

Numéro du rôle : 6783
Arrêt n° 98/2019 du 19 juin 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 3, § 1er, 4, § 4, et 19, §§ 1er, 2 et 4, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mai 2017 « portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise », introduit par l'ASBL « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative, GERFA » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président F. Daoût,

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 28 novembre 2017 et parvenue au greffe le 29 novembre 2017, un recours en annulation des articles 3, § 1er, 4, § 4, et 19, §§ 1er, 2 et 4, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mai 2017 « portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise » (publiée au *Moniteur belge* du 31 mai 2017) a été introduit par l'ASBL « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative, GERFA », Marc Daugherty, Stéphane Decoster, Laurent Thiebaut et Véronique Franceus.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par lettre recommandée à la poste le 19 décembre 2018, Marc Daugherty, Stéphane Decoster, Laurent Thiebaut et Véronique Franceus ont fait savoir à la Cour qu'ils se désistaient de leur recours.

Par ordonnance du 20 mars 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et E. Derycke, 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 24 avril 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 24 avril 2019.

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 -

A.1.1. L'ASBL « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative, GERFA » (ci-après : le GERFA) est une association sans but lucratif qui a pour objet « d'étudier et de promouvoir la réforme des services publics dans le sens le plus large du terme, ainsi que de défendre et de promouvoir les intérêts moraux et matériels de tous les fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, qu'ils soient ou non régis par un statut syndical et quelle que soit la nature juridique de leur lien avec la personne publique (statut, contrat, subvention-traitement), et l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires qui les régissent ».

Le GERFA soutient qu'il a intérêt à demander l'annulation des dispositions de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mai 2017 portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (ci-après : l'ordonnance attaquée) qui remettent en cause les garanties accordées aux agents du Service public régional de Bruxelles (ci-après : le SPRB), que ce soit au niveau du transfert des agents proprement dits, mais également au niveau de l'ensemble des normes auxquelles l'ordonnance attaquée déroge, notamment la loi du 31 janvier 2009 sur la continuité des entreprises, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le droit du travail, le droit commercial ou encore le Code des sociétés.

Le GERFA soutient également que la création d'une nouvelle société ne s'imposait pas, d'autant que les missions étaient assumées par le SPRB à la parfaite satisfaction des usagers.

Les autres parties requérantes sont toutes des agents statutaires dans les services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et elles sont plus particulièrement affectées au service Bruxelles Invest & Export (ci-après : le BI&E). Trois d'entre elles ont été transférées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2017 portant transfert de personnel du SPRB vers l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise. La quatrième partie requérante n'a pas été transférée aux services de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (ci-après : l'ABAE) et est restée membre du personnel du SPRB.

A.1.2. D'après le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la seule allégation que les dispositions attaquées méconnaîtraient des dispositions constitutionnelles ou des règles répartitrices de compétences fixées par le législateur spécial ne suffirait pas à démontrer l'intérêt du GERFA, sauf à admettre un recours populaire.

Il ne pourrait davantage être admis que les dispositions de l'ordonnance attaquée remettent en cause les garanties accordées aux agents du SPRB. Dès lors, il ne serait pas démontré que les dispositions attaquées portent atteinte aux intérêts moraux et matériels des fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, ni que les dispositions attaquées sont susceptibles d'affecter le but statutaire du GERFA.

A.1.3. Le GERFA répond que le recours s'inscrit dans le droit fil du but statutaire de l'association, dans la mesure où une cinquantaine d'agents du SPRB sont transférés dans une société anonyme de droit public à finalité sociale au maigre capital de 61 500 euros pour un effectif de 300 membres du personnel. Il est soutenu que la plupart des agents transférés étaient opposés à ce transfert et qu'ils ont dû signer leur démission d'abord, puis leur nouveau contrat ensuite, sous la menace et la contrainte. Le GERFA ajoute, en ce qui concerne les parties requérantes statutaires, que leurs droits à la carrière ne sont ni garantis ni préservés. Il renvoie, pour le surplus, à l'arrêt de la Cour n° 103/2015 du 16 juillet 2015, dans lequel celle-ci a reconnu l'intérêt à agir du GERFA.

A.2.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 19, § 2, de l'ordonnance attaquée, en ce que cet article vise uniquement le personnel statutaire et le personnel contractuel affectés au BI&E, à l'exclusion des autres agents du SPRB. Le transfert à l'ABAE ne permettrait pas de garantir leurs droits et constituerait une régression, dans la mesure où ils sont transférés d'un ministère, soit un service direct de la région bruxelloise, vers une société anonyme de droit public à finalité sociale, disposant d'un maigre capital libéré de 61 500 euros.

D'après la partie requérante, il s'imposait de placer tous les agents du SPRB sur un pied d'égalité, de lancer un appel aux candidats et de garantir ainsi à la fois la préservation des droits acquis, le maintien dans une structure publique centrale et la possibilité, pour les agents, de choisir.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que l'adoption de l'ordonnance attaquée est un des éléments d'une large réforme des structures et outils économiques bruxellois qui doit servir de socle à la mise en œuvre efficace d'une politique économique ambitieuse reposant sur le *Small Business Act*, adopté par le Gouvernement le 30 juin 2016. Il s'agit également de rationaliser des instruments économiques en mettant en place un environnement favorable à la création et au développement des entreprises sur le territoire bruxellois. C'est ainsi que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de procéder à l'intégration de l'Agence régionale du Commerce, de l'Agence bruxelloise pour l'Entreprise, ainsi que du BI&E au sein d'une nouvelle structure unique dotée de la personnalité juridique.

En vertu de la loi du changement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt du service, modifier ses services et, par voie de conséquence, les attributions des agents qui y sont affectés. En outre, l'organisation de ces services par une autorité relève du pouvoir d'appréciation de cette dernière, à laquelle le juge ne peut se substituer. Dès lors qu'un nouvel organisme d'intérêt public est créé, il serait pleinement justifié que les membres du personnel affectés au SPRB soient transférés au sein de la nouvelle structure créée par le législateur.

Il aurait été déraisonnable, eu égard aux contraintes que cela peut entraîner, d'organiser un appel à candidatures ouvert aux 1 500 membres du personnel du SPRB en vue de pourvoir aux emplois créés au sein de l'ABAE, alors que les membres du personnel qui sont effectivement transférés constituent une catégorie définie sur la base d'un critère parfaitement objectif.

Quant au fait que le transfert constituerait une régression pour les agents concernés, il ne peut être soutenu que c'est à la lumière du capital transféré que doivent être appréciés les moyens financiers dont l'ABAE va disposer pour assurer l'exercice de ses missions et, par voie de conséquence, la qualité des garanties prévues à l'égard des agents transférés. Le financement de l'ABAE est en réalité organisé par l'article 18 de l'ordonnance attaquée et rien ne permet de considérer que les moyens financiers dont l'ABAE disposera seront moins importants que ne le sont ceux des services du Gouvernement.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute que l'article 19, § 2, visé par le moyen, ne peut se lire indépendamment de l'article 19, § 4, de l'ordonnance attaquée. En application de cet article 19, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 14 décembre 2017, un arrêté portant transfert de personnel du SPRB vers l'ABAE. Cet arrêté a décidé le transfert d'office, en leur qualité et dans leur grade ou dans un grade équivalent, au sein des services de l'ABAE, des membres du personnel du SPRB dont le nom figure dans les listes annexées à l'arrêté.

A.2.3. Le GERFA fait observer que la partie adverse emploie constamment le terme « organisme d'intérêt public » pour qualifier l'ABAE, alors que celle-ci ne remplit pas les conditions énoncées par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Il relève également que les agents statutaires du BI&E ne constituent pas une catégorie déterminée, dès lors qu'ils sont nommés par le Gouvernement bruxellois au sein du SPRB. C'est donc l'ensemble des agents nommés au SPRB qui constitue une catégorie déterminée. Les agents du BI&E y sont simplement affectés, par le biais de mutations, de promotions ou de transferts.

Le GERFA fait remarquer que plusieurs agents affectés au BI&E ont été déplacés vers d'autres services, précisément pour éviter d'être transférés à l'ABAE, ce qui prouve que la catégorie vantée est notoirement instable.

Il serait faux de prétendre que la consultation et l'appel aux candidats – qui précise des conditions d'expérience et de diplôme – auraient été disproportionnés alors qu'ils ne visaient que les agents statutaires. Il est par exemple fréquent que l'autorité doive consulter plusieurs centaines d'agents, dans le cadre d'une promotion.

Le GERFA ajoute que l'invocation de l'article 19, § 4, de l'ordonnance ne résiste pas aux faits, comme le démontrerait le non-respect des obligations relatives à la pension dont une des parties requérantes est victime. En ce qui concerne les autres parties requérantes, la garantie ne serait pas effective à ce jour puisque l'arrêté royal garantissant le droit à la pension ne serait pas encore adopté.

A.2.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que, même si elle ne relève pas du champ d'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'ABAE doit être considérée comme un organisme ou un établissement public ou comme un organisme d'intérêt public. Il s'agit en effet d'un service public organique. Le Gouvernement renvoie aux travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée, et plus particulièrement au commentaire de l'article 32 du projet d'ordonnance.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute qu'il est paradoxal, d'une part, de contester les transferts prévus par l'article 19, § 2, de l'ordonnance attaquée au motif que les droits des membres du personnel transférés ne seraient pas garantis et, d'autre part, de faire valoir que la possibilité de ce transfert aurait dû être offerte à l'ensemble des membres du personnel des services du Gouvernement bruxellois. En ce qui concerne les conséquences du transfert sur les droits acquis des membres du personnel, le Gouvernement maintient en tous points l'argumentation qu'il avait développée dans son précédent mémoire.

A.3.1. Le deuxième moyen visant l'article 19, § 1er, de l'ordonnance attaquée est pris de la violation des règles répartitrices de compétences consacrées par l'article 87, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que par l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Les règles répartitrices de compétences précitées seraient violées dans la mesure où il reviendrait au seul Gouvernement bruxellois de fixer le statut, les cadres et les nominations de son personnel. Or, cette prérogative aurait été reconnue au conseil d'administration de l'ABAE par l'ordonnance attaquée.

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 consacre l'existence, au niveau des communautés et des régions, d'une administration générale ou, en d'autres termes, de services des gouvernements communautaires et régionaux, et prévoit certaines règles d'organisation de ces services. Cette disposition n'aurait pas pour objet de régler la situation des services administratifs des organismes d'intérêt public communautaires et régionaux créés sur la base de l'article 9 de la même loi spéciale. À l'inverse des gouvernements, qui n'ont pas une personnalité juridique distincte de l'entité fédérée dont ils relèvent, l'ABAE dispose de la propre personnalité juridique, ce qui justifierait qu'elle puisse fixer un statut spécifique pour son personnel, à l'instar, par exemple, de Citydev ou de la Société bruxelloise de Gestion de l'Eau.

L'article 19, § 1er, de l'ordonnance attaquée a pour objet de régler la situation des membres du personnel statutaire et contractuel de l'ABAE qui ont cette qualité, précisément parce qu'ils ont été transférés vers l'ABAE au départ du SPRB. Ils ne sont plus membres du personnel des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il serait donc inexact de soutenir que l'article 19, § 1er, précité transfère au conseil d'administration de l'ABAE les prérogatives réservées par l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 aux agents du BI&E.

A.3.3. Le GERFA répond que c'est bien le Gouvernement bruxellois qui est compétent pour fixer le statut de son personnel. Or, par le biais de la disposition contestée, cette prérogative serait transférée au Parlement bruxellois, qui règle le transfert des agents et octroie le pouvoir au conseil d'administration de l'ABAE, société anonyme.

A.3.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que les parties requérantes n'ajoutent aucun élément nouveau dans leur mémoire en réponse.

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le paragraphe 1er, deuxième phrase, et le paragraphe 2 de l'article 19 attaqué aboutiraient à éluder le consentement des travailleurs et la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, alors que cette matière relève du droit du travail et donc de la compétence de l'État fédéral.

A.4.2. D'après le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le moyen repose sur une perception inexacte de la portée des dispositions attaquées. Il ressortirait des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée que le transfert des membres du personnel contractuel issu des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale requiert leur accord explicite. Sans un tel accord, aucun transfert n'aurait pu être opéré.

A.4.3. Le GERFA soutient que les faits démentent cette affirmation. Ainsi, en date du 15 janvier 2018, les agents contractuels auraient fait l'objet de pressions pour qu'ils signent leur démission et leur nouveau contrat. Plusieurs recours ont été introduits auprès du Tribunal du travail en référé en vue de faire cesser le harcèlement dont certains étaient les victimes et de maintenir leurs conditions contractuelles.

Une ordonnance rendue le 15 mars 2018 par la présidente du Tribunal du travail visait à faire cesser toute attitude de harcèlement moral. La Région de Bruxelles-Capitale aurait été condamnée à s'abstenir de tout licenciement ou de toute rupture unilatérale des contrats de travail des parties requérantes, et à exécuter ces contrats de bonne foi, sous peine d'astreinte.

A.4.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que le bien-fondé des moyens doit être examiné eu égard au contenu de la disposition et non à la manière dont celle-ci aurait été prétendument appliquée. Il ajoute que la présentation des faits qui ont donné lieu à l'ordonnance du Tribunal du travail précitée ne serait à l'évidence pas complète. Une ordonnance de référé du 16 avril 2018 a rétracté l'ordonnance du 15 mars 2018 dans son intégralité, sur tierce opposition formée par la Région de Bruxelles-Capitale : la demande en cessation de harcèlement moral a été déclarée irrecevable et la demande d'interdiction de licenciement ou de rupture unilatérale des contrats de travail et d'exécution de bonne foi des contrats existants a été déclarée non fondée.

A.5.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 19, § 4, de l'ordonnance attaquée.

L'ordonnance attaquée aurait consacré des droits acquis, y compris en matière de pensions. Or, la matière des pensions relève de la compétence de l'État fédéral.

A.5.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le moyen est dénué de fondement dès lors que la disposition visée n'a pas pour objet de fixer les règles relatives aux pensions applicables aux membres du personnel transféré. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2017, déjà cité, a décidé le transfert d'office, en leur qualité et dans leur grade ou dans un grade équivalent, des membres du personnel du SPRB vers les services de l'ABAE. Les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent, à cet égard, prendre des initiatives en vue de garantir au personnel transféré le bénéfice d'une pension publique.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie à la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants-droit (ci-après : la loi du 28 avril 1958), dont il résulterait que, lorsqu'un décret ou une ordonnance autorise un organisme public à participer au régime de pension organisé par cette loi, le Roi doit désigner cet organisme comme y participant. À cet égard, Il ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation.

L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 relative au régime des pensions des membres du personnel des organismes d'intérêt public dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit que le Gouvernement peut autoriser individuellement les organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région et qui sont dotés d'un statut légal ou réglementaire à participer au régime des pensions institué par la loi du 28 avril 1958. Sur cette base, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 12 octobre 2017, un arrêté autorisant l'ABAE à participer au régime des pensions institué par la loi précitée. Cette initiative est de nature à garantir aux membres du SPRB nommés à titre définitif et transférés à l'ABAE le bénéfice d'une pension à charge du Trésor public.

A.5.3. Le GERFA répond que l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2017 prévoit l'annulation de plein droit du transfert des agents concernés si l'arrêté royal rendant applicable à l'ABAE le régime des pensions instauré par la loi du 28 avril 1958 n'entre pas en vigueur dans un délai de douze mois à dater de l'entrée en vigueur dudit arrêté. Il est précisé que ce n'est pas l'arrêté du 14 décembre 2017 qui est en discussion, mais l'ordonnance attaquée, en particulier son article 19, § 4, qui précise que les modalités de transfert sont déterminées dans le respect du maintien des droits acquis. Or, on ne pourrait considérer que les droits à la pension ne font pas partie de ces droits. L'atteinte aux compétences de l'État fédéral serait encore davantage démontrée par le fait que la partie adverse a multiplié les démarches auprès des autorités fédérales pour faire reconnaître le droit à la pension des fonctionnaires statutaires transférés auprès de l'ABAE.

A.5.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que, si l'ordonnance attaquée ne vise nullement à régler les pensions, ce n'est pas pour autant que les droits y relatifs ne constitueraient pas des droits acquis.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise encore que, par une lettre du 4 décembre 2017, le ministre fédéral des Pensions a indiqué que l'arrêté royal permettant l'affiliation de l'ABAE au régime des pensions institué par la loi du 28 avril 1958 ne pourrait être pris que lorsque le statut administratif et pécuniaire de l'ABAE aurait été adopté. Cela a été fait par un règlement du conseil d'administration de l'ABAE, adopté le 21 décembre 2017, publié au *Moniteur belge* du 9 janvier 2018 et entré en vigueur le 1er janvier de la même année.

Par lettre du 10 janvier 2019, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale informe la Cour de l'adoption de l'arrêté royal du 17 juin 2018 rendant le régime des pensions institué par la loi du 28 avril 1958 applicable aux membres du personnel de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise, publié au *Moniteur belge* du 26 juin 2018.

A.6.1. Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises par l'article 3, § 1er, de l'ordonnance attaquée. En permettant au Gouvernement de constituer une société anonyme de droit public et de la doter de la personnalité juridique, l'article 3 attaqué comporterait une délégation contraire aux règles répartitrices de compétences précitées. C'est en effet au Parlement bruxellois qu'il revient de régler la création, la composition, le fonctionnement et le contrôle des organismes et entreprises créés par la Région.

A.6.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que ce moyen repose sur une lecture inexacte et sur une définition incorrecte de la portée de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 3, § 1er, de l'ordonnance attaquée.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit en réalité deux règles distinctes : d'une part, il permet aux entités fédérées de créer, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences matérielles, des organismes dotés d'une personnalité juridique distincte et, d'autre part, il les oblige à procéder à cette création par voie décrétales.

À l'instar d'autres organismes d'intérêt public bruxellois, l'ABAE est une structure dotée de la personnalité morale, ayant la forme juridique d'une société anonyme de droit public. Elle a donc bien été créée par le législateur bruxellois. C'est également l'ordonnance qui a accordé la personnalité juridique à l'organisme ainsi créé.

A.6.3. Le GERFA répond que ce n'est pas le Parlement bruxellois qui a créé l'ABAE, mais bien le Gouvernement, par acte notarié du 3 juillet 2017. Le GERFA ajoute que c'est bien l'ABAE en tant que telle qui signe les contrats de travail, et note que le schéma adopté par le Parlement bruxellois n'a pas été mis en œuvre dans d'autres dossiers tels que celui de la constitution de la SA « Palais des Beaux-Arts » ou de la SA « CITEO ». La méthode employée en l'espèce étonnerait d'autant plus que l'ABAE n'a qu'un seul actionnaire, à savoir la Région bruxelloise, qui constituera seule l'assemblée générale des actionnaires.

A.6.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que, pour les raisons qu'il a indiquées dans son mémoire, il y a bien lieu de considérer que la création de l'ABAE est le fait de l'ordonnance attaquée. L'intitulé de cette dernière serait à cet égard un élément tout à fait révélateur et déterminant.

La circonstance qu'un procédé différent a été employé à l'occasion de la création d'autres organismes par le législateur bruxellois ou par d'autres législateurs ne suffirait pas à démontrer la violation de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.7.1. Le sixième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 4, § 4, de l'ordonnance attaquée, au motif que seule l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles générales en matière de droit commercial ou de droit des sociétés. Le fait que l'ordonnance prévoit l'inapplicabilité à l'ABAE de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises porterait atteinte à cette compétence.

A.7.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne que l'ABAE ne peut être soumise à certaines dispositions du droit des sociétés, compte tenu de son statut de société de droit public. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 4, § 4, attaqué, le commentaire qui y est consacré dans les travaux préparatoires précise que, pour autant que de besoin, il faut avoir à l'esprit que l'ABAE sera exclue du champ d'application de la législation sur les faillites, puisque son application s'opposerait au principe de la continuité du service public. Il est également renvoyé à d'autres exemples, cités dans ces travaux préparatoires, d'organismes à l'égard desquels des dispositions similaires ont été adoptées. La disposition attaquée ne ferait que reprendre une option déjà adoptée à plusieurs reprises par le législateur fédéral lorsque celui-ci a institué un organisme d'intérêt public sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale.

À supposer que l'article 4, § 4, attaqué, porte des dispositions de droit relatives à une matière pour laquelle les régions ne sont pas compétentes, il y aurait lieu d'appliquer la théorie des pouvoirs implicites consacrée par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'intervention du législateur bruxellois serait nécessaire pour assurer la continuité des missions du service public de l'ABAE et la sécurité juridique que l'ordonnance tend à lui attacher. La question réglée se prêterait à un régime différencié, en raison de la situation particulière de l'ABAE, qui est une personne morale de droit public chargée de l'exercice d'une mission de service public et dont le financement est assuré par les crédits inscrits au budget général de la Région. Cette dérogation aurait également une portée tout à fait limitée, puisqu'elle ne s'applique qu'à la situation de l'ABAE. Enfin, l'incidence serait marginale en ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale en matière de droit des sociétés et de droit commercial, dès lors qu'elle ne porte que sur un nombre limité de dispositions applicables, à savoir celles que contient la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises.

A.7.3. Le GERFA répond qu'il ne s'agit pas d'un organisme d'intérêt public, raison pour laquelle il y a lieu d'être particulièrement vigilant. À son estime, la théorie des pouvoirs implicites ne peut s'appliquer au cas d'espèce. La loi du 31 janvier 2009 garantit une protection de la société, notamment par ses dispositions sur la réorganisation judiciaire. Le GERFA ajoute que la société anonyme ne dispose pas, en l'espèce, de la garantie de la Région et n'est nullement à l'abri d'aléas de gestion, d'une réduction de la dotation ou de la suspension de cette dernière.

A.7.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que l'ABAE est bien un organisme d'intérêt public et renvoie, pour le surplus, aux arguments développés dans son mémoire.

- B -

B.1. L'ASBL « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative, GERFA » (ci-après : le GERFA) et quatre agents statutaires des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demandent l'annulation des articles 3, § 1er, 4, § 4, et 19, §§ 1er, 2 et 4, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mai 2017 « portant création de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise », qui disposent :

« Art. 3. § 1er. Afin de réaliser les objectifs définis par l'ordonnance, le Gouvernement est autorisé à constituer une société anonyme de droit public à finalité sociale, dotée de la personnalité juridique, dénommée Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise, en abrégé ' ABAE ', dont l'objet social est défini à l'article 7.

[...]

Art. 4. [...]

[...]

§ 4. L'Agence n'est pas soumise aux dispositions de la loi du 31 janvier 2009 sur la continuité des entreprises.

[...]

Art. 19. § 1er. Le conseil d'administration de l'Agence fixe le plan de personnel et le statut administratif et pécuniaire du personnel. Dans le respect des dispositions impératives de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, le conseil d'administration de l'Agence est habilité à régler la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel.

§ 2. Les membres du personnel statutaire et contractuel de l'Administration affectés au service Bruxelles Invest & Export (BI&E) sont transférés à l'Agence.

[...]

§ 4. Les modalités de transfert du personnel dont question aux §§ 2 et 3, sont déterminées dans le respect du principe du maintien des droits acquis et du maintien des conditions de travail, résultant des relations de travail individuelles et collectives ».

B.2.1. L'ordonnance attaquée s'inscrit dans le cadre d'une large réforme des structures et outils économiques bruxellois visant à la mise en œuvre efficace d'une politique économique ambitieuse reposant sur le *Small Business Act* adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 30 juin 2016. Dans cette perspective, ce dernier a décidé de mettre en œuvre de grands principes, tels que « structurer le soutien au développement économique et aux entreprises à travers la constitution de trois pôles centrés autour des trois métiers suivants et dans lesquels l'ensemble des acteurs (publics, privés et académiques) inscrivent leurs actions : a) conseil et accompagnement, b) financement, c) localisation et développement d'infrastructures » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-493/1, p. 2).

B.2.2. Le législateur ordonnancier a estimé qu'il était fondamental de regrouper les organismes offrant des services d'utilité publique aux candidats entrepreneurs et aux entreprises, afin de constituer le pôle de conseil et d'accompagnement. L'exposé des motifs mentionne :

« Plusieurs organismes se sont en effet développés au fil du temps, adaptant leurs missions de soutien aux entreprises au fur et à mesure des nouveaux enjeux rencontrés par l'économie bruxelloise. En conséquence, des doublons se sont créés, des redondances ont vu le jour et une dispersion des efforts et des moyens publics a caractérisé la politique économique de la Région.

La multiplicité des acteurs de ce secteur complique la coordination de leurs missions, et partant, constitue un obstacle à la mise en œuvre d'une politique régionale économique cohérente et performante.

Par ailleurs, les modalités de gouvernance de ces différents instruments ayant évolué au fil des législatures, elles ne permettaient plus au Gouvernement bruxellois d'assurer un contrôle et un pilotage adéquat des missions exercées par les différents organismes.

Afin de constituer le pôle ' conseil et accompagnement ', le Gouvernement a chargé le Ministre de l'Économie et la secrétaire d'État au Commerce extérieur de procéder à l'intégration de l'Agence régionale du commerce (' Atrium '), de l'Agence bruxelloise pour l'entreprise (' Impulse '), qui sont des associations sans but lucratif de droit privé et de Brussels Invest & Export (' BI&E '), qui est un département du Service public régional de Bruxelles, au sein d'une nouvelle structure unique, dotée de la personnalité morale, dont la dénomination retenue est ' Agence bruxelloise pour l'accompagnement de l'entreprise ', ci-après ' l'Agence ' (article 3, § 1er, du projet).

L'intention est ainsi de regrouper les organismes précités, tant en vue d'une plus grande efficacité administrative que dans l'intérêt des usagers, au sein d'une nouvelle structure intégrée à laquelle les activités, les moyens et le personnel des organismes précités pourront être transférés » (*ibid.*, p. 3).

Quant au désistement

B.3.1. Par lettre recommandée à la poste le 10 décembre 2018, les quatre agents statutaires des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont fait savoir à la Cour qu'ils souhaitaient se désister de leur recours.

B.3.2. Rien ne s'oppose, en l'espèce, à ce que la Cour décrète ce désistement.

Quant à l'intérêt du GERFA

B.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste l'intérêt à agir du GERFA.

B.4.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.3. D'après l'article 2 de ses statuts, l'association « a pour objet d'étudier et de promouvoir la réforme des services publics dans le sens le plus large du terme, ainsi que de défendre et de promouvoir les intérêts moraux et matériels de tous les fonctionnaires et agents des services publics d'expression française, qu'ils soient ou non régis par un statut syndical et quelle que soit la nature juridique du lien avec la personne publique (statut, contrat, subvention-traitement), et l'application correcte des normes constitutionnelles, légales et réglementaires qui les régissent ».

L'ordonnance attaquée vise la constitution d'une société anonyme de droit public à finalité sociale, dotée de la personnalité juridique, qui, sauf les dérogations prévues, est soumise au Code des sociétés et vers laquelle sont transférés les membres du personnel statutaire et contractuel du service public régional de Bruxelles (ci-après : le SPRB) affectés au service Bruxelles Invest & Export (ci-après : le BI&E).

B.4.4. L'ordonnance attaquée est dès lors susceptible d'affecter le but statutaire de la partie requérante et l'intérêt collectif qu'elle défend. Cette partie dispose donc de l'intérêt requis.

Quant au fond

B.5. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

B.6. Le deuxième moyen est pris de la violation, par l'article 19, § 1er, de l'ordonnance attaquée, de l'article 87, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), ainsi que de l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989).

L'article 19, § 1er, précité, attribue au conseil d'administration de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (ci-après : l'ABAE) la compétence de fixer le statut, les cadres et les nominations de son personnel, alors que cette prérogative appartiendrait au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu des règles répartitrices de compétences visées au moyen.

B.7.1. L'article 87, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« § 2. Chaque Gouvernement fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations. Ce personnel est recruté par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'Etat.

Il prête serment, conformément aux dispositions légales, entre les mains de l'autorité que le Gouvernement désigne à cet effet.

§ 3. Les Communautés et les Régions fixent les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire, à l'exception des règles relatives aux pensions. En matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'Etat ».

L'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose :

« § 1. L'article 87 de la loi spéciale est applicable, moyennant les adaptations nécessaires, à la Région de Bruxelles-Capitale à partir du moment où le Gouvernement a repris les services et le personnel visés au § 2 du présent article.

[...] ».

B.7.2. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour l'économie, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui a été rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, elle peut, en cette matière, créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises et leur accorder la personnalité juridique.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose en effet :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

B.7.3. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 concernent le personnel de l'administration des communautés et des régions, et non celui des organismes qu'elles sont autorisées à créer en application de l'article 9 de la même loi spéciale.

B.8. En créant l'ABAE, le législateur ordonnancier a exercé les compétences qui lui sont reconnues par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Comme il ressort de l'article 3 de l'ordonnance attaquée, l'ABAE est une société anonyme de droit public à finalité sociale qui dispose d'une personnalité juridique propre. Les membres du personnel qui y sont transférés ne sont plus membres du personnel des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que l'article 87, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne leur est pas applicable.

B.9. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.10. Le troisième moyen est dirigé contre le paragraphe 1er, deuxième phrase, et contre le paragraphe 2 de l'article 19 de l'ordonnance attaquée. Il est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, au motif que l'article 19 porterait atteinte à la nécessité du consentement des travailleurs et à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, alors que cette matière relèverait du droit du travail et donc de la compétence de l'autorité fédérale.

B.11. L'article 19 attaqué est commenté comme suit, dans l'exposé des motifs :

« En ce qui concerne le personnel contractuel de BI&E, le transfert implique un changement d'employeur qui requiert leur accord exprès et la conclusion d'un nouveau contrat ou d'un avenant à leur contrat initial (avis de la SLCE n° 54.701/2 du 11 décembre 2013).

Les modalités seront déterminées dans le respect du principe de la concertation sociale, du principe du maintien des droits acquis et des conditions de travail, résultant des relations de travail individuelles et collectives » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-493/1, p. 18).

Le secrétaire d'État a ajouté, lors des discussions au sein de la commission compétente :

« [...] la passation d'un nouveau contrat de travail en vue du transfert d'agents de BI&E à l'agence n'emportera aucun coût. Un tel transfert, dans le respect des droits acquis, ne se ferait qu'avec l'accord de l'agent concerné. En cas de refus, ce dernier continuera à travailler au SPRB » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016/2017, A-493/2, p. 25).

Il ressort de ce qui précède que, contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, l'article 19 de l'ordonnance attaquée ne porte pas atteinte à la nécessité du consentement des membres du personnel contractuel qui sont transférés à l'ABAE. Ainsi donc, l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2017 portant transfert de personnel du SPRB vers l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise, pris en application de l'ordonnance attaquée, prévoit que le transfert des membres du personnel bénéficiant d'un contrat de travail est subordonné à leur accord exprès et à la conclusion d'un nouveau contrat de travail reprenant l'ensemble des anciennetés acquises sur la base de leur contrat de travail initial. La circonstance que les faits démentiraient cette affirmation ne relève pas de la compétence de la Cour, qui ne peut examiner que la compatibilité des dispositions de nature législative avec la Constitution, et non la manière dont celles-ci sont appliquées.

B.12. Comme il ressort du texte même de l'article 19, § 1er, le législateur ordonnancier n'a nullement entendu déroger aux règles qui régissent le droit du travail, puisqu'il a prévu que le conseil d'administration de l'ABAE est habilité à régler la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, dans le respect des règles impératives de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

B.13. Le troisième moyen n'est pas fondé.

B.14. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'article 19, § 4, de l'ordonnance attaquée. En prévoyant que les modalités de transfert du personnel vers l'ABAE « sont déterminées dans le respect du principe du maintien des droits acquis », le législateur ordonnancier réglerait la matière des pensions. Or, selon la partie requérante, cette matière relèverait de la compétence de l'autorité fédérale.

B.15. Comme il est dit en B.7.3, sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés et les régions sont compétentes pour régler le statut du personnel des services décentralisés, des établissements et des entreprises qui dépendent d'elles, y compris les pensions.

B.16. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

B.17. Le cinquième moyen fait grief à l'article 3, § 1er, de l'ordonnance attaquée d'habiliter le Gouvernement à constituer l'ABAE, alors que l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 réserveraient au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale la compétence de régler la création, la composition, le fonctionnement et le contrôle des organismes et entreprises créés par la Région.

B.18. Il ressort tant de l'intitulé de l'ordonnance que de son article 3 que c'est bien le législateur ordonnancier qui est à l'origine de la création de l'ABAE et qui lui a conféré la personnalité juridique.

B.19. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

B.20. Le sixième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3 (lire : alinéa 5), 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'article 4, § 4, de l'ordonnance attaquée, en ce qu'il prévoit l'inapplicabilité de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises.

B.21. La loi du 31 janvier 2009 précitée a été abrogée par l'article 71 de la loi du 11 août 2017 « portant insertion du Livre XX ' Insolvabilité des entreprises ', dans le Code de droit économique, et portant insertion des définitions propres au livre XX, et des dispositions d'application au Livre XX, dans le livre I du Code de droit économique », à dater du 1er mai 2018, date d'entrée en vigueur de la loi (article 76).

B.22. L'abrogation de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises est postérieure à l'adoption de l'ordonnance attaquée, de sorte que le législateur ordonnancier n'aurait pu en tenir compte. La disposition attaquée doit dès lors être contrôlée au regard des règles répartitrices de compétences qui étaient applicables au moment où elle a été adoptée.

B.23. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'à supposer que l'article 4, § 4, attaqué, porte sur des dispositions de droit relatives à une matière pour laquelle les régions ne sont pas compétentes, il y aurait lieu d'appliquer la théorie des pouvoirs implicites.

B.24. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'autorité fédérale est seule compétente pour le droit commercial et pour le droit des sociétés.

B.25.1. Le législateur ordonnancier a justifié le choix de la forme juridique d'une société anonyme par la sécurité juridique qu'impliquait le fait d'inscrire l'ABAE dans le cadre juridique éprouvé et familier du Code des sociétés, ainsi que par l'autonomie qui était nécessaire à celle-ci pour l'exercice de ses missions.

Quant à la finalité sociale de la société anonyme, les travaux préparatoires mentionnent :

« Pour en revenir à la question de la forme sociale, dans la mesure où l'Agence n'est pas vouée à l'enrichissement de son actionnaire unique, elle peut, comme société anonyme, revêtir la forme de société à finalité sociale, qui est un statut spécifique régi par les articles 661 et suivants du Code des sociétés auquel peuvent se soumettre les sociétés dotées de la personnalité juridique définies à l'article 2, § 2, du Code des sociétés, à l'exception des sociétés européennes et des sociétés coopératives européennes.

Parmi les spécificités qui caractérisent les sociétés à finalité sociale, celles-ci doivent notamment définir, en plus de leur objet social, un but social qui, en l'espèce, consistera à 'mettre en œuvre la politique régionale en matière de conseil et d'accompagnement individuel et collectif aux entreprises dans le cadre de ses missions de service public telles que définies à l'article 7 de l'ordonnance, et, le cas échéant, précisées dans son contrat de gestion conclu avec le Gouvernement ' (article 5, § 1er, du projet) » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-493/1, p. 5).

B.25.2. Lors des discussions au sein de la commission compétente, le ministre chargé de l'Économie a expliqué le choix de la forme juridique d'une société anonyme à finalité sociale en ces termes :

« Il a dû tenir compte de la disparité des formes juridiques des organismes qui seront à la source de l'agence : deux ASBL et un département du Ministère, le SPRB. Il fallait trouver l'instrument idoine pour réunir ces trois entités, avec des personnes sous contrat de travail et d'autres sous statut de fonctionnaire. La forme juridique choisie n'est pas inédite, car la Société du Logement (SLRB), la Société bruxelloise de Gestion de l'Eau (SBGE), Citeo, l'Agence de stationnement, la Coopération technique belge ou encore Bozar sont autant de sociétés anonymes à finalité sociale. La société est de droit public, pour assurer sa responsabilité vis-à-vis du gouvernement et du Parlement. Cette forme offre en outre la flexibilité voulue par le monde économique.

Le ministre ajoute que le transfert des actifs des entités existantes à un OIP de type B aurait exigé la dissolution des entités d'origine avant la constitution de l'OIP. Vu l'ampleur des actifs d'Atrium et d'Impulse, le gouvernement ne peut se permettre un tel hiatus juridique. Au contraire, la société créée par le projet d'ordonnance jouira d'une cession d'universalité à titre gratuit, avant la dissolution des trois entités précédentes. Exposer le personnel d'Atrium, d'Impulse et de BI&E, qui est une partie des actifs considérés, à l'incertitude d'un hiatus, fût-ce de quelques jours, aurait vraisemblablement mené à un blocage » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-493/2, pp. 24-25).

B.25.3. Le législateur ordonnancier a justifié plusieurs dérogations au Code des sociétés prévues par l'ordonnance attaquée par le recours aux pouvoirs implicites, tels qu'ils sont consacrés par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 :

« Le choix de la société anonyme à finalité sociale étant justifié, force est de constater que le caractère public de l'Agence et, plus particulièrement, la circonstance qu'elle ne peut comporter qu'un seul actionnaire, c'est-à-dire la Région de Bruxelles-Capitale, rend nécessaire quelques dérogations au Code des sociétés et ce, afin d'éviter des contradictions ou des incohérences avec le droit applicable aux sociétés anonymes en général et aux sociétés à finalité sociale en particulier. Ces dérogations, prévues à l'article 4, § 2, du projet d'ordonnance, sont précisées en détail dans le commentaire des articles de l'ordonnance.

En l'espèce, ces dérogations prévues par le projet d'ordonnance sont nécessaires en raison de l'actionnariat unique de l'Agence (dérogations aux articles 454, 4°, 646 et 661, § 1er, 4°, 7° et 8°, du Code des sociétés) ou pour éviter que sa dissolution ne soit poursuivie par un tiers intéressé (dérogations aux articles 634, 666 et 667 du Code des sociétés), ce qui mettrait en péril la continuité des missions de service public de l'Agence et la sécurité juridique que l'ordonnance souhaite lui attacher.

Les dérogations prévues par le projet se prêtent par ailleurs à un régime différencié en raison de la situation particulière de l'Agence, qui ne comportera qu'un seul actionnaire, en l'espèce la Région, celle-ci étant également la principale source de financement de l'Agence et celle qui exercera sur elle la tutelle administrative à l'intervention de deux commissaires du Gouvernement. Un régime différencié se justifie d'autant plus que les dérogations prévues par l'ordonnance en projet n'ont vocation à s'appliquer strictement qu'à l'Agence et n'ont donc qu'une portée extrêmement limitée.

Enfin, l'incidence des dérogations revêt un caractère marginal dans la mesure où les dérogations ne portent que sur un nombre très limité de dispositions applicables, en général aux sociétés anonymes et, en particulier, aux sociétés à finalité sociale et ce pour tenir compte de l'actionnariat unique de l'Agence ou afin de garantir la continuité des missions de service public qui lui sont dévouées » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-493/1, pp. 7-8).

B.25.4. En réponse à une remarque formulée par la section de législation du Conseil d'État, il est encore précisé, dans l'exposé des motifs, à propos de l'article 4 de l'avant-projet d'ordonnance :

« Les autres dispositions de cet article visent à refléter le caractère de droit public de l'Agence. Pour autant que de besoin, il faut avoir à l'esprit que l'Agence sera exclue du champ d'application de la législation sur les faillites puisque son application s'opposerait au principe de continuité du service public.

Le statut juridique de l'Agence est pour le surplus complété afin de lui permettre de disposer d'un cadre juridique adapté à la réalisation de ses missions de service public » (*ibid.*, p. 12).

B.26. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.25, le législateur ordonnancier a opté pour une société anonyme à finalité sociale, compte tenu de ce que l'ABAE ne comporte qu'un seul actionnaire et est chargée d'une mission de service public dans le cadre de la mise en œuvre de la politique régionale en matière de conseil et d'accompagnement aux entreprises, un secteur qui requiert aussi qu'une certaine autonomie lui soit reconnue. C'est ainsi qu'il a considéré devoir déroger à certaines dispositions applicables en droit des sociétés qu'il estimait incompatibles avec la situation particulière de l'ABAE, comme la loi du 31 janvier 2009 sur la continuité des entreprises.

B.27. Ce faisant, le législateur ordonnancier a touché à la compétence relative au droit commercial et au droit des sociétés qui a été réservée à l'autorité fédérale. Sur ce point, le législateur ordonnancier doit dès lors justifier son intervention en recourant aux compétences implicites. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, autorise la Région de Bruxelles-Capitale à adopter des dispositions juridiques réglant une matière fédérale, pour autant que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice de ses compétences, que cette matière se prête à un règlement différencié et que son incidence sur la matière fédérale ne soit que marginale.

B.28.1. Le législateur ordonnancier a pu considérer qu'en ce qui concerne l'application de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises, la dérogation contestée au droit des sociétés se justifie par la nécessité de garantir la continuité du service public assuré par l'ABAE. Cette disposition peut donc être jugée nécessaire pour l'exercice des compétences qu'il a, en matière économique, sur la base de l'article 6, § 1er, VI, et de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.28.2. Il ressort des travaux préparatoires que la matière se prête à un régime différencié. En effet, la dérogation ainsi réglée concerne uniquement l'ABAE.

Enfin, l'incidence sur la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne le droit commercial et le droit des sociétés est marginale, étant donné que l'article 4, § 4, attaqué, ne touche pas au droit commun des sociétés, ni ne modifie de manière générale le règlement d'application en ce qui concerne la continuité des entreprises, mais vise seulement une unique personne morale de droit public.

B.29. Il est donc satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur ordonnancier n'a pas excédé sa compétence.

B.30. Le sixième moyen n'est pas fondé.

B.31. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 19, § 2, de l'ordonnance attaquée, en ce que cet article vise uniquement le personnel statutaire et le personnel contractuel affectés au BI&E, à l'exclusion des autres agents du SPRB. Le transfert des membres du personnel concerné d'un ministère vers une société anonyme de droit public à finalité sociale ne permettrait pas de garantir leurs droits acquis, constituerait une régression compte tenu du faible capital de la société, et priverait les agents concernés de la possibilité de choisir d'être maintenus dans une structure publique centrale.

B.32.1. Comme il ressort de l'article 19, § 4, de l'ordonnance attaquée, les modalités du transfert du personnel, tant contractuel que statutaire, vers l'ABAE ont été déterminées par elle dans le respect du principe du maintien des droits acquis et du maintien des conditions de travail résultant des relations de travail individuelles et collectives.

L'exposé des motifs précise :

« S'agissant du personnel statutaire de BI&E, ce transfert interviendra d'office et sera réalisé de manière classique (à l'intervention d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale). En ce qui concerne le personnel contractuel de BI&E, le transfert implique un changement d'employeur qui requiert leur accord exprès et la conclusion d'un nouveau contrat ou d'un avenant à leur contrat initial (avis de la SLCE n° 54.701/2 du 11 décembre 2013).

Les modalités seront déterminées dans le respect du principe de la concertation sociale, du principe du maintien des droits acquis et des conditions de travail, résultant des relations de travail individuelles et collectives.

Le Gouvernement peut également adopter des mesures exceptionnelles et transitoires au profit du personnel statutaire et contractuel de BI&E transféré à l'Agence. Le personnel statutaire de BI&E bénéficiera ainsi pour une durée indéterminée du droit à la mobilité intrarégionale suivant l'arrêté du 27 mars 2014 fixant le régime de mobilité au sein de certaines institutions de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-493/1, p. 18).

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2017 portant transfert de personnel du SPRB vers l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise, pris en application de l'ordonnance attaquée, prévoit que les membres du personnel concernés sont transférés d'office en leur qualité et dans leur grade ou dans un grade équivalent au sein des services de l'ABAE. Ils conservent leur rémunération ou traitement, leur ancienneté administrative, les indemnités, primes et autres avantages dont ils bénéficiaient avant leur transfert (article 2). Le transfert des membres du personnel bénéficiant d'un contrat de travail est subordonné à leur accord exprès et à la conclusion d'un nouveau contrat de travail reprenant l'ensemble des anciennetés acquises sur la base de leur contrat de travail initial (article 3). Les membres du personnel stagiaires et statutaires transférés continuent également à bénéficier du régime de mobilité, conformément aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 fixant le régime de mobilité au sein de certaines institutions de la Région de Bruxelles-Capitale ou de toutes autres dispositions qui viendraient à les remplacer (article 7).

B.32.2. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.2, le législateur ordonnancier a entendu rationaliser les efforts et les moyens publics déployés pour le soutien aux entreprises, en constituant un pôle « conseil et accompagnement », notamment par la création d'une structure intégrée qui rassemble deux associations et le BI&E, qui est un département du SPRB.

Il n'est pas sans justification raisonnable de prévoir, à cet effet, un transfert des membres du personnel affectés à ce département vers la nouvelle structure créée.

B.33. Le premier moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- décrète le désistement visé en B.3;

- 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 19 juin 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût