

Numéro du rôle : 938
Arrêt n° 79/96 du 18 décembre 1996

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 7, 54, 61, § 2, 63, 69, 85 et 86 du décret de la Communauté française du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles, introduit par la Centrale chrétienne du personnel de l'enseignement technique et P. Boulange.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 février 1996 et parvenue au greffe le 1er mars 1996, la Centrale chrétienne du personnel de l'enseignement technique, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, avenue d'Auderghem 26, et P. Boulange, demeurant à 5002 Saint-Servais, rue des Dominicains 36, ont introduit un recours en annulation des articles 7, 54, 61, § 2, 63, 69, 85 et 86 du décret de la Communauté française du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles (publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1995).

La demande de suspension des articles 7, § 1er, 54, 85 et 86 du même décret, introduite par les mêmes parties, a été rejetée par arrêt n° 27/96 du 18 avril 1996, publié au *Moniteur belge* du 1er juin 1996.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 29 février 1996, 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 ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 mars 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 mars 1996.

Le Gouvernement de la Communauté française, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 25 avril 1996.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 9 mai 1996.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1996.

Par ordonnance du 27 juin 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 28 février 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 novembre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1996.

A l'audience publique du 13 novembre 1996 :

- ont comparu :
 - . Me D. Wagner, avocat du barreau de Liège, pour les parties requérantes;
 - . Me R. Witmeur, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

III. *Objet des dispositions attaquées*

Les dispositions du décret qui font l'objet du recours sont relatives à la procédure de constitution des hautes écoles par regroupement.

L'article 7 prévoit notamment qu'un avis des organisations représentatives du personnel doit être donné sur ce regroupement.

L'article 54 organise l'examen de la proposition de regroupement en hautes écoles par un comité de négociation créé par les articles 85 et 86.

L'article 85 charge le Conseil de l'éducation et de la formation visé par le décret de la Communauté française du 12 juillet 1990 de créer ce comité de négociation.

L'article 86 en fixe la composition : en fait partie un représentant de chaque organisation syndicale interprofessionnelle.

L'article 61, § 2, énonce que la proposition de fusion des hautes écoles doit notamment être soumise à la concertation du Conseil social qui rend un avis circonstancié dans les trente jours.

L'article 63 organise l'examen du projet de fusion par le comité de négociation.

L'article 69 régit la gestion des hautes écoles et prévoit l'existence d'organes de consultation.

IV. *En droit*

- A -

Requête

Recevabilité

A.1.1. La première partie requérante est une organisation syndicale ne disposant pas de la personnalité juridique puisqu'elle est une association de fait. Toutefois, la Cour a reconnu aux associations de fait qui agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes la capacité d'introduire un recours en annulation (arrêt n° 10/96).

Les dispositions attaquées concernant les relations entre les organisations syndicales et les autorités publiques ainsi que la participation des organisations représentatives dans l'élaboration de règles touchant des matières visées par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, la première partie requérante doit être assimilée à une personne capable d'agir devant la Cour et elle justifie de l'intérêt requis à son recours.

Le second requérant est secrétaire général de la Centrale chrétienne du personnel de l'enseignement technique. Il a, de par sa fonction, qualité et intérêt pour introduire son recours.

Moyen unique

A.1.2. Le moyen est pris de la violation de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988. Les dispositions attaquées empiètent sur la compétence de l'Etat fédéral.

A.1.3. L'article 7 du décret organise la concertation relative au projet pédagogique, social et culturel. Ce projet contient des matières visées par la loi du 19 décembre 1974. En effet, l'exécution de ce projet est soumise à un contrôle et peut faire l'objet de sanctions. En conséquence, la concertation et la négociation de ces matières ne peuvent être réglées que par l'Etat fédéral en vertu de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.1.4. L'article 54 du décret attaqué, qui organise l'examen de la proposition de regroupement en hautes écoles par un comité de négociation, et l'article 63, qui organise l'examen de la proposition de fusion par le même comité, ainsi que les articles 85 et 86 du même décret, qui créent et fixent la composition de ce comité, relèvent aussi du champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 et empiètent donc aussi sur les compétences de l'Etat fédéral.

