

Numéro du rôle : 6483
Arrêt n° 38/2018 du 29 mars 2018

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 16 décembre 2015 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, introduit par l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 juillet 2016 et parvenue au greffe le 12 juillet 2016, un recours en annulation de la loi du 16 décembre 2015 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (publiée au *Moniteur belge* du 12 janvier 2016) a été introduit par l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne », l'ASBL « Œuvre Fédérale Les Amis des Aveugles et Malvoyants », Lucette Royez, Freddy Dewille, Gérard Gillard, Pierre Eyben, Fabrice Dupont, Maxime Yu, Isabella Cantamessa, Marc Eyen, Nicolas Vandewynckel et Thomas Thierry, assistés et représentés par Me M.-F. Lecomte, avocat au barreau de Charleroi.

Maxime Yu et l'ASBL « Œuvre Fédérale Les Amis des Aveugles et Malvoyants » ont fait savoir à la Cour, respectivement le 22 juillet et le 1er septembre 2016, qu'ils se désistaient de leur recours.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, Me B. Martel et Me J. Delvoie, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 13 décembre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 janvier 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 janvier 2018.

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. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. L'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne » s'est donné pour objet social de combattre l'injustice et toutes les rétrogradations des droits en général et des droits sociaux en particulier d'un individu ou d'une collectivité, notamment au regard de l'article 23 de la Constitution et du principe de *standstill*. Elle s'est également donné pour objet social d'agir devant les juridictions de l'ordre judiciaire, devant le Conseil d'Etat et devant la Cour constitutionnelle afin de défendre le maintien des droits acquis et de faire annuler les arrêtés ou lois qui seraient contraires à la Constitution belge ou à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. L'ASBL « Œuvre Fédérale Les Amis des Aveugles et Malvoyants » s'est donné pour objet social le bien-être des non-voyants et malvoyants, envisagé sous ses formes les plus étendues et les plus variées. Il est soutenu que les usagers non-voyants et malvoyants sont très affectés en termes de mobilité, non seulement par la fermeture des bureaux de poste mais également par la fermeture des gares.

A.1.3. Plusieurs particuliers se joignent également au recours. Lucette Royez, en sa qualité de conseillère communale « Mouvement de Gauche » de la commune d'Anderlues, craint pour ses mandants et pour elle-même la perte d'un service postal de proximité de qualité.

A.1.4. Freddy Dewille, surveillant de chantier à Marcinelle, délégué principal CSC Transcom-Proximus a commencé à travailler à la Régie des télégraphes et des téléphones (RTT) en 1973. Il conteste la vente des services publics en général et de Proximus en particulier. A son estime, cela dénaturerait l'essence de sa mission en tant que statutaire et délégué spécialisé dans le secteur public.

A.1.5. Gérard Gillard, Pierre Eyben et Fabrice Dupont sont usagers de Bpost. Ils estiment avoir subi la perte de la qualité du service rendu en raison de la fermeture d'un grand nombre de bureaux. Ils craignent ainsi une détérioration accrue avec une privatisation encore plus forte. Pierre Eyben est également usager de la SNCB et craint que l'élargissement à la SNCB du processus de privatisation que la loi litigieuse permet ne soit synonyme d'une fermeture complète du point d'arrêt actuel.

A.1.6. Isabelle Cantamessa soutient qu'en tant qu'infirmière, le danger d'une privatisation dans le secteur de la santé l'inquiète.

A.1.7. Nicolas Vandewynckel estime que la privatisation de services publics dans une logique purement capitaliste nuit à la qualité des services et des conditions de travail.

A.1.8. Les parties requérantes se fondent sur l'arrêt de la Cour du 29 juillet 2010 portant sur un recours en annulation dirigé contre une disposition de la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburants dans les carburants fossiles mis à la consommation pour indiquer que la Cour fait preuve d'une certaine latitude, en particulier en ce qui concerne les droits fondamentaux, afin d'élargir l'accès des particuliers à la Cour.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres indique, à titre préliminaire, que le recours vise, d'un point de vue formel, à l'annulation de l'ensemble de la loi attaquée alors qu'il ressort de la requête que les griefs sont uniquement adressés à l'encontre des articles 12 à 14 de la loi.

A.2.2. D'après le Conseil des ministres, aucune des parties requérantes ne bénéficie d'un intérêt à l'annulation de la loi attaquée, à défaut de pouvoir démontrer que leur situation respective pourrait être affectée directement et défavorablement par cette loi.

A.2.3. En ce qui concerne l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne », le Conseil des ministres relève que les finalités de l'association telles qu'initialement déterminées ne visaient aucunement un intérêt collectif dès lors qu'elles avaient uniquement rapport à l'aide et à la gestion des moyens d'une action spécifique, politiquement inspirée. Le Conseil des ministres note toutefois que par une modification statutaire du 26 juin 2015, la définition de l'objet social de la partie requérante a été complétée. Il reprend également le procès-verbal de l'assemblée générale de l'association du 22 juin 2016 et conclut qu'il ne se déduit nullement de ces deux éléments que l'association aurait un intérêt propre et personnel à demander l'annulation de la loi dès lors qu'elle n'allègue pas et ne démontre pas qu'elle pourrait être directement et défavorablement atteinte par la loi attaquée.

D'après le Conseil des ministres, la seule finalité statutaire qui, à première vue du moins, devrait être prise en compte pour démontrer l'intérêt nécessaire de la première partie requérante ne serait pas d'une nature particulière et ne pourrait être distinguée de l'intérêt général.

Le Conseil des ministres ajoute que quand bien même la Cour devrait considérer que l'objet social poursuivi par la première partie requérante pourrait être d'une nature particulière, encore faudrait-il constater qu'elle ne montre pas un lien suffisamment individualisé entre son objet social et la loi attaquée en l'espèce. En effet, l'objet social de la première partie requérante ne saurait être affecté directement et défavorablement que si la loi attaquée avait pour conséquence, d'une part, de privatiser Proximus, Bpost et la SNCB et, d'autre part, de diminuer le niveau de la qualité du service fourni actuellement par ces entreprises. Or, la privatisation des deux

premières entreprises citées ne découlerait pas directement de la loi attaquée, qui ne fait qu'habiliter le Roi à procéder à une telle privatisation par voie d'arrêté délibéré en Conseil des ministres. Quant à la SNCB, aucune opération de privatisation ne serait rendue possible par la loi attaquée. Si une telle privatisation devait se produire, encore faudrait-il constater qu'elle n'impliquerait pas *ipso facto* une rétrogradation dans le niveau de la qualité du service public, compte tenu de l'article 54/8, 1^o, de la loi du 21 mars 1991 inséré par l'article 13 de la loi attaquée.

Enfin, à titre subsidiaire, si la Cour devait considérer que la première partie requérante démontre un intérêt suffisant à voir respecter l'article 23 de la Constitution, tel ne pourrait être le cas à l'égard des articles 74, 105, 108, 7bis, 10, 11, 22bis et 16 de la Constitution invoqués dans ses moyens.

A.2.4. En ce qui concerne l'ASBL « Œuvre Fédérale Les Amis des Aveugles et Malvoyants », le Conseil des ministres constate qu'elle n'invoque pas un intérêt personnel mais collectif et que son argumentation est dénuée de tout fondement. L'opération de privatisation de Proximus et de Bpost ne découle en effet pas de la loi attaquée, qui ne fait qu'autoriser le Roi, sous certaines conditions, à procéder à une privatisation de ces entreprises. L'objet social de la deuxième partie requérante ne saurait être dès lors directement affecté par une loi d'habilitation qui ne produit aucun effet sans intervention du Roi.

Le Conseil des ministres ajoute encore que l'habilitation donnée au Roi pour procéder à l'éventuelle privatisation des entreprises publiques cotées en bourse ne concerne à ce jour que Bpost et Proximus et non la SNCB.

A.2.5. Le Conseil des ministres examine ensuite l'intérêt à agir des autres parties requérantes.

A.2.6. En ce qui concerne Lucette Royez, il relève ici encore que la privatisation de Bpost ne découle pas de la loi attaquée elle-même. Il en est de même de la diminution de la qualité des services publics postaux et d'une éventuelle fermeture des bureaux de poste. Le Conseil des ministres constate également que Lucette Royez n'invoque pas un intérêt fonctionnel pour agir.

A.2.7. Quant à Freddy Dewille, il ne démontrerait nullement être directement et défavorablement affecté par la loi attaquée dès lors que cette dernière ne constitue qu'une loi d'habilitation et ne produit aucun effet de privatisation concret sans intervention éventuelle du Roi.

A.2.8. En ce qui concerne la mission de Freddy Dewille en tant que statutaire, le Conseil des ministres relève que l'article 13 de la loi attaquée prévoit uniquement que dans le cas où le Roi autorise une privatisation, ce dernier doit prendre toutes les mesures nécessaires pour régler les relations individuelles de travail entre l'entreprise concernée et les travailleurs appartenant au personnel statutaire de celle-ci sans régler directement ces relations individuelles. Le Roi est également tenu de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de maintenir la continuité des droits des travailleurs statutaires des entreprises concernées en matière de stabilité d'emploi, de rémunération et de pension.

A.2.9. En ce qui concerne le statut de délégué de Freddy Dewille, il convient également d'avoir égard à l'article 13 de la loi attaquée et de conclure pour les mêmes motifs qu'il n'y est pas porté atteinte.

Quant à la prétendue diminution de la qualité des services publics, personne ne pourrait contester que la qualité des services actuellement offerts par Proximus s'est considérablement améliorée par rapport à celle offerte par la RTT.

A.2.10. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de Gérard Gillard, Pierre Eyben et Fabrice Dupont au motif qu'il serait exclusivement fondé sur des craintes purement hypothétiques. Le Conseil des ministres ajoute une fois encore qu'en ce qui concerne la SNCB, la privatisation de cette entreprise ne saurait découler ni directement ni indirectement de la loi attaquée.

A.2.11. Le Conseil des ministres indique que l'intérêt à agir d'Isabelle Cantamessa serait également purement hypothétique dès lors que la privatisation de services publics dans le secteur de la santé ne découle nullement de la loi attaquée.

A.2.12. En ce qui concerne Marc Eyen, le Conseil des ministres indique qu'il peine à déterminer en quoi sa situation personnelle pourrait être directement et défavorablement affectée par la loi attaquée. Il en est de même en ce qui concerne Nicolas Vandewynckel. Quant à la requête introduite par Maxime Yu et Thomas Thierry, elle ne contiendrait absolument aucune précision.

Le Conseil des ministres constate qu'en tout état de cause, après la consultation des pièces du dossier des parties requérantes au greffe de la Cour, il apparaît que Maxime Yu s'est désisté de son recours en date du 22 juillet 2016.

A.2.13. Le Conseil des ministres souligne encore que l'arrêt de la Cour n° 90/2010 du 29 juillet 2010 auquel se réfèrent les parties requérantes n'est pas transposable au cas d'espèce dès lors que dans le présent recours, les parties requérantes prétendent avoir un intérêt sur la base d'une prémisse hypothétique et incorrecte, à savoir la diminution de la qualité des services publics en raison de la privatisation de certaines entreprises publiques autonomes.

Quant au fond

A.3. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 74, 105 et 108 de la Constitution en ce que la loi attaquée habilite immédiatement le Roi à réaliser la continuation de la privatisation des entreprises publiques qu'elle vise, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, jusqu'au 31 décembre 2018, alors que seul le législateur peut créer une personne publique.

A.4.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 7bis, 10, 11, 22bis, 23 et 23, 5°, de la Constitution, lus seuls ou de manière combinée ainsi que du principe de *standstill*, en ce que la loi entreprise affecterait directement et défavorablement les conditions de travail des travailleurs, compte tenu de l'abandon de la règle de recrutement statutaire, de l'aménagement des conditions de travail des statutaires et de l'accès à des services de qualité à des prix accessibles aux allocataires sociaux, aux personnes à mobilité réduite, ainsi qu'à leurs enfants, contrairement aux travailleurs dépendant des services publics fédéraux et autres autorités administratives et aux personnes qui ont un niveau de vie et/ou une santé qui leur permettent de continuer à accéder à des services de qualité à des prix qui leur sont accessibles.

A.4.2. Les parties requérantes précisent que l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. D'après les parties requérantes, la privatisation des entreprises publiques a pour conséquence que les autorités compétentes ne sont plus en mesure de satisfaire à leurs obligations constitutionnelles en matière de droits sociaux fondamentaux garantis de manière générale par l'article 23 de la Constitution et plus spécialement son alinéa 5. Une telle baisse du niveau de protection offert ne serait nullement justifiée par l'intérêt général. Le seul intérêt qui est servi serait celui de l'idéologie capitaliste ou néolibérale qui poursuit de manière irraisonnée le retrait de l'Etat dans les services au citoyen, l'abandon du recrutement de fonctionnaires au profit d'emplois précaires, intérimaires ou indépendants, et l'inscription des entreprises publiques sur le marché.

A.4.3. Les parties requérantes ajoutent qu'afin de garantir les droits économiques, sociaux et culturels, le législateur doit tenir compte des conséquences de sa politique pour les générations futures. Or, en revendant des actions qui rapportent des dividendes plantureux, ce serait une politique à visée courte qui est menée, en contradiction avec l'article 7bis de la Constitution.

A.5. Un troisième moyen est pris de la violation des articles 16 de la Constitution et 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que du principe de proportionnalité, c'est-à-dire de l'impératif de « juste équilibre ». Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée d'habiliter immédiatement le Roi à Se laisser guider par l'importance stratégique d'une participation dans l'entreprise concernée, par la nécessité d'un ancrage belge, par la contribution essentielle que l'entreprise peut apporter à l'égard de l'objectif d'une croissance économique durable, par son utilité sociale et par l'impact sur l'emploi.

Les parties requérantes reprochent l'absence quasi totale de cadre pesant sur le pouvoir exécutif en ce qui concerne les privatisations, en comparaison avec le mode de passation des marchés publics de travaux, de services et de fournitures. Les parties requérantes indiquent que la privatisation, dont le système européen des

comptes requiert que le fruit soit uniquement affecté à la réduction de la dette publique, contribue certainement à l'assainissement des finances publiques. Néanmoins, à défaut de procédure préalable de détermination des prix de cession en amont et de contrôle parlementaire en aval, il ne serait guère aisé de conclure à leur caractère inespéré, correct ou manifestement trop bas.

A.6. Un quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la loi entreprise habilite immédiatement le Roi à privatiser, sans encadrement préalable, alors qu'au regard du principe d'égalité, « les candidats-acquéreurs doivent pouvoir postuler à des conditions objectives, préalablement déterminées ».

Les parties requérantes soutiennent que, hormis de vagues indications non contraignantes, un blanc-seing est donné à l'exécutif pour céder les actions des entreprises publiques au mépris de l'égalité devant régner entre les potentiels acquéreurs.

A.7. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soulève à titre préliminaire l'irrecevabilité des moyens pour défaut d'exposé suffisamment clair. En effet, ni les articles de la loi attaquée ni en quoi les règles constitutionnelles seraient prétendument violées par la loi attaquée ne seraient précisés dans la requête en annulation.

A.8. En ce qui concerne le premier moyen de la requête, le Conseil des ministres soutient que celui-ci est irrecevable en raison de l'incompétence de la Cour pour en connaître. En effet, l'habilitation faite au Roi par la loi attaquée ne méconnaît ni les règles répartitrices de compétence entre l'Etat et les entités fédérées ni les dispositions constitutionnelles qui relèvent des compétences de la Cour.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le moyen est irrecevable à défaut d'exposé suffisamment clair.

A.9.1. Quant au deuxième moyen, le Conseil des ministres comprend que, selon les parties requérantes, la loi attaquée serait contraire au droit de vivre conformément à la dignité humaine consacré par la Constitution. A l'estime du Conseil des ministres, ici encore, le moyen est irrecevable pour défaut d'exposé suffisamment clair.

A.9.2. Il relève également que les parties requérantes invoquent formellement une violation de l'article 22bis de la Constitution. Or, les développements exposés par les parties requérantes dans le cadre du deuxième moyen ne permettraient pas de comprendre en quoi cette norme serait violée par les dispositions attaquées.

A.9.3. Le Conseil des ministres relève encore qu'en ce qui concerne la prétendue violation de l'article 7bis de la Constitution, la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct d'une norme législative à la lumière de cette disposition. En revanche, la Cour s'estime compétente pour connaître indirectement de la constitutionnalité de normes législatives à la lumière d'autres dispositions de la Constitution que les articles du titre II et les articles 143, 170, 172 et 191 de la Constitution. En ce qui concerne l'article 7bis, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 75/2011 du 18 mai 2011.

A.9.4. Après avoir exposé les contours des droits consacrés par les articles 22bis et 23 de la Constitution, le Conseil des ministres relève, en ce qui concerne plus particulièrement l'article 22bis, que le législateur a veillé à préciser dans le nouvel article 54/8 de la loi du 21 mars 1991, tel qu'il est inséré par l'article 13 de la loi attaquée, que dans la mesure où le Roi autorise une privatisation, Il doit prendre toutes les mesures nécessaires en vue notamment d'assurer la continuité des droits des travailleurs statutaires des entreprises concernées en matière de stabilité d'emploi, de rémunération et de pension prévus dans la réglementation de base du statut du personnel. Il ne pourrait dès lors être reproché au législateur de ne pas avoir tenu compte de l'éventuel impact de l'opération de privatisation sur les conditions de travail et de rémunération des travailleurs statutaires et, partant, sur leurs enfants.

A.9.5. Quant à la prétendue violation de l'article 23 de la Constitution, le Conseil des ministres commence par rappeler qu'aucun effet de *standstill* n'a jamais été reconnu par la Cour relativement au droit à l'épanouissement culturel et social et qu'il n'existe en tout état de cause aucun droit acquis à la jouissance d'un certain service public, pas même sur la base de l'article 23 de la Constitution.

D'après le Conseil des ministres, à ce stade de la procédure, il n'est pas démontré par les parties requérantes en quoi la loi attaquée engendrerait un quelconque recul dans le niveau de protection existant en

matière de droit à l'épanouissement culturel et social. A l'estime du Conseil des ministres, l'habilitation du Roi Lui permettant d'autoriser des opérations de privatisation de certaines entreprises publiques autonomes déjà partiellement privatisées sous certaines conditions ne pourrait certainement pas être présentée comme portant atteinte au droit à l'épanouissement culturel et social. Le Conseil des ministres comprend que les parties requérantes partent du postulat que seuls les services publics qui seraient offerts par l'Etat constitueraient des services publics de qualité. Or, quand bien même ce postulat s'avérerait fondé, *quod non*, la loi attaquée n'a pas pour conséquence de privatiser Proximus et Bpost. L'existence d'un éventuel recul ne découlerait donc pas de la loi attaquée en tant que telle.

Si la Cour devait considérer que le niveau de protection du droit à l'épanouissement culturel et social est réduit par l'effet de la loi attaquée, *quod non*, encore conviendrait-il de conclure que la mesure est tout à fait justifiée par rapport à des motifs d'intérêt général. Il en irait, en effet, incontestablement de l'intérêt général que certaines entreprises publiques autonomes, principalement actives dans les secteurs ouverts à la concurrence, puissent être placées sur un pied d'égalité avec leurs concurrents. Il ne serait nullement prouvé que l'introduction d'une possibilité de privatisation de certaines entreprises publiques autonomes actuellement cotées en bourse sur la base de critères objectifs, prenant en compte l'intérêt de l'Etat mais aussi des usagers des services concernés, relèverait d'une appréciation manifestement déraisonnable du législateur en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

A.9.6. En ce qui concerne la violation prétendue des articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres relève qu'il ressort de la requête que les catégories comparées sont « les uns » et « les autres ». Or, de telles catégories, qui ne sont pas clairement délimitées, ne pourraient être comparées utilement. Les parties requérantes resteraient par ailleurs en défaut de démontrer de quelle manière les différentes catégories de personnes seraient traitées de manière différente l'une par rapport à l'autre. Ce constat amènerait à la conclusion que le moyen est irrecevable ou à tout le moins non fondé.

Le Conseil des ministres ajoute que quand bien même il serait considéré que les catégories de personnes sont suffisamment délimitées, il aperçoit difficilement la différence de traitement qui existerait entre ces catégories.

A.9.7. Quant à la prétendue violation de l'article 7bis de la Constitution, le Conseil des ministres indique que dans la mesure où la Cour tiendrait compte de cet article en combinaison avec les articles 10 et 11 ainsi qu'avec l'article 23 de la Constitution, encore faudrait-il relever que la Cour a déjà décidé au sujet de l'article 7bis que l'Etat fédéral dispose, dans l'exercice de ses compétences, d'une marge d'appréciation étendue en vue de poursuivre les objectifs de développement durable dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales. Il en résulte que les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et que la prise en compte de l'article 7bis de la Constitution dans le contrôle ne permettrait pas de conduire à une autre conclusion.

Le Conseil des ministres ajoute que les parties requérantes partent du constat erroné selon lequel une opération de privatisation décidée par le Roi sur la base de l'habilitation qui Lui est conférée par la loi attaquée relèverait d'une politique à court terme qui aurait automatiquement pour conséquence une atteinte aux objectifs de développement durable. De telles critiques constituent uniquement des critiques d'opportunité qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Par ailleurs, les parties requérantes resteraient en défaut de démontrer que le législateur aurait dépassé son pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

Enfin, les postulats des parties requérantes sont critiquables et hypothétiques. En effet, « ce n'est pas parce que la participation des autorités publiques dans le capital de Proximus et de Bpost serait diminuée à un seuil inférieur à la moitié plus une action que l'occupation de travailleurs ou bien la prestation de services de ces entreprises ne serait plus durable au sens de l'article 7bis de la Constitution ».

A.10.1. En ce qui concerne le troisième moyen, ici encore le Conseil des ministres soutient que celui-ci est irrecevable pour défaut d'exposé suffisamment clair.

A.10.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le moyen est non fondé. Il indique que c'est avec une certaine bienveillance qu'il comprend le troisième moyen de telle manière que le principe de proportionnalité y est invoqué en relation avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En ce qui concerne l'alinéa 1er de cet article 1er, la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il ne suffit pas qu'une mesure privative de propriété poursuive un objectif légitime d'utilité publique. Encore faut-il qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens

employés et le but visé, en particulier un juste équilibre en matière d'indemnisation. En outre, le principe du juste équilibre joue également dans l'appréciation du sacrifice imposé aux particuliers par rapport à l'importance de l'intérêt général.

A.10.3. En ce qui concerne l'application de ces principes au cas d'espèce, le Conseil des ministres commence par souligner que les parties requérantes présentent l'opération prévue à l'article 54/7 de la loi du 21 mars 1991 comme étant une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1.1, deuxième phrase, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce faisant, les parties requérantes poursuivent le contrôle des dispositions attaquées par rapport aux normes de référence exclusivement dans la mesure où celles-ci offrent une protection contre une expropriation ou une privation de propriété.

D'après le Conseil des ministres, les dispositions attaquées ne peuvent être considérées comme une mesure qui contiendrait une expropriation ou une privation de propriété. Le Conseil des ministres relève que ni l'article 16 de la Constitution, ni l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne visent à protéger les intérêts de l'Etat mais bien les intérêts des personnes physiques et morales. Il relève par ailleurs qu'une opération de privatisation ne peut pas être qualifiée d'expropriation ou de privation de propriété, c'est-à-dire de dépossession définitive et complète d'un bien. L'Etat pourra toujours, en effet, détenir une partie du capital de Proximus et de Bpost.

Le Conseil des ministres ajoute qu'une expropriation telle que celle qui est visée par les normes de référence implique un transfert de propriété forcé ayant pour effet une perte de propriété. Or, les opérations visées par l'article 54/7 de la loi du 21 mars 1991 ne constituent pas des transferts de propriété forcés. D'après le Conseil des ministres, les parties requérantes resteraient également en défaut de démontrer de quelle manière elles seraient privées de leur propriété.

A.11. En ce qui concerne le quatrième moyen, le Conseil des ministres estime pouvoir comprendre du développement de ce moyen que les parties requérantes allèguent que l'habilitation donnée au Roi par l'article 12 de la loi attaquée Lui permettrait de violer les articles 10 et 11 de la Constitution. Or, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que lorsque le législateur consent au Roi une délégation en termes généraux, on ne peut considérer qu'il ait eu l'intention de L'habiliter à prendre des dispositions en contradiction avec la Constitution. Il faut en déduire qu'en adoptant l'arrêté royal en vertu de l'habilitation conférée dans l'article 54/7 de la loi du 21 mars 1991, le Roi devra respecter la Constitution, y compris donc le principe d'égalité et de non-discrimination qu'elle consacre. La Cour ne serait par ailleurs pas compétente pour connaître d'une différence de traitement entre les candidats-acquéreurs qui résulterait de l'arrêté royal adopté par le Roi en vertu de l'habilitation qu'Il a reçue du législateur.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1.1. Le recours tend à l'annulation de la loi du 16 décembre 2015 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ».

B.1.2. Par cette loi, le législateur entendait moderniser la législation sur les entreprises publiques économiques en assouplissant certaines contraintes organisationnelles qui pèsent sur les entreprises publiques autonomes principalement actives dans des secteurs ouverts à la concurrence, en alignant le mode de nomination et de fonctionnement des organes de gestion

de ces entreprises lorsqu'elles sont cotées en bourse sur les règles ordinaires de gouvernance d'entreprises applicables aux sociétés cotées et enfin en définissant le cadre dans lequel la participation des autorités publiques dans les entreprises publiques autonomes cotées en bourse pourrait être ramenée à un niveau inférieur à 50 % plus une action (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1287/001, p. 4).

B.2. Il ressort de l'exposé des moyens que le recours en annulation ne porte que sur les articles 12 à 14 de la loi attaquée.

B.3. L'article 9 de la loi du 16 décembre 2015 précitée insère, dans le titre Ier de la loi du 21 mars 1991, un chapitre XIV intitulé « Dispositions particulières relatives aux entreprises publiques autonomes cotées en bourse ».

L'article 12 attaqué insère, dans ce chapitre XIV, un article 54/7 rédigé comme suit :

« § 1er. Par dérogation à l'article 39, §§ 3 et 4, et, le cas échéant, aux articles 60/1, § 3, et 147bis, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, aux conditions qu'Il détermine, autoriser des opérations ayant pour conséquence que la participation des autorités publiques dans le capital des entreprises publiques autonomes visées à l'article 54/5 descende en dessous de cinquante pour cent plus une action. Dans ce cadre, le Roi se laisse guider par l'importance stratégique d'une participation dans l'entreprise concernée, la nécessité d'un ancrage belge, la contribution essentielle que l'entreprise peut apporter à l'égard de l'objectif d'une croissance économique durable, son utilité sociale et l'impact sur l'emploi.

Le pouvoir accordé au Roi par l'alinéa 1er expire le 31 décembre 2018.

§ 2. Dès que la participation des autorités publiques dans le capital de l'une des entreprises publiques autonomes visées à l'article 54/5 descend en dessous de cinquante pour cent plus une action en application du paragraphe 1er, cette entreprise cesse de ressortir de la catégorie des entreprises publiques autonomes et est supprimée de la liste de l'article 1er, § 4, sans préjudice des dispositions transitoires prises en vertu de l'article 54/8. Elle est alors convertie en une société anonyme de droit privé, sans interruption de personnalité juridique ».

L'article 13 attaqué insère, dans le même chapitre, un article 54/8 rédigé comme suit :

« Dans le cas où le Roi autorise une opération visée à l'article 54/7, § 1er, Il prend, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires pour :

1° maintenir, en vue de la continuité du service public, les dispositions relatives aux missions de service public de l'entreprise concernée et au contrat de gestion y afférent, et ce, pour une période transitoire expirant au plus tard le 31 décembre 2020;

2° supprimer les dispositions légales liées au statut de droit public de l'entreprise concernée;

3° régler les relations individuelles de travail entre l'entreprise concernée et les travailleurs qui, à la date effective de l'opération visée à l'article 54/7, § 1er, appartiennent au personnel statutaire de l'entreprise, de manière à assurer la continuité des droits de ces travailleurs en matière de stabilité d'emploi, de rémunération et de pension prévus dans les réglementations de base du statut du personnel établi conformément aux articles 34 et 35;

4° régler l'application des lois en matière de sécurité sociale des travailleurs aux membres du personnel visés au 3°, y compris aligner les interdictions en matière de cumul de pensions avec celles applicables dans le secteur privé;

5° organiser un régime transitoire en matière de relations collectives de travail au sein de l'entreprise concernée jusqu'aux élections sociales qui doivent se tenir dans les trois ans de l'opération visée à l'article 54/7, § 1er ».

Enfin, l'article 14 attaqué insère, dans le même chapitre, un article 54/9 rédigé comme suit :

« Les arrêtés pris en vertu de l'article 54/8 peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur.

Les pouvoirs accordés au Roi par l'article 54/8 expirent le 31 décembre 2018. Après cette date, les arrêtés pris en vertu de l'article 54/8 ne peuvent plus être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi.

Les dispositions prises en vertu de l'article 54/8, 3°, 4° et 5°, cessent de produire leurs effets si elles n'ont pas été confirmées par la loi dans les six mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation produit ses effets à partir de cette date ».

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.4. D'après le Conseil des ministres, aucune des parties requérantes ne peut justifier d'un intérêt à l'annulation de la loi attaquée à défaut de démontrer que leur situation serait directement et défavorablement affectée par cette loi. Le Conseil des ministres précise que tel ne pourrait être le cas que si la loi avait pour conséquence de privatiser Proximus, Bpost et la

SNCB, et entraîner de ce fait une diminution du niveau de qualité du service actuellement fourni par ces entreprises. Or, la loi ne fait qu'habiliter le Roi à procéder le cas échéant à une telle privatisation pour les deux premières tandis qu'aucune opération de privatisation n'est rendue possible en ce qui concerne la SNCB.

B.5.1. La première partie requérante, l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne », s'est donné pour objet social de combattre l'injustice et toutes les rétrogradations des droits en général et des droits sociaux en particulier d'un individu ou d'une collectivité, notamment au regard de l'article 23 de la Constitution et du « principe » de *standstill*, par l'introduction éventuelle de procédures juridictionnelles en vue d'obtenir l'annulation des arrêtés et des lois contraires à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme.

La deuxième partie requérante, l'ASBL « Œuvre Fédérale Les Amis des Aveugles et Malvoyants » s'est donné pour objet social le bien-être des non-voyants et malvoyants, envisagé sous ses formes les plus étendues et les plus variées. L'association prétend que la fermeture des bureaux de poste et des gares affecte la mobilité des usagers non-voyants et malvoyants.

B.5.2. Les autres parties requérantes sont des particuliers qui fondent leur intérêt sur l'exercice d'un mandat public ou d'une profession dans l'un des secteurs publics concernés par la loi attaquée ou encore sur leur qualité d'utilisateur de ces services.

Elles prétendent que les dispositions attaquées vont avoir pour effet de diminuer la qualité des services aux usagers assurés par les entreprises publiques concernées.

La quatrième partie requérante entame sa quarante-quatrième année comme agent statutaire au sein de la Régie des télégraphes et téléphones, devenue ensuite Belgacom puis Proximus. Elle précise également qu'elle y exerce des fonctions de délégué syndical.

B.6.1. Les dispositions attaquées habiliter le Roi jusqu'au 31 décembre 2018 à autoriser, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des opérations qui ont pour conséquence que la participation des autorités publiques dans le capital des entreprises

publiques autonomes cotées en bourse puisse être réduite en dessous de 50 % plus une action, ces entreprises cessant, dès cet instant, de ressortir à la catégorie des entreprises publiques autonomes et, partant, au champ d'application de la loi du 21 mars 1991, pour être entièrement régies par le droit privé, sous réserve de dispositions transitoires.

Plusieurs critères fixés par la loi devront être pris en compte par le Roi : l'importance stratégique d'une participation dans l'entreprise concernée, la nécessité d'un ancrage belge, la contribution essentielle que l'entreprise peut apporter à l'égard de l'objectif d'une croissance économique durable, son utilité sociale et l'impact sur l'emploi.

Comme le relève le Conseil des ministres, et contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la SNCB n'est pas concernée par les dispositions attaquées puisqu'elle n'est pas cotée en bourse.

Les dispositions attaquées habilite également le Roi, dans le cadre des opérations précitées, à régler, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les relations individuelles de travail entre l'entreprise concernée et les membres du personnel, l'application des lois en matière de sécurité sociale et à organiser un régime transitoire en matière de relations collectives de travail au sein de l'entreprise.

B.6.2. Compte tenu de ce que l'habilitation conférée au Roi par l'article 13 peut avoir une incidence sur la situation des membres du personnel des entreprises concernées, la quatrième partie requérante dispose en tant que membre du personnel de Proximus et délégué syndical d'un intérêt à demander l'annulation de l'article 13 de la loi attaquée ainsi que des articles 12 et 14 qui y sont indissociablement liés.

B.7. Dès lors que l'une des parties requérantes justifie d'un intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également de l'intérêt requis.

Quant au fond

B.8. Le premier moyen de la requête est pris de la violation des articles 74, 105 et 108 de la Constitution. Les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées d'habiliter immédiatement le Roi à réaliser la continuation de la privatisation des entreprises publiques visées alors que cette compétence serait, à leur estime, réservée au législateur.

B.9. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement la violation des dispositions constitutionnelles visées au moyen.

B.10. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles *7bis*, 10, 11, *22bis*, 23, 23, 5°, de la Constitution lus seuls ou en combinaison avec « le principe » de *standstill*.

Les parties requérantes soutiennent que la loi attaquée peut avoir un impact direct et défavorable sur les conditions de travail des travailleurs compte tenu de l'abandon de la règle du recrutement statutaire, sur l'aménagement des conditions de travail des statutaires ainsi que sur l'accès à des services de qualité à des prix accessibles des allocataires sociaux, des personnes à mobilité réduite ainsi que de leurs enfants. Dans cette mesure, la loi porterait atteinte au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et diminuerait le niveau de protection d'un droit économique, social ou culturel sans qu'existe un motif impérieux d'intérêt général qui justifie pareille atteinte.

B.11.1. En ce qui concerne la violation de l'article *7bis* de la Constitution, les parties requérantes soutiennent qu'« en revendant des actions qui rapportent des dividendes plantureux, c'est une politique à visée courte qui est menée et, en conséquence, non conforme à [la disposition constitutionnelle précitée] qui prévoit les objectifs d'un développement durable dans ses dimensions sociale, économique, environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

B.11.2. L'article *7bis* de la Constitution a été inséré, par la disposition constitutionnelle du 25 avril 2007, dans un nouveau titre *Ierbis* intitulé « Des objectifs de politique générale de

la Belgique fédérale, des communautés et des régions ». La Cour n'est pas compétente pour statuer directement sur la violation de cette disposition constitutionnelle.

B.12.1. L'article 22*bis* de la Constitution dispose :

« Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant ».

B.12.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.12.3. Comme le relève le Conseil des ministres dans son mémoire, les parties requérantes restent en défaut d'exposer en quoi l'article 22*bis* de la Constitution serait violé. En effet, elles n'expliquent pas de quelle manière les dispositions attaquées seraient de nature à porter atteinte au droit au développement de l'enfant.

B.12.4. En ce qu'il allègue la violation de l'article 22*bis* de la Constitution, le moyen est irrecevable.

B.13.1. En ce qui concerne la violation prétendue de l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes soutiennent qu'il se déduit du droit fondamental à la sécurité sociale consacré par cette disposition, une obligation de *standstill* qui assigne au législateur l'obligation de réaliser positivement le droit à la sécurité sociale et de ne pas légiférer à rebours des droits garantis sauf s'il existe un motif d'intérêt général. A leur estime, le seul

intérêt qui serait servi est « celui de l'idéologie capitaliste ou néo-libérale qui poursuit de manière irraisonnée le retrait de l'Etat dans les services aux citoyens, l'abandon du recrutement de fonctionnaires au profit d'emplois précaires, intérimaires ou indépendants et à inscrire les entreprises publiques sur le marché ».

B.13.2. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale ainsi que le droit à l'épanouissement culturel et social. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations au pouvoir exécutif pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

B.13.3. Comme il est dit en B.6.1, les dispositions attaquées contiennent plusieurs habilitations faites au Roi.

Selon les travaux préparatoires de l'article 13 attaqué, « la sortie d'une entreprise publique autonome du périmètre de la loi du 21 mars 1991 devra s'accompagner de certaines dispositions transitoires qui s'imposent en vue notamment d'assurer la continuité du service public, une protection appropriée de certains droits de base que le personnel statutaire tire du statut du personnel existant, et une transition ordonnée du modèle de dialogue social du secteur public vers celui du secteur privé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1287/001, p. 12).

Le commentaire de l'article 13 de la loi en projet indique encore :

« Ainsi, il est proposé d'habiliter le Roi à prendre les dispositions suivantes par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

- maintenir les dispositions de la loi du 21 mars 1991 relatives aux missions de service public de l'entreprise concernée et au contrat de gestion y afférent pour une période transitoire expirant au plus tard le 31 décembre 2020;

- définir le régime applicable aux relations individuelles de travail entre l'entreprise concernée et les membres du personnel statutaire existant, de manière à protéger les droits de ces travailleurs en matière de stabilité d'emploi, de rémunération et de pension qui découlent des réglementations de base du statut du personnel en vigueur;

- régler l'application des lois en matière de sécurité sociale à ces membres du personnel;

et

- assurer la transition de l'organisation des relations collectives de travail vers le modèle en vigueur dans le secteur privé au cours d'une période transitoire de trois ans maximum.

Ces trois derniers points devront évidemment être élaborés en dialogue étroit avec les organisations représentatives du personnel » (*ibid.*, pp. 12-13).

Dans son intervention devant la commission compétente, le ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste a encore indiqué que la délégation au Roi ne portait que jusqu'en 2018 et devrait faire l'objet d'une confirmation législative. Il a encore été précisé qu'on ne pourrait transformer les entreprises publiques en entreprises privées qu'au moyen d'une décision politique prise dans le respect des conditions énumérées clairement à l'article 12. En ce qui concerne la concertation sociale, le ministre a souligné que celle-ci est également réglée par la loi sur les entreprises privées, le démantèlement de l'emploi statutaire devant faire éventuellement l'objet de négociations distinctes. Le ministre a souligné qu'il consultait les organisations syndicales reconnues tous les deux mois. D'autres explications ont encore été apportées concernant les craintes de délocalisation, la réduction du cadre du personnel ou encore la diminution des prix dans le secteur des télécoms (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1287/004, pp. 15-17).

B.13.4. Il résulte de ceci que, compte tenu de l'objectif général invoqué par le législateur, décrit en B.1.2, il pouvait attribuer au Roi le pouvoir de prendre les mesures prévues par les dispositions attaquées.

B.13.5. Ces dispositions ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution étant donné que l'habilitation que le législateur confère au Roi est suffisamment circonscrite dans les limites qu'il a fixées.

B.14. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.15. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que du principe de proportionnalité.

Les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées de laisser à la libre et entière appréciation du Roi l'opportunité de céder ainsi que les modalités de cession des entreprises publiques concernées, en violation du principe de proportionnalité et de légalité.

B.16.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.

B.16.2. Sans qu'il soit besoin d'examiner si les dispositions attaquées relèvent du champ d'application des dispositions constitutionnelle et internationale précitées, il y a lieu de relever que celles-ci n'entendent pas protéger le droit de propriété de l'Etat lui-même contre d'éventuelles expropriations, à supposer, *quod non*, que des opérations qui ont pour

conséquence que la participation des autorités publiques dans le capital des entreprises publiques autonomes descende au-dessous de cinquante pour cent plus une action soient considérées comme une privation forcée du droit de propriété de l'Etat sur ces biens.

B.17. Le troisième moyen n'est pas fondé.

B.18. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Il est reproché aux dispositions attaquées de permettre au pouvoir exécutif de céder les actions des entreprises publiques, en l'absence de transparence des procédures de privatisation, au mépris de l'égalité qui devrait régner entre les potentiels candidats acquéreurs.

B.19.1. Il n'appartient pas à la Cour de présumer de quelle manière sera mise en œuvre l'habilitation contenue dans les dispositions attaquées.

Lorsque le législateur confère une habilitation, il faut supposer qu'il n'entend habiliter le délégué qu'à faire de son pouvoir un usage compatible avec les dispositions de la Constitution dont la Cour garantit le respect.

B.19.2. Il appartient, le cas échéant, au juge compétent de contrôler la mesure dans laquelle le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

B.20. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 mars 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels