

Numéro du rôle : 1281
Arrêt n° 130/98 du 9 décembre 1998

ARRET

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 2, 28°, du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, 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 n° 70.640 du 13 janvier 1998 en cause de D. Christiaens contre la « Erasmushogeschool Brussel », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 1998, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, 28°, du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande viole-t-il l'article 24, § 5, de la Constitution en ce qu'il accorde à la direction de l'institut supérieur le pouvoir de déterminer quelles activités d'enseignement sont des activités d'enseignement artistiques ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

Le requérant devant le Conseil d'Etat est « professeur de littérature » au « Koninklijk Muziekconservatorium » à Bruxelles depuis le 1er décembre 1979 et nommé à titre définitif dans cette fonction depuis le 1er septembre 1982.

En vertu du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, le « Koninklijk Muziekconservatorium » de Bruxelles est intégré dans la « Erasmushogeschool Brussel » et la direction de tout institut supérieur doit déterminer quelles activités d'enseignement sont des « activités d'enseignement artistique » au sens de l'article 2, 28°, de ce décret. En ce qui concerne ces dernières, le membre du personnel enseignant est nommé, par concordance, chargé de cours ou assistant suivant qu'il justifie ou non d'une « ample réputation artistique ». Pour les autres activités d'enseignement, la nomination par concordance à la fonction de chargé de cours n'est permise que si l'intéressé possède les titres requis par le décret.

De l'arrêt de renvoi n° 70.640 du 13 janvier 1998 du Conseil d'Etat, il apparaît que par décision du 29 janvier 1996 du conseil d'administration de la « Erasmushogeschool », D. Christiaens a été nommé, par concordance, à la fonction d'assistant et que par décision du 29 mars 1996 du collège administratif de l'institut supérieur précité, le cours d'« histoire de la littérature » donné par l'intéressé a été classé comme branche non artistique.

Les deux décisions ont été attaquées devant le Conseil d'Etat et suspendues par l'arrêt du 4 décembre 1996. Par arrêt du 11 juin 1997, les débats ont été rouverts en vue de l'examen du fond.

Dans un premier moyen, D. Christiaens allègue devant le Conseil d'Etat que l'article 2, 28°, du décret du 13 juillet 1994, en vertu duquel les décisions attaquées ont été prises, viole l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce qu'il confie à la direction de l'institut supérieur l'appréciation du caractère artistique d'une activité d'enseignement. Les décisions litigieuses ont dès lors été prises par une autorité incompétente et sont entachées d'excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat considère que la question de savoir si la disposition décréte viole l'article 24, § 5, de la Constitution doit être soumise à la Cour.

III. La procédure devant la Cour

D

Par ordonnance du 23 janvier 1998, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 avril 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 avril 1998.

Par ordonnance du 27 mai 1998, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, à la demande de la « Erasmushogeschool Brussel ».

Cette ordonnance a été notifiée à la « Erasmushogeschool Brussel », par lettre recommandée à la poste le 28 mai 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- D. Christiaens, rue de la Ruche 51, 1030 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 mai 1998;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 juin 1998;
- la « Erasmushogeschool Brussel », Quai de l'Industrie 170, 1070 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 juin 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 juin 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- D. Christiaens, par lettre recommandée à la poste le 13 juillet 1998;
- la « Erasmushogeschool Brussel », par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1998.

Par ordonnance du 30 juin 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 23 janvier 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 octobre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 novembre 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 octobre 1998.

A l'audience publique du 18 novembre 1998 :

- ont comparu :
 - . Me D. Matthys, avocat au barreau de Gand, pour D. Christiaens;
 - . Me O. Dugardyn, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me R. Rombaut, avocat au barreau d'Anvers, pour la « Erasmushogeschool Brussel »;
 - . Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse 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.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire de D. Christiaens

A.1.1. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret, ce qui implique, selon la jurisprudence de la Cour, qu'il ne peut être donné délégation en ce qui concerne les aspects essentiels de la matière.

La disposition constitutionnelle précitée est violée en ce que l'article 2, 28°, du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande habilite la direction de l'institut supérieur à définir quelles sont les activités d'enseignement artistique.

A.1.2. A l'appui de son point de vue, D. Christiaens renvoie à un arrêt de la Cour du 17 décembre 1997 (n° 80/97) qui considère, s'agissant du décret précité du 13 juillet 1994, que la disposition qui confie à la direction de l'institut supérieur le soin de fixer les critères d'appréciation devant permettre de décider si un membre du personnel justifie ou non d'une ample réputation artistique est contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution. Ainsi que le déclare la Cour dans cet arrêt, le souci de sauvegarder la spécificité de chaque établissement scolaire, qui est invoqué pour la défense du décret attaqué, ne peut pas être poussé au point de méconnaître l'égalité à laquelle les membres du personnel des divers instituts supérieurs peuvent prétendre. En outre, l'équivalence des diplômes se trouve également menacée, celle-ci ne pouvant être atteinte que lorsque l'enseignement dispensé, dans des domaines d'études comparables, par les établissements d'enseignement est d'égale valeur, ce qui dépend notamment des conditions d'aptitude imposées au personnel enseignant.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.1. Avant d'aborder la discussion du problème posé dans la question préjudicielle, le Gouvernement flamand situe la disposition litigieuse dans son contexte.

Le décret du 13 juillet 1994 règle le statut des instituts supérieurs et intègre dans le cadre général de l'enseignement supérieur l'enseignement supérieur artistique qui était auparavant séparé. Le décret opère une distinction entre les activités d'enseignement en général et les activités d'enseignement artistique et lie à cette distinction des effets en ce qui concerne le statut du personnel enseignant. Le membre du personnel chargé d'une activité d'enseignement non artistique ne peut être nommé chargé de cours, par concordance, que s'il dispose d'un titre requis, à savoir un diplôme de docteur avec thèse, d'ingénieur civil, d'ingénieur civil architecte ou de bio-ingénieur.

Par contre, si un membre du personnel est chargé d'une activité d'enseignement artistique, il peut être nommé chargé de cours, par concordance, tout en ne disposant pas du titre requis, à la condition de justifier d'une « ample réputation artistique ».

Dans son arrêt n° 80/97 du 17 décembre 1997, la Cour a considéré que la distinction opérée entre les membres du personnel chargés d'activités d'enseignement artistique et les membres du personnel chargés d'autres activités d'enseignement reposait sur un critère objectif.

A.2.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand souligne que, selon une jurisprudence constante de la Cour, seuls les aspects essentiels relatifs à l'organisation, à la reconnaissance ou au subventionnement de l'enseignement par la communauté doivent être réglés par la loi ou le décret. Selon cette jurisprudence, des dispositions qui confèrent aux gouvernements de communauté ou à d'autres autorités un pouvoir d'appréciation dans les limites définies par le législateur décrétoal ne sont pas, en tant que telles, contraires à l'article 24, § 5, de la Constitution.

Un des principes fondamentaux sur lesquels repose la réforme de l'enseignement supérieur non universitaire est la dérégulation et l'attribution d'une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement. En ce qui concerne les fonctions d'enseignement, un équilibre a été recherché entre cette autonomie et la mission qui incombe à l'autorité de veiller à ce que les membres du personnel des instituts supérieurs soient traités de manière égale. Les travaux préparatoires des dispositions litigieuses font apparaître que l'autorité fixe les fonctions et les titres minima requis, établit les échelles de traitement et donne une description générale des tâches. L'institut supérieur précise plus concrètement cette mission et fixe son cadre du personnel, compte tenu des moyens budgétaires.

Il doit être répondu à la question préjudicielle à la lumière des objectifs susdits.

Dans le cadre de la dérégulation et de l'autonomie mentionnées plus haut, l'institut supérieur est compétent pour fixer les programmes de formation, en tenant compte des conditions fixées par ou en vertu de la loi, du décret ou d'une directive européenne qui règle l'accès à certains emplois ou professions ou qui contiennent d'autres prescriptions relatives à la formation.

S'agissant de la conformité à l'article 24, § 5, de la Constitution, le Gouvernement flamand souligne que la disposition décrétable litigieuse limite clairement la compétence de la direction de l'institut supérieur, en ce qui concerne les aspects essentiels. Pour ce qui est du champ d'application, la liberté d'appréciation est laissée de décider si une branche constitue ou non une activité artistique pour un nombre limité de disciplines. En ce qui concerne l'établissement de critères généraux d'appréciation, la direction de l'institut supérieur doit respecter les limites de sa liberté d'action, ainsi qu'il est disposé de manière générale dans le décret litigieux. Enfin, s'agissant des critères d'appréciation particuliers, la direction de l'institut supérieur ne peut qualifier d'artistique une activité d'enseignement que s'il apparaît tout à la fois que cette activité d'enseignement est de nature purement artistique et qu'elle est directement orientée vers la pratique des arts.

Le législateur décrétable a dès lors réglé lui-même l'essentiel de cette matière. Si les directions des différents instituts supérieurs prennent des décisions contradictoires, la raison n'en est pas le caractère vague des critères établis par le législateur décrétable, mais la violation de ces critères.

Mémoire de la « Erasmushogeschool Brussel »

A.3.1. La « Erasmushogeschool Brussel », partie défenderesse devant le Conseil d'Etat, examine tout d'abord dans son mémoire la situation concrète du requérant D. Christiaens.

Elle observe à cet égard que la raison sous-jacente du recours devant le Conseil d'Etat introduit par le requérant est le fait que celui-ci souhaite voir classer la branche qu'il enseigne parmi les branches artistiques parce que ceci constitue la seule manière pour qu'il soit nommé chargé de cours par concordance.

A.3.2. En ce qui concerne le fond, la « Erasmushogeschool Brussel » estime qu'une violation du principe d'égalité est soulevée. Elle répond à cela que dans le cadre des dispositions du décret relatif aux instituts supérieurs, il appartient à la direction de l'institut supérieur d'établir, pour chaque formation, le programme de celle-ci, ce qui peut aboutir à ce qu'un cours d'histoire de la littérature soit considéré par un institut supérieur comme étant une activité d'enseignement artistique et par un autre comme n'étant pas une activité d'enseignement artistique, sans que ceci constitue une violation du principe d'égalité.

A.3.3. En ce qui concerne la portée de l'article 24, § 5, de la Constitution, il est renvoyé à la jurisprudence de la Cour et à la doctrine. Il est principalement souligné à cet égard qu'un équilibre doit être trouvé entre le principe de légalité que contient cette disposition constitutionnelle et une nécessaire flexibilité. Une réglementation décrétable excessivement détaillée peut conduire à un certain immobilisme et à une surrégulation. Le débat concernant le principe de légalité est également lié au débat sur la dérégulation, ce qui implique que la réglementation soit élaborée au niveau le plus approprié pour ce faire. Ceci suppose une autonomie des niveaux de direction inférieurs et donc une délégation du pouvoir de décision.

Dans ce contexte, et compte tenu du fait que la direction de l'institut supérieur est compétente pour établir pour chaque formation le programme de celle-ci, on ne saurait soutenir que la distinction qu'il appartient à la direction de l'institut supérieur d'opérer, quant au caractère artistique ou scientifique d'une branche, constitue un caractère essentiel de l'enseignement. La prétendue analogie avec l'arrêt n° 80/97 du 17 décembre 1997 est, selon la « Erasmushogeschool Brussel », inexistante.

Mémoire en réponse de D. Christiaens

A.4. Concernant le mémoire de la « Erasmushogeschool Brussel », le requérant devant le Conseil d'Etat déclare que les considérations concernant les motifs sous-jacents du requérant sont irrelevantes. Par ailleurs, la question que la Cour doit examiner ne porte pas sur le contenu de la branche qu'il enseigne mais bien sur le point de savoir si ce qui est en cause constitue bien un aspect essentiel de l'organisation, de la reconnaissance et du subventionnement de l'enseignement.

L'institut supérieur n'apporte pas une réponse personnelle à cette question mais se limite à reproduire des considérations intéressantes tirées de la doctrine et se borne à conclure que le requérant ne démontre pas que la distinction que l'institut supérieur doit établir entre les branches artistiques et les branches scientifiques constitue un élément essentiel de l'enseignement.

Selon D. Christiaens, la distinction litigieuse est bel et bien essentielle, compte tenu de la nature spécifique du secteur de l'enseignement dans lequel elle doit s'opérer, à savoir l'enseignement artistique. Par ailleurs, la réponse à la question préjudicielle doit bien être déduite de l'arrêt n° 80/97 du 17 décembre 1997 précédemment rendu par la Cour.

Les mêmes considérations que celles résumées ci-dessus sont invoquées en réponse au mémoire du Gouvernement flamand.

Mémoire en réponse de la « Erasmushogeschool Brussel »

A.5. La « Erasmushogeschool Brussel » renvoie au point de vue qu'elle a développé dans son mémoire et se rallie à la thèse du Gouvernement flamand, selon laquelle la liberté d'action de la direction de l'institut supérieur est limitée par le législateur décrétoal tant en ce qui concerne le champ d'application que pour ce qui est des critères d'appréciation.

- B -

B.1.1. L'article 2, 28°, du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande dispose que, pour l'application du décret, les « activités d'enseignement artistiques » sont des activités d'enseignement définies par la direction de l'institut supérieur, de nature purement artistique et appartenant aux disciplines architecture, arts audiovisuels et arts plastiques, musique et art dramatique, conception de produits, directement axées sur la pratique des arts.

B.1.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole l'article 24, § 5, de la Constitution en ce qu'elle habilite la direction de l'institut supérieur à déterminer quelles activités d'enseignement sont artistiques.

B.1.3. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des délégations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, exige que les délégations données par le législateur décrétoal ne portent que sur la mise en oeuvre des principes qu'il a lui-même adoptés. A travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

B.2.1. La disposition soumise à la censure de la Cour relève des dispositions générales comprises dans l'article 2 du décret du 13 juillet 1994, qui définit une série de notions. Ces définitions sont notamment déterminantes pour le champ d'application d'autres dispositions décrétoales.

B.2.2. Selon les éléments contenus dans l'arrêt de renvoi, le requérant devant le Conseil d'Etat s'est vu appliquer l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 « portant concordance des fonctions des membres du personnel directeur et enseignant des instituts supérieurs ». Cette disposition a été adoptée en exécution de l'article 317 du décret du 13 juillet 1994, qui porte sur la nomination par concordance du personnel des instituts supérieurs, et elle renvoie, pour ce qui est de son champ d'application, à l'article 128, § 1er, de ce décret, qui régit l'accès aux fonctions d'enseignement dans les instituts supérieurs. En combinaison avec l'article 2, 28°, du décret, ces dispositions ont pour effet que les exigences posées pour la nomination par

concordance du personnel enseignant dans les instituts supérieurs sont différentes, pour ce qui est des conditions de diplôme, selon qu'il s'agit ou non d'activités d'enseignement artistiques.

B.2.3. Les conditions auxquelles les membres du personnel enseignant des instituts supérieurs peuvent être nommés, par concordance, en qualité de chargé de cours ou d'assistant concernent le statut du personnel enseignant; elles constituent en effet un élément de la carrière du personnel. Elles font par conséquent partie des règles relatives à l'organisation et, en ce qui concerne l'enseignement subventionné, au subventionnement de l'enseignement, au sens de l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.2.4. L'article 2, 28°, du décret du 13 juillet 1994 ne laisse pas aux directions des instituts supérieurs une liberté excessive pour déterminer les activités d'enseignement qui doivent être considérées comme artistiques. Les activités en question peuvent uniquement être déterminées dans un nombre limité de branches. En outre, il doit s'agir, de façon cumulative, d'activités de nature artistique, ayant purement ce caractère et qui, de surcroît, doivent être directement axées sur la pratique des arts. Par ailleurs, la direction de l'institut supérieur est liée par les règles décrétales relatives au programme de formation, à l'organisation de l'enseignement et à l'équivalence des diplômes (articles 36 et suivants; articles 55 et suivants).

Il s'ensuit que le législateur décretal a inscrit dans le décret les principes fondamentaux de la réglementation en cause et qu'il a fixé suffisamment de critères d'orientation pour les mettre en oeuvre. Par ailleurs, il appartient aux juridictions compétentes de vérifier si les directions des instituts supérieurs ont fait une application correcte de ces principes fondamentaux et de ces critères.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, 28°, du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande ne viole pas l'article 24, § 5, de la Constitution en tant que cette disposition habilite la direction de l'institut supérieur à déterminer les activités d'enseignement artistiques.

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 9 décembre 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève