

Numéro du rôle : 358
Arrêt n° 8/93 du 27 janvier 1993

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 181, alinéa 5, du décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 « betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap » (relatif aux universités dans la Communauté flamande), introduit par Karel Schelstraete et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Delva et D. André, et des juges F. Debaedts, H. Boel, L. François, P. Martens et Y. de Wasseige, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

Par requête du 6 janvier 1992, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste portant la même date, un recours en annulation de l'article 181, alinéa 5, du décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 "betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap" (relatif aux universités dans la Communauté flamande) (*Moniteur belge* du 4 juillet 1991) a été introduit par :

1. Karel Schelstraete, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Waasmunster, Vinkenlaan 1;
2. Emmanuel Moerman, agrégé de faculté à l'Université de Gand, demeurant à Sint-Martens-Latem, Forestierspad 4;
3. Michel Hanssens, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Grembergen-Termonde, Steenweg van Grembergen 33;
4. Magdalena Rysselaere, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Zwijnaarde, Victor Loreinstraat 21;
5. Agnès Segers, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Gand, Sint-Katlijnestraat 15;
6. Michel Vanhoorne, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Gand, Gordunakaai 7 ;
7. Antoon Verhoeve, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Vinderhoute, Bergstraat 17 ;
8. Rafaël Van Oye, chef de travaux à l'Université de Gand, demeurant à Ostende, J. Declerckstraat 13.

Par la même requête, la suspension de la disposition décrétole précitée était également demandée. Par son arrêt n° 8/92 du 11 février 1992 (*Moniteur belge* du 25 mars 1992), la Cour a rejeté cette demande de suspension.

II. La procédure

Par ordonnance du 7 janvier 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs F. Debaedts et L. François ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 15 janvier 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 janvier 1992.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 27 février 1992.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste du 18 mars 1992.

Les requérants ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 15 avril 1992.

Par ordonnances des 18 juin et 8 décembre 1992, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 6 janvier et 6 juillet 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par décision du 15 septembre 1992, le siège a été complété par le juge Y. de Wasseige, eu égard à la cessation de fonction du président I. Pétry.

Par ordonnance du 25 novembre 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 décembre 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 25 novembre 1992.

A l'audience du 17 décembre 1992 :

- ont comparu :

. Me W. Debeuckelaere, avocat du barreau de Gand, pour les parties requérantes précitées;

. Monsieur J. Defever, fonctionnaire au ministère de la Communauté flamande, département de l'enseignement, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, Bruxelles;

- les juges-rapporteurs F. Debaedts et L. François ont fait rapport;

- l'avocat et le fonctionnaire précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Disposition attaquée*

En vertu de l'article 181, alinéa 5, du décret du 12 juin 1991, les membres du personnel scientifique nommés à titre définitif des universités qui, dans le cadre des articles 190 à 192 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, ont arrêté un plan d'assainissement ou de restructuration ne peuvent être classés par les autorités universitaires dans un des grades du personnel académique autonome s'ils ont atteint l'âge de 55 ans au moment de l'entrée en vigueur du décret, et ce contrairement aux membres du personnel scientifique nommés à titre définitif des autres universités (article 181, alinéa 1er, du décret du 12 juin 1991).

IV. *En droit*

A.1.1. Dans un moyen unique, les parties requérantes dénoncent la violation du principe d'égalité formulé aux articles 6 et 6bis de la Constitution, à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

A.1.2. Les parties requérantes estiment que les membres du personnel scientifique nommés à titre définitif de l'Université de Gand qui atteignent l'âge de soixante ans au cours de la période comprise entre le 1er octobre 1991 et le 30 septembre 1996 et ne peuvent être classés dans le personnel académique autonome sont traités de manière inégale par rapport aux membres du personnel scientifique nommés à titre définitif qui sont moins âgés qu'eux ou appartiennent à une autre université.

A.1.3. Bien qu'elles admettent que l'assainissement financier de l'Université de Gand constitue en soi un but légitime, susceptible de justifier un traitement distinct, les parties requérantes considèrent que cet objectif d'assainissement n'est pas réalisé par le traitement inégal dénoncé. De plus, la mesure contestée est dépourvue, précisent les parties requérantes, de toute justification objective ou de tout caractère adéquat.

Les parties requérantes observent d'abord que les autorités universitaires disposent d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer quels membres du personnel scientifique nommés à titre définitif seront admis parmi le personnel académique autonome, en sorte que cette admission n'est nullement automatique; lorsqu'elles exercent ce pouvoir, les autorités universitaires doivent également se fonder sur des considérations concernant l'équilibre financier de l'université, si bien que la disposition attaquée était superflue et inutile dans l'optique d'un assainissement financier de l'université.

Les parties requérantes contestent ensuite que la disposition entreprise soit génératrice d'une économie réelle. Elles soulignent qu'un classement dans le personnel académique autonome n'a aucune influence sur le traitement, et que l'intéressé devra assumer des tâches d'enseignement et/ou de recherche, en sorte que ces tâches ne devront plus être accomplies par d'autres membres du personnel académique autonome. Même si une économie financière limitée pouvait être démontrée, elle serait à ce point minime ou marginale qu'elle ne pourrait justifier la discrimination dénoncée.

A.1.4. Enfin, les parties requérantes font valoir que, même si le traitement inégal pouvait être justifié en soi, il subsisterait malgré tout une discrimination dès lors que le législateur décrétoal aurait pu atteindre le même objectif sans les priver de la possibilité de développer leur carrière sur les plans académique et intellectuel. En effet, il aurait été possible de maintenir l'âge de la retraite à soixante ans pour ceux qui, en tant que membres du personnel scientifique nommés à titre définitif, seraient soumis aux mesures d'assainissement mais néanmoins incorporés dans le personnel académique autonome.

A.2.1. Dans son mémoire en réponse, l'Exécutif flamand conteste en

premier lieu la thèse des requérants selon laquelle la mesure attaquée serait superflue quant au but que l'autorité universitaire doit pouvoir atteindre, à savoir l'assainissement des finances de l'université. L'absence de la disposition entreprise aurait pour conséquence, poursuit l'Exécutif, qu'en cas de classement parmi le personnel académique autonome, les membres du personnel concernés ne pourraient plus être mis d'office à la retraite à l'âge de soixante ans, ce qui compromettrait l'assainissement recherché.

A.2.2. A l'argument des requérants selon lequel la disposition attaquée n'entraînerait pas d'économies réelles puisque les charges d'enseignement devront être assumées par d'autres membres du personnel, l'Exécutif oppose que celle-ci engendre une économie dans la mesure où, pour les membres du personnel qui sont visés par cette disposition, l'université ne devra supporter aucun traitement pendant cinq ans étant donné que les intéressés partent à soixante ans au lieu de soixante-cinq et ne peuvent être remplacés.

A.2.3. Enfin, pour ce qui est de la thèse des requérants selon laquelle la mesure litigieuse ne serait pas proportionnée au but poursuivi, l'Exécutif répond que cette mesure n'interdit pas à l'université de nommer les membres du personnel concernés à un grade du personnel académique autonome, en cas de vacance d'emploi.

A.3.1. Dans la partie de leur mémoire en réponse intitulée « Données factuelles », les requérants s'étendent très largement sur le rapport qui existe entre la loi-programme du 29 décembre 1990 et la disposition attaquée.

Pour l'Exécutif flamand, le fondement juridique permettant aux autorités universitaires de procéder à des mises à la pension anticipée dans le cadre d'un plan d'assainissement ou de restructuration est fourni par les articles 190 à 192 de la loi-programme précitée et non par le décret attaqué. Selon les requérants, par contre, c'est le décret entrepris qui constitue le fondement juridique pour décider la mise à la pension anticipée qu'ils contestent. La loi-programme leur a simplement ouvert le droit à une intervention de la sécurité sociale par le biais des droits à la pension anticipée. A défaut de cette disposition, le décret ferait qu'ils émargent au chômage ou à l'aide sociale.

Les requérants concluent que l'autorité fédérale n'avait pas le pouvoir et n'a jamais eu l'intention de créer cette faculté de mise à la pension anticipée qu'ils attaquent. Seul le Conseil flamand est habilité à l'instaurer, sur la base de sa compétence en matière d'enseignement.

A.3.2. Les requérants traitent également de la répartition des compétences entre pouvoirs législatif et exécutif en cette matière, de la compétence de l'université pour la mise à la pension anticipée et de la compétence y relative de l'Exécutif flamand.

A.3.3. En ce qui concerne le fond de l'affaire, les requérants répètent que la disposition entreprise viole le principe d'égalité.

Les requérants contestent le point de vue de l'Exécutif flamand selon lequel la disposition attaquée « vise à préserver l'assainissement ». Les emplois à pourvoir dans le cadre du personnel académique autonome (ZAP) sont limités, et l'université ne peut y nommer moins ou plus de membres selon que la disposition attaquée demeure ou non en vigueur.

Les requérants doutent aussi que la disposition entreprise conduise nécessairement à un assainissement par le fait que le personnel désengagé ne pourrait plus être remplacé. A leur estime, aucune réglementation n'empêche ce remplacement.

Enfin, les requérants évoquent la thèse adoptée par la Cour dans l'arrêt de suspension - et partagée par l'Exécutif flamand - selon laquelle le législateur décrétole n'aurait pas le pouvoir de prendre les mesures suggérées par eux étant donné que des mesures de ce type exigeraient une adaptation de la loi-programme du 29 décembre 1990, qui n'est pas de la

compétence du législateur décrétoal. Selon les requérants, le législateur décrétoal est cependant seul compétent pour déterminer à quel âge il peut être mis fin au statut actif du personnel enseignant.

B.1. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.2. Le législateur décrétoal peut légitimement contribuer à la poursuite d'un objectif d'assainissement de la situation des universités confrontées à des difficultés financières. Dans cette perspective, il peut adopter des dispositions décrétoales de nature à éviter que le nouveau statut des membres du personnel des universités compromette la réalisation des plans d'assainissement existants.

Le législateur décrétoal a donc pu édicter une disposition qui soit uniquement applicable aux membres du personnel scientifique nommés à titre définitif des universités pour lesquelles un plan d'assainissement ou de restructuration est en vigueur. La distinction qui est de surcroît établie entre les membres du personnel de ces universités selon qu'ils ont atteint ou non l'âge de 55 ans au moment de l'entrée en vigueur du décret entrepris trouve son fondement dans le fait que les mesures d'assainissement sont précisément applicables à cette catégorie de membres du personnel.

C'est pour ceux-ci qu'en raison notamment de leur ancienneté, les conséquences sociales d'un désengagement

forcé peuvent être tempérées par l'effet des règles relatives aux pensions.

B.3. Les parties requérantes allèguent cependant que les mesures attaquées ne sont pas adéquates au but poursuivi et que les moyens utilisés ne se trouvent pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec ce but.

B.3.1.a. Elles font valoir en premier lieu que les autorités universitaires ne sont pas tenues de classer parmi le personnel académique autonome tous les membres du personnel scientifique nommés à titre définitif, mais disposent au contraire d'une liberté d'appréciation leur permettant de tenir également compte de considérations relatives à la situation financière de l'université.

La Cour observe que les mesures d'assainissement, par lesquelles le législateur décréteil entend justifier la distinction faite dans la disposition entreprise, prévoient le désengagement total, à l'âge de soixante ans, de tous les membres du personnel scientifique nommés à titre définitif qui atteignent cet âge au cours de la période comprise entre le 1er octobre 1991 et le 30 septembre 1996. Leur classement dans le personnel académique autonome aurait pour conséquence qu'ils ne pourraient plus être contraints de prendre leur pension à l'âge de soixante ans, étant donné que les articles 190 à 192 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales ne sont pas applicables au personnel académique autonome. De la sorte, l'assainissement des universités connaissant des difficultés financières serait compromis. La disposition attaquée, qui entend éviter cette conséquence, contient donc bien une mesure susceptible de permettre d'atteindre le but fixé.

B.3.1.b. Les parties requérantes soutiennent par ailleurs que, si elles avaient été classées dans le personnel académique autonome, elles auraient dû assumer des charges

d'enseignement qui doivent à présent être exercées par d'autres membres du personnel académique autonome, de sorte que l'interdiction de les classer parmi ce personnel n'entraînerait pas d'économie réelle.

L'élément invoqué par les requérants ne paraît pas constituer un obstacle à la réalisation du but poursuivi par la disposition entreprise, qui est d'assurer l'efficacité des mesures d'assainissement pour certaines universités.

La disposition attaquée est de nature à permettre une économie réelle lorsqu'un membre du personnel scientifique nommé à titre définitif qui, en raison de son âge, n'est pas concerné par les mesures d'assainissement fait l'objet d'un classement dans le personnel académique autonome en lieu et place d'un membre effectivement concerné par lesdites mesures.

Alors que le membre du personnel scientifique nommé à titre définitif auquel les mesures d'assainissement ne sont pas applicables ne peut de toute façon, qu'il soit classé ou non dans le personnel académique autonome, être contraint de prendre sa pension avant l'âge de soixante-cinq ans, il n'en ira pas de même pour un membre du personnel scientifique nommé à titre définitif qui est effectivement soumis aux mesures d'assainissement.

Dès lors, en disposant que les membres du personnel scientifique nommés à titre définitif auxquels sont applicables les mesures d'assainissement prises en vertu des articles 190 à 192 de la loi du 29 décembre 1990 ne peuvent être classés dans le personnel académique autonome, le législateur décrétoal a entendu garantir le désengagement de personnel par la mise à la pension obligatoire à soixante ans. Ce faisant, il a réellement pris une mesure susceptible de contribuer à l'assainissement de la situation financière de certaines universités.

B.3.2. Les parties requérantes soutiennent en outre que le moyen utilisé par la disposition entreprise - impossibilité de classement dans le personnel académique autonome - n'est pas proportionné au but poursuivi, à savoir garantir l'assainissement financier des universités pour lesquelles un plan d'assainissement ou de restructuration est applicable : le législateur décrétoal aurait tout aussi bien pu décider que l'âge de la pension est maintenu à soixante ans pour ceux qui ont été classés dans le personnel académique autonome mais qui étaient précédemment soumis aux mesures d'assainissement.

La Cour relève qu'une mise à la pension obligatoire à soixante ans des membres du personnel académique autonome nécessiterait une adaptation des articles 190 à 192 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales. Il appert toutefois de l'article 59*bis*, § 2, 2°, c), de la Constitution que le législateur décrétoal n'est pas compétent pour modifier ces articles. La solution suggérée par les requérants n'était donc pas réalisable.

La mesure prise serait certainement disproportionnée à l'objectif poursuivi s'il en résultait que l'Université de Gand ne pourrait en aucun cas confier une charge d'enseignement à une personne âgée de plus de cinquante-cinq ans et faisant ou ayant fait partie du personnel scientifique. Il va cependant de soi que la disposition entreprise interdit uniquement à une université de faire accéder un membre de son personnel scientifique nommé à titre définitif et âgé de plus de 55 ans à un grade du personnel académique autonome à la faveur du classement qu'elle établit discrétionnairement en application du premier alinéa de l'article 181 du décret du 12 juin 1991. La disposition attaquée n'enlève nullement à l'université la liberté de nommer cette personne à un grade du personnel académique autonome par suite d'une vacance.

B.4. Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée ne viole pas les articles 6 et 6*bis* de la Constitution.

B.5. Quand bien même il pourrait être admis que c'est en combinaison avec les articles 6 et 6*bis* de la Constitution que les requérants invoquent les dispositions du droit international auxquelles ils font référence, la Cour constate qu'ils ne puisent pas dans ces dispositions des arguments distincts de ceux qu'ils déduisent des articles 6 et 6*bis* précités. Le recours à ces dispositions ne saurait donc davantage conduire à l'annulation de la disposition attaquée.

Par ces motifs,

La Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 janvier 1993.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

J. Delva