A.1.5. L'article 61, § 2, du décret attaqué règle la concertation relative aux propositions de fusion des hautes écoles. Cette concertation doit avoir lieu au sein du Conseil social et du Conseil pédagogique. Or, la proposition de fusion contient des matières visées par la loi du 19 décembre 1974 précitée. La disposition décrétole empiète par conséquent sur les compétences de l'Etat fédéral.

A.1.6. L'article 69 du décret autorise le pouvoir organisateur des hautes écoles à créer des organes de consultation. Dans la mesure où ces organes pourraient exercer des compétences réservées au comité de concertation par la loi du 19 décembre 1974 et l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, le décret de la Communauté française empiète sur les compétences de l'Etat fédéral.

Mémoire du Gouvernement de la Communauté française

A.2.1. Le premier requérant est une association de fait. Selon la jurisprudence de la Cour, les associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation, sauf lorsqu'elles

agissent dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause (arrêt n° 71/92). Le recours introduit par le premier requérant est également irrecevable à défaut d'intérêt dans la mesure où les articles 2 et 11 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'imposent aucune obligation au législateur décréteur, celui-ci n'étant pas une autorité administrative. Enfin, le recours du premier requérant ne sera recevable que lorsqu'il aura démontré que l'organe statutairement compétent a décidé, dans le délai légalement imparti, d'introduire ce recours.

Quant au second requérant, il n'a pas l'intérêt requis pour introduire son recours dans la mesure où, n'étant pas destinataire des règles attaquées, il ne subit aucun préjudice.

A titre subsidiaire, les requérants n'ont pas intérêt à attaquer les dispositions entreprises puisque celles-ci attribuent en réalité des prérogatives supplémentaires et des compétences nouvelles aux organisations syndicales.

A.2.2. Les dispositions litigieuses ne violent pas l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le décret du 5 août 1995 fixe l'organisation de l'enseignement supérieur en hautes écoles. Il ne poursuit, dès lors, en rien un objectif de fonction publique. De même, il n'a pas pour effet, fût-ce indirectement, de modifier les règles relatives au personnel enseignant ou les principes régissant les relations entre le Gouvernement de la Communauté française et les organisations syndicales en matière de fonction publique. En particulier, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné, ou au décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

Les dispositions soumises à la censure de la Cour sont celles relatives à l'élaboration et à l'adoption du projet pédagogique, social et culturel, visé par l'article 6 du décret du 5 août 1995. Ce projet est essentiellement orienté vers les étudiants et ne touche en rien aux règles légales et statutaires applicables au personnel enseignant.

Les dispositions de procédure d'élaboration du projet pédagogique, social et culturel ne sauraient, par essence, violer l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette disposition ne pouvant être violée que par des dispositions de fond.

A.2.3. A titre subsidiaire, si la Cour devait considérer que les dispositions litigieuses empiètent sur les compétences de l'autorité fédérale, le législateur décréteur n'a pas dépassé les limites autorisées par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel fonde une compétence marginale des communautés à prévoir des règles de procédure relatives à l'élaboration et à la fusion des établissements d'enseignement supérieur dans la mesure où elles sont nécessaires pour réaliser les objectifs pédagogiques poursuivis par le décret.

Mémoire en réponse

A.3.1. Selon une jurisprudence constante de la Cour (notamment les arrêts n^{os} 27/91 et 10/96), bien qu'étant une association de fait, la première partie requérante est capable d'introduire un recours contre des dispositions dont l'objet, à savoir en l'espèce l'organisation d'une concertation syndicale, relève d'une matière pour laquelle sa capacité d'agir est légalement reconnue. Il n'est pas exact de considérer que le recours de la première partie requérante serait irrecevable à défaut d'intérêt. Le recours, contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Communauté française, vise les dispositions décrétales fixant des procédures de concertation impliquant les organisations représentatives des membres du personnel dans l'élaboration du projet pédagogique, social et culturel des hautes écoles, lequel touche une matière visée par la loi du 19 décembre 1974. Enfin, le premier requérant a déposé une copie de ses statuts ainsi que du procès-verbal de la réunion du comité des communautés et des régions du 26 février 1996 portant décision d'introduire le présent recours.

Le deuxième requérant est secrétaire général de la première partie requérante et justifie ainsi, de par sa fonction, de sa qualité et de son intérêt au présent recours. Il est en effet membre des comités de concertation et de négociation dans lesquels il représente son organisation. Les prérogatives de ces comités, et partant les prérogatives du requérant, sont touchées par les dispositions attaquées, celles-ci fixant des procédures de concertation en dehors de ces comités.

Enfin, les deux requérants ont bien intérêt à agir contre les dispositions attaquées dans la mesure où ces dispositions visent des matières relatives à l'organisation du travail ainsi qu'à l'organisation des relations entre les organisations représentatives des membres du personnel et les autorités visées par ces dispositions.

A.3.2. Si le décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles n'a évidemment pas pour objet de modifier le statut des membres du personnel et n'a pas « un objectif de fonction publique », l'observation du Gouvernement de la Communauté française est cependant irrelevante. En effet, d'une part, le recours n'a pas pour objet de contester une éventuelle violation des règles de concertation et de négociation lors de l'élaboration du décret lui-même et, d'autre part, il n'est pas question non plus de soutenir que ce décret modifierait des règles statutaires applicables aux membres du personnel.

La question posée à la Cour est celle de savoir si la Communauté française est compétente pour fixer dans un décret des dispositions organisant les relations entre les autorités et les organisations syndicales représentant les agents relevant de ces autorités, au sein des hautes écoles lors de la création de celles-ci, dès lors que ces procédures de concertation portent notamment sur les matières relevant du champ d'application de la loi du 19 décembre 1974.

Il n'est donc pas question non plus de mettre en cause les dispositions de fond du décret, et notamment, contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Communauté française, il n'y a aucune raison de mettre en cause l'article 6 du décret et l'existence du projet pédagogique, social et culturel.

Seules doivent être soumises à la censure de la Cour les règles relevant du champ d'application de l'article 87, § 5, soit les dispositions attaquées, en ce qu'elles organisent des procédures de concertation en dehors de la loi du 19 décembre 1974. C'est le cas de l'ensemble des dispositions attaquées du décret du 5 août 1995.

A.3.3. En ce qui concerne la référence à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 faite, à titre tout à fait subsidiaire, par le Gouvernement de la Communauté française, il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette disposition n'est applicable qu'à une double condition : que la matière réservée se prête à un règlement différencié et que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal. L'incidence des

dispositions attaquées sur la matière réservée ne peut, en l'espèce, être qualifiée de marginale, sous peine de vider de sens l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement de services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

En instituant en faveur de certaines organisations syndicales une participation au fonctionnement des services publics, le législateur a donné à chacune d'entre elles les prérogatives utiles non seulement pour exercer cette participation mais aussi pour contester la manière selon laquelle celle-ci est organisée.

B.2. La première partie requérante est un groupement représentatif des membres du personnel de l'enseignement affiliés à la Confédération des syndicats chrétiens. Elle a vocation à être associée aux procédures de concertation et de négociation des propositions de groupement et de fusion en hautes écoles visées aux articles 7, 54, 61, § 2, 63, 69, 85 et 86 du décret attaqué. Ces procédures peuvent affecter les conditions auxquelles la première partie requérante y est associée. Celle-ci doit donc être assimilée à une personne capable d'agir devant la Cour et elle justifie d'un intérêt à son recours.

Elle a joint à son mémoire en réponse la copie de la délibération par laquelle son organe compétent a décidé d'introduire le présent recours. Son recours est recevable.

B.3. En tant que secrétaire général de l'organisation syndicale décrite au B.2, P. Boulange a, de par sa fonction, qualité et intérêt pour introduire son recours.

Quant au fond

B.4.1. Le moyen unique est pris de la violation, par les dispositions attaquées du décret, de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.4.2. Aux termes de la disposition précitée, « les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement [...], de la compétence de l'autorité fédérale [...] ».

B.5.1. Les dispositions attaquées du décret du 5 août 1995 concernent l'élaboration et l'adoption du projet pédagogique, social et culturel visé par l'article 6 du même décret.

Aux termes de cette disposition, les objectifs du projet pédagogique, social et culturel sont développés en quinze chapitres :

« 1° description des moyens mis en oeuvre par la Haute Ecole pour intégrer les objectifs généraux de l'enseignement supérieur visés à l'article 5;

2° définition des spécificités de l'enseignement liées au caractère de la Haute Ecole et les moyens mis en oeuvre pour maintenir ces spécificités;

3° définition des spécificités de l'enseignement de type court et/ou de type long dispensé par la Haute Ecole et description des moyens mis en oeuvre pour maintenir ces spécificités;

4° description des moyens mis en oeuvre par la Haute Ecole pour favoriser l'interdisciplinarité au sein d'une catégorie d'enseignement ou entre les catégories d'enseignement dispensé par la Haute Ecole;

5° définition des missions de la Haute Ecole, de l'articulation de ces missions entre elles et de la disponibilité des acteurs, notamment les enseignants, dans le cadre de ces missions;

6° définition des objectifs de chaque catégorie d'enseignement et de chaque programme d'études en mentionnant notamment les méthodes d'apprentissage appliquées et les objectifs de généralisation et/ou de spécialisation;

7° définition des modalités relatives aux passerelles entre les différents niveaux d'enseignement supérieur;

8° définition des modalités de mise en oeuvre du contrôle de la qualité au sein de la Haute Ecole;

9° description des méthodes d'évaluation pédagogique de la Haute Ecole et de la fréquence des procédures d'évaluation;

10° description des moyens mis en oeuvre par la Haute Ecole pour lutter contre l'échec scolaire;

11° description des moyens mis en oeuvre pour assurer la mobilité étudiante au sein de la Haute Ecole, entre les Hautes Ecoles et avec les autres établissements d'enseignement supérieur belges ou étrangers;

12° définition des modalités d'organisation de la participation des acteurs de la communauté éducative au sein de la Haute Ecole;

13° description des modes de circulation de l'information relative notamment aux décisions des autorités de la Haute Ecole;

14° description des moyens mis en oeuvre pour intégrer la Haute Ecole dans son environnement social, économique et culturel;

15° description des moyens mis en oeuvre pour favoriser le partenariat avec d'autres établissements d'enseignement et/ou des personnes morales issues du monde social, économique et culturel. »

Il ressort de cette énumération que le projet pédagogique, social et culturel a pour objet unique l'organisation des études. Il relève donc de la compétence des communautés, en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

B.5.2. Il résulte de cette même énumération que les dispositions attaquées du décret du 5 août 1995 qui organisent la procédure d'élaboration du projet pédagogique ne touchent pas aux règles légales et statutaires applicables au personnel enseignant, même si leur application peut affecter la situation individuelle de certains membres du personnel. Elles n'ont pas pour objet, en ce qu'elles prévoient qu'à l'occasion de chaque opération de groupement en hautes écoles, certaines propositions sont soumises pour concertation aux organisations représentatives, notamment des membres du personnel de chaque établissement concerné, de régler le régime des relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents de ces autorités.

B.5.3. Le moyen manque en fait.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 18 décembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior