

Numéro du rôle : 5665
Arrêt n° 63/2014 du 3 avril 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, posée par la Cour du travail de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 juin 2013 en cause de la société coopérative de droit public « Opera voor Vlaanderen », en liquidation, contre Linda Devis et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 juin 2013, la Cour du travail de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses viole-t-il le principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les intimées (en tant qu'agents statutaires du secteur public), dont la relation de travail n'a pas pris fin mais qui ont été mises en disponibilité, pour cause de suppression d'emploi, par une décision unilatérale de l'autorité qui les occupe, ne peuvent pas, à partir du moment où elles ne peuvent plus prétendre au traitement d'attente, bénéficier de l'assujettissement à la sécurité sociale en ce qui concerne l'assurance contre le chômage, l'assurance-maladie, secteur des indemnités, et l'assurance maternité, comme le prévoit l'article 9 de la loi précitée, tandis que tel est bien le cas pour les agents du secteur public dont la relation de travail prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé, alors que ces deux catégories d'agents ne disposent plus de revenus du travail ou d'un traitement d'attente résultant d'un emploi chez cette autorité ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la société coopérative de droit public « Opera voor Vlaanderen », en liquidation, dont le siège de liquidation est établi à 9000 Gand, Zonnestraat 13;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 11 mars 2014 :

- ont comparu :
 - . Me P. Engels et Me E. de Wijs, avocats au barreau d'Anvers, pour la société coopérative de droit public « Opera voor Vlaanderen », en liquidation;
 - . Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. Les faits et la procédure antérieure

Lors de la dissolution de la société coopérative de droit public « Opera voor Vlaanderen », les membres du personnel nommés à titre définitif Linda Devis, Lutgardis Van Overmeir et Elizabeth De Valck ont été mis en disponibilité, à compter du 4 juillet 1988, pour cause de suppression d'emploi. Les intéressées ont perçu un traitement d'attente dégressif qui a été ramené à zéro, respectivement le 1er juin 1997, le 1er février 1996 et le 1er juin 2004. En vue d'obtenir des allocations de chômage, elles demandent à la société en liquidation de leur délivrer un formulaire C4. La société les informe qu'elle ne peut délivrer un tel formulaire étant donné que la relation de travail des intéressées avec la société n'a pas encore pris fin.

Le 23 mai 2007, Linda Devis, Lutgardis Van Overmeir et Elizabeth De Valck citent la société coopérative de droit public devant le Tribunal de première instance de Gand afin d'entendre condamner la société à la délivrance d'un formulaire C4. Par jugement du 5 novembre 2007, leur demande est déclarée fondée.

Le 15 septembre 2008, la société coopérative en liquidation interjette appel de ce jugement, argumentant qu'une « mise en disponibilité assortie d'un traitement d'attente nul » ne saurait être considérée comme une rupture de la relation de travail, de sorte que les conditions pour pouvoir délivrer un formulaire C4 ne sont pas remplies. La Cour du travail de Gand constate que les membres du personnel mis en disponibilité se trouvent, à partir du moment où le traitement d'attente atteint zéro, dans une situation où ils ne peuvent percevoir ni traitement d'attente ni revenu de remplacement, tandis que les membres du personnel statutaire du secteur public dont la relation de travail prend fin parce qu'elle a été rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé peuvent bénéficier des secteurs de la sécurité sociale déterminés dans l'article 9 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses. La Cour du travail considère par conséquent qu'il est indiqué de poser la question préjudicielle mentionnée plus haut à la Cour.

III. En droit

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres considère en ordre principal que la différence de traitement en cause ne découle pas de l'article 7 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses mais bien de l'arrêté royal du 26 décembre 1938 relatif au régime des pensions du personnel communal. Il déduit des dispositions de cet arrêté que la mise en disponibilité avec jouissance d'un traitement d'attente n'est pas illimitée dans le temps : à partir d'un moment déterminé en fonction des services effectifs de l'intéressé, le fonctionnaire reste certes en disponibilité mais le traitement d'attente est réduit à zéro. Il observe que l'arrêté royal ne prévoit pas de pouvoir mettre fin dans ce cas à l'emploi statutaire, ni que l'autorité serait tenue de proposer une fonction de remplacement, de sorte que cet arrêté constitue la cause, selon lui, du fait que les membres du personnel qui sont mis en disponibilité se retrouvent, après une période déterminée, sans revenus alors qu'ils demeurent membres du personnel statutaire.

A.1.2. Le Conseil des ministres estime en outre qu'une éventuelle inconstitutionnalité de la disposition en cause ne saurait conduire à ce que la mesure d'assujettissement des fonctionnaires statutaires au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés doive être étendue, mais seulement à ce qu'elle ne puisse pas être appliquée, ce qui aurait pour effet qu'aucun membre du personnel statutaire dont la relation de travail est rompue unilatéralement ne pourrait plus prétendre à l'application de cette mesure. Il observe sur ce point qu'il n'appartient pas à la Cour d'étendre le champ d'application de cette mesure, de sorte qu'un constat d'inconstitutionnalité ne saurait aboutir à ce que les intimées devant la juridiction *a quo* puissent bénéficier de cette mesure.

A.2. Subsidiairement, le Conseil des ministres déclare que les catégories de membres du personnel mentionnées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables, notamment parce qu'une mise en disponibilité pour cause de suppression d'emploi n'a pas pour effet de mettre fin à la relation de travail. La non-comparabilité ressort également, d'après le Conseil des ministres, du fait que la constitution des droits à la pension se poursuit durant la mise en disponibilité et du fait qu'un membre du personnel qui est mis en disponibilité, contrairement à un membre du personnel dont la relation de travail a été rompue unilatéralement,

perçoit, pendant un certain temps, un traitement d'attente. Plus généralement, le Conseil des ministres fait encore valoir que le fait d'être ou non au service d'un employeur constitue une différence essentielle dans l'ensemble de la réglementation sur le chômage : un travailleur dont le contrat de travail n'a pas pris fin n'a pas droit à des allocations de chômage en tant que chômeur complet.

A.3.1. Si la Cour jugeait que les catégories de personnes mentionnées dans la question préjudicielle sont néanmoins comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement en cause est objectivement et raisonnablement justifiée.

A.3.2. Il relève que le champ d'application de la mesure d'assujettissement des fonctionnaires statutaires au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés est défini de manière objective et il considère que la différence de traitement repose ainsi sur un critère objectif.

A.3.3. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires que la mesure a été prise dans le cadre de « la lutte contre la pauvreté » en faveur des fonctionnaires dont l'emploi statutaire a pris fin. Il attire l'attention sur le fait que les fonctionnaires définitivement nommés ne sont en principe pas intégrés dans le régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés, de sorte qu'ils se retrouvent en principe sans revenus en cas de rupture unilatérale de la relation de travail. Selon le Conseil des ministres, le législateur souhaitait que la disposition en cause puisse empêcher que ces fonctionnaires ne se retrouvent en situation de pauvreté, ce qui, d'après lui, peut être considéré comme un objectif légitime.

A.4.1. Le Conseil des ministres juge la différence de traitement pertinente par rapport à l'objectif de la réglementation, à savoir éviter que des fonctionnaires statutaires qui ont été licenciés ne tombent dans la pauvreté. Il souligne à nouveau à cet égard que les membres du personnel qui sont mis en disponibilité ne peuvent être considérés comme ayant été licenciés et déclare qu'en raison de la perception d'un traitement d'attente, ils ont beaucoup moins de risques de se retrouver dans un état de pauvreté que des membres du personnel dont la relation de travail a été rompue unilatéralement par l'autorité. De plus, il argue que ces membres du personnel peuvent tenir compte du fait que la période pendant laquelle ils perçoivent le traitement d'attente s'achèvera à un moment donné, qu'ils ont priorité en ce qui concerne certaines vacances d'emploi et qu'ils peuvent être rappelés en service actif.

A.4.2. Le Conseil des ministres observe que le système des allocations de chômage repose sur le principe selon lequel, pour pouvoir bénéficier des allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Il est d'avis qu'il n'en va ainsi pour les fonctionnaires statutaires que lorsque leur relation de travail prend fin à la suite d'une décision unilatérale de l'autorité. Il relève également que l'assujettissement des membres du personnel qui sont encore au service de l'autorité, telles les personnes qui sont mises en disponibilité, au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés irait à l'encontre de la logique du système des allocations de chômage et qu'il ne peut dès lors raisonnablement être reproché au législateur de ne pas avoir étendu le champ d'application de la mesure aux membres du personnel mis en disponibilité.

A.4.3. Le Conseil des ministres ajoute encore qu'une extension de la mesure aux cas dans lesquels la relation de travail n'a pas été rompue unilatéralement aurait un impact budgétaire non seulement pour les services publics qui emploient du personnel statutaire mais également pour l'Office national de l'emploi. Il estime que la jurisprudence de la Cour fait apparaître que des restrictions budgétaires peuvent constituer une justification pour une différence de traitement.

A.4.4. Le Conseil des ministres fait enfin référence à l'arrêt n° 103/2008 du 10 juillet 2008 dans lequel la Cour a jugé que la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la mesure d'assujettissement des membres du personnel statutaire au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés ne s'applique pas aux membres du personnel qui mettent eux-mêmes un terme à la relation de travail. Il en déduit que cette jurisprudence s'applique *a fortiori* aux membres du personnel dont la relation de travail n'a pas pris fin mais qui ont seulement été mis en disponibilité.

A.5. La société coopérative de droit public en liquidation « Opera voor Vlaanderen » s'en remet à la sagesse de la Cour.

- B -

B.1. L'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses fait partie du chapitre II (« Assujettissement de certains agents du secteur public et de l'enseignement subventionné libre à l'assurance contre le chômage, à l'assurance maladie (secteur des indemnités) et à l'assurance maternité ») du titre Ier (« Fonction publique ») de cette loi et dispose :

« Ce chapitre est applicable à toute personne :

- dont la relation de travail dans un service public ou tout autre organisme de droit public prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé,

- et qui du fait de cette relation de travail n'est pas assujettie aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage et le secteur des indemnités de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

B.2. La Cour est interrogée sur le point de savoir si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les membres du personnel statutaire dont la relation de travail dans un service public prend fin parce qu'elle a été rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination a été annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé, peuvent bénéficier de la sécurité sociale, en ce qui concerne l'assurance contre le chômage, l'assurance maladie, secteur des indemnités, et l'assurance maternité, tandis que les membres du personnel statutaire occupés dans un service public qui sont mis en disponibilité pour cause de suppression d'emploi et qui ne peuvent plus prétendre à un traitement d'attente ne peuvent pas en bénéficier.

B.3.1. Les dispositions du chapitre II précité du titre Ier de la loi du 20 juillet 1991 règlent en substance l'assujettissement, par dérogation à la règle générale, des membres du personnel statutaire occupés dans un service public et dont la relation de travail prend fin dans ce service selon le mode décrit dans la disposition en cause, à certaines branches de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés, plus précisément à l'assurance contre le chômage, à l'assurance maladie, secteur des indemnités, et à l'assurance maternité (article 9 de la loi du 20 juillet 1991).

B.3.2. Cette mesure a été justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :

« Les dispositions du chapitre II du titre Ier du projet visent à créer un dispositif en faveur des agents statutaires dont la relation de travail prend fin à cause d'un acte unilatéral de l'autorité compétente (hiérarchique ou de tutelle) ou d'une annulation par un collège juridique administratif. Cette solution s'inscrit dans le cadre de la ' lutte contre la pauvreté ' qui constitue un des objectifs du Gouvernement.

Des agents nommés à titre définitif ne sont pas assujettis au régime général de la sécurité sociale, régime qui contient notamment le système des indemnités de chômage et celui des interventions en matière d'invalidité et de maladie. La démission de ces agents, pour quelque motif que ce soit, sans qu'ils puissent faire valoir des droits à la pension, implique automatiquement, pour eux et pour les membres de leur famille, la perte de revenus professionnels. Le seul moyen qui leur reste est l'appel à l'intervention du C.P.A.S.

Dans un Etat moderne, axé sur le bien-être de chacun, cette situation n'est plus acceptable. C'est pourquoi le Gouvernement propose, par une fiction juridique, d'assujettir ces agents qui ont été licenciés ou dont la nomination a été annulée, au système général de la sécurité sociale. De cette façon, ces agents, de même que les membres de leur famille pourront bénéficier des indemnités éventuelles de chômage ainsi que des indemnités de l'assurance maladie et invalidité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-2, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1695/6, pp. 4 et 5).

B.3.3. En vue de financer la mesure précitée, l'article 10 de la loi du 20 juillet 1991 prévoit une régularisation des cotisations de sécurité sociale pour la période qui correspond au nombre de journées de travail que la personne licenciée doit prouver normalement vu la catégorie d'âge à laquelle elle appartient, pour être admise au bénéfice des allocations de chômage, et des cotisations de sécurité sociale, calculées sur une période de six mois, pour l'admission de la personne intéressée au bénéfice du régime de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, secteur des indemnités, et de l'assurance maternité.

B.3.4. En vertu de l'article 11 de la loi du 20 juillet 1991, l'employeur délivre au fonctionnaire concerné tous les documents requis par la législation de sécurité sociale, un certificat de licenciement et un avis concernant les formalités à remplir conformément aux dispositions de l'article 9, a) et b). Relève notamment de ces formalités, l'obligation de s'inscrire dans les trente jours suivant la fin de la relation de travail auprès du bureau régional de l'emploi en tant que demandeur d'emploi. L'employeur délivre en outre à l'Office national de la sécurité sociale ou à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales les informations requises pour le calcul des cotisations.

B.4.1. Les faits de la cause pendante devant la juridiction *a quo* font apparaître que les intimées devant cette juridiction sont des membres du personnel nommés à titre définitif d'une société coopérative de droit public qui ont été mis en disponibilité pour cause de suppression d'emploi, en application des dispositions de l'arrêté royal du 26 décembre 1938 relatif au régime des pensions du personnel communal.

B.4.2. En vertu de l'article 48 de l'arrêté royal du 26 décembre 1938, les fonctionnaires qui sont mis en disponibilité pour cause de suppression d'emploi conservent leurs titres à l'avancement et jouissent d'un traitement d'attente. En vertu de l'article 49 de cet arrêté royal, ces fonctionnaires bénéficient pendant les première et deuxième années d'un traitement d'attente égal au dernier traitement d'activité. Le traitement d'attente diminue toutefois au cours des années suivantes de la manière prévue dans cet article; à partir d'un certain moment, il est réduit à zéro.

B.4.3. La juridiction *a quo* constate qu'aux termes de l'arrêté royal du 26 décembre 1938, la mise en disponibilité pour cause de suppression d'emploi ne met pas fin à la relation de travail entre l'autorité et les membres du personnel concernés qu'elle occupe, même pas lorsque le traitement d'attente est réduit à zéro. Le fonctionnaire mis en disponibilité peut être rappelé en service actif.

B.5. La question préjudicielle soumise à la Cour concerne la différence de traitement entre, d'une part, les personnes occupées dans un service public dont la relation de travail prend fin parce qu'elle a été rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé et, d'autre part, les personnes occupées dans un service public qui sont mises en disponibilité pour cause de suppression d'emploi.

B.6. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la cessation ou non de la relation de travail entre l'autorité et le membre du personnel concerné qu'elle occupe, et elle n'est pas dénuée de justification raisonnable par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur. Le législateur a pu estimer que la mesure en cause d'assujettissement des membres du personnel statutaire d'un service public au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés n'est indiquée que lorsque la relation de travail entre l'autorité et les fonctionnaires concernés qu'elle occupe a pris fin. Par ailleurs, la différence

de traitement est liée au principe général des allocations de chômage, qui exige qu'un chômeur soit disponible pour le marché de l'emploi (articles 56 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

B.7. La circonstance que les membres du personnel statutaire occupés dans un service public qui sont mis en disponibilité pour cause de suppression d'emploi n'ont plus de revenus dès le moment où ils ne perçoivent plus de traitement d'attente ne résulte pas de la disposition en cause, mais des dispositions qui régissent le statut des membres du personnel concernés occupés dans un service public. Il n'appartient pas à la Cour mais à la juridiction *a quo* de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions de l'arrêté royal du 26 décembre 1938 relatif au régime des pensions du personnel communal.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 3 avril 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen