

Numéro du rôle : 986
Arrêt n° 69/96 du 28 novembre 1996

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, posée par la Cour de cassation.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 20 septembre 1996 en cause de la « Katholieke Universiteit Leuven » contre l'Etat belge et la Communauté flamande, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires viole-t-il les articles 10, 11 et 24 (6, *6bis* et 17 anciens) de la Constitution en tant que la subvention annuelle qu'il prévoit au profit des institutions universitaires libres qu'il désigne est destinée au service des pensions des membres du personnel enseignant de ces institutions, admis à la retraite avant le 1er juillet 1971, à l'exclusion du service des rentes de survie, alors que, dans les universités d'Etat, celui-ci prend en charge ces pensions de survie ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour de cassation est saisie d'un pourvoi formé à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 14 décembre 1992; cet arrêt, confirmant la décision prise en première instance, déboute la « Katholieke Universiteit Leuven » du recours, qui visait à entendre condamner l'Etat belge

- au remboursement à l'appelante des subventions pour pensions de survie à concurrence de 57.401.959 francs qui ont été retenues sur les subventions pour les pensions de retraite afférentes aux années 1977 et suivantes;

- au remboursement à l'appelante de toutes les subventions échues depuis 1977 et à échoir pour les pensions de survie de membres du personnel enseignant de l'appelante mis à la retraite avant le 1er juillet 1971, qui sont fixées jusqu'en 1988 inclus, sous réserve d'augmentation, à 221.078.631 francs;

- au paiement des intérêts légaux sur les montants dus, calculés à partir des dates des mises en demeure citées.

L'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 prévoit qu'est accordée annuellement aux universités libres, notamment à la « Katholieke Universiteit Leuven », « une subvention exclusivement affectée au service des pensions des membres du personnel enseignant de ces institutions, admis à la retraite avant le 1er juillet 1971 ».

Retenant l'interprétation selon laquelle la subvention visée à l'article 38 précité ne couvre pas le service des rentes de survie, la Cour de cassation, en réponse à un moyen, interroge la Cour sur la conformité aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution de la différence de traitement qui serait ainsi créée entre les institutions universitaires libres et les universités d'Etat, pour lesquelles l'Etat prend en charge les pensions de survie.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 2 octobre 1996.

Par ordonnance du même jour, 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.

Par ordonnance du 9 octobre 1996, le président en exercice a complété le siège par le juge G. De Baets.

Le 16 octobre 1996, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport devant la Cour de ce qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt de réponse immédiate.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 octobre 1996.

L'Etat belge, représenté par le Premier ministre, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, et la Communauté flamande, représentée par son ministre communautaire de l'Enseignement et de la Fonction publique, Cité administrative de l'Etat, 1010 Bruxelles, ont introduit un mémoire justificatif commun par lettre recommandée à la poste le 28 octobre 1996.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Conclusions des juges-rapporteurs

A.1. Dans leurs conclusions, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pouvaient être amenés à proposer à la Cour de mettre fin à l'examen de l'affaire, en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, par un arrêt de réponse immédiate.

Mémoire justificatif

A.2. Dans leur mémoire du 28 octobre 1996, l'Etat belge et la Communauté flamande se rallient aux conclusions des juges-rapporteurs et demandent à la Cour de dire pour droit que l'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires ne viole pas les articles 10, 11 et 24 de la Constitution.

- B -

La question préjudicielle et la disposition en cause

B.1.1. La question préjudicielle posée par la Cour de cassation est formulée comme suit :

« L'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires viole-t-il les articles 10, 11 et 24 (6, *6bis* et 17 anciens) de la Constitution en tant que la subvention annuelle qu'il prévoit au profit des institutions universitaires libres qu'il désigne est destinée au service des pensions des membres du personnel enseignant de ces institutions, admis à la retraite avant le 1er juillet 1971, à l'exclusion du service des rentes de survie, alors que, dans les universités d'Etat, celui-ci prend en charge ces pensions de survie ? »

B.1.2. L'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires figure au titre II de la loi, en son chapitre II intitulé « Financement des éméritats et pensions du personnel enseignant », et dispose :

« A partir du 1er juillet 1971, il est accordé annuellement à la ' Vrije Universiteit Brussel ', à l' ' Université libre de Bruxelles ', à la ' Katholieke Universiteit te Leuven ', à l' ' Université catholique de Louvain ', aux ' Universitaire Faculteiten St.-Ignatius te Antwerpen ', aux ' Facultés universitaires St-Louis à Bruxelles - Universitaire Faculteiten St.-Aloysius te Brussel ', à la ' Faculté polytechnique de Mons ', à la ' Faculté universitaire catholique de Mons ' et aux ' Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur ' une subvention exclusivement affectée au service des pensions des membres du personnel enseignant de ces institutions, admis à la retraite avant le 1er juillet 1971.

Cette subvention est égale à la charge financière effectivement assumée par chaque institution pour le service de ces pensions, en application de son règlement en vigueur à la date du 1er janvier 1971.

Le Roi détermine les pièces que chaque institution doit fournir pour l'établissement de la subvention. Il fixe les modalités de contrôle. »

B.1.3. Interprété par le juge du fond comme n'incluant pas dans la subvention versée aux universités libres les pensions de survie payées aux ayants droit du personnel enseignant admis à la retraite avant le 1er juillet 1971, l'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 traite différemment ces universités libres par rapport aux universités d'Etat - aujourd'hui universités de communauté -, pour lesquelles, à l'inverse, l'Etat prend en charge lesdites pensions de survie. C'est de cette différence de traitement qu'il est demandé à la Cour d'apprécier la constitutionnalité.

En ce qui concerne les normes de référence

B.2.1. La Cour de cassation interroge la Cour sur la conformité de l'article 38 avec les articles 10, 11 et 24 (6, *6bis* et 17 anciens) de la Constitution.

B.2.2. C'est en premier lieu par rapport aux dispositions constitutionnelles en vigueur au moment de l'adoption des normes qui lui sont soumises que la Cour opère son contrôle; c'est dès lors par rapport aux anciens articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution que la Cour doit contrôler la constitutionnalité de l'article 38 en cause.

Le fait que la question préjudicielle concerne également l'application de la disposition en cause à partir du 1er janvier 1989 - date d'entrée en vigueur de l'article 17 révisé (actuellement l'article 24) de la Constitution - impose de contrôler aussi la conformité de l'article 38 en cause avec l'article 24 de la Constitution.

Sur le fond

En ce qui concerne la conformité de l'article 38 avec les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution jusqu'au 31 décembre 1988

B.3.1. L'article 17 de la Constitution, avant la révision du 15 juillet 1988, disposait :

« L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi.

L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est également réglée par la loi. »

Jusqu'au 1er janvier 1989, seuls les articles 6 et *6bis* de la Constitution s'imposaient en matière d'égalité et de non-discrimination; dès lors, pour répondre à la question préjudicielle en ce qu'elle porte sur la période antérieure au 1er janvier 1989, il convient d'analyser si la différence de traitement que l'article 38 opère entre les universités d'initiative privée, appelées universités libres, et les universités d'initiative publique n'a pas été faite en violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

B.3.2. Les universités de l'Etat - devenues universités de communauté - sont organiquement des services de droit public. Les universités libres sont des personnes morales de droit privé qui assument une fonction de service public.

Les membres du personnel enseignant des premières se trouvent dans une relation statutaire, c'est-à-dire une situation juridique fixée unilatéralement par l'autorité publique et qui leur est applicable dès qu'ils sont nommés dans le service public concerné par une décision unilatérale de l'autorité. Les membres du personnel enseignant des universités libres, même si leur situation juridique déroge au droit commun des contrats de travail depuis la loi du 27 juillet 1971, sont toujours restés dans un rapport de travail de droit privé établi par un contrat entre le travailleur et l'université.

Il résulte de ces différences essentielles que les articles 6 et *6bis* de la Constitution n'emportaient pas l'obligation pour le législateur de prévoir pour les universités libres et leur personnel les mêmes règles de financement que pour les universités de l'Etat et leur personnel. Lorsque le législateur a décidé, en adoptant la loi du 27 juillet 1971, de mettre à charge de l'Etat les pensions du personnel enseignant des universités libres, il n'était dès lors pas constitutionnellement tenu de le faire suivant les mêmes conditions et le même ordre de grandeur qu'en ce qui concerne le personnel enseignant des universités de l'Etat.

En adoptant l'article 38 de la loi du 27 juillet 1971, interprété comme il est indiqué au B.1.3, le législateur n'a pas violé les articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution tels qu'ils étaient applicables jusqu'au 31 décembre 1988.

En ce qui concerne la conformité de l'article 38 avec les articles 10, 11 et 24 de la Constitution (anciens articles 6, 6bis et 17) à partir du 1er janvier 1989

B.4.1. L'article 17 de la Constitution, actuellement l'article 24, a été révisé le 15 juillet 1988 et est entré en vigueur le 1er janvier 1989.

Depuis cette révision, c'est à l'article 17, devenu l'article 24, que sont exprimées, en matière d'enseignement, les règles constitutionnelles autres que celles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat et des communautés.

L'égalité en matière d'enseignement est garantie par le paragraphe 4 de cet article, qui dispose :

« Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. »

B.4.2. Les universités sont des établissements d'enseignement au sens du paragraphe 4 précité. Elles doivent dès lors toutes être traitées de manière égale, à moins qu'il n'existe entre elles des différences objectives permettant de justifier un traitement différent.

B.5.1. L'article 38 de la loi du 27 juillet 1971, sur lequel porte la question préjudicielle, figure au titre II, qui a trait au financement des dépenses ordinaires des universités. Avec l'article 37, l'article 38 constitue, au sein du titre II précité, le chapitre II intitulé « Financement des éméritats et pensions du personnel enseignant ». Les deux articles sont inspirés du souci de mettre sur un pied d'égalité les universités libres et les universités de l'Etat pour ce qui concerne les charges et les avantages relatifs aux éméritats et pensions du personnel enseignant.

B.5.2. Pour l'essentiel, et compte tenu de l'objet de la question préjudicielle, ces articles peuvent être résumés comme suit :

D'une part, l'article 37, à l'avantage du personnel enseignant des universités libres, déclare applicables la loi du 30 juillet 1879 relative à l'éméritat pour les professeurs de l'enseignement supérieur, et celle du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, respectivement au personnel enseignant en fonction au 1er juillet 1971 et à celui nommé après cette date. Pour ce qui concerne ces personnes, l'Etat prend désormais en charge, à la place des universités libres, les pensions de retraite et les pensions de survie de leurs ayants droit, et ce par le biais d'un financement direct à charge du Trésor. L'article 37, point 6, prévoyait en même temps : « Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les obligations qui seront mises à charge des institutions visées au présent article, en contrepartie des engagements souscrits par l'Etat en application du même article ». L'arrêté royal n° 23 du 27 novembre 1978 a abrogé cette obligation, qui n'avait pas encore reçu d'exécution.

D'autre part, en vertu de l'article 38, l'Etat, par voie de subvention, assume en lieu et place des universités, à partir du 1er juillet 1971, la charge financière des pensions des membres du personnel enseignant admis à la retraite avant cette date. La subvention est «égale à la charge financière effectivement assumée par chaque institution pour le service de ces pensions, en application de son règlement en vigueur à la date du 1er janvier 1971 ». Contrairement à la réglementation précédente (lois des 23 avril 1949 et 2 août 1960), qui prévoyait pour les universités libres de Bruxelles et de Louvain un pourcentage, fixé forfaitairement, pour le subventionnement de la charge précitée, l'article 38 prévoit désormais le subventionnement de la totalité de la charge réelle.

B.6. Dans l'interprétation du juge du fond, le traitement inégal des universités consiste en ce que la loi du 27 juillet 1971 a laissé aux universités libres concernées la charge du financement des pensions de survie des ayants droit des membres du personnel enseignant admis à la retraite avant le 1er juillet 1971.

B.7. Il y a lieu de relever, à titre préliminaire, que la critique adressée au système a pour objet la charge de pensions de survie accordées en considération de carrières qui se sont déroulées en un temps où les exigences constitutionnelles relatives au traitement des différents enseignements n'étaient pas ce qu'elles sont devenues par la révision de l'article 17 de la Constitution.

B.8. Avant la loi du 27 juillet 1971, les pensions des membres du personnel enseignant des universités libres ainsi que des ayants droit étaient à charge de celles-ci, lesquelles assuraient cette charge à l'aide de diverses sources de financement; sans préjudice des subventions forfaitaires, visées au B.5.2 *in fine*, les universités libres opéraient à cette fin des retenues spécifiques sur le traitement du personnel; opérées jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 1971, ces retenues ont donc porté non seulement sur les traitements du personnel visé à l'article 38 - personnel admis à la retraite avant le 1er juillet 1971 - mais aussi sur les traitements du personnel en fonction à cette date.

B.9.1. La Cour observe qu'en contrepartie de la charge financière des pensions de survie visées au B.6, les universités libres ont conservé, en matière de financement des éméritats et des pensions du personnel enseignant des universités, la disposition des réserves qui, en application du règlement de pension visé à l'article 38, étaient constituées en vue du financement du service des pensions du personnel enseignant, réserves dont une partie seulement était destinée au financement des pensions de survie des ayants droit des membres du personnel enseignant.

B.9.2. Le législateur a pu considérer que les sommes ainsi conservées par les universités libres de même que les revenus de ces sommes suffisaient à supporter la charge des pensions de survie des ayants droit des membres du personnel enseignant admis à la retraite avant le 1er juillet 1971, d'autant qu'il s'agissait d'une obligation qui ne pouvait que décroître.

B.10. Au regard de l'objectif d'égalité des universités, le règlement de financement en question n'est pas disproportionné dans ses effets.

B.11. Dans le système de financement des éméritats et pensions du personnel enseignant des universités organisé par les articles 37 et 38 de la loi du 27 juillet 1971, modifiée par l'arrêté royal n° 23 du 27 novembre 1978, la Cour observe que les universités libres, outre qu'elles conservent les sommes mentionnées sous B.9, ont été exonérées de la charge des pensions de retraite des membres du personnel enseignant admis à la retraite après le 1er juillet 1971 ainsi que des pensions de survie des ayants droit de ces membres; que ces mêmes universités libres ont pu conserver des sommes qui étaient, jusqu'au 1er juillet 1971, versées et destinées au financement des pensions de retraite et de survie dont l'Etat a repris la charge et qu'en outre, elles ont tiré avantage de l'augmentation, à concurrence de la totalité de la charge réelle, de la subvention destinée aux pensions des membres du personnel enseignant admis à la retraite avant le 1er juillet 1971.

En pouvant disposer des sommes qui, en application de leur règlement de pension, étaient versées et destinées, jusqu'au 1er juillet 1971, au financement de celles des pensions de retraite et de survie dont l'Etat a repris la charge, les universités libres ont bénéficié d'un avantage que les universités de l'Etat n'ont pas eu.

B.12. Il résulte de ce qui précède que, par la loi du 27 juillet 1971 modifiée par l'arrêté royal n° 23 du 27 novembre 1978, les universités libres, d'une part, ont été déchargées de la majeure partie des charges financières liées aux pensions de retraite et de survie de leur personnel enseignant et que, d'autre part, elles ont néanmoins conservé l'intégralité des fonds, et des revenus de ceux-ci, qui devaient être affectés au service desdites pensions. Il s'ensuit que, également en ce qui concerne la période prenant cours le 1er janvier 1989, la différence de traitement soumise à l'appréciation de la Cour n'est pas dépourvue de justification raisonnable; elle n'est pas manifestement disproportionnée ni au regard de l'objectif d'égalité des universités poursuivi par le législateur, ni dans ses effets, compte tenu de l'ensemble des avantages accordés aux universités libres dans le système de financement des éméritats et des pensions du personnel enseignant des universités organisé par la loi du 27 juillet 1971, modifiée par l'arrêté royal n° 23 du 27 novembre 1978.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires ne viole ni les articles 10 et 11 (anciens articles 6 et *6bis*) de la Constitution, ni l'article 17 de la Constitution tel qu'il était libellé avant le 1er janvier 1989, ni l'article 24 (ancien article 17) de la Constitution, en tant que la subvention annuelle qu'il prévoit au profit des institutions universitaires libres qu'il désigne est destinée au service des pensions des membres du personnel enseignant de ces institutions, admis à la retraite avant le 1er juillet 1971, à l'exclusion du service des rentes de survie, alors que, pour les universités de l'Etat, celui-ci prend en charge ces pensions de survie.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 novembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève