique formulée dans la jurisprudence et dans la doctrine à propos des validations législatives n'est, par conséquent, pas pertinente dans ce contexte.

A.4.2. En adoptant la disposition entreprise, le législateur a voulu lever l'incertitude qui existait du fait que le Conseil d'Etat avait déclaré illégal l'article 14, § 1er, précité. La méthode utilisée ne porte nullement atteinte aux garanties juridictionnelles du requérant. Le Conseil d'Etat ne s'est pas vu empêché de statuer sur les recours dont il était saisi, il n'a pas été porté atteinte à l'autorité de la chose jugée des arrêts rendus par le Conseil d'Etat et le requérant n'est pas davantage privé du droit de saisir à nouveau le Conseil d'Etat dans le cadre de la nouvelle procédure de nomination.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, le second moyen n'est pas davantage fondé. Il donne tort au requérant lorsque celui-ci affirme que la disposition litigieuse ne poursuivrait pas d'objectif légitime et ne serait pas raisonnablement justifiée. L'emploi d'inspecteur social-directeur concerne une fonction de direction et le législateur a estimé utile de prendre en compte aussi, outre les inspecteurs sociaux, qui sont chargés du traitement concret des dossiers, les personnes qui ont déjà acquis une certaine expérience dans une fonction de direction.

A.5.2. Le Conseil des ministres ajoute que le recours au principe de la carrière séparée n'a pas fait naître un droit intangible et définitif dans le chef des inspecteurs sociaux d'entrer seuls en ligne de compte pour la fonction d'inspecteur social-directeur. La disposition litigieuse n'est pas davantage disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur. En tant qu'inspecteur social, le requérant bénéficie des mêmes chances que les membres du personnel de rang 13 pour poser sa candidature, de sorte que ses possibilités de promotion restent intactes.

- B -

La disposition attaquée

B.1. Le requérant demande 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 au fond

B.3.1. 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.3.2. 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.4.1. 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.4.2. 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.4.3. 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.4.4. 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.5.1. 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.5.2. 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.5.3. 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 le non-respect de certaines formalités qui sont imposées en

cas de règlement par arrêté royal ne peut être sanctionné. 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. 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.

B.5.4. 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. Une dérogation, fût-elle législative, à ces règles générales doit reposer sur des raisons d'intérêt général suffisantes pour justifier une atteinte à la cohérence du statut du personnel édité par le Roi.

En l'espèce, de telles raisons n'apparaissent pas. Certes, les travaux préparatoires font état de la volonté d'étendre le nombre de personnes sur lesquelles l'autorité peut porter son « choix du candidat disponible le plus approprié pour la fonction ». Cette considération ne peut cependant suffire à justifier l'intervention législative critiquée, 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 en outre pour conséquence d'empêcher sans raison admissible 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.5.5. En raison des circonstances particulières dans lesquelles a été adoptée la norme attaquée, les moyens invoqués sont fondés et il y a lieu d'annuler l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé.

Par ces motifs,

la Cour

annule 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 2 octobre 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts