

Numéro du rôle : 3678
Arrêt n° 185/2005 du 7 décembre 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 « portant modification du décret du 4 avril 2003 portant dispositions visant à créer une ‘ Universiteit Antwerpen ’ et à modifier le décret du 22 décembre 1995 portant modification de divers décrets relatifs à l’ ‘ Universiteit Antwerpen ’, en ce qui concerne l’ ‘ Universitair Ziekenhuis Antwerpen ’ », introduit par la Centrale générale des services publics.

La Cour d’arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

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 16 mars 2005 et parvenue au greffe le 17 mars 2005, la Centrale générale des services publics, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9-11, a introduit un recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 portant modification du décret du 4 avril 2003 portant dispositions visant à créer une « Universiteit Antwerpen » et à modifier le décret du 22 décembre 1995 portant modification de divers décrets relatifs à l'« Universiteit Antwerpen », en ce qui concerne l'« Universitair Ziekenhuis Antwerpen » (publié au *Moniteur belge* du 15 octobre 2004, deuxième édition).

L'« Universiteit Antwerpen », ayant son siège à 2000 Anvers, Prinsstraat 13, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et l'« Universiteit Antwerpen », le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont également introduit chacun un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 20 octobre 2005 :

- ont comparu :
 - . Me I. Martens, avocat au barreau de Gand, pour la partie requérante;
 - . Me H. Vermeire *loco* Me P. Devers, avocats au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me C. Coen et Me J. Deridder, avocats au barreau d'Anvers, pour l'« Universiteit Antwerpen »;
 - . Me E. Jacobowitz et Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. La partie requérante, la Centrale générale des services publics (ci-après : C.G.S.P.) déclare qu'elle est une organisation syndicale représentative au sens de l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et estime avoir intérêt au recours en annulation, étant donné que le décret entrepris implique qu'elle n'est plus compétente à l'« Universitair Ziekenhuis Antwerpen » (ci-après : U.Z.A.). Avant le décret entrepris, la partie requérante pouvait exercer ses prérogatives à l'U.Z.A. via le comité de secteur 10, au sens de l'annexe 1 de 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; en effet, l'U.Z.A. faisait partie de l'« Universiteit Antwerpen ». Par suite du décret entrepris, l'U.Z.A. revêt un caractère privé, ce qui implique que la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires est applicable en lieu et place de la loi du 19 décembre 1974.

A.2. L'« Universiteit Antwerpen » conteste la recevabilité de la requête. Elle considère que la partie requérante, en sa qualité d'association de fait, n'a pas la capacité requise pour introduire un recours devant la Cour. Certes, en dépit de leur qualité d'association de fait, les organisations syndicales pourraient dans certaines matières s'adresser à la Cour de manière recevable, mais deux conditions doivent pour cela être remplies : l'association de fait doit respecter ses propres statuts en matière de pouvoir de représentation et l'objet de la requête doit porter sur ses propres prérogatives d'organisation syndicale.

S'agissant de la première condition, la partie intervenante invite la Cour à examiner si les pièces produites par la partie requérante attestent que le secrétaire général est compétent pour représenter la partie requérante.

Concernant la seconde condition, la partie intervenante observe que les intérêts à prendre en considération dans le cadre de la représentativité ne sont pas les intérêts propres de la partie requérante mais les intérêts réunis de ses membres dans la mesure où ils s'inscrivent dans le rôle particulier conféré aux organisations syndicales. En l'espèce, seul serait toutefois en cause l'intérêt propre de la partie requérante à continuer de défendre elle-même, et non par l'intermédiaire d'une autre organisation syndicale, les intérêts de ses membres actuels. Au demeurant, cette conséquence ne découlerait pas *ipso facto* du décret entrepris puisque le domaine d'action des différentes centrales syndicales est réglé au sein même des organisations syndicales et qu'il est par conséquent très probable qu'il puisse, dans le cas de la partie requérante, être adapté en vue d'inclure aussi l'U.Z.A. La partie intervenante estime dès lors que, dans la mesure où l'intérêt de la partie requérante se limite au fait de ne plus pouvoir défendre elle-même ses membres en tant que centrale syndicale, il ne correspond pas de manière satisfaisante à l'intérêt requis pour introduire de manière recevable un recours devant la Cour.

A.3. Le Gouvernement flamand observe que la partie requérante, si elle souhaite que son recours en annulation soit recevable, doit démontrer que la décision d'introduire ledit recours et de désigner comme représentant au procès C. Reniers, dont il est dit dans la requête qu'elle est secrétaire général, a été prise conformément à ses propres statuts.

A.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante maintient qu'elle a un intérêt personnel à l'annulation du décret entrepris. Elle siègeait en tant qu'organisation syndicale représentative au sein du comité de négociation et de concertation dont relevait l'« Universiteit Antwerpen ». Cette prérogative serait violée par le décret. La partie requérante souligne en outre que son intérêt a déjà été admis dans l'arrêt n° 34/2005 qui portait sur une affaire quasi identique.

Il n'est pas répondu aux exceptions d'irrecevabilité soulevées pour défaut de pouvoir de représentation.

Quant au fond

A.5.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 38 et 39 de la Constitution en ce que le décret crée un « établissement sans but lucratif ». L'instauration d'une nouvelle forme juridique de droit privé ne relèverait pas des compétences attribuées aux communautés et aux régions mais de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale.

A.5.2. Le fait que le législateur décrétaal ait voulu créer une personne morale de droit privé ressort, selon la partie requérante, des travaux préparatoires du décret. Dans les développements de la proposition de décret, il est fait référence à la réglementation applicable à l'autonomisation des hôpitaux des centres publics d'action sociale. De la circonstance que cette réglementation est fondée sur la création d'associations privées, la partie requérante déduit que le législateur décrétaal veut créer un établissement privé pour les activités de l'U.Z.A. Le commentaire des articles va également dans ce sens. En effet, il y est question d'application de lois et de conventions collectives de travail qui sont uniquement applicables aux personnes morales de droit privé, comme la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et la convention collective de travail n° 5 portant le statut de la délégation syndicale.

Le conseil d'administration de l'« Universiteit Antwerpen » part lui aussi du principe que l'U.Z.A. est un organisme de droit privé. C'est ce qui ressort de la décision du conseil d'administration du 4 novembre 2004 détachant l'U.Z.A. et d'une note de ce même conseil exposant le caractère de droit privé de l'U.Z.A.

A.6.1. Le Gouvernement flamand estime que le moyen manque en droit, étant donné que la Communauté flamande, tant sur la base de sa compétence en matière d'enseignement (article 127 de la Constitution) que sur la base de sa compétence en matière de politique de la santé (article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), est en droit de créer, par application de l'article 9 de cette loi spéciale, des établissements dotés de la personnalité juridique et de régler la composition, la compétence, le fonctionnement, le contrôle et le statut du personnel. Ceci aurait été expressément confirmé dans l'arrêt n° 34/2005.

A.6.2. De l'avis du Gouvernement flamand, les communautés sont compétentes pour élaborer de leur propre chef l'ensemble du statut de leurs établissements, sans être liées à cet égard par des formes d'organisation préexistantes.

S'agissant de la compétence en matière d'enseignement et du personnel qui y est lié, la limitation inscrite à l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne serait pas en cause, tandis qu'il résulte de l'arrêt n° 44/2005 que l'article 87, § 5, de la même loi spéciale doit s'effacer devant l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

Ce n'est que lorsque les communautés font usage, dans l'exercice de leur compétence propre, de techniques (de droit privé) en relation avec le droit des sociétés ou le droit des personnes morales que se poserait la question d'une éventuelle violation de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou, de manière plus générale, des articles 38 et 39 de la Constitution invoqués dans le moyen. Ce n'est pas le cas en l'espèce, estime le Gouvernement flamand, parce que l'établissement en cause n'est ni une société au sens de l'article 1er du Code des sociétés tel qu'il a été introduit par la loi du 7 mai 1999, ni une association sans but lucratif visée dans la loi du 27 juin 1921, pas plus qu'une personne morale visée au chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, mais une personne morale *sui generis* dont le décret lui-même fixe la composition et les compétences des organes, les règles de base des statuts, le patrimoine de départ et la succession juridique, ainsi que les règles de fonctionnement, en ce compris un accord de gestion obligatoire avec l'« Universiteit Antwerpen ».

A.7.1. L'« Universiteit Antwerpen » considère que le moyen est non fondé et qu'il n'est pas pertinent de savoir si la nouvelle personne morale instituée dans le décret entrepris est une personne de droit public ou de droit privé. Il résulte de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'il ne peut y avoir aucune discussion quant à la compétence des communautés et des régions pour procéder à la création de nouvelles personnes morales et que cette compétence n'est pas limitée à la création d'organismes de droit public. Il ressort des travaux préparatoires de cet article qu'il n'est pas requis qu'un décret organique soit édicté pour les nouveaux établissements créés, mais que les dispositions en matière de fonctionnement, de contrôle et autres puissent chaque fois être reprises dans un décret spécifique et distinct.

A.7.2. La partie intervenante renvoie également à l'arrêt n° 34/2005, dont il ressort que le législateur décrétole est compétent pour créer de nouvelles formes juridiques et leur conférer la personnalité juridique, et qu'il lui est seulement interdit à cet égard de porter atteinte aux règles fixées au niveau fédéral concernant le droit commercial et le droit des sociétés. Pour terminer, elle observe que la figure juridique de l'établissement sans but lucratif est déjà utilisée par la Communauté française également, par exemple dans le décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales. Selon la partie requérante, le renvoi à ce décret n'est toutefois pas pertinent.

A.8.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime que, compte tenu de l'arrêt n° 34/2005, on ne peut conclure immédiatement à l'usurpation d'une compétence fédérale.

A.8.2. Après avoir pris connaissance des mémoires introduits par le Gouvernement flamand et l'« Universiteit Antwerpen », le Conseil des ministres se demande toutefois sur quel fondement juridique le législateur décrétole flamand se base pour créer une nouvelle forme juridique de droit privé et pourquoi il n'a pas fait usage des formes juridiques existantes, telles qu'elles ont été instaurées par la législation fédérale, et en particulier par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations. Si l'on admet que le législateur décrétole peut créer une forme *sui generis* de personne morale de droit privé, le Conseil des ministres craint que ce ne soit la porte ouverte à tous les excès. La compétence du législateur fédéral pour déterminer les formes de personnes morales de droit privé serait vidée de son sens si elle ne devait plus être contraignante pour les communautés, les régions et les personnes morales que celles-ci créent.

Pour ces motifs, le Conseil des ministres adhère, dans son mémoire en réplique, au moyen unique de la partie requérante.

- B -

Quant aux dispositions entreprises

B.1.1. Le décret entreprise remplace l'article 9 du décret du 4 avril 2003 portant dispositions visant à créer une « Universiteit Antwerpen » et à modifier le décret du 22 décembre 1995 portant modification de divers décrets relatifs à l'« Universiteit Antwerpen ».

En vertu du paragraphe 1er du nouvel article 9, l'« Universitair Ziekenhuis Antwerpen » (ci-après : U.Z.A.) est un établissement sans but lucratif qui acquiert la personnalité juridique, en vertu du décret, dès que la décision de détachement de l'U.Z.A. est prise par l'« Universiteit Antwerpen ». Les paragraphes 2 à 6 contiennent des dispositions qui concernent l'objet, les statuts, les organes et la gestion de l'établissement, ainsi que le contrôle de ces dispositions. Les autres paragraphes concernent les droits et obligations et le statut en droit du travail et en droit social du personnel, le transfert à l'U.Z.A. de biens mobiliers et immobiliers, de l'actif et du passif, des droits et obligations, l'exonération prévue à l'article 55 du Code des droits de succession, le pouvoir d'expropriation de biens immobiliers

et le contrat de gestion à conclure par la nouvelle personne morale U.Z.A. et l'« Universiteit Antwerpen ».

B.1.2. Les travaux préparatoires du décret font apparaître que le législateur décréta entendait créer une « personne morale innommée *sui generis* » :

« Les auteurs de la présente proposition suggèrent de détacher l'« Universitair Ziekenhuis Antwerpen » et d'en faire un établissement sans but lucratif doté de la personnalité juridique, par analogie avec le régime applicable à l'autonomisation des hôpitaux des C.P.A.S. défini par le chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., tel qu'il a été modifié - si ce n'est qu'il s'agit d'une personne morale innommée '*sui generis*'. Il ne s'agit donc explicitement ni d'une a.s.b.l. ou d'une fondation au sens de la loi sur les associations sans but lucratif et les fondations, ni d'une société » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2003-2004, n° 2174/1, p. 3).

Quant à la recevabilité

B.2.1. L'« Universiteit Antwerpen » conteste la capacité d'agir de la partie requérante.

B.2.2. En principe, une association de fait, en l'espèce une organisation syndicale, n'a pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'elle agit dans des matières pour lesquelles elle est légalement reconnue comme formant une entité juridique distincte et que, alors qu'elle est légalement associée en tant que telle au fonctionnement de services publics, les conditions mêmes de son association à ce fonctionnement sont en cause.

Lorsqu'elle agit en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter ses prérogatives, une telle organisation doit être assimilée à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.2.3. La partie requérante, la Centrale générale des services publics, est une organisation syndicale représentative au sens de l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant des ces autorités.

A la suite du décret entrepris, l'U.Z.A. se voit conférer un caractère de droit privé et ce n'est de ce fait plus la loi précitée du 19 décembre 1974 qui est applicable, mais bien la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Le décret entrepris a dès lors une incidence sur les prérogatives de la partie requérante.

L'exception d'irrecevabilité pour cause d'absence de la capacité d'agir est rejetée.

B.3.1. En vertu de l'article 5 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la requête doit être signée par l'intéressé ou son avocat.

Le Gouvernement flamand et l'« Universiteit Antwerpen » contestent le pouvoir de représentation de C. Reniers, qui a signé la requête.

B.3.2. Selon l'article 20, e, des statuts de la partie requérante, le secrétariat permanent et le bureau exécutif fédéral ont la mission de représenter la C.G.S.P. en justice.

Par ordonnance du 21 septembre 2005, la Cour a invité la partie requérante à fournir la preuve que C. Reniers représente valablement la partie requérante devant la Cour.

B.3.3. Par lettre du 29 septembre 2005, la partie requérante a fourni la preuve demandée.

L'exception d'irrecevabilité pour défaut de pouvoir de représentation est rejetée.

Quant au fond

B.4. Selon le moyen unique, le décret entrepris viole les articles 38 et 39 de la Constitution en ce qu'il prévoit un « établissement sans but lucratif ». L'introduction d'une nouvelle forme juridique de droit privé ne relèverait pas des compétences attribuées aux communautés et aux régions mais de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale.

B.5. L'article 38 de la Constitution énonce :

« Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci ».

L'article 39 de la Constitution énonce :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

Tant que les conditions visées à l'article 35 de la Constitution ne sont pas remplies, l'autorité fédérale dispose de la compétence résiduaire.

B.6. En vertu du décret entrepris, l'U.Z.A. devient un « établissement sans but lucratif » - doté de la personnalité juridique - dès que la décision de scission a été prise par l'« Universiteit Antwerpen ». Ainsi qu'il est dit au B.1.2, le législateur décrétoal entendait créer une « personne morale innommée *sui generis* ».

B.7. L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles énonce :

« 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. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

En vertu de cette disposition, le législateur décrétoal est compétent pour créer, dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, des services décentralisés, des établissements et des entreprises, sans être lié par des formes d'organisation préexistantes. Ce faisant, le législateur décrétoal peut faire usage de techniques de droit public comme de droit privé, mais il lui est interdit, sauf recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de déroger de manière générale au droit commercial et au droit des sociétés, qui relèvent, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de cette même loi spéciale, de la compétence exclusive de l'Etat fédéral, ou au droit des personnes morales, qui relève de la compétence résiduaire des autorités fédérales.

B.8. En tant que le décret entrepris prévoit une réglementation portant sur le détachement de l'U.Z.A. de l'« Universiteit Antwerpen », il règle une matière qui relève de la compétence en matière d'enseignement, attribuée à la Communauté flamande en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

En prévoyant, dans cette matière, un établissement *sui generis* et en élaborant pour ce faire une forme juridique spécifique sans référence à une des formes de personnalité juridique réglementées par le législateur fédéral, le législateur décrétoal est resté dans les limites de la compétence que l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 lui confère et n'a pas empiété sur une compétence fédérale, attribuée ou résiduaire.

B.9. Le moyen n'est pas fondé.

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 7 décembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts