

Numéros du rôle : 2696, 2709 et 2717
Arrêt n° 145/2004 du 15 septembre 2004

A R R E T

En cause : les recours en annulation du décret flamand du 29 novembre 2002 rendant obligatoires les accords conclus entre organisations syndicales et patronales concernant des matières communautaires et régionales, introduits par le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge émérite L. François, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 30 avril, 3 et 12 juin 2003 et parvenues au greffe les 2 mai, 4 et 13 juin 2003, des recours en annulation du décret flamand du 29 novembre 2002 rendant obligatoires les accords conclus entre organisations syndicales et patronales concernant des matières communautaires et régionales (publié au *Moniteur belge* du 17 décembre 2002, deuxième édition) ont été introduits respectivement par le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2696, 2709 et 2717 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand (dans les affaires n^{os} 2696, 2709 et 2717);
- le Conseil des ministres (dans les affaires n^{os} 2709 et 2717);
- le Gouvernement de la Communauté française (dans les affaires n^{os} 2696, 2709 et 2717).

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres (dans l'affaire n^o 2696);
- le Gouvernement wallon (dans l'affaire n^o 2709);
- le Collège de la Commission communautaire française (dans l'affaire n^o 2717).

Le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Communauté française ont introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 25 mars 2004 :

- ont comparu :
 - . Me H. Storme, avocat au barreau de Gand, *loco* Me W. van Eeckhoutte, avocat à la Cour de Cassation, pour le Conseil des ministres;
 - . Me G. Uyttendaele *loco* Me M. Uyttendaele et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes

A.1. Le Conseil des ministres (affaire n° 2696), le Gouvernement wallon (affaire n° 2709) et le Collège de la Commission communautaire française (affaire n° 2717) demandent l'annulation du décret flamand précité du 29 novembre 2002.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le Parlement flamand, en adoptant le décret entrepris, a excédé sa compétence, étant donné que le décret règle une matière - le droit du travail - pour laquelle l'autorité fédérale est seule compétente, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En outre, selon le Conseil des ministres, les communautés et les régions ne sauraient rendre obligatoires des conventions collectives de travail sans porter atteinte au cadre normatif de l'union économique et de l'unité monétaire que l'autorité fédérale doit sauvegarder. En vue de réaliser cet objectif, l'autorité fédérale est compétente pour fixer des règles générales concernant notamment l'organisation de l'économie. Le Conseil des ministres estime que le décret entrepris viole dès lors également l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, 3°, de la loi spéciale précitée.

A.2.2. Le Conseil des ministres considère que le décret entrepris peut être interprété de deux manières, en fonction de la signification que l'on donne aux termes « un accord conclu au sein d'un secteur d'activité ou pour plusieurs secteurs d'activité » qui figurent à l'article 2 du décret. Dans une première interprétation, le décret est applicable aux conventions collectives de travail visées à l'article 5 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (ci-après : loi relative aux C.C.T.). Dans une seconde interprétation, le décret vise les conventions collectives de travail qui ont été conclues hors du cadre de la loi relative aux C.C.T. Chacune de ces interprétations donne lieu, selon le Conseil des ministres, à une analyse différente de l'incompétence du Parlement flamand pour adopter le décret entrepris.

A.2.3. S'agissant de la première interprétation, le Conseil des ministres estime en ordre principal que le décret entrepris viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale est seule compétente pour le droit du travail. La compétence des communautés et des régions dans une série de matières qui touchent au droit du travail, comme la formation, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnels, la politique de l'emploi, n'y change rien. Le Conseil des ministres fait valoir que la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de droit du travail, qui inclut notamment le droit des relations collectives du travail, a pour effet que cette autorité est seule compétente pour régler l'extension de la force obligatoire des conventions collectives de travail et, partant, pour désigner l'autorité qui peut rendre obligatoires de telles conventions. En vertu de l'article 28 de la loi relative aux C.C.T., il s'agit du Roi. Cette compétence du Roi ne découle pas directement de Sa propre compétence réglementaire fondée sur les articles 37 et 108 de la Constitution, mais bien indirectement de la compétence du législateur fédéral en matière de droit du travail (article 105 de la Constitution). Il s'ensuit que si le Gouvernement flamand rend obligatoires des conventions collectives de travail au sens de l'article 5 de la loi relative aux C.C.T., il le fait nécessairement en contradiction avec l'article 28 de cette loi.

Le Conseil des ministres ne conteste pas que l'extension de la force obligatoire confère aux dispositions normatives d'une convention collective de travail un caractère obligatoire qui revêt une dimension

réglementaire, mais l'extension de la force obligatoire ne fait pas de la convention collective de travail un règlement adopté par l'autorité : pour tous les autres aspects que la force obligatoire, la convention collective de travail conserve pleinement son caractère contractuel. Eu égard à leur mode d'adoption distinct, les conventions collectives de travail rendues obligatoires ne peuvent dès lors être assimilées à des règlements au sens propre - assimilation qui est nécessaire pour déclarer que les règles répartitrices de compétences s'appliquent au contenu d'une convention collective de travail. Selon le Conseil des ministres, c'est ce que confirme l'arrêt n° 37/93. Selon lui, en prenant comme critère le contenu de la convention collective de travail au lieu de cette convention elle-même en vue de désigner l'autorité compétente pour rendre obligatoire une telle convention, il est en outre porté atteinte à l'unité du droit du travail et à l'autonomie de la concertation sociale.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres dénonce la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon lui, le décret entrepris ne tient aucunement compte des problèmes, tant juridiques que pratiques, qu'il pose – exécution de conventions collectives de travail « mixtes », exécution dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale de dispositions d'une convention collective de travail portant sur des matières communautaires - ce qui aura inévitablement pour effet de porter atteinte à l'organisation socio-économique de la Belgique. Selon le Conseil des ministres, le décret entrepris porte en conséquence atteinte à l'union économique et monétaire et à l'organisation de l'économie.

A.2.4. Dans une deuxième interprétation, le décret entrepris vise les « accords » conclus hors du cadre de la loi relative aux C.C.T. et il doit être conçu comme le premier volet d'un modèle de concertation sociale pleinement flamand dans lequel des conventions collectives de travail flamandes peuvent être conclues. Dans cette interprétation aussi, le décret entrepris méconnaît, selon le Conseil des ministres, les règles répartitrices de compétences et en particulier l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le Conseil des ministres estime qu'en vertu de cette disposition, le droit du travail fait partie des compétences fédérales exclusives, de sorte que le pouvoir de régler l'organisation de la concertation sociale se situe entièrement au niveau fédéral.

A.2.5. En réponse à la thèse du Gouvernement flamand relative à l'accord de coopération du 12 décembre 2002 relatif à la force obligatoire des conventions collectives de travail, le Conseil des ministres fait valoir qu'un accord de coopération ne peut modifier les compétences exclusives des autorités respectives. L'accord précité est d'ailleurs étranger à la discussion qui est menée en l'espèce. En outre, dit le Conseil des ministres, cet accord de coopération n'a pas été conclu conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, puisque les assemblées législatives concernées n'ont, jusqu'à présent, pas encore donné leur assentiment.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, le décret entrepris ne règle pas lui-même, selon le Conseil des ministres, les matières qui peuvent faire l'objet d'une convention collective de travail, mais il crée une base permettant au Gouvernement flamand de rendre obligatoires des conventions collectives de travail. Selon le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand n'indique nullement le titre de compétence permettant au législateur décentralisé flamand d'habiliter le Gouvernement flamand à rendre obligatoires des conventions collectives de travail.

Le Conseil des ministres rejette la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle la loi relative aux C.C.T. aurait été implicitement modifiée à la suite de la réforme institutionnelle : l'autorité fédérale est demeurée exclusivement compétente, conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La comparaison, établie par le Gouvernement flamand, avec la législation sur l'expropriation n'est pas de nature à affaiblir la position du Conseil des ministres. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, la distinction entre une convention collective de travail et un règlement est effectivement capitale, selon le Conseil des ministres, vu qu'une convention collective de travail présente des caractéristiques spécifiques.

A.3.1. Le Gouvernement wallon articule deux moyens.

Le premier moyen est pris de la violation des articles 39, 127 et 128 de la Constitution ainsi que de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, en particulier, de ses articles 4 à 6, en ce que le décret entrepris règle indifféremment des matières communautaires et régionales. Le Gouvernement wallon estime que le système de répartition des compétences se fonde sur une stricte séparation des matières régionales et des matières communautaires, de sorte qu'il est interdit qu'elles soient réglées, de manière simultanée, dans une seule et même norme, ce qui est le cas en l'espèce.

A.3.2. Le second moyen est pris de la violation des articles 39, 127 et 128 de la Constitution ainsi que des articles 4 et suivants de la loi spéciale du 8 août 1980, et plus particulièrement de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°.

Le Gouvernement wallon observe que l'article 2 du décret entrepris peut être lu de deux manières : soit il vise les conventions collectives de travail relevant de la loi du 5 décembre 1968, soit il vise les conventions *sui generis* issues d'un modèle hypothétique de concertation sociale flamande à mettre en œuvre. Le Gouvernement wallon examine le décret entrepris dans ces deux interprétations.

A.3.3. En ce qui concerne la première interprétation, le Gouvernement wallon fait valoir que le décret entrepris implique une immixtion des entités fédérées dans le domaine de la concertation sociale. Il estime que la loi relative aux C.C.T. fait partie intégrante du droit collectif du travail, matière relevant, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la compétence exclusive de l'autorité fédérale. La concertation sociale ne peut être considérée comme une compétence accessoire des communautés et des régions qui leur permettrait d'exercer les compétences qui leur ont été attribuées. Pour cette raison, l'on ne peut admettre que la loi relative aux C.C.T. aurait été implicitement modifiée par les dispositions répartitrices de compétences. Par ailleurs, selon le Gouvernement wallon, le droit du travail fait partie du noyau dur des compétences fédérales en matière économique. Le Gouvernement wallon estime dès lors que seule l'autorité fédérale est compétente pour régler des questions intéressant le droit collectif du travail, quand bien même elle interviendrait dans un secteur relevant à titre exclusif des compétences régionales et communautaires.

Le Gouvernement wallon observe que lorsque le Roi rend une convention collective de travail obligatoire, Il n'exerce pas un pouvoir réglementaire au sens de l'article 108 de la Constitution, mais Il se contente, simplement, de remplir une mission qui Lui a été expressément confiée par le législateur fédéral, en application de l'article 105 de la Constitution. C'est ce que confirme d'ailleurs implicitement, selon le Gouvernement wallon, l'arrêt n° 37/93.

A.3.4. Dans la seconde interprétation aussi, le décret méconnaît, selon le Gouvernement wallon, les règles répartitrices de compétences et en particulier l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°. Du fait que la concertation sociale relève du droit collectif du travail – matière qui relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale -, le législateur décentral ne peut se substituer au législateur fédéral dans la mise en œuvre d'instruments destinés à organiser cette concertation sociale. Selon le Gouvernement wallon, les communautés et les régions ne peuvent dès lors instaurer des systèmes spécifiques de concertation sociale qui seraient limités aux matières pour lesquelles elles sont compétentes. Selon lui, le décret entrepris ne peut jeter les bases d'un modèle de concertation sociale propre à la Communauté et à la Région flamande.

En l'espèce, toujours selon le Gouvernement wallon, le législateur flamand ne peut invoquer la théorie des pouvoirs implicites consacrée par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.5. En réponse aux arguments du Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon fait valoir que son premier moyen ne met pas en cause le processus d'élaboration parlementaire du décret entrepris, mais dénonce la violation de la règle répartitrice de compétences contenue en particulier dans l'article 39 de la Constitution. Selon le Gouvernement wallon, cette disposition établit une césure radicale entre les compétences des régions et celles des communautés.

S'agissant du second moyen articulé par le Gouvernement wallon, celui-ci confirme ne pas voir clairement la portée qu'il convient de donner au décret entrepris. Pour ce qui est de l'accord de coopération précité du 12 décembre 2002, le Gouvernement wallon fait valoir que la Cour n'a pas, en l'espèce, à le prendre en considération, d'autant que la validité de cet accord est incertaine, puisque les assemblées législatives concernées se sont abstenues de donner leur assentiment. Le Gouvernement wallon conteste l'analogie qui est faite par le Gouvernement flamand avec la législation sur l'expropriation et avec la jurisprudence de la Cour y relative (arrêt n° 65/88). En effet, contrairement au droit collectif du travail, qui est demeuré de compétence fédérale, le Gouvernement wallon estime que la législation sur l'expropriation a été partiellement régionalisée.

A.4. La position du Collège de la Commission communautaire française est identique, quant à son contenu, à celle du Gouvernement wallon.

Position du Gouvernement flamand

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, le décret entrepris ne peut être interprété que comme étant exclusivement applicable aux conventions collectives de travail au sens de la loi relative aux C.C.T.. En tant que les recours en annulation concernent une autre interprétation du décret, ils sont, selon lui, sans objet.

A.5.2. En ce qui concerne le moyen unique du Conseil des ministres et le second moyen du Gouvernement wallon et du Collège de la Commission communautaire française, le Gouvernement flamand observe au préalable que les parties requérantes sont mal placées pour contester la compétence des communautés et des régions pour rendre obligatoires des conventions collectives de travail, dès lors qu'elles-mêmes, en tant qu'organes de l'Etat fédéral, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, ont conclu un accord de coopération « relatif à la force obligatoire des conventions collectives de travail » avec la Communauté flamande, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune.

A.5.3. Quant au fond, le Gouvernement flamand soutient qu'il résulte en premier lieu des articles 5, 19, 26, 28 à 32 et 34 de la loi relative aux C.C.T. que l'extension de la force obligatoire d'une convention collective de travail vise à rendre obligatoire pour tous les employeurs et les travailleurs qui relèvent de la commission paritaire concernée le contenu de la convention en question, qui était jusqu'alors presque exclusivement obligatoire pour les parties l'ayant conclue. Une convention de droit privé est ainsi transformée en une règle de conduite obligatoire qui crée d'office et unilatéralement, donc sans l'accord des intéressés, des droits et obligations, du moins pour les employeurs ou travailleurs relevant de l'organe paritaire concerné, qui n'étaient pas liés auparavant. C'est précisément pour cette raison qu'à l'estime du Gouvernement flamand, l'extension de la force obligatoire doit émaner de l'autorité, car elle seule, du fait de son autorité, peut en principe créer unilatéralement des droits et obligations. Ensuite, les dispositions précitées de la loi relative aux C.C.T. font apparaître que l'extension de la force obligatoire d'une convention collective de travail résulte d'une appréciation discrétionnaire, par le pouvoir exécutif, de la mesure dans laquelle l'intérêt général exige que le contenu de la convention collective de travail concernée soit obligatoire.

A la suite des réformes institutionnelles successives, l'appréciation de certains aspects de l'intérêt général, qui était jadis un intérêt exclusivement national, a, selon le Gouvernement flamand, été soustraite à la compétence de l'Etat et a été confiée à la compétence exclusive des organes correspondants des communautés et des régions. Selon lui, le fait que l'intérêt communautaire ou régional ne puisse, depuis le transfert du pouvoir législatif dans ce domaine, plus être apprécié que par les organes des communautés et des régions, implique que les autorités nationales – à présent fédérales – ont perdu leur ancienne compétence en la matière. Il en va évidemment de même, estime le Gouvernement flamand, pour les compétences communautaires et régionales qui font de plus en plus l'objet d'une concertation sociale et à propos desquelles de plus en plus de conventions collectives de travail sont donc conclues, comme la promotion sociale, la politique du marché du travail, le placement des travailleurs et la formation professionnelle. Il s'ensuit, selon lui, que les articles 28 à 34 de la loi du 5 décembre 1968 relative aux C.C.T., en tant qu'ils s'appliquent aux (à l'extension de la force obligatoire des) conventions collectives de travail dans lesquelles les partenaires sociaux concluent des accords concernant les matières communautaires ou régionales, ont été implicitement modifiés, de sorte que ces dispositions doivent dorénavant être lues *mutatis mutandis* en ce sens que c'est l'autorité communautaire ou régionale concernée qui doit agir à la place de l'autorité autrefois nationale. Selon le Gouvernement flamand, cette vision des choses a, d'un point de vue certes quelque peu différent, été confirmée dans l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet qui a abouti au décret entrepris. Par ailleurs, selon le Gouvernement flamand, la question n'est pas tellement de savoir si une convention collective de travail (rendue obligatoire) est, reste ou devient ou non une convention ou un règlement, mais bien de savoir exactement quelle est la portée de l'extension de la force obligatoire en tant que telle. Le Gouvernement flamand renvoie encore à la jurisprudence de la Cour concernant un problème comparable : la compétence des gouvernements de communauté et de région pour décider, en dépit du texte littéral de la législation sur l'expropriation, si la prise en possession immédiate d'un bien immobilier pour cause d'utilité publique est indispensable (arrêts n^{os} 65/88, 38/95 et 85/93).

A.5.4. Le Gouvernement flamand soutient que le décret entrepris ne porte pas atteinte aux compétences réservées à l'autorité fédérale, invoquées par les parties requérantes.

En ce qui concerne le « cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire », l'on peut malaisément soutenir, selon le Gouvernement flamand, que par le seul effet de l'extension de la force obligatoire de conventions collectives de travail, quelque circulation que ce soit - même la circulation des personnes ou celle des travailleurs - serait entravée ou déclenchée au niveau communautaire ou régional.

Pour ce qui est de l'« organisation de l'économie », le Gouvernement flamand ne voit pas comment le décret attaqué pourrait porter sur cette matière.

Selon le Gouvernement flamand, s'agissant du « droit du travail », le législateur fédéral, même s'il est compétent en matière de droit du travail, ne peut être réputé compétent pour les aspects du contenu des relations entre les employeurs et les travailleurs si ces aspects relèvent nécessairement d'une politique qui a été confiée à la diligence exclusive des communautés et des régions.

Selon le Gouvernement flamand, le raisonnement des parties requérantes concernant les matières précitées, réservées à l'autorité fédérale revient en fait à dire que la politique sociale et/ou la concertation paritaire entre employeurs et travailleurs doit être uniforme dans tout le pays, non seulement en ce qui concerne les procédures et des formalités (ce que le Gouvernement flamand ne conteste pas), mais également pour ce qui est de leur résultat. Le Gouvernement flamand ne voit pas ce qui, d'un point de vue juridique, pourrait fonder cette condition d'uniformité. La possibilité que soit menée une politique différente dans les entités fédérées respectives n'est en définitive, selon le Gouvernement flamand, qu'une conséquence logique – et par ailleurs aussi la raison d'être – de la réforme de l'Etat. Le Gouvernement flamand observe encore que les objections pratiques invoquées par les parties requérantes, à supposer qu'elles soient pertinentes, *quod non*, ne sont nullement insurmontables, ce qui ressort de l'accord de coopération précité du 12 décembre 2002.

A.5.5. En ce qui concerne le premier moyen formulé par le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française, le Gouvernement flamand soutient que le moyen n'est pas recevable, la Cour n'étant pas compétente pour en connaître. Par ailleurs, selon le Gouvernement flamand, aucune disposition légale (ou constitutionnelle) n'interdit au législateur décretaal flamand de régler par un seul décret des matières communautaires et des matières régionales. Le Gouvernement flamand souligne encore que c'est le Conseil d'Etat qui a suggéré la formulation de l'article 1er du décret entrepris.

A.5.6. En réponse aux mémoires des parties requérantes et du Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement flamand soutient que ceux-ci confirment que la question de droit soumise à la Cour revient à savoir si l'extension de la force obligatoire de conventions collectives de travail constitue une « matière » relevant de la compétence exclusive - fût-ce de l'Etat fédéral, fût-ce des communautés ou des régions - ou s'il ne s'agit que d'une technique de défense de l'intérêt général, d'une forme d'exercice de la puissance publique et plus précisément d'une technique de réglementation qui, en tant que compétence accessoire, appartient pour ainsi dire aussi bien à l'Etat fédéral qu'aux entités fédérées, en fonction de la « matière » qui est réglée dans les conventions collectives de travail concernées que l'autorité, en étendant leur force obligatoire, transforme en norme au sens du droit public. Le Gouvernement flamand défend cette dernière thèse parce qu'il est incontestable, à ses yeux, que l'extension de la force obligatoire de conventions collectives de travail signifie en fait que le contenu d'un acte de droit privé auparavant purement contractuel est imposé aux administrés, en tant que décision obligatoire unilatérale de l'autorité, ce que peut faire, selon le Gouvernement flamand, toute autorité matériellement compétente, chacune dans sa sphère d'intérêt.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.6. La position du Gouvernement de la Communauté française est identique, quant à son contenu, à celle du Gouvernement wallon et à celle du Collège de la Commission communautaire française.

- B -

B.1. Le décret flamand du 29 novembre 2002 rendant obligatoires les accords conclus entre organisations syndicales et patronales concernant des matières communautaires et régionales dispose :

« Article 1er. Le présent décret règle une matière communautaire et régionale.

Article 2. Sans préjudice des dispositions de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, les dispositions d'un accord conclu au sein d'un secteur d'activité ou pour plusieurs secteurs d'activité peuvent être rendues obligatoires par le Gouvernement flamand si elles concernent des compétences communautaires ou régionales. »

Quant à la portée du décret entrepris

B.2.1. Les parties requérantes estiment que le décret entrepris peut être interprété de deux manières, en fonction de la portée des termes « un accord conclu au sein d'un secteur d'activité ou pour plusieurs secteurs d'activité » utilisés dans son article 2. Selon une première interprétation, le décret s'applique aux conventions collectives de travail visées à l'article 5 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (ci-après : loi relative aux C.C.T.); dans une seconde interprétation, le décret vise des conventions collectives de travail qui ont été conclues hors du cadre de la loi relative aux C.C.T..

Selon le Gouvernement flamand, le décret entrepris ne peut être interprété que comme étant exclusivement applicable aux conventions collectives de travail au sens de la loi relative aux C.C.T..

B.2.2. Le décret entrepris concerne exclusivement les conventions collectives de travail visées à l'article 5 de la loi relative aux C.C.T.. C'est ce qui ressort, d'une part, des termes liminaires de l'article 2 du décret - « sans préjudice des dispositions de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » -, alors que le décret n'apporte aucune autre précision permettant d'identifier l'« accord conclu au sein d'un secteur d'activité ou pour plusieurs secteurs d'activité » dont il traite, et, d'autre part, des

travaux préparatoires du décret entrepris, selon lesquels c'est principalement pour des raisons de légistique qu'il n'a pas été jugé souhaitable de renvoyer à des dispositions spécifiques de la loi relative aux C.C.T..

A la suite d'un amendement visant à élargir le champ d'application du décret des accords conclus au niveau sectoriel aux accords conclus au niveau interprofessionnel, le ministre s'est rallié à l'amendement, mais a proposé :

« de supprimer, dans l'article 2 et dans l'amendement, les renvois à des articles spécifiques de la loi de 1968 »,

ajoutant :

« Une simple référence à la loi en question suffit. Cela évite également des adaptations du décret en cas de modification ou de renumérotation d'articles de la loi de 1968. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1172/4, pp. 6-7)

Furent alors déposés les amendements n^{os} 2 et 3 visant à supprimer ces renvois dans l'amendement n° 1 et dans l'article 2 (*ibid.*).

Il s'ensuit qu'en tant qu'ils portent sur une autre lecture du décret entrepris, les recours en annulation sont sans objet.

Quant à l'accord de coopération du 12 décembre 2002

B.3.1. Toutes les parties font référence à l'accord de coopération du 12 décembre 2002 « entre l'Etat et les entités fédérées relatif à la force obligatoire des conventions collectives de travail » (*Moniteur belge*, 10 janvier 2003).

Selon le Gouvernement flamand, les griefs des parties requérantes impliquent qu'elles remettent en cause cet accord de coopération qui reconnaît et met en œuvre la compétence des

communautés et des régions pour rendre obligatoires des conventions collectives de travail, de sorte que cet accord de coopération serait, nécessairement tout aussi irrégulier que le décret entrepris, qui ne fait que désigner l'autorité compétente pour la Communauté flamande et la Région flamande.

Les parties requérantes observent qu'un accord de coopération ne peut modifier les compétences exclusives des autorités respectives, que l'accord de coopération précité est étranger à la discussion menée dans le cadre du présent recours et qu'il n'a pas reçu l'assentiment des assemblées législatives concernées.

B.3.2. Dès lors que l'accord de coopération précité du 12 décembre 2002 n'a aucune incidence sur l'examen des griefs qui font l'objet de la présente affaire, la Cour n'a pas à faire intervenir cet accord dans son examen.

Quant au moyen unique du Conseil des ministres (affaire n° 2696) et au second moyen du Gouvernement wallon (affaire n° 2709) et du Collège de la Commission communautaire française (affaire n° 2717)

B.4. Le moyen unique du Conseil des ministres et le second moyen du Gouvernement wallon et du Collège de la Commission communautaire française dénoncent la violation des règles répartitrices de compétences par le décret entrepris, qui vise à habiliter le Gouvernement flamand à « rendre obligatoires » des conventions collectives de travail si celles-ci portent sur des matières pour lesquelles les communautés et les régions sont compétentes.

Selon le Conseil des ministres, le décret entrepris viole, en ordre principal, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, car il règle une matière - en l'espèce « le droit du travail » - pour laquelle seul le législateur fédéral est compétent. Le décret violerait également l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3 et alinéa 4, 3°, de la même loi spéciale, étant donné qu'il porte atteinte au « cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire ». En vue de réaliser cet objectif, l'autorité fédérale est

compétente pour fixer des règles générales, notamment en matière « d'organisation de l'économie ».

Selon le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française, le décret viole les articles 39, 127 et 128 de la Constitution et « les articles 4 et suivants » de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, en particulier son article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°.

B.5. La Cour examine en premier lieu la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.6.1. En vertu de cette disposition, « l'autorité fédérale est [...] seule compétente pour [...] le droit du travail ».

B.6.2. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés ou aux régions plusieurs compétences dans des matières qui touchent au droit social et qui sont susceptibles de faire l'objet, du moins en partie, de conventions collectives de travail.

La section de législation du Conseil d'Etat cite à cet égard la promotion sociale (article 4, 15°), la reconversion et le recyclage professionnels (article 4, 16°) et la politique de l'emploi (article 6, § 1er, IX) (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1172/1, p. 47).

B.7.1. Avant d'examiner qui est compétent pour étendre la force obligatoire de dispositions normatives de conventions collectives quand celles-ci portent sur un objet compris dans une matière attribuée aux communautés ou aux régions, il importe de préciser la portée exacte de la décision que la Cour doit prendre.

B.7.2. Dans le système organisé par la loi du 5 décembre 1968 - susceptible d'être réformé par le ou les législateurs compétents -, les effets des dispositions normatives des conventions collectives de travail sont principalement, d'une part, un effet obligatoire automatique qui se produit à des conditions que les entreprises du secteur d'activité

économique dans lequel la convention est conclue ne remplissent pas nécessairement toutes (articles 19 et suivants) et, d'autre part, sous des conditions plus strictes, un effet obligatoire plus ample, résultant de l'extension, par arrêté royal, de la force obligatoire de certaines conventions collectives aux contrats de travail conclus dans toutes les entreprises du secteur, à la demande de l'organe paritaire intéressé ou d'une des organisations représentatives qui le composent (articles 24 et suivants).

Tant ces effets automatiques que ceux qui sont subordonnés à un arrêté d'extension diffèrent de ceux du droit des contrats, car ils s'inscrivent impérativement, par l'autorité de la loi, aussi bien dans les contrats de travail conclus avec les salariés non membres des organisations qui ont élaboré la convention collective que dans les contrats des travailleurs membres de ces organisations.

B.7.3. S'il y avait lieu de considérer que la détermination des effets des dispositions normatives de conventions collectives portant sur les matières visées en B.6.2 est soustraite à la compétence de l'autorité fédérale en droit du travail et transférée aux communautés ou aux régions, toutes les dispositions de la loi du 5 décembre 1968 relatives à ces effets (tant les effets automatiques que ceux qui sont subordonnés à un arrêté d'extension) auraient une nature décrétales. Par conséquent, toutes les dispositions de cette loi (et non pas seulement celles relatives à l'extension) pourraient, pour ce qui a trait aux matières susdites et depuis l'attribution de celles-ci, être modifiées par décret et uniquement par décret. Dans cette hypothèse, le décret attaqué ne violerait aucune disposition répartitrice de compétences mais ne ferait que confirmer sur un point particulier l'état présent du droit.

B.7.4. S'il y avait lieu de considérer, au contraire, que la détermination des effets des conventions collectives est tout entière restée dans le droit du travail pour lequel l'autorité fédérale est compétente, le décret attaqué empiéterait sur cette compétence mais un tel constat n'impliquerait nullement que le système des conventions collectives puisse empêcher les législateurs décrets de régler eux-mêmes les matières visées au B.6.2 qui leur sont attribuées. Seule est en cause l'organisation d'un mode particulier de production de normes.

Il importe en effet de rappeler que les lois, dans leurs dispositions impératives, priment les conventions collectives, ainsi que le reconnaît surabondamment l'article 51 de la loi du 5 décembre 1968. Cette loi n'impliquait nullement que le législateur eût renoncé - il ne le peut d'ailleurs pas - au pouvoir de régler lui-même, directement, les questions qui sont traitées dans des conventions collectives de travail. Il peut même reprendre à son compte un texte figurant dans des conventions collectives. Il peut aussi attribuer à l'exécutif le pouvoir de faire la même chose. Dans les matières visées au B.6.2, les législateurs décrets ont les mêmes pouvoirs. Les autorités communautaires ou régionales sont donc de toute façon compétentes pour réglementer directement ces matières et rien n'interdit, ce faisant, de prendre pour modèle le contenu de conventions collectives.

B.8. La Cour constate qu'en disant que l'autorité fédérale est seule compétente pour le droit du travail, la loi spéciale précitée vise notamment la détermination des effets juridiques des conventions collectives de travail et la détermination des conditions que l'élaboration des conventions doit remplir pour produire ces effets, car cela relève du droit du travail selon une tradition bien établie au moment de l'adoption de cette loi spéciale. Rien, ni dans celle-ci ni dans ses travaux préparatoires, n'indique que le législateur spécial ait dissocié le régime juridique des conventions collectives en fonction de l'objet traité par celles-ci, alors qu'une même convention collective peut contenir des dispositions qui portent sur plusieurs objets et qui sont liées dans l'intention des négociateurs, voire dans la logique de cette convention. Une telle dissociation aurait pu compromettre la cohérence du droit conventionnel du travail et perturber les équilibres voulus par la concertation sociale, dès lors que le législateur spécial ne prévoyait pas de mécanisme permettant de prévenir ce risque.

B.9. Le décret attaqué étant, pour les raisons indiquées au B.8, contraire à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il doit être annulé et il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs, qui ne peuvent conduire à une annulation plus large.

Par ces motifs,

la Cour

annule le décret flamand du 29 novembre 2002 rendant obligatoires les accords conclus entre organisations syndicales et patronales concernant des matières communautaires et régionales.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 septembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